ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **4-*bis***

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

(Articoli 7, comma 2, lettera b)*, e 10-*bis *della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni)*

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

(RENZI)

Trasmessa alla Presidenza il 28 settembre 2016

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 7

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA » 13

II. QUADRO MACROECONOMICO ..... » 21
II.1 Lo scenario macroeconomico internazionale .. » 21
II.2 L'economia italiana, recenti andamenti ..... » 27

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO ..... » 45
III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente ..... » 45
III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica ..... » 55
III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL ..... » 64
III.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti ..... » 69
III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2016 ..... » 72
III.6 Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico e privatizzazioni ..... » 76
III.7 Le regole di bilancio per le amministrazioni locali ..... » 80

IV. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA ..... » 83
IV.1 Le raccomandazioni del Consiglio ..... » 83
IV.2 Le principali iniziative in risposta alle raccomandazioni ..... » 83

APPENDICE ..... » 117

Tavola A1 Effetti del D.L. n. 18/2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A2 Effetti del D.L. n. 59/2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A3 Effetti della L. n. 112/2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A4 Effetti del D.L. n. 67/2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A5 Effetti del D.L. n. 113/2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A6 Cronoprogramma per le riforme

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica	*Pag.*	16
Tavola II.1	Esogene internazionali	»	24
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale .	»	40
Tavola II.3	Impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale	»	43
Tavola II.4	Quadro macroeconomico programmatico	»	44
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)	»	48
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)	»	49
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)	»	50
Tavola III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica	»	58
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo	»	59
Tavola III.4	Misure *una tantum* a legislazione vigente	»	60
Tavola III.5	Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore	»	65
Tavola III.6	Rispetto della regola del debito: configurazione *forward-looking*	»	70
Tavola III.7	Impatto sul rapporto debito/PIL dei sostegni europei	»	72
Tavola III.8	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2016 sull'indebitamento netto della PA	»	73
Tavola III.9	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2016 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore	»	74
Tavola III.10	Proventi da privatizzazioni	»	80
Tavola IV.1	Raccomandazioni per il 2015 e per il 2016	»	84

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Tassi di crescita tendenziali e congiunturali del PIL reale	»	13
Figura I.2	Tassi di crescita del deflatore del PIL e dei prezzi al consumo	»	15
Figura I.3	Indebitamento netto, saldo primario e interessi passivi	»	19
Figura II.1	Commercio mondiale e PMI	»	21
Figura II.2	Tasso di cambio dollaro/euro e prezzo del Brent	»	23

Figura II.3 La produttività in Italia ..... *Pag.* 33
Figura II.4 Rendimenti giornalieri del FTSE Italia *All-Share Banks* ..... » 34
Figura IV.1 Andamento provvedimenti riferibili ai precedenti esecutivi ..... » 115

INDICE DEI FOCUS

Cap. II Un'analisi preliminare degli effetti dell'uscita del Regno unito dall'UE ..... » 25
Gli scambi commerciali dell'Italia ..... » 28
Recenti tendenze del mercato del lavoro . » 31
Sofferenze bancarie, disponibilità di credito e crescita economica ..... » 34
La validazione delle previsioni macroeconomiche ..... » 39
La revisione delle stime di crescita tendenziali rispetto al DEF e analisi di rischio .. » 41
Cap. III La riforma della programmazione e del bilancio ..... » 51
L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria ..... » 52
Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale ..... » 53
Verifica delle deviazioni significative ..... » 60
Stima del prodotto potenziale, dell'*output gap* e del saldo di bilancio strutturale con il modello alternativo alla metodologia concordata a livello europeo ..... » 62
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano ..... » 66
La riforma del sistema pensionistico ..... » 68
Cap. IV Il Piano Nazionale Industria 4.0 ..... » 93

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'Italia continua lungo il sentiero di ripresa iniziato nel 2014

Il Governo ha operato fin dal suo insediamento per rilanciare la crescita e l'occupazione. Questo obiettivo viene perseguito attraverso un programma pluriennale di riforme strutturali volte a migliorare la competitività del sistema produttivo, il sostegno degli investimenti privati e il rilancio di quelli pubblici, l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e quindi dei consumi, la riduzione delle tasse lungo tutto lo spettro dell'imposizione fiscale - a cominciare dall'abbassamento delle imposte sul lavoro.

Dopo una doppia, profonda recessione nel periodo 2009-2013, la crescita in Italia è tornata positiva nel 2014, ha accelerato nel 2015 e si rafforza nel 2016. Tuttavia il recupero dei livelli di prodotto pre-crisi si sta rivelando più lento di quanto desiderabile. Il ritmo insoddisfacente della ripresa - così come la durezza della recessione - riflette da una parte i ritardi e l'insufficiente azione di riforma dell'economia italiana negli anni precedenti la crisi, che ha solo marginalmente aggredito gli impedimenti alla crescita e dall'altra il tempo necessario affinché le riforme strutturali dispieghino appieno il proprio effetto.

Sulla velocità di ripresa pesa il peggioramento delle prospettive di crescita del prodotto a livello internazionale, che rispetto alle attese appaiono modeste, diseguali e caratterizzate da significativi rischi al ribasso. Nonostante le politiche monetarie fortemente espansive, sulle previsioni di espansione gravano l'eccesso di risparmio e l'insufficiente propensione all'investimento, che si associano a tassi di interesse e d'inflazione su livelli storicamente assai contenuti e prossimi allo zero.

In questo quadro l'Eurozona appare esposta al rischio di prolungata bassa crescita più di altre regioni a causa del più avanzato invecchiamento demografico, del ridotto tasso di innovazione, di aspettative di bassi tassi d'inflazione più diffuse e radicate nei mercati. L'incertezza sulla governance *dell'area, i persistenti squilibri macroeconomici, che riguardano anche paesi tradizionalmente in surplus, e i costi di avvio delle necessarie riforme del sistema finanziario, ostacolano l'auspicata accelerazione della crescita in tempi brevi.*

Per sostenere l'economia globale è indispensabile, come ampiamente riconosciuto dalle istituzioni internazionali, dal G20 e dal G7 che la politica monetaria, la politica di bilancio e le riforme strutturali intervengano contemporaneamente e in modo da sostenersi reciprocamente. Il sostegno coordinato delle diverse componenti della domanda e dell'offerta consentirà di amplificare gli effetti degli interventi congiunturali, e parallelamente di

anticipare quelli degli interventi strutturali. Questi devono sgomberare definitivamente il cammino della ripresa dagli ostacoli regolamentari, burocratici e amministrativi, componendo un sistema dinamico di incentivi a sostegno della crescita potenziale.

Una finanza pubblica a sostegno della crescita, nei saldi e nella composizione

Dall'inizio del suo mandato il Governo ha perseguito il delicato equilibrio tra sostegno alla crescita e consolidamento delle finanze pubbliche, al fine di non scaricare sulle generazioni successive il peso del debito elevato accumulato negli anni passati. Alla luce di un contesto congiunturale più sfavorevole rispetto a quello prospettato ancora pochi mesi fa dalle organizzazioni internazionali, il Governo ha scelto di rimodulare la politica di bilancio in maniera favorevole alla crescita: si è scelto in particolare di intervenire sulle spese e le entrate dando priorità agli interventi che favoriscono investimenti e produttività, pur continuando nel processo di consolidamento.

Nel 2016 l'indebitamento netto si attesta al 2,4 per cento del PIL, sostanzialmente in linea con la previsione formulata nel DEF (2,3); nel 2017 si conferma in riduzione al 2,0 per cento. Il saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico è in linea con un percorso di consolidamento delle finanze pubbliche che colloca l'Italia tra i paesi più virtuosi dell'Eurozona.

Questo risultato è reso possibile dalla prosecuzione del processo di revisione della spesa, che ha liberato le risorse necessarie alla strategia di riduzione delle imposte, a cominciare dal costo del lavoro; con riferimento al 2016 si tratta di circa 25 miliardi di euro di risparmi generati grazie alle misure implementate nel 2014 e nel 2015. Gli sprechi si vanno sistematicamente riducendo ma ci sono ancora margini apprezzabili per accrescere ulteriormente l'efficienza dei servizi erogati dalle Amministrazioni pubbliche. La recente riforma del bilancio dello Stato renderà ancor più sostenibile, efficace e trasparente la programmazione della spesa e consentirà di rivedere costantemente le misure adottate in funzione della loro efficacia.

In linea con la riduzione della spesa e delle imposte sui redditi di famiglie e imprese prosegue anche la diminuzione della pressione fiscale. La somma delle diverse riduzioni d'imposta o di misure equivalenti, a partire dagli 80 euro, ha portato la pressione fiscale al 42,1 per cento nel 2016, dal 43,6 del 2013. Dopo i tagli del cuneo fiscale implementati mediante gli interventi sull'Irpef dei lavoratori con i redditi più bassi e la cancellazione della componente lavoro dell'Irap, dopo l'eliminazione della Tasi sulla prima casa che ha effetti redistributivi rilevanti in un Paese dove l'81,5 per cento dei nuclei familiari possiede l'appartamento in cui vive, nel 2017 l'Ires scenderà dal 27,5 al 24 per cento. Ulteriori interventi di riduzione della pressione fiscale verranno realizzati con la prossima Legge di Bilancio: i) disattivando il previsto incremento dell'IVA per l'anno 2017; ii) introducendo ulteriori misure di alleggerimento per le imprese.

