

debito. A partire dal 2015, primo anno per l'Italia di stesura del rapporto da parte della Commissione, la scelta del Governo italiano è stata sempre quella di redigere e pubblicare una analisi molto dettagliata che motivava il non raggiungimento del benchmark. Di seguito si riassume l'interlocuzione avvenuta tra i Governi italiani e la Commissione tra il 2015 e il 2017,

Nel febbraio del 2015, la Commissione Europea aveva riscontrato una deviazione eccessiva rispetto al benchmark della regola del debito, che avrebbe richiesto nell'anno in corso una correzione cumulata del saldo strutturale pari a 2,5 punti percentuali di PIL. Per questo motivo, era stato redatto un Rapporto per valutare l'eventuale presenza di fattori rilevanti e decidere se aprire una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

In seguito ad un'accurata analisi, supportata da considerazioni tecniche pervenute dal Governo italiano²⁷, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sfioramento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi, ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE.

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

Anche nel 2016, il Governo ha ritenuto che tali fattori rilevanti continuassero a persistere e giustificassero la deviazione del rapporto debito/PIL rispetto alla dinamica prevista dalla regola, pubblicando, nel corso del mese di maggio, una nuova Relazione sui fattori rilevanti²⁸ a supporto di tale tesi. Nello stesso mese, la Commissione ha pubblicato la propria valutazione della *compliance* con la regola del debito (Rapporto 126.3), confermando che la bassa inflazione e l'ambizioso piano di riforme strutturali continuavano a rappresentare fattori mitiganti della deviazione rispetto al benchmark, notando tuttavia come il rispetto delle condizioni di convergenza verso l'MTO fosse a rischio. Il giudizio sull'esistenza dei fattori rilevanti è stato pertanto rimandato all'autunno ossia al momento della pubblicazione di dati più puntuali sulle misure di bilancio.

Con l'Opinion sul *Draft Budgetary Plan* pubblicato a novembre 2016, la Commissione ha concluso che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia non sembrava sufficiente per garantire il rispetto della regola del debito nel 2016 e nel 2017 preannunciando un nuovo rapporto sui fattori rilevanti. Il Governo italiano ha presentato nel gennaio del 2017 le proprie valutazioni riguardo la mancata *compliance* con la regola del debito²⁹, ribadendo, in particolare, i rischi di deflazione che rendono molto difficile ridurre rapidamente il rapporto debito/PIL, l'incertezza delle stime dell'output gap, i crescenti costi delle riforme strutturali e della crisi dei migranti.

²⁷ Nel febbraio 2015 il Governo ha prodotto un rapporto ad hoc motivando la scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il benchmark compatibile con la regola del debito e adducendo numerosi fattori rilevanti, riguardanti principalmente: il perdurare degli effetti della crisi economica, la necessità di evitare che l'eccessivo consolidamento fiscale richiesto ai fini dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla regola peggiorasse ulteriormente la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL; il persistere di rischi di deflazione che avrebbero reso la riduzione richiesta del debito ancora più ardua e controproducente, e, infine, i costi connessi all'implementazione di un ambizioso piano di riforme strutturali in grado di favorire la ripresa della crescita potenziale e la sostenibilità del debito nel medio periodo. Per ulteriori informazioni si veda, il rapporto MEF, 2015, 'Relevant Factors influencing the debt dynamic in Italy' (http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Note_on_relevant_factors_-_IT.pdf).

²⁸ http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf

²⁹ http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf.

Nel rapporto sui fattori rilevanti del febbraio 2017³⁰, la Commissione Europea ha concluso che le condizioni macroeconomiche, tra cui la bassa inflazione, permanevano sfavorevoli ma, al contempo, risultavano in graduale miglioramento. Inoltre, ha evidenziato un marcato rallentamento nella prosecuzione dell'azione di stimolo alla crescita economica dovuta alle riforme strutturali. Infine, ha evidenziato per il 2016 e il 2017 il rischio di non conformità delle finanze pubbliche italiane con l'aggiustamento richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita per convergere verso l'MTO. A fronte di tali evidenze, la concessione dei fattori rilevanti per la mancata *compliance* con la regola del debito è stata legata alla ripresa della convergenza verso l'MTO attraverso l'introduzione di un pacchetto di misure correttive in grado di ridurre il disavanzo strutturale di almeno 0,2 punti percentuali di PIL. Misure effettivamente annunciate dal Governo italiano contestualmente alla pubblicazione del DEF 2017 nell'Aprile 2017³¹.

Alla luce di tali misure supplementari, la Commissione Europea, nella fase di valutazione del DEF 2017 ha ritenuto non necessari ulteriori passi per garantire la conformità alla regola del debito per il 2015. La conformità dell'Italia alla regola del debito sarebbe stata nuovamente valutata nell'autunno 2017, come avviene in occasione di ogni esercizio previsivo (invernale, autunnale e primaverile). Nel 2017 non ci sono state ulteriori iniziative da parte della Commissione in relazione all'articolo 126(3).

Tuttavia, come menzionato nel paragrafo III.2, nel contesto delle sue Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, la Commissione europea ha ritenuto utile specificare che la valutazione delle misure di bilancio da adottare per il 2018 verrà effettuata in base a un margine di discrezionalità in ragione del quale l'Italia nel 2018 avrebbe dovuto conseguire un miglioramento del saldo strutturale dello 0,3 per cento del PIL (anziché il valore "tabellare" di 0,6). La discrezionalità sottendeva l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro.

Il più recente rapporto della Commissione, risalente a maggio 2018³², valutava il non raggiungimento dell'obiettivo posto dalla regola del debito (nella configurazione *forward looking*) per il 2017, concludendo, ancora una volta, per la non violazione della regola. La motivazione si conformava, alle conclusioni dei precedenti rapporti, prendendo atto, in un contesto di progressi conseguiti in termini di implementazione delle riforme richieste al Paese, della sussistenza di condizioni cicliche ancora deboli (anche se in miglioramento). Tuttavia la Commissione rilevava che il saldo di bilancio in termini strutturali era previsto in deciso peggioramento (da -0,5 per cento del PIL nel 2015 a -2,0 per cento nel 2019³³) e veniva chiesto all'Italia di utilizzare sopravvenienze fiscali favorevoli (*windfall gains*) per ridurre il debito pubblico; inoltre, visto il miglioramento della congiuntura, si annunciava che la debole crescita economica non sarebbe stata più considerata come un fattore mitigante per la valutazione della regola del debito per i risultati dell'anno 2018^{34,35}.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf.

³¹ D.L. 50/2017.

³² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/126-3-commission-report-italy-23-may-2018_pl

³³ La recente prassi della Commissione è di non considerare l'impatto sui conti pubblici delle c.d. clausole di salvaguardia.

³⁴ Quest'ultima sarà oggetto di valutazione ex-post nella primavera del 2019 in base alla configurazione *backward looking* (quando si renderà disponibile a consuntivo il dato del rapporto debito/PIL per tale anno), ma sarà valutata anche nella configurazione *forward looking* in occasione delle previsioni autunnali del 2018.

³⁵ Nel contesto della valutazione che la Commissione effettua sulla regola del debito, va ricordato che la *compliance* con le regole del braccio preventivo del Patto di Stabilità, argomento trattato nel paragrafo III.2,

Il Governo ritiene che l'eccessiva restrizione fiscale necessaria per ridurre il rapporto debito/PIL in linea con le raccomandazioni della regola del debito potrebbe mettere a rischio la ripresa economica e la coesione sociale. Difatti, nonostante la recente accelerazione della crescita reale e del trend positivo dell'occupazione, la crescita nominale rimane relativamente bassa, a causa, tra le altre cose, della lenta accelerazione dei salari a livello nazionale e globale. Sussistono rischi di rallentamento del commercio internazionale, e, più in generale, del prodursi di uno scenario complessivo meno favorevole; inoltre, il tasso di disoccupazione resta elevato, soprattutto tra i giovani e il rapporto tra investimenti/PIL è ancora lontano dal livello pre-crisi.

Condividendo pienamente l'obiettivo di fondo della riduzione del debito, il governo ritiene che politiche economiche più efficaci siano in grado, accelerando la crescita, di portare ad una più veloce riduzione del debito; sufficienti risorse devono essere destinate alle misure individuate per favorire la crescita. La strategia complessiva vede un profilo di indebitamento e una politica di privatizzazioni tali da assicurare un declino del rapporto debito/PIL all'interno di uno scenario di crescita programmatico prudenziale.

Con riferimento al contesto europeo, e auspicando un deciso rinnovamento delle regole fiscali alla luce delle esperienze maturate in questi anni, il Governo ritiene che continuino a permanere fattori rilevanti che giustificano la mancata *compliance* con la regola del debito. Oltre ai rischi di rallentamento del ciclo sopra identificati sussiste l'indifferibile esigenza di mantenere il territorio e la rete di infrastrutture, di riportare verso livelli adeguati gli investimenti pubblici, anche in capitale umano e in innovazione, e di garantire la sicurezza dei confini.

Per quanto riguarda la valutazione della *compliance* per il 2018, il rapporto debito/PIL del 2020 nello scenario tendenziale si attesterebbe su un valore pari al 126,7 per cento, quello programmatico sul 128,1 per cento; il gap rispetto al *benchmark forward looking* sarebbe rispettivamente pari al 3,1 per cento e 4,2 per cento del PIL.