Al finanziamento di queste misure contribuisce la strategia di contrasto all'evasione, che privilegia attività in grado di incentivare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili rispetto ai tradizionali interventi di controllo e accertamento ex-post.

Risentendo della minore intensità della ripresa e della debole dinamica dei prezzi il rapporto debito/PIL si porta al 132,8 per cento nel 2016; comincerà a ridursi a partire dal 2017, per raggiungere il 126,6 per cento nel 2019. Resta ferma l'intenzione del Governo di proseguire con il programma di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e di privatizzazioni, frenato quest'anno dalle condizioni di elevata volatilità dei mercati finanziari e dall'esigenza di valorizzare adeguatamente le imprese controllate dallo Stato attraverso piani industriali ambiziosi.

Investimenti e riforme strutturali per una maggiore produttività e capacità competitiva

Tra le misure di sostegno della domanda, particolare enfasi è attribuita agli interventi a favore degli investimenti pubblici e privati, il cui impatto sulla crescita è molto elevato in un ambiente caratterizzato da bassi tassi d'interesse. In particolare gli investimenti in infrastrutture sono in grado di stimolare la domanda e la crescita della produttività in settori diversificati dell'economia e trovano in Europa un contesto favorevole. Al momento l'Italia risulta il secondo paese europeo in termini di investimenti operati tramite il piano Juncker (lo European Fund for Strategic Investment - *EFSI) con 13 progetti finanziati pari a 1,8 miliardi investiti, che presentano un effetto leva pari a 5,7 miliardi.*

Lo sforzo di rilancio degli investimenti pubblici ha prodotto risultati apprezzabili già nel 2015, quando sono risultati in crescita dell'1,2 per cento dopo cinque anni di continua contrazione. La cruciale accelerazione degli investimenti pubblici, tuttavia, non dipende tanto dall'assegnazione di fondi in Legge di Bilancio quanto dall'efficacia delle pubbliche amministrazioni chiamate a far ripartire procedure di stanziamento, spesa e monitoraggio da anni caratterizzate da ridimensionamenti e incertezze. La dinamica degli investimenti pubblici è attesa in crescita anche nel 2016 e nei prossimi anni, collocandosi attorno al 2,3 per cento in media nel periodo 2016-2019: in sostanza in questi anni l'indebitamento viene utilizzato per finanziare gli investimenti fissi, una buona prassi per aumentare la crescita potenziale. Questa impostazione di bilancio di medio periodo incorpora la spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento per i quali il Governo ha ottenuto i margini di flessibilità addizionali previsti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Accanto al rilancio degli investimenti pubblici il Governo considera cruciale per la ripresa della produttività e della competitività il ruolo degli investimenti privati. Per promuoverne una ripresa sostenuta ha adottato diversi provvedimenti nel quadro del programma 'Finanza per la Crescita': i) ha introdotto strumenti agevolativi per gli investimenti in beni strumentali (rifinanziamento della c.d. «Nuova Sabatini» e «super ammortamento») e per le imprese innovative; ii) ha

incoraggiato l'apertura del capitale delle imprese e la loro quotazione in borsa; iii) ha canalizzato il risparmio privato verso l'economia reale italiana per favorire la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione delle imprese; iv) ha riformato il settore bancario, con l'obiettivo di aumentare la dimensione delle banche, renderle più efficienti e ridurne il carico di sofferenze.

Si tratta di misure complementari a interventi già intrapresi di riforma strutturale dell'economia e il cui impatto congiunto sta delineando una nuova politica industriale, che si sostanzia in un aumento della competitività con una logica 'per fattori'.

In questo quadro il Jobs Act *ha migliorato le prospettive di impiego stabile dei lavoratori, rendendo al tempo stesso il mercato del lavoro più flessibile agli aggiustamenti del contesto economico e combinando la riforma degli ammortizzatori sociali con strumenti di politica attiva del lavoro. Con l'obiettivo di contribuire al miglioramento del capitale umano e della capacità competitiva del Paese, la 'buona scuola' aumenta la concorrenza e la flessibilità delle strutture scolastiche contribuendo a stabilizzare i percorsi formativi, incentivando il merito a fronte di più stringenti meccanismi di valutazione dei docenti. La riforma della giustizia ha ridotto il numero dei processi e la loro durata anche grazie allo sviluppo di forme alternative di risoluzione delle controversie. La riforma della pubblica amministrazione sta creando le condizioni per una maggiore efficienza e produttività nel settore pubblico, aumentando la certezza dell'azione dello Stato. Anche la menzionata riforma del bilancio dello Stato lavora a favore della trasparenza, certezza e stabilità dell'azione pubblica.*

Una crescita sostenibile passa attraverso uno sviluppo inclusivo, la gestione sistematica delle emergenze e il rilancio dell'Europa

Per effetto delle misure attuate e in programma si prevede una crescita del PIL per il 2017 dell'1,0 per cento. Affinché tuttavia la politica di bilancio stimoli la crescita e la creazione di occupazione, e le riforme strutturali adottate producano benefici crescenti nel tempo, il Paese ha bisogno di stabilità politica e istituzionale; in tal senso le riforme istituzionali promosse mirano a rendere l'attuale sistema più stabile ed efficiente. In particolare la riforma costituzionale intende snellire il processo legislativo, superando il bicameralismo perfetto e realizzando una più efficiente allocazione delle competenze e una riduzione dei contenziosi tra centro e periferia; la legge elettorale intende garantire governabilità, stabilità e accountability.

La stabilità va peraltro coniugata con un sistema economico inclusivo, in grado di contrastare la disuguaglianza crescente, un impedimento alla crescita più elevata. In questa prospettiva la recente legge delega sulla lotta alla povertà ha introdotto il reddito di inclusione, una misura di sostegno economico accompagnata da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. Non si tratta di una misura assistenzialistica, di un beneficio economico «passivo»: al beneficiario viene chiesto un impegno ad attivarsi sulla base di un progetto personalizzato condiviso con i servizi, che accompagni il nucleo familiare verso l'autonomia. Per l'utilizzo di queste risorse non bisognerà aspettare la

conclusione dell'iter legislativo: il Governo ha nel frattempo ridisegnato il SIA (sostegno per l'inclusione attiva), rendendolo una misura «ponte» fino all'introduzione definitiva del nuovo strumento.

Nella prossima Legge di Bilancio vi saranno interventi di sostegno ai pensionati a rischio di povertà e per favorire la flessibilità d'ingresso nel sistema previdenziale, senza tuttavia modificarne i parametri fondamentali e senza metterne a repentaglio la sostenibilità di lungo termine, che rappresenta uno dei punti di forza delle finanze pubbliche del Paese.

Dopo 6 anni di blocchi resi necessari dalla drammaticità della crisi, si procederà al rinnovo dei contratti nel pubblico impiego con l'obiettivo di valorizzare il merito e favorire l'innalzamento della produttività, in modo da contribuire all'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Oltre agli sforzi per continuare a sostenere crescita e occupazione il governo deve fronteggiare eventi eccezionali di particolare gravità: immigrazione e le conseguenze del sisma del 24 agosto 2016.

Al di là della necessaria ricostruzione delle zone colpite dal terremoto, i tragici eventi succedutisi negli ultimi anni rendono prioritario programmare interventi antisismici per mettere in sicurezza la popolazione, il territorio e il patrimonio abitativo, artistico e culturale del Paese; si tratta anche di asset straordinari per il turismo e il settore agroalimentare, da preservare per le prossime generazioni. In tale ambito rivestono particolare importanza gli interventi di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza dell'edilizia scolastica, un significativo tassello del nuovo investimento nel sistema educativo nazionale avviato con la 'buona scuola' e che simbolicamente testimonia il forte investimento del Governo nelle nuove generazioni e nel futuro del Paese. Come pure riveste importanza decisiva la messa in sicurezza complessiva del territorio attraverso interventi urgenti di risanamento ambientale e idrogeologico.

Sarà anche necessario trovare risposte migliori in Europa oltre che nel nostro paese, ad alcune importanti sfide sistemiche: vengono esemplificate con particolare drammaticità dal fenomeno migratorio senza precedenti al quale la regione è esposta, che sta mettendo a dura prova la tenuta delle frontiere e l'applicazione del Trattato di Schengen.

Una maggiore condivisione degli sforzi - una maggiore solidarietà - finalizzata alla ricezione e gestione dei flussi migratori renderebbe più semplice per l'Europa non solo la sorveglianza delle frontiere, ma anche il rispetto dei diritti e della dignità umani; a fronte inoltre dei significativi investimenti di breve periodo necessari per la gestione dei flussi, gli sforzi comuni genererebbero importanti benefici di lungo periodo sui mercati del lavoro, la sostenibilità dei sistemi previdenziali e le finanze pubbliche dei paesi dell'area.

In considerazione delle esigenze di carattere straordinario, il Governo potrà utilizzare, ove necessario, ulteriori margini di bilancio sino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL per il prossimo anno.