La *compliance* della regola nel 2019 è valutata sulla base della previsione del rapporto debito/PIL per il 2021. Tale valore risulterebbe pari al 124,6 per cento nello scenario tendenziale e 126,7 per cento nello scenario programmatico. La deviazione rispetto al tendenziale al *benchmark forward looking*, risulterebbe rispettivamente del 2,4 per cento e del 3,9 per cento.

incide sulla valutazione della regola del debito costituendone un requisito. Ovvero il mancato rispetto delle regole del braccio preventivo è di per sé ragione di violazione della regola del debito. In ragione di ciò occorre ricordare quanto in buona sostanza già riferito nel suddetto paragrafo e cioè che, nel contesto delle sue Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, la Commissione Europea ha ritenuto utile specificare che la valutazione delle misure di bilancio da adottare per il 2018 verrà effettuata in base a un margine di discrezionalità. In ragione di tale approccio l'Italia nel 2018 avrebbe dovuto conseguire un miglioramento del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali di PIL anziché il valore di 0,6 (richiesto dalla matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali in funzione delle condizioni cicliche). La discrezionalità era motivata con il tenere conto 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.

TAVOLA III.8: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING

	Scenario					
	Tendenziale			Programmatico		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	129,2	126,7	124,6	130,0	128,1	126,7
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	4,9	3,1	2,4	5,7	4,2	3,9

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2018

Dopo la presentazione del Documento di Economia e Finanza 2018 sono stati adottati diversi provvedimenti con 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; disposizioni in materia di semplificazione fiscale nonché proroghe di termini legislativi³⁶.

Complessivamente, tali provvedimenti comportano una ricomposizione tra le voci di entrata e di spesa del conto consolidato della PA che determina un lieve miglioramento dell'indebitamento netto nel 2018 e nel 2019 (Tavola III.8).

TAVOLA III.9: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	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
INDEBITAMENTO NETTO	4	29	0	0
In % del PIL	0	0	0	0

Nota: Il rapporto al PIL è calcolato sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Le coperture (maggiori entrate e minori spese) ammontano a circa 0,4 miliardi nel 2018, 0,9 miliardi in ciascuno degli anni 2019 e 2020 e 0,8 miliardi nel 2021 (Tavola III.9). Nel periodo considerato, circa il 50 per cento di tali risorse è ottenuto da misure sul versante delle entrate, tra le quali rientrano, in particolare, quelle che dispongono l'incremento del prelievo erariale unico sugli apparecchi per il gioco d'azzardo collegati alla rete telematica (c.d. apparecchi AWP e WLP). Dal lato della spesa, contribuiscono al finanziamento degli interventi i risparmi che derivano dalla rimodulazione del profilo dei pagamenti di alcune spese in conto capitale, in conseguenza del differimento al 2020 dell'efficacia degli atti amministrativi che ne dispongono la relativa esecuzione e attuazione. Tali risparmi sono destinati a finanziare investimenti degli Enti locali attraverso

³⁶ D.L. n. 55/2018, recante 'Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016', convertito con modificazioni dalla L. n. 89/2018; D.L. n. 87/2018, recante 'Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese', convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2018 e il D.L. n. 91/2018, recante 'Proroga di termini previsti da disposizioni legislative', convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2018.

l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ulteriori risorse sono assicurate dalla riduzione di alcuni fondi di parte corrente del bilancio dello Stato.

Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 0,4 miliardi nel 2018, 0,9 miliardi in ciascuno degli anni 2019 e 2020 e 0,8 miliardi nel 2021.

TAVOLA III. 10: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2018	2019	2020	2021
Manovra lorda	424	940	901	817
Maggiori entrate	98	420	494	541
Minori spese	326	520	407	276
- spese correnti	186	190	26	29
- spese in conto capitale	140	330	382	247
Interventi	420	911	901	817
Minori entrate	233	503	465	430
Maggiori spese	188	409	436	387
- spese correnti	48	83	59	140
- spese in conto capitale	140	325	378	247
Effetti indebitamento netto	4	29	0	0
Variazione netta entrate	-135	-82	29	111
Variazione netta spese	-139	-111	29	111
- spese correnti	-139	-107	33	111
- spese in conto capitale	0	-5	-4	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sui sottosettori della PA (Tavola III.10) migliora l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali per effetto delle disposizioni che prevedono incrementi di gettito e riduzioni di stanziamenti del bilancio dello Stato. I provvedimenti considerati sono sostanzialmente neutrali sul livello del deficit delle Amministrazioni locali, mentre il peggioramento del saldo di bilancio degli Enti di previdenza è ascrivibile agli effetti delle misure in materia di lavoro e occupazione.

TAVOLA III.11: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2018	2019	2020	2021
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	45	117	57	68
- variazione netta entrate	-96	-41	105	214
- variazione netta spese	-141	-158	48	145
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-5	-6	10	17
- variazione netta entrate	-5	-3	8	12
- variazione netta spese	0	4	-2	-5
ENTI DI PREVIDENZA	-35	-81	-67	-86
- variazione netta entrate	-33	-38	-84	-114
- variazione netta spese	2	43	-17	-29
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	4	29	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi, rientrano quelli a beneficio delle popolazioni dei territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai terremoti del 2016 e del 2017³⁷. Si tratta, nello specifico, di proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e contributivi, con la previsione, in alcuni casi, della possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute, e della sospensione fino al 2020 del pagamento del canone RAI, con successiva restituzione in unica rata ovvero in un massimo 24 rate mensili a decorrere dal 1° gennaio 2021. Allo stesso tempo è stato previsto il differimento dei termini di pagamento delle rate dei mutui in scadenza nel 2018 e nel 2019 concesse ai comuni colpiti dal sisma dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Nel mercato del lavoro, con riferimento al settore privato, è stata disposta la riduzione della 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 età³⁸. 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 NASPI, a carico del datore di lavoro pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali³⁹. Ulteriori disposizioni, alle quali non sono associati effetti finanziari, intervengono per limitare il fenomeno della delocalizzazione delle strutture produttive e salvaguardare l'occupazione. Per tali finalità è stata introdotta la revoca degli aiuti di Stato in favore di imprese italiane ed estere operanti sul territorio italiano, per investimenti produttivi nei casi di delocalizzazione dell'attività economica o di non raggiungimento di determinati livelli occupazionali. È stato previsto il recupero del beneficio fiscale dell'iperammortamento qualora i beni agevolati vengano ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all'estero e si è stabilita l'esclusione dal credito d'imposta per ricerca e sviluppo dei costi di acquisto di beni immateriali connessi ad operazioni infragruppo. Nel settore dello sport viene ripristinato il divieto di lucro per le società e le associazioni dilettantistiche. Contestualmente, viene istituito un fondo dedicato a interventi in favore delle società sportive dilettantistiche in cui confluiscono le risorse che la Legge di Bilancio 2018 destinava alle agevolazioni fiscali in favore dei soggetti che svolgevano attività sportive dilettantistiche anche con scopo di lucro.

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

³⁷ D.L. n. 55/2018 convertito con modificazioni dalla L. n. 89/2018.

³⁸ D.L. n. 87/2018 convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2018.

³⁹ 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.

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. E' stato abolito il meccanismo dello *split payment* per le prestazioni di servizi resi alla pubblica amministrazione da parte dei professionisti⁴⁰. Per contrastare 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 violazione.

Nell'ambito del provvedimento che proroga i termini di disposizioni legislative⁴¹, 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.. Con il medesimo provvedimento, attraverso l'impiego di risorse già disponibili a legislazione vigente, è stata prevista la possibilità, per i risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell'acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione, di accedere alle prestazioni di ristoro, anche in caso di decisione favorevole ottenuta tramite ricorso all'arbitro per le controversie finanziarie.

III.6 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

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

Per il patrimonio immobiliare, la valorizzazione si sviluppa secondo due principali direttrici: i) per i cespiti più appetibili, attraverso varianti urbanistiche e variazioni nella destinazione d'uso degli immobili, propedeutiche alla cessione, che può essere diretta o mediata da Fondi immobiliari; ii) per gli immobili utilizzati a fini istituzionali, attraverso una gestione economica più efficiente, la razionalizzazione degli spazi utilizzati e la rinegoziazione dei contratti di locazione. Le azioni di riqualificazione e dismissione prevedono il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali, nel quadro del c.d. federalismo demaniale.

⁴⁰ 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 (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.

⁴¹ D.L. n. 91/2018 convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2018.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Per il 2018, i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 600 milioni, di cui 50 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 380 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 170 milioni per le vendite degli Enti di previdenza. Le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico per gli anni 2019 e 2020 sono stimate, rispettivamente, pari a 640 milioni e 600 milioni.

Per i fondi gestiti da Invimit Sgr, società interamente partecipata dal MEF, le Relazioni Semestrali al 30 giugno 2018 evidenziano che gli immobili pubblici apportati a detti fondi hanno un valore pari a circa 1.086 milioni così ripartiti: 106 milioni per il fondo i3-INAIL, 174 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 74 milioni per il fondo i3-Università, 79 milioni per il Comparto 8-*quater* e 62,726 milioni per il Comparto 8-*ter* del fondo i3-Sviluppo Italia; 284 milioni per il fondo i3-Inps, 306 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia. A fronte di tali apporti sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. I proventi generati dalla vendita delle quote dei fondi INVIMIT potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto negli anni in cui tali vendite saranno realizzate, contribuendo indirettamente al contenimento del debito pubblico.