Più in generale, l'efficacia delle politiche economiche nazionali beneficerebbe di un maggiore coordinamento a livello europeo volto ad affiancare la politica monetaria espansiva, messa in campo dalla BCE, con politiche fiscali nazionali coordinate, sostenute in particolare dai paesi che dispongano di sufficienti spazi di bilancio. L'Europa darebbe così un contributo alla propria coesione oltre che di sostegno alla economia globale, mettendo al centro della propria strategia il deciso rilancio della crescita e dell'occupazione.

Pier Carlo Padoan

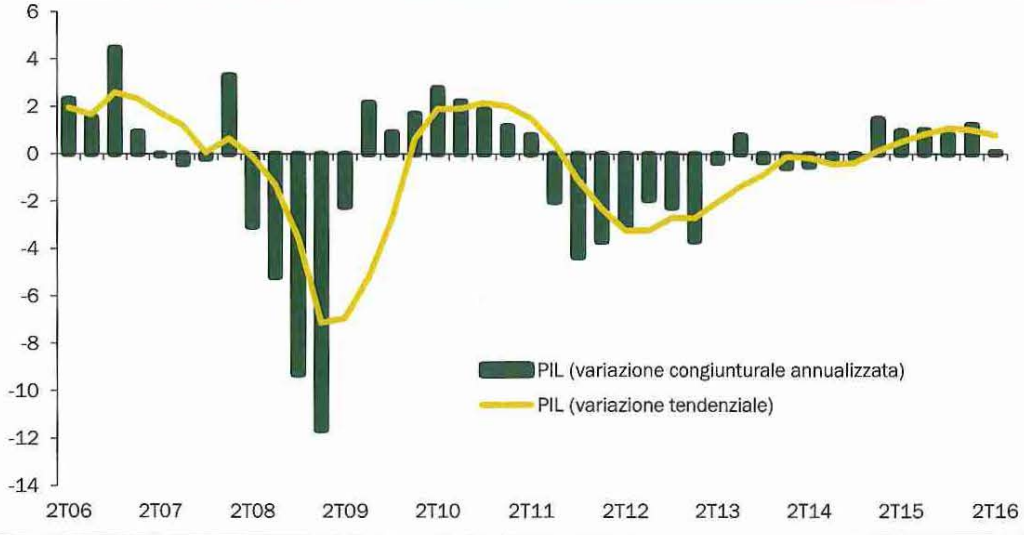
Ministro dell'Economia e delle Finanze

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

Nella presente Nota di Aggiornamento il Governo conferma l'impostazione di politica economica delineata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile, adattandola a un quadro macroeconomico e geopolitico che è divenuto ancor più sfidante. Si sono inoltre resi necessari maggiori sforzi per il rilancio degli investimenti e per le emergenze che il Paese è chiamato ad affrontare in seguito agli eventi sismici e ai forti flussi di immigrazione.

Il 2016 è iniziato positivamente per l'economia italiana, che nel primo trimestre ha registrato un incremento del PIL reale pari allo 0,3 per cento congiunturale, in linea con quanto previsto. L'occupazione è cresciuta a un ritmo sostenuto anche nel secondo trimestre (0,8 per cento congiunturale e 2,0 per cento tendenziale). La crescita del PIL ha invece rallentato. Dal lato dell'offerta, ciò sembra dovuto in larga misura a un minor dinamismo della produzione industriale, mentre l'attività nel settore dei servizi ha continuato a crescere moderatamente. Dal lato della domanda, le esportazioni sono ripartite ma la domanda interna si è indebolita, con una minore dinamica sia dei consumi, sia degli investimenti.

FIGURA I.1: TASSI DI CRESCITA TENDENZIALI E CONGIUNTURALI DEL PIL REALE



Fonte: ISTAT.

Al rallentamento della crescita del secondo trimestre, che è stato comune a tutta l'Area dell'Euro, si sono aggiunti durante l'estate nuovi rischi per la crescita, quali l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, gli eventi politici in

Turchia e una nuova ondata di terrorismo in Europa. La fiducia delle imprese europee ha mostrato segni di tenuta, risultando in miglioramento in luglio e quindi in moderata flessione negli ultimi due mesi. Sembra tuttavia probabile che nel breve andare il ritmo di crescita del PIL italiano possa essere inferiore a quanto previsto in aprile, quando si ritenevano plausibili per la seconda metà dell'anno incrementi trimestrali mediamente pari allo 0,4 per cento.

Tenuto conto di questi fattori, la previsione di crescita del PIL reale per il 2016 è stata abbassata dall'1,2 allo 0,8 per cento[1]. La crescita prevista del PIL nominale si riduce dal 2,2 all'1,8 per cento, a fronte di un'ipotesi di crescita del deflatore del PIL dell'1,0 per cento, invariata rispetto alle attese di aprile.

Per quanto riguarda gli anni successivi, la crescita tendenziale del PIL reale nel 2017, prima della manovra di finanza pubblica che viene delineata in questa Nota di Aggiornamento, scende dall'1,2 per cento del DEF allo 0,6 per cento. Questa riduzione è motivata dalla revisione al ribasso della crescita attesa del commercio internazionale e dall'aspettativa di una maggiore cautela da parte di famiglie e imprese italiane.

L'uscita della Gran Bretagna dall'UE potrebbe influenzare l'economia italiana attraverso quattro canali principali:

- l'andamento dei mercati finanziari, dato anche l'effetto contagio verificatosi in giugno-luglio sulle banche italiane;
- l'impatto dell'incertezza sulla durata e gli esiti del negoziato con l'UE sull'economia britannica unitamente al tasso di cambio della sterlina, i quali si ripercuoteranno, attraverso il commercio internazionale, sull'export italiano;
- le aspettative e le decisioni di investimento e di accumulo di scorte da parte delle imprese europee e italiane;
- l'andamento dei consumi in Italia anche in funzione del canale finanziario (effetto aspettative ed effetto ricchezza).

Nel formulare le nuove previsioni post-*Brexit* per l'Italia si è ipotizzato un periodo di debolezza del tasso di cambio della sterlina che si protragga per tutto il 2017, anche a causa delle misure espansive della *Bank of England*, e sia quindi seguìto da una graduale ripresa della valuta britannica dal 2018 in poi. Come spiegato più in dettaglio nel capitolo II, potrebbero esservi anche impatti sul tasso di cambio dell'euro e sullo spread BTP-Bund, anche se plausibilmente il livello assoluto dei rendimenti risulterebbe inferiore data la forte caduta del tasso sui Bund.

A livello di commercio internazionale, la crescita dei volumi d'importazione mondiali rallenterebbe rispetto al 2015 anziché accelerare come previsto nel DEF dello scorso aprile. Ciò avrebbe ovviamente un impatto negativo sulle esportazioni italiane. Nel complesso, a seconda dell'ampiezza e della durata degli effetti qui

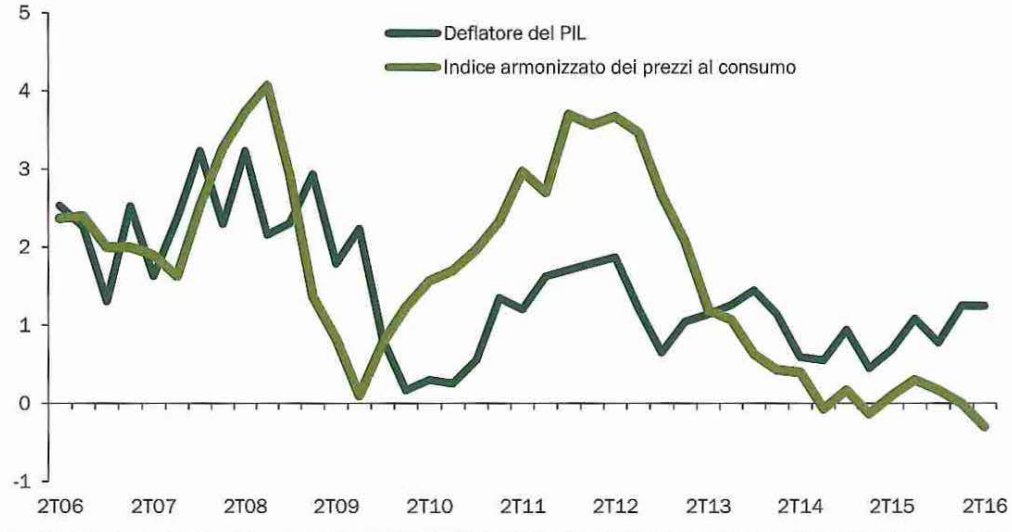
[1] La previsione verrà aggiornata una volta che l'ISTAT pubblicherà la nuova serie di conti trimestrali basati sui dati annuali che sono stati rilasciati il 23 settembre. Questi ultimi indicano un più elevato livello del PIL nel 2014 e 2015. Poiché la stima 2014 è aumentata di più di quella 2015, potrebbero esservi mutamenti nel profilo trimestrale del PIL fino al secondo trimestre di quest'anno. La stima di crescita 2016 potrebbe variare di conseguenza.

accennati, le conseguenze della *Brexit* sull'economia italiana sono complessivamente quantificabili in una forchetta fra 0,5 e 1,0 punti percentuali di PIL complessivi nel biennio 2016-2017.

Alla cosiddetta *Brexit* si sono recentemente aggiunti gli eventi in Turchia e l'ondata terroristica in Europa. La Turchia pesa per circa il 2,4 per cento delle esportazioni italiane, una quota nettamente inferiore a quella del Regno Unito (5,4 per cento) ma non trascurabile. L'1,9 per cento delle importazioni italiane proviene dalla Turchia. Sinora le previsioni di crescita della Turchia sono state riviste al ribasso solo marginalmente, il che comporta un effetto trascurabile sul PIL italiano. Le implicazioni geopolitiche dei recenti eventi sono tuttavia un fattore di rischio non trascurabile su un orizzonte più lungo.

Di fronte a questo mutato quadro internazionale e a segnali di rallentamento della domanda interna, il Governo ha deciso di adottare un'impostazione di politica di bilancio decisamente orientata alla crescita soprattutto in termini di composizione della manovra per il 2017-2019.

FIGURA I.2: TASSI DI CRESCITA DEL DEFLATORE DEL PIL E DEI PREZZI AL CONSUMO (variazioni percentuali a/a)



Fonte: ISTAT.

La previsione programmatica di crescita del PIL reale italiano per il 2017 è posta all'1,0 per cento, 0,4 punti percentuali al disopra dello scenario tendenziale. Il tasso di crescita previsto i due anni successivi è di 1,3 per cento nel 2018 e 1,2 per cento nel 2019, in entrambi i casi 0,2 punti percentuali al disotto della previsione DEF 2016 a causa di un abbassamento della crescita prevista dell'economia mondiale e del commercio internazionale. L'impatto dei fattori internazionali è solo in parte compensato dall'aspettativa e dall'auspicio che le politiche monetarie e fiscali dell'Area dell'Euro rispondano al mutato quadro internazionale tramite un'intonazione più espansiva.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2
Saldo primario	1,6	1,5	1,5	1,7	2,4	3,2
Interessi	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,9	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2
Variazione strutturale	-0,6	0,2	-0,5	0,0	0,5	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,9	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,2	128,7	129,3	129,0	126,8	123,4
Obiettivo per la regola del debito (4)				126,6		
Proventi da privatizzazioni		0,4	0,1	0,5	0,5	0,3
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,4	-1,6	-0,8	0,0
Saldo primario	1,6	1,5	1,5	2,1	2,8	3,4
Interessi	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,0	-0,8	-1,4	-0,8	-0,4	-0,2
Variazione strutturale	-0,6	0,2	-0,5	0,6	0,3	0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,9	132,3	132,8	132,2	129,6	126,1
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,2	128,7	129,3	128,8	126,3	122,9
MEMO: QUADRO PROGRAMMATICO DEF 2016 (aprile 2016)						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
Saldo primario	1,6	1,6	1,7	2,0	2,7	3,6
Interessi	4,6	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,8	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
Variazione strutturale	-0,1	0,2	-0,7	0,1	0,3	0,6
Debito pubblico (lordo sostegni) (5)	132,5	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
Debito pubblico (netto sostegni) (5)	128,8	129,1	129,0	127,5	124,7	120,6
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	1.620,4	1.642,4	1.672,2	1.703,0	1.751,6	1.803,7
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	1.620,4	1.642,4	1.672,2	1.704,1	1.754,9	1.810,0

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Al netto delle una tantum e della componente ciclica.
(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2015 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM. Il livello del rapporto debito/PIL nel 2014 e 2015 include la revisione in aumento del valore nominale del debito (circa 1 miliardo) rispetto all'ultima pubblicazione disponibile, che sarà apportata dalla Banca d'Italia nel Supplemento al bollettino statistico 'Finanza pubblica, fabbisogno e debito' di ottobre. La prossima Notifica dell'ISTAT conterrà dati coerenti con quelli qui anticipati. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, 0,5 per cento del PIL negli anni 2017-2018 e 0,3 per cento del PIL nel 2019, nonché ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato. Inoltre, tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,28 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento del PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente Documento.
(4) Livello del rapporto debito/PIL che assicurerebbe l'osservanza della regola nel 2017 sulla base della dinamica prevista al 2019 (criterio *forward-looking*).
(5) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,42 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL annuo nel periodo 2016-2018 e 0,3 nel 2019.

Per quanto attiene la politica di bilancio, gli obiettivi aggiornati in questo Documento riflettono le nuove valutazioni sulla crescita. Si sono adottate come di consueto stime di crescita potenziale e di *output gap* calcolate secondo la metodologia della Commissione Europea.

Nel Capitolo III del presente documento si presentano stime alternative che suggeriscono un livello dell'*output gap* più ampio rispetto a quello stimato secondo l'approccio adottato dalla Commissione Europea. Queste valutazioni paiono più coerenti con l'andamento effettivo di crescita, occupazione e inflazione nell'economia italiana. Tali stime indicano che l'Italia si porterebbe in prossimità del pareggio di bilancio già nel 2018 e non sarebbe necessario operare un'ulteriore significativa restrizione nell'ultimo anno del periodo, il 2019. Il Governo continuerà ad adoperarsi nelle opportune sedi europee affinché le metodologie di calcolo del prodotto potenziale siano modificate e producano stime più realistiche. Ciò anche al fine di evitare politiche fiscali che ostacolino il ritorno dell'economia europea a un sentiero di crescita sostenuto e più omogeneo fra i paesi membri dell'Area dell'Euro.

Le stime più aggiornate pongono l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2016 al 2,4 per cento del PIL, in aumento di un decimo rispetto al 2,3 per cento previsto nel DEF, a causa della revisione al ribasso della crescita del PIL reale di quest'anno, ma sostanzialmente in linea con la Legge di Stabilità 2016.

L'obiettivo di indebitamento per il 2017 sale dall'1,8 del DEF al 2,0 per cento del PIL, il che implica un indebitamento strutturale dell'1,2 per cento, invariato rispetto al livello stimato per quest'anno. Infatti, l'indebitamento netto tendenziale 2017 è rivisto dall'1,4 del DEF all'1,6 per cento del PIL in conseguenza del peggioramento del quadro macroeconomico. Nella costruzione del quadro programmatico di finanza pubblica, a questa cifra devono essere aggiunti 0,9 punti percentuali di PIL di clausole di salvaguardia che il Governo conferma di voler disattivare. Inoltre, il Governo intende attuare misure programmatiche per la crescita e lo sviluppo economico e sociale, fra cui incentivi agli investimenti, all'innovazione, alla ricerca e sviluppo; supporto alle piccole e medie imprese; maggiori investimenti pubblici; iniziative di sostegno alla famiglia e alle pensioni più basse.

Il nuovo obiettivo di indebitamento richiede pertanto una manovra per il 2017 pari allo 0,5 per cento del PIL, da dettagliare nella Legge di Bilancio. La manovra di finanza pubblica per il 2017 si baserà sia su nuove misure di riduzione strutturale della spesa corrente, sia su misure volte a recuperare base imponibile e ad accrescere la fedeltà fiscale.

Il Governo intende inoltre attuare ulteriori misure volte a mettere in sicurezza il territorio, il patrimonio abitativo e le infrastrutture scolastiche, nonché a gestire il fenomeno migratorio. Il pacchetto di misure per le emergenze costituisce una priorità economica e sociale per il Paese. Esso verrà dettagliato nella Legge di Bilancio 2017.

In considerazione delle pressanti necessità che il Paese deve fronteggiare, l'indebitamento netto per il 2017 potrebbe essere innalzato fino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL. Gli eventuali effetti di stimolo all'attività economica non sono stati inclusi nel quadro macroeconomico programmatico. La crescita effettiva dell'economia italiana nel 2017 e negli anni seguenti potrebbe pertanto eccedere la previsione prudenziale riportata nel presente documento.

Per il biennio 2018-2019, l'andamento dell'indebitamento netto è previsto in forte discesa (-1,2 per cento del PIL nel 2018 e -0,2 per cento nel 2019). Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe al -0,7 per cento del PIL nel 2018 e al -0,2 per cento nel 2019.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, le entrate previste per quest'anno vengono riviste al ribasso, dallo 0,5 allo 0,1 per cento del PIL. Il Governo ha attuato la prevista dismissione del 46,6 per cento di ENAV e ulteriori entrate proverranno da dismissioni immobiliari. Resta ferma l'intenzione di proseguire il processo di privatizzazione, compatibilmente con le condizioni di mercato. Si mantengono le previsioni di introiti da privatizzazioni per i prossimi tre anni.