FOCUS

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

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono presentate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base⁴². Sotto queste ipotesi, la previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano recentemente elaborato dall'Istat⁴³, con base 2017, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo⁴⁴.

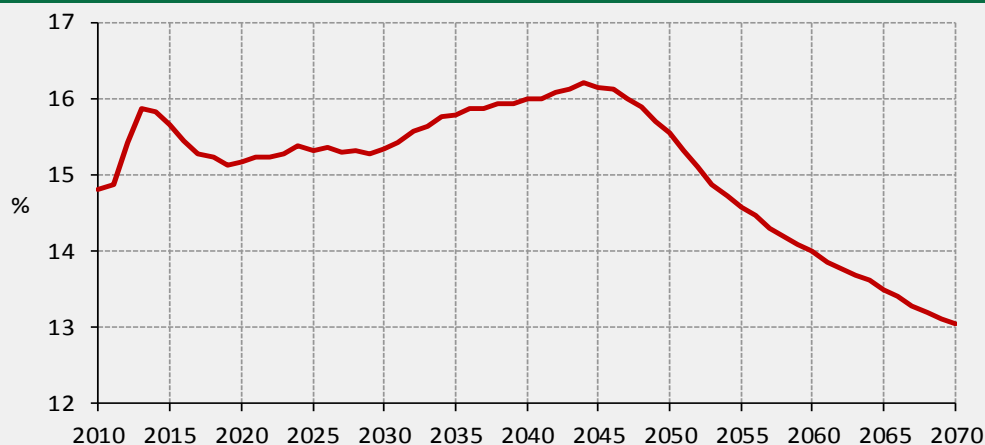
⁴² L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

⁴³ Le previsioni demografiche aggiornate da Istat con base 2017 sono state pubblicate il 3 maggio 2018, successivamente alla presentazione del DEF 2018. L'aggiornamento del quadro demografico ha, tuttavia, riguardato, in modo apprezzabile, la sola ipotesi relativa al flusso netto di immigrati, limitatamente alla prima parte del periodo di previsione. 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.

⁴⁴ Per il periodo 2018-2021, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione, invece, aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore

La previsione della spesa pensionistica⁴⁵, riportata in Figura R1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle nuove 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 revisioni⁴⁶.

FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)



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

del 2015. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5,5 per cento nel 2060.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

di recessione degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio, per poi iniziare una fase di graduale crescita nel decennio successivo. A partire dal 2030 il rapporto spesa/PIL cresce con maggiore intensità fino a raggiungere il 16,2 per cento nel 2044. Successivamente il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,6 per cento nel 2050 ed al 13,1 per cento nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

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

Per contro, le previsioni di medio lungo periodo delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long term care*, ammortizzatori sociali e istruzione) funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche sono elaborate sulla base dello scenario definito in sede di EPC-WGA (Economic policy Committee – Working Group on Ageing). Come è noto l'esercizio triennale di previsione in EPC-WGA è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei, nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita.

Come già rappresentato in sede di Nota di Aggiornamento del DEF 2017 e nell'ambito del DEF 2018 (Sezione I, Aggiornamento del Programma di Stabilità 2018) lo scenario EPC-WGA elaborato per il round di previsione 2018⁴⁷ ha evidenziato per l'Italia significativi peggioramenti rispetto al precedente esercizio del 2015, da ascrivere alla revisione del quadro demografico, da parte di Eurostat, e del quadro macroeconomico⁴⁸.

La revisione delle ipotesi di scenario, particolarmente incisive sul versante della produttività e dei flussi migratori, hanno comportato un rilevante contenimento delle prospettive di crescita del nostro paese: il tasso di crescita del PIL potenziale registra una riduzione media di circa 0,7 punti percentuali annui nell'intero periodo 2016-2060, passando da un livello medio annuo di circa all'1,4 per cento del precedente round di previsione (sostanzialmente in linea con la media UE) a circa lo 0,7 per cento, un livello all'incirca pari alla metà della media UE secondo gli scenari aggiornati (EPC-WGA 2018⁴⁹), e attestandosi in media attorno allo 0,8 per cento nell'intero periodo di previsione 2016-2070.

⁴⁷ Economic Policy Committee - European Commission (2018), "The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)".

⁴⁸ In particolare, con riferimento alle ipotesi macroeconomiche, il deterioramento delle proiezioni di crescita del prodotto potenziale è imputabile al contributo della produttività totale dei fattori (PTF), ottenuto dalla Commissione europea sulla base dell'aggiornamento meccanico della metodologia definita in ambito OGWG (Output Gap Working Group), ed approvata dal Comitato di Politica Economica (EPC) del Consiglio Europeo, per le previsioni di breve periodo e la successiva estrapolazione al decennio (T+10), nonché la revisione, in senso negativo, dell'ipotesi relativa al tasso di disoccupazione strutturale.

⁴⁹ Economic Policy Committee - European Commission (2017), "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies".

Sulla base degli scenari definiti in ambito EPC-WGA⁵⁰, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento, rispetto al livello del 2015, di circa 3 punti percentuali alla fine dei primi trent'anni del periodo di previsione (Tavola R1). Tale aumento è ascrivibile per 2,6 punti percentuali alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 18,4 per cento, nel 2042, per circa 0,9 punti percentuali alla spesa sanitaria e per circa 0,3 punti percentuali alla componente assistenziale della spesa per LTC, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione e per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL.

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA CONNESSA ALL'INVECCHIAMENTO (pensioni, sanità, LTC, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14,8	15,7	15,2	15,8	16,7	17,8	18,3	18,2	17,2	15,8	14,9	14,2	13,8
Sanità	7,1	6,7	6,4	6,6	6,8	7,1	7,3	7,6	7,7	7,8	7,8	7,7	7,7
- di cui componente LTC	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 - comp. socio-assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
Scuola	3,9	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4
Ammortizzatori sociali	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale	27,5	27,9	26,8	27,3	28,4	29,7	30,6	30,9	30,3	29,1	28,3	27,5	27,0

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2042-2044, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related*, si riduce progressivamente di circa 4 punti percentuali di PIL al 2070, per effetto della riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che si porta al 14,9 per cento nel 2060 e al 13,8 per cento nel 2070. 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 è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del baby boom.

La curva in grassetto della Figura R2 mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata⁵¹, a normativa vigente, sulla base del nuovo scenario EPC-WGA *Baseline* ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base di assetti normativi antecedenti i principali interventi di riforma. Ad eccezione delle misure adottate con Legge di Bilancio 2017⁵², gli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal

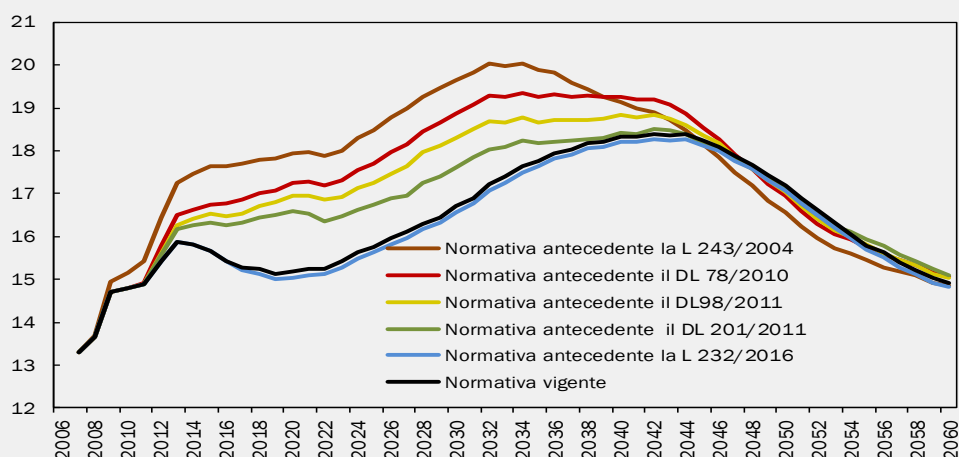
⁵⁰ Per il periodo 2018-2021 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per la Nota di Aggiornamento DEF 2018.

⁵¹ 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.

⁵² Sulla base delle stime e dei presupposti indicati nella relazione tecnica al medesimo provvedimento, le suddette misure determinano una maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL crescente fino a 0,14 punti percentuali di PIL nel 2021 per poi attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali di PIL per gli anni successivi.

2004 hanno prodotto importanti effetti di contenimento della spesa. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL ammonta ad oltre 60 punti percentuali di PIL fino al 2060⁵³, di cui circa 1/3 è da ascrivere alla riforma introdotta con la L. 214/2011, considerando anche gli effetti delle successive misure introdotte con la citata Legge di Bilancio 2017⁵⁴.

FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE (scenario EPC-WGA 2018)



Nota: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale della Nota di Aggiornamento DEF 2018. Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

⁵³ L'età media al pensionamento (pensionamento di vecchiaia ed anticipato) aumenta da 60-61 del periodo 2006-2010 a circa 64 anni del 2020, 67 del 2040 e circa 68 nel 2050.

⁵⁴ L'effetto di contenimento del rapporto spesa/PIL, cumulato al 2060, derivante dalla riforma del 2011 (L. n. 214/2011), pari a circa 28 punti di PIL, è stato parzialmente ridotto dall'effetto cumulato negativo di oltre 5 punti di PIL derivante dagli interventi della Legge di Bilancio 2017.