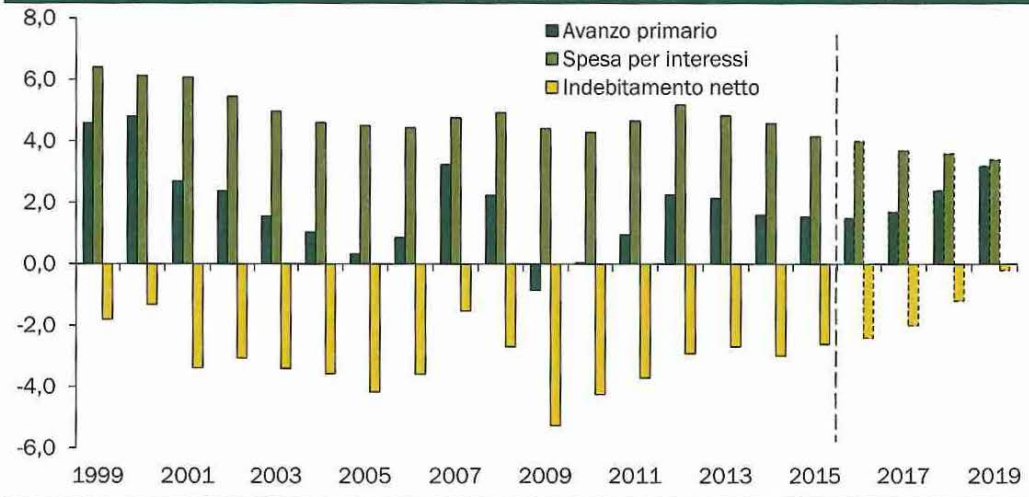
I dati di contabilità nazionale annuale rilasciati dall'ISTAT il 23 settembre, rivedendo al rialzo il livello del PIL nominale, hanno ridotto il rapporto debito/PIL a fine 2015 dal 132,7 al 132,3 per cento. La proiezione del debito pubblico per il 2016 viene tuttavia rivista al rialzo rispetto al DEF, dal 132,4 al 132,8 per cento, a causa della minore crescita del PIL nominale ora stimata e dei minori proventi da privatizzazioni. In parziale compensazione di questi fattori, nel 2016 la spesa per interessi è stata lievemente rivista al ribasso rispetto al DEF e l'effettuazione di emissioni sopra la pari ha prodotto una riduzione di debito pari a circa lo 0,1 per cento del PIL.

Il rapporto debito/PIL è previsto in discesa durante il triennio 2017-2019, scendendo al 126,6 per cento nell'anno finale della previsione secondo lo scenario programmatico. Il Governo mantiene fermo il proprio impegno a perseguire una riduzione più accentuata del debito pubblico in rapporto al PIL nel medio e lungo termine, in funzione non solo di surplus primari più elevati ma anche di un ritorno a più elevati tassi di crescita del PIL nominale. Nello scenario programmatico della presente Nota di Aggiornamento, la crescita nominale del PIL salirebbe al disopra del costo medio di finanziamento a partire dal 2018, e ciò accelererebbe notevolmente la discesa del rapporto debito/PIL[2].

Nel pieno rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche di questa Nota di Aggiornamento sono sottoposte alla validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), l'istituzione fiscale indipendente creata in seno al Parlamento nel 2012 e divenuta pienamente operativa nella seconda metà del 2014. Lo scenario macroeconomico tendenziale per il 2016 e 2017 ha ottenuto la validazione dell'UPB.

[2] Il costo del finanziamento all'emissione è già sceso sotto il tasso di crescita nominale del PIL nel 2015 (0,7 per cento contro 1,4 per cento di crescita). Il costo medio di finanziamento delle Amministrazioni pubbliche è tuttavia risultato pari al 3,2 per cento a motivo dei rendimenti più elevati a cui si emise in passato.

FIGURA I.3: INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E INTERESSI PASSIVI (in % del PIL)



Fonte: ISTAT. Dal 2016 obiettivi programmatici NdA DEF.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato in termini di competenza è determinato nel limite massimo di -40,5 miliardi nel 2017 (in coerenza con un obiettivo di indebitamento netto massimo del 2,4 per cento), -28,1 miliardi nel 2018 e -9,7 miliardi nel 2019. Il corrispondente saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato in termini di cassa è determinato nel limite massimo di -103,9 miliardi nel 2017, -78,3 miliardi nel 2018 e -58,1 miliardi nel 2019.

A completamento della manovra di bilancio 2017-2019, il Governo conferma, quali collegati alla decisione di bilancio, i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici.

PAGINA BIANCA

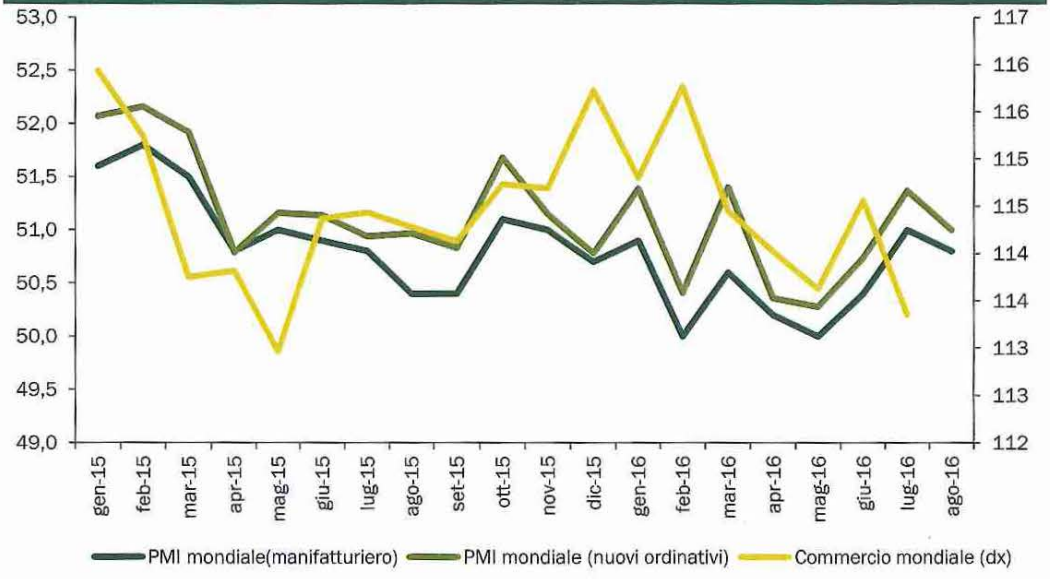
II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

La congiuntura europea ed internazionale si è indebolita a partire dai mesi primaverili nonostante l'attenuazione delle tensioni sui mercati finanziari e la riduzione della volatilità sui prezzi delle materie prime. La fase di bassa crescita del secondo trimestre appare ancora connessa con la stagnazione del commercio mondiale. La crescita delle importazioni delle economie asiatiche ha continuato a decelerare e mentre è proseguita la crisi in alcuni paesi produttori di *commodity*, in altri (ad esempio la Russia) sembrano esserci segnali di miglioramento. Gli indicatori congiunturali non forniscono segnali di rafforzamento ciclico ed il consolidamento della crescita mondiale resta prevalentemente legato alle politiche monetarie espansive; nel frattempo è aumentata l'attenzione sul ruolo delle politiche fiscali. L'economia globale, come prospettato dai principali previsori internazionali, difficilmente accelererà nella seconda parte del 2016.

L'andamento del commercio mondiale nella prima metà del 2016 è stato contraddistinto da una tendenza negativa. Secondo i più recenti dati del *CPB* olandese, a luglio gli scambi internazionali di beni in volume hanno registrato un decremento congiunturale (-1,1 per cento m/m, dopo l'aumento di giugno), più pronunciato per i paesi emergenti (-2,0 per cento m/m) rispetto alle economie avanzate (-0,5 per cento m/m); per l'Area dell'Euro la variazione risulta stabile.

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



Fonte: Thomson Reuters Datastream.

Di conseguenza, l'acquisito per i primi sette mesi dell'anno è pari al -0,2 per cento, il che lascia presumere che il 2016 potrebbe registrare una variazione del commercio globale al di sotto dell'1,0 per cento, decisamente inferiore alla media di lungo periodo. Un tale risultato confermerebbe la presenza di un'elasticità del commercio mondiale al PIL scesa, da alcuni anni, a valori inferiori all'unità. Si nota qualche segnale di possibile ripresa; in agosto, il PMI mondiale ha registrato il secondo miglioramento consecutivo; se questa tendenza dovesse proseguire si potrebbe assistere a una graduale ripresa del commercio a cavallo del nuovo anno.

Negli Stati Uniti, dopo un primo trimestre a 0,8 per cento congiunturale annualizzato, la crescita del PIL nel secondo trimestre è lievemente accelerata (1,1 per cento). L'economia è stata trainata principalmente dalle esportazioni e dai consumi delle famiglie, mentre la domanda aggregata è stata frenata dalle importazioni, dagli investimenti e dalle scorte. La crescita dell'economia statunitense è attesa proseguire nei prossimi mesi a ritmi moderati. Il mercato del lavoro è vicino al pieno impiego, con un tasso di disoccupazione al 4,9 per cento, mentre continuano la riduzione delle risorse inutilizzate e il graduale rialzo dei salari. Con questo quadro interno, e tenendo conto delle incertezze che caratterizzano lo scenario internazionale, le aspettative dei mercati si sono riorientate verso rialzi di tassi contenuti che in ogni caso non si verificherebbero prima delle elezioni presidenziali di novembre.

In Giappone, le attese di un incremento del PIL nel secondo trimestre sono state deluse dai dati ufficiali: la crescita congiunturale ha segnato il passo dopo lo 0,5 per cento dei primi tre mesi dell'anno. Gli investimenti residenziali, favoriti dai tassi di interesse negativi, gli investimenti pubblici e i consumi privati sono stati i principali fattori della crescita. Le esportazioni e gli investimenti privati non residenziali hanno invece mostrato un andamento negativo. Nel periodo più recente, la produzione industriale ha rallentato, ma le stime per i mesi estivi e autunnali sono più incoraggianti. Anche le notizie relative al mercato del lavoro sono positive: gli ultimi dati disponibili (luglio) segnalano, infatti, che il tasso di disoccupazione è sceso al minimo dell'ultimo ventennio (3 per cento). Ciò si è riflesso parzialmente nella spesa delle famiglie che, sebbene ancora in diminuzione su base annua è migliorata più di quanto atteso rispetto a giugno. L'apprezzamento dello yen occorso a partire dai mesi estivi e la stagnazione della crescita si sono tradotti in un'inversione di tendenza dell'inflazione *core*, che è tornata a scendere. La politica monetaria espansiva si è sinora dimostrata insufficiente a sostenere crescita e inflazione. La politica fiscale torna quindi ad essere centrale per il 2016-2017 ma resta incerto se riuscirà ad avere effetti duraturi sull'accelerazione della crescita.

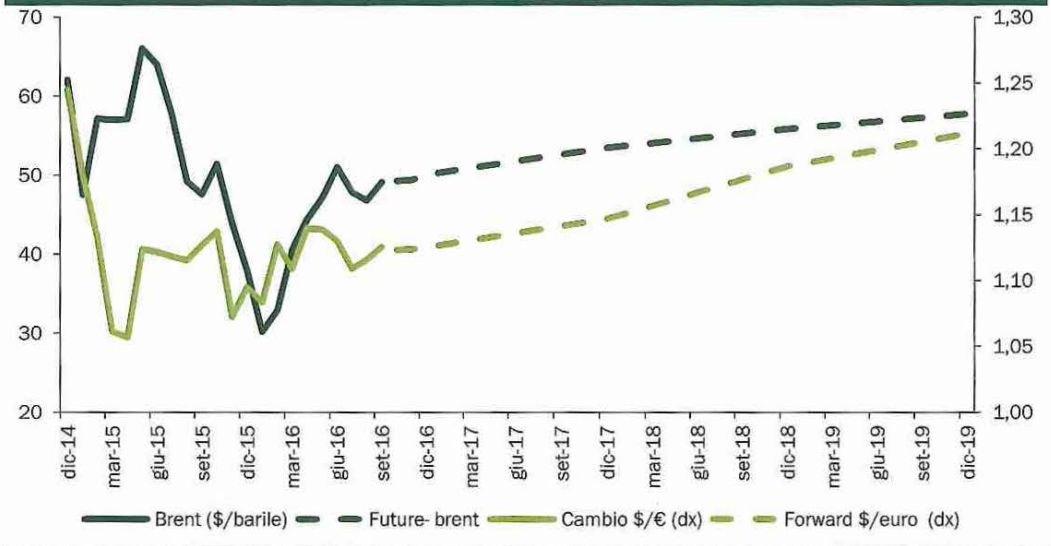
Nell'economia cinese continua la transizione verso un sistema economico maggiormente basato sui servizi e sui consumi; la decelerazione in atto anche negli ultimi dati trimestrali sarebbe coerente, come sostiene il Fondo Monetario Internazionale (FMI), con tale processo. Permane la debolezza della domanda estera: le esportazioni ad agosto sono diminuite per il nono mese consecutivo, il che ha influito negativamente sul mercato del lavoro, inducendo le imprese a posticipare le nuove assunzioni. In ogni modo, secondo il governo nazionale gli attuali ritmi di crescita sarebbero adeguati a raggiungere l'obiettivo stimato per il 2016. Per la seconda parte dell'anno le prospettive sembrano più incoraggianti: nei mesi estivi è infatti tornata ad espandersi la produzione del manifatturiero che ad agosto ha accelerato al ritmo più sostenuto degli ultimi due anni, anche se la

crescita del settore rimane inferiore rispetto ai tassi di espansione registrati nell'ultimo ventennio.

Il PIL nell'Area dell'Euro ha mostrato una decelerazione nel secondo trimestre (0,35 per cento t/t dopo lo 0,6 per cento nei primi tre mesi dell'anno); il rallentamento era in buona parte atteso. I timori che nell'immediato la ripresa possa essere compromessa dalla debolezza dei mercati finanziari (legata anche alla *Brexit*) si sono ridimensionati. Pur restando ancora possibili impatti su esportazioni e investimenti dell'area, i fondamentali dell'economia e la domanda interna dovrebbero sostenere la stabilizzazione della ripresa. Dal dettaglio nazionale, emerge ancora una volta un quadro eterogeneo con l'ampliarsi del rischio di ulteriori divergenze internamente all'Area dell'Euro. La Spagna e la Germania sono i paesi con le economie più dinamiche, sebbene anch'esse in rallentamento. I più recenti dati di produzione industriale, infatti, segnalano un indebolimento anche in Germania. Nel complesso, gli indicatori per l'Eurozona suggeriscono un'ulteriore moderazione della crescita per i prossimi mesi. Le nuove previsioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e della Banca Centrale Europea (BCE) sono caratterizzate da lievi revisioni al ribasso.

La situazione economica continua a essere monitorata dalla BCE. La decelerazione prefigurata dai principali indicatori congiunturali potrebbe indurre ulteriori interventi espansivi di politica monetaria, che dovranno comunque essere soppesati rispetto al rischio di aumentare le distorsioni connesse ad un eccesso di liquidità nel sistema. A dicembre sono attese decisioni e chiarimenti rilevanti circa il comportamento della politica di *Quantitative Easing* (QE) in vista della scadenza di marzo 2017.

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



Fonte: Thomson Reuters Datastream, Bloomberg.

Il permanere di un eccesso di offerta di petrolio sui mercati internazionali nel presente e nel breve medio periodo spingono a ritenere che le quotazioni del Brent si avvicineranno ai 60$/b, come attesta la corrispettiva curva dei tassi *future*. Per quanto riguarda il tasso di cambio dollaro/euro, la crescita meno forte

del previsto dell'economia americana e l'atteggiamento più cauto adottato dalla Fed nell'aumento del tasso di *policy*, hanno portato a una certa stabilità nel rapporto tra le due valute. La curva dei tassi *forward* suggerisce un leggero apprezzamento dell'euro nel corso del prossimo anno (1,14 €/$), arrivando ad un valore di 1,21 a fine periodo. L'ipotesi tecnica adottata alla base delle nuove previsioni di crescita per l'Italia prevede la costanza del livello dell'euro pari alla media dei dieci giorni lavorativi precedenti la *cut-off date* delle esogene internazionali.

Nell'insieme, il quadro internazionale sottostante la Nota di Aggiornamento è leggermente meno favorevole rispetto a quello del DEF (Tavola II.1). In particolare, rispetto alle tendenze del prossimo triennio, si rileva una revisione al ribasso della crescita ipotizzata per il commercio mondiale di 0,9 punti percentuali nel 2016 (al 2,1 per cento) e di 1,2 punti percentuali nel 2017 (al 2,6 per cento). Tuttavia, la revisione per la domanda mondiale pesata per l'Italia è decisamente inferiore.

TAVOLA II.1: ESOGENE INTERNAZIONALI

	2016		2017		2018-2019	
	DEF 2016	Nota Agg.	DEF 2016	Nota Agg.	DEF 2016	Nota Agg.
Commercio internazionale (variazioni percentuali)	3,0	2,1	3,8	2,6	4,7	3,8
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	39,4	46,6	45,7	52,5	48,9	56,1
Cambio dollaro/euro	1,10	1,12	1,09	1,13	1,09	1,13

Per il petrolio, si assume un prezzo medio annuo di 46,6 dollari al barile nel 2016, che salirebbe a 52,5 dollari al barile nel 2017. Si ipotizza, infine, un marginale apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro a 1,12 nel 2016 e nel 2017 (a 1,13)[1]. Anche le previsioni per il periodo 2018-2019 sono riviste al ribasso per il commercio mondiale in linea con i principali previsori internazionali mentre si segnala un graduale incremento del prezzo del petrolio.

I rischi associati allo scenario internazionale sono ancora prevalentemente al ribasso. La ripresa economica fragile, i bassi tassi di inflazione nei paesi industrializzati e l'incerta dinamica dei mercati emergenti, nonostante una certa stabilizzazione della crescita cinese, continuano a rappresentare fattori di rischio. A questi si aggiungono le tensioni geopolitiche accentuate dai recenti avvenimenti nei mesi estivi e il rischio che, cessata la spinta propulsiva dei bassi prezzi delle *commodity*, la congiuntura internazionale registri nei prossimi mesi un'ulteriore decelerazione. Pesano sulle aspettative anche gli imminenti incerti risultati delle elezioni negli Stati Uniti e gli effetti di medio termine di difficile quantificazione della *Brexit*.

Sul fronte dei rischi positivi si collocano invece i possibili effetti espansivi sull'import dei paesi emergenti di una ripresa delle quotazioni delle *commodity*; un ruolo favorevole giocherebbero gli effetti 'inflattivi' su crescita e prezzi, la stabilizzazione dei mercati finanziari e l'allentamento delle condizioni del credito.