IV. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

IV.1 IL PROGRAMMA DI GOVERNO

La presente Nota di aggiornamento al DEF rappresenta la prima occasione per il Governo in carica di anticipare le linee del proprio programma e degli orientamenti di riforma, che verranno ulteriormente precisati in occasione della presentazione del prossimo Documento di Economia e Finanza (DEF).

Il Contratto firmato dai leader della coalizione, che ha dato vita al Governo, è stato approvato dal Parlamento; in esso sono indicati gli obiettivi che il Governo perseguirà per la crescita dell'occupazione e del reddito, unitamente a una sua più equa distribuzione tra i cittadini. Tali priorità potranno essere raggiunte attraverso nuovi stimoli alla domanda aggregata, in particolare rilanciando gli investimenti, che quest'anno probabilmente toccheranno 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).

In particolare dovranno essere introdotti gli opportuni cambiamenti organizzativi e regolamentari per rimuovere gli ostacoli che hanno frenato le opere e gli investimenti pubblici che rappresentano un importante volano per la crescita. La riduzione della spesa per opere pubbliche ha avuto un forte effetto depressivo sull'attività economica. Inoltre, come evidenziato drammaticamente dal recente crollo di un viadotto autostradale a Genova, le infrastrutture del Paese hanno urgente bisogno di manutenzione e modernizzazione. Lo sforzo deve coinvolgere non solo le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo, ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche che hanno, in numerosi casi, beneficiato di un regime di bassi canoni e elevate tariffe.

Tre le politiche di riforma che il Governo si prefigge – alcune delle quali già avviate e altre da presentare congiuntamente alla Legge di bilancio – vi sono anche quelle riguardanti il sostegno alla povertà, la riduzione della pressione tributaria e amministrativa sulle piccole imprese, la revisione del sistema pensionistico a favore dell'occupazione giovanile e la riorganizzazione della pubblica amministrazione. Tutto ciò mantenendo una linea di equilibrio tra istanze sociali e risorse finanziarie.

L'eredità raccolta dall'attuale Governo in materia di debito pubblico e di vincoli di bilancio rende complessa la soddisfazione delle suddette istanze e riduce la disponibilità delle risorse. Pur in presenza di tali difficoltà l'obiettivo resta quello di ottemperare agli impegni presi nei confronti dell'elettorato e del Paese nell'orizzonte dell'intera legislatura contemperando questi con l'esigenza di ridurre gradualmente il debito pubblico che rappresenta un importante costo per il Paese.

Condizione essenziale è il ristabilimento della fiducia persa a seguito dei modi in cui la crisi finanziaria globale è stata affrontata, ridando certezza e dinamicità agli interventi di politica economica e rilanciando la politica fiscale. Fa parte di

questo disegno la proposta avanzata dal Governo di aprire una discussione su questi temi in sede europea, dando vita a un Gruppo di lavoro ad alto livello composto dai rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione, che esamini la rispondenza dell'architettura istituzionale europea vigente e della politica economica agli obiettivi di crescita nella stabilità e di piena occupazione esplicitamente previsti dai Trattati.

Sul fronte UE, l'invasività delle direttive e dei regolamenti europei deve essere mitigata a favore di un maggiore grado di sussidiarietà. I flussi migratori devono essere controllati ed equamente distribuiti fra Paesi membri. Gli aiuti allo sviluppo dei paesi di origine dei flussi migratori vanno incrementati facendo leva sul bilancio europeo. Il Quadro Finanziario 2021-2027 proposto dalla Commissione Europea va potenziato, soprattutto in termini di risorse finanziarie e di fondi destinati al controllo delle frontiere, alla difesa e alla sicurezza. Il Governo apprezza la rinnovata attenzione della Commissione alla competitività dell'UE e ai programmi di sostegno all'innovazione, alla formazione e alla ricerca.

Dall'inizio del secolo l'Italia ha registrato tassi di crescita del PIL nettamente inferiori alla media dell'Area Euro e dell'UE. La politica economica del Governo mira a chiudere il differenziale di crescita con l'Europa e a porre le condizioni per una *performance* superiore alla media. Tutto ciò non solo perché un'economia più dinamica renderebbe il debito pubblico più sostenibile, ma anche e soprattutto perché una maggiore crescita faciliterebbe il riequilibrio sociale, dato che essa influenza numerosi indicatori di benessere.

La scelta europea resta uno dei fondamenti dell'azione del Governo, ma ciò non significa una rinuncia a ricercare un'Unione diversa, più forte e più equa. Il cuore dell'azione intrapresa resta quindi quella della crescita da ottenersi in prevalenza con investimenti e il miglioramento dell'equità sociale nei suoi diversi aspetti, dalla lotta alla povertà e alla creazione di maggiori opportunità di lavoro.