[1] Per il cambio dollaro/euro si fa riferimento all'ipotesi tecnica della media dei dieci giorni lavorativi terminanti il 31 agosto 2016. Per il prezzo del petrolio, si fa riferimento ai *futures* al 31 agosto.

Una crescita economica maggiore del previsto porterebbe ad una riduzione dei tassi di indebitamento e all'avvio di un ciclo positivo.

FOCUS

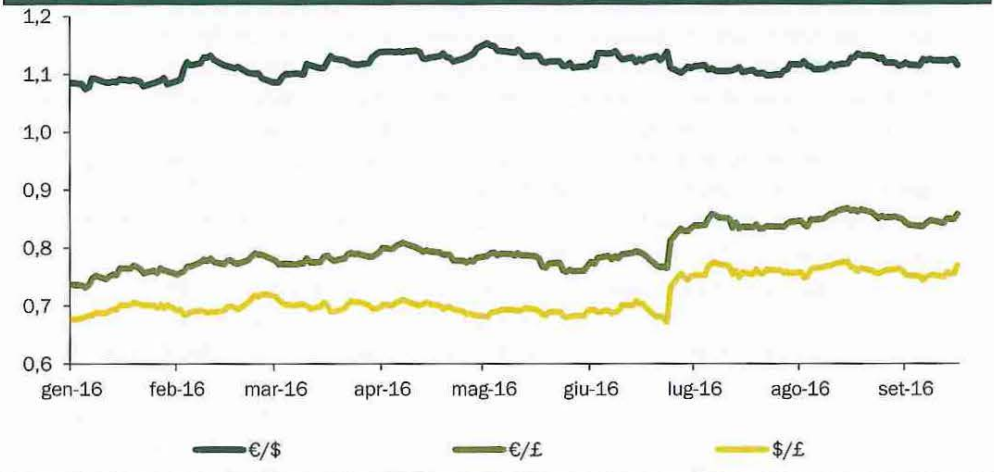
Un'analisi preliminare degli effetti dell'uscita del Regno Unito dall'UE

Nello scenario internazionale, l'evento più inatteso degli ultimi mesi è stato senz'altro l'esito del voto britannico che ha sancito l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (UE). A tre mesi di distanza, la cosiddetta *Brexit* si continua a qualificare come un fenomeno in divenire, la struttura delle relazioni di lungo termine tra Regno Unito e UE e la misura in cui gli scambi finanziari e commerciali ne risulteranno influenzati saranno molto probabilmente chiare solo tra alcuni anni. Agli effetti destabilizzanti del referendum, si aggiunge l'aumento dell'incertezza generato sugli orientamenti politici degli altri paesi europei e sulla loro propensione ad assumere in futuro indirizzi maggiormente protezionistici e nazionalisti. Sebbene la reazione dei mercati finanziari allo *shock* iniziale sia stata ordinata, l'impatto ultimo della scelta britannica rimane poco chiaro.

Le analisi antecedenti al referendum inglese stimavano che gli effetti della *Brexit* si sarebbero trasmessi attraverso molteplici canali all'UE e a livello globale. L'intensità dell'effetto, inoltre, si sarebbe modificata in base all'orizzonte temporale considerato (i.e. effetti di breve e di medio-lungo termine). I principali canali di trasmissione evidenziati dalle varie analisi erano i seguenti: i) commerciale, ii) finanziario e iii) 'politico' legato alla forte incertezza generata sul futuro dell'Unione Europea e del mercato unico.

Effetti di breve. Gli *effetti* immediati *one shot* hanno riguardato in misura maggiore i mercati. Il canale finanziario, infatti, ha coinvolto principalmente la dinamica del cambio, dei corsi azionari e dei tassi di interesse a livello internazionale. Dopo un primo periodo di elevata volatilità, segnato da un prevedibile effetto di *flight to quality*, da un aumento degli *spread* dei paesi periferici e da tensioni sui mercati borsistici, il quadro finanziario sembra essersi stabilizzato. Per ciò che riguarda il tasso di cambio (Figura R.1), dopo un iniziale deprezzamento della sterlina di quasi il 10 per cento nei confronti delle principali valute, il cambio si è sostanzialmente stabilizzato intorno ai valori di inizio luglio.

FIGURA R.1: TASSO DI CAMBIO TRA LE PRINCIPALI VALUTE E LA STERLINA



Fonte: Bloomberg.

Le quotazioni degli asset finanziari nelle piazze di Londra e di *Wall Street* hanno in buona parte recuperato lo *shock* del referendum; per ciò che riguarda gli Stati Uniti, il principale listino azionario ha addirittura toccato un massimo storico ad agosto. Fanno eccezione le azioni del comparto bancario-finanziario, penalizzate delle aspettative sull'indebolimento della profittabilità del settore anche alla luce di cambiamenti della regolamentazione.

La Tavola R.1 riporta le variazioni percentuali dei principali indici azionari e *commodities* rispetto al 23 giugno, prima della diffusione dei risultati referendum. Il FTSE MIB e l'EUROSTOXX50, frenati dal settore bancario-finanziario e assicurativo, a fine settembre sono rimasti ancora al di sotto del livello pre-referendum pur avendo assorbito gradualmente il calo iniziale. Lo S&P500 e il FTSE100 hanno più che compensato le iniziali perdite. L'oro, si è confermato il principale bene rifugio, mentre il petrolio dal referendum a fine settembre ha subito il clima di incertezza, appesantito dalla nota questione sull'eccesso di scorte.

TAVOLA R.1: VARIAZIONI PERCENTUALI DEI PRINCIPALI INDICI AZIONARI E *COMMODITIES*

	FTSE MIB	EUROSTOXX50	S&P500	FSTE 100	Petrolio	Oro
Ad un giorno dal referendum (24 giugno - 23 giugno)	-12,5	-8,6	-3,6	-3,1	-4,9	4,7
Ad un mese dal referendum (25 luglio - 23 giugno)	-7,1	-2,1	2,6	5,9	-13,1	4,7
A due mesi dal referendum (23 agosto - 23 giugno)	-6,6	-1,5	2,8	7,9	-4,0	6,4
A tre mesi dal referendum (16 settembre - 23 giugno)	-9,9	-3,4	1,2	5,9	-12,6	4,3

Fonte: Bloomberg.

A seguito di *Brexit*, la *Bank of England* (BoE) ha tagliato i tassi di *policy*, rafforzato il QE e intrapreso una serie di misure ulteriori per supportare la fiducia dei mercati. I premi al rischio si sono ridotti, a metà settembre il rendimento sui Gilts a 10 anni è sceso di 50 punti base rispetto allo scorso giugno 2016. Lo *spread* del BTP contro il Bund a 10 anni si è ridotto da 162 punti base dello scorso 27 giugno, prima dei risultati del referendum, a fino ad un minimo di 113 punti base a metà agosto, per poi risalire a 128 punti base di recente.

Inoltre, all'attenzione degli analisti finanziari ci sono anche le recenti tensioni sul mercato immobiliare britannico. Nei giorni immediatamente successivi all'esito del referendum, sette grandi fondi di investimento attivi nel settore hanno dapprima sospeso i rimborsi, salvo poi riprendere gradualmente i pagamenti ai clienti in uscita. Un rallentamento del settore potrebbe ragionevolmente dar luogo ad una caduta dei prezzi, ad una riduzione delle concessioni di mutui ipotecari e ad un aumento dei mutui in sofferenza. D'altra parte per quanto riguarda i principali centri urbani, come Londra, gli analisti si attendono che un deprezzamento della sterlina possa portare ad un rinnovato interesse degli investitori esteri. Nel complesso, si può ipotizzare un indebolimento del mercato degli immobili commerciali e residenziali, ma la sua entità dipenderà in larga misura da modalità e tempistica dell'uscita della Gran Bretagna dalla UE.

Per quel che riguarda il **canale commerciale**, nel breve periodo, l'impatto maggiore sarebbe potuto derivare dalla prevedibile contrazione delle importazioni britanniche legata ad una possibile recessione economica e dall'andamento del cambio. Tuttavia, a consuntivo degli ultimi tre mesi, la reazione dell'economia al referendum sulla *Brexit* è stata migliore delle attese. Gli effetti sui flussi commerciali sono stati marginali e accompagnati da un moderato ulteriore deprezzamento della sterlina. Il mercato del lavoro si è mostrato resiliente, il tasso di disoccupazione si è stabilizzato al 4,9 per cento, il valore più basso da settembre 2005, e le prime indicazioni sui consumi privati hanno registrato oscillazioni solo parzialmente legate all'impatto del voto sulla fiducia delle famiglie. A luglio, l'andamento della produzione manifatturiera ha confermato il proseguimento della crescita del secondo trimestre. Le indagini congiunturali, che il mese precedente avevano risentito dell'impatto mediatico della *Brexit*, ad agosto sono tornate ai livelli antecedenti al referendum.