IV.2 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO AL PAESE

La legislazione italiana¹ prevede che nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza il Governo riveda il Programma Nazionale di Riforma (PNR) in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea². Il PNR presentato al Parlamento a fine aprile, redatto da un governo dimissionario, presentava unicamente una fotografia delle riforme e delle politiche già legiferate e in fase di attuazione. Il presente capitolo costituisce quindi la prima opportunità per il Governo in carica di anticipare le linee del proprio programma e degli orientamenti di riforma, in attesa di fornirne una trattazione più ampia ed approfondita nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019.

Le Raccomandazioni rivolte quest'anno all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano, come nel 2017, intorno a quattro aree principali: la politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione

¹ Art. 10-bis, co. 1c, L. n.196 del 31 dicembre 2009.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9440-2018-INIT/en/pdf>

del rapporto debito/PIL, la spesa pubblica e la tassazione; la *governance* del settore pubblico e di quello privato (politica della concorrenza); il risanamento del sistema bancario e il miglioramento delle procedure di ristrutturazione aziendale e di recupero dei crediti; il miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro attraverso le politiche attive, il miglioramento dell'istruzione e il superamento della discrasia fra la domanda e l'offerta di professionalità, unito ad una riallocazione della spesa sociale dalle pensioni ad altre politiche per l'inclusione (cfr. Tavola IV.1 alla pagina seguente).

Il programma di riforma qui descritto copre tutte le macro-aree delle Raccomandazioni del Consiglio Europeo pur caratterizzandosi per una maggiore ampiezza e differendo su alcuni punti nel merito o nelle priorità.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il programma condivide l'enfasi sulla riduzione del debito della PA ma differisce in termini di obiettivi per il saldo strutturale, dati anche i problemi che ancora affliggono la stima del prodotto potenziale e dell'output gap. Il Governo crede fermamente che il denominatore del rapporto debito/PIL e considerazioni di carattere sociale debbano ricevere altrettanta attenzione del numeratore del rapporto.

Dal punto di vista della politica fiscale, la graduale introduzione della *flat tax* per professionisti e piccole imprese è una forma di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Ciò è coerente con quanto da tempo raccomandato dalla Commissione Europea e dall'OCSE. Il Governo non ritiene opportuno in questa fase rivedere nuovamente l'imposizione sugli immobili, già oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni. Dal lato delle uscite, proseguirà 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 raccomandato per lungo tempo dalla Commissione e dall'OCSE.

Venendo alla seconda area delle Raccomandazioni - quella attinente il settore pubblico, la promozione della concorrenza nel settore privato e la tutela del consumatore - il Governo ha già predisposto un Disegno di Legge per il contrasto della corruzione e intende attuare un ambizioso piano di miglioramento dei servizi e dell'efficienza del settore pubblico onde migliorare il benessere dei cittadini e il clima di investimento per le imprese. La tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle agenzie di supervisione dei settori regolamentati saranno anch'esse al centro di nuove iniziative legislative e di politica economica.

Per quanto attiene al sistema bancario, l'opera di risanamento e di smaltimento dei crediti deteriorati sarà completata, così come la riforma delle banche popolari e del credito cooperativo. L'obiettivo ultimo della politica del Governo è creare le condizioni affinché il sistema creditizio fornisca un forte sostegno alle attività e alla crescita delle piccole e medie imprese e all'aumento dell'occupazione in un contesto di stabilità finanziaria.

Passando al lavoro e all'inclusione sociale, il Governo è già intervenuto col 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. L'introduzione del Reddito di Cittadinanza rafforzerà il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro, grazie anche a maggiori risorse finanziarie per i Centri per l'Impiego. La riforma del *welfare* consentirà l'uscita anticipata di lavoratori che hanno conseguito un elevato numero di anni di contribuzione legandola alla creazione di spazi per l'assunzione di giovani. Infine,

le risorse destinate all'istruzione, alla ricerca, alla digitalizzazione e alla diffusione delle competenze informatiche saranno incrementate, anche a livello qualitativo.

TAVOLA IV.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2017 E PER IL 2018		
Area di policy	Raccomandazioni 2018	Raccomandazioni 2017
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% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]	Racc. 1 - Perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Racc. 1 - [...] Provvedere a una tempestiva attuazione del programma di privatizzazioni e utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
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. [...]	Racc. 1 - [...] Trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.
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. [...]	Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale. [...]
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. [...]	Racc. 2 - [...] Potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione. [...]
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. [...]	Racc. 2 - [...] Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche. [...]
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza	Racc. 2 - [...] Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.
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.	Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.
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. [...]	Racc. 4 - Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. [...]
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.	
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Racc. 4 - [...] Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.