Il moderato effetto di breve termine è stato favorito da tre fattori: i) la fase di incertezza politica è stata ridotta al minimo (la crisi di Governo è stata risolta rapidamente), ii) il nuovo

Governo ha manifestato un atteggiamento attendista (contrariamente alle aspettative che ciò avrebbe avuto effetti negativi prolungando l'incertezza, questo orientamento ha ridotto la volatilità delle attese, suggerendo che ci sarebbe stata una transizione graduale e non un cambiamento repentino), iii) la reazione di politica economica tesa a contrastare l'impatto negativo sulla domanda è stata coerente (taglio dei tassi ufficiali, ripresa degli acquisti di titoli di stato ed eliminazione delle politiche di bilancio restrittive annunciate dal governo Cameron).

Effetti di medio lungo termine. Gli effetti per l'economia italiana, attraverso il canale commerciale, dipenderanno in parte da come si assesteranno gli equilibri di scambio con l'Unione. Nel medio periodo, si potrebbe verificare una riduzione nei flussi di commercio di beni e servizi la cui entità nel tempo può variare a seconda degli accordi di interscambio messi in atto tra Regno Unito e UE (e con il 'resto del mondo'). Rimangono indeterminati gli effetti di medio termine sugli investimenti diretti per l'incertezza normativa e il possibile aumento delle barriere commerciali e finanziarie che si verificherà nei prossimi anni. Si deve sottolineare che l'UE rimarrà il mercato più ampio del mondo e il maggiore *trading partner* del Regno Unito.

La *Brexit* avrà degli effetti dinamici e le relazioni di lungo termine tra Regno Unito e UE saranno indeterminate per un lungo periodo. Il voto non è stato solo il sintomo dell'attenuazione del *consensus* sui benefici dell'integrazione economica in periodi protratti di bassa crescita ma potrebbe catalizzare spinte protezionistiche anche negli altri paesi dell'Unione. Nonostante questi rischi gli accordi tra UE e Regno Unito dovrebbero ricomporsi, per perseguire un mutuo interesse, in maniera da evitare un elevato aumento delle barriere commerciali, finanziarie ed economiche.

Dall'integrazione commerciale intra e extra UE deriva un *trade off*: i benefici economici sono associati a costi 'politici' in termini di rinuncia a gradi di sovranità nazionale. Una possibile opzione per il Regno Unito a seguito dell'uscita dal mercato unico potrebbe essere quella di adottare il 'modello norvegese'. Questa scelta minimizzerebbe i costi commerciali ma implicherebbe di continuare a contribuire al *budget* dell'UE per circa l'83 per cento della quota attualmente pagata come Stato membro, nonché il rispetto della regolamentazione UE (senza avere però potere decisionale nella sua definizione). Una seconda opzione potrebbe essere l'adozione del 'modello svizzero' con negoziazioni bilaterali con l'UE e il pagamento del 40 per cento di quanto attualmente pagato per avere libero accesso al solo mercato dei beni UE (verrebbe escluso però l'accesso al mercato dei servizi un comparto in cui il Regno Unito esporta intensamente). Un'ultima opzione potrebbe essere quella di partecipare agli scambi internazionali in qualità di membro dell'OMC. Questa scelta darebbe maggiore autonomia al paese al prezzo però di una riduzione del volume degli scambi anche qualora il Regno Unito decidesse di abolire tutte le tariffe. La *Brexit*, pur attribuendo la possibilità al Regno Unito di negoziare autonomamente accordi individuali con paesi non UE, potrebbe ridurne il suo potere contrattuale soprattutto nel confronto con quello di uno Stato Membro dell'UE.

II.2 L'ECONOMIA ITALIANA, RECENTI ANDAMENTI

Nel corso del 2016 la crescita dell'economia italiana, in fase di ripresa dal 2014, è rallentata. Se nel primo trimestre la variazione del PIL sul trimestre precedente è stata ancora soddisfacente (0,3 per cento) e in linea con le attese, nel secondo la crescita è stata piatta; resta positivo (0,8 per cento) il dato su base annua. In particolare, la dinamica congiunturale delle principali componenti del PIL ha visto una contrazione della domanda interna, che ha fornito un contributo negativo alla crescita e un miglioramento della domanda estera netta.

I dati relativi ai primi sei mesi dell'anno confermano un comportamento sostanzialmente positivo dei consumi privati; tuttavia nel secondo trimestre si è

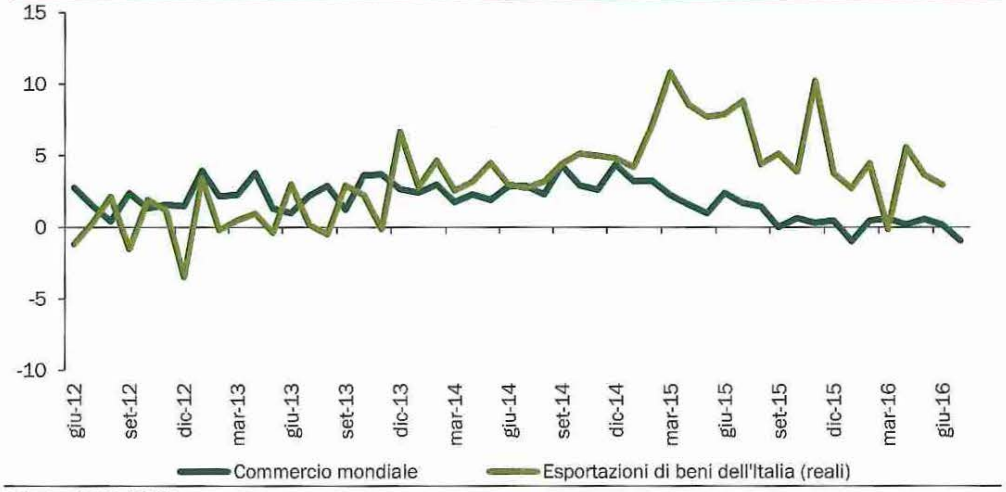
registrata una frenata degli acquisti di beni durevoli, in particolare di autovetture, compensata solo in parte da una maggiore domanda dei beni semidurevoli. Gli investimenti, che fino agli inizi del 2016 avevano beneficiato della forte ripresa della componente dei mezzi di trasporto, nel secondo trimestre hanno avuto una performance deludente. Gli investimenti in macchinari e attrezzature non hanno mostrato l'abbrivio atteso, mentre quelli relativi al settore delle costruzioni stanno lentamente riportandosi su un sentiero di crescita positivo. Le esportazioni in termini di volumi sono cresciute come previsto, pur in presenza di un contesto internazionale poco favorevole. Come risultato, nei primi sette mesi del 2016 l'avanzo commerciale è salito a 31,1 miliardi; al netto dell'energia, il surplus è di circa 46 miliardi (in linea con il dato del 2015). Nello stesso periodo, le partite correnti della bilancia dei pagamenti hanno mostrato un andamento favorevole (surplus di 29,4 miliardi, in aumento di 13 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2015).

FOCUS

Gli scambi commerciali dell'Italia

Il commercio internazionale ha continuato a rallentare nella prima metà del 2016, a causa del peggioramento del contesto economico nei paesi emergenti e in quelli produttori di beni energetici. La tendenza è confermata anche dagli ultimi dati in volume di luglio (-1,1 per cento m/m).

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



Fonte: CPB, ISTAT.

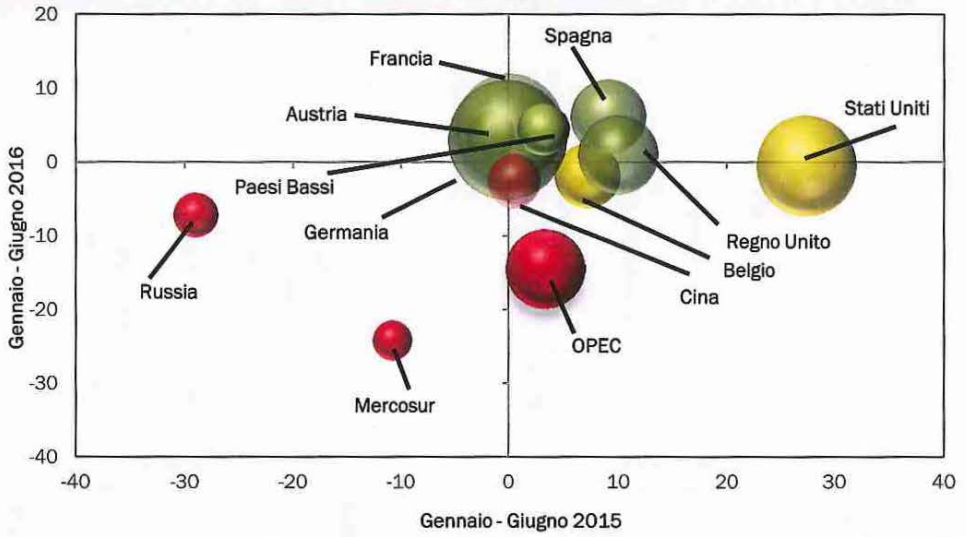
Sempre in termini di volumi, il comportamento delle esportazioni italiane è stato comunque soddisfacente (Figura R.1).

Nella prima metà del 2016, i dati in valore delle esportazioni italiane sono risultati stabili rispetto allo stesso periodo dell'anno passato, mentre le importazioni sono diminuite del 2,9 per cento. L'area extra-europea è stata determinante per la debole performance di entrambi i flussi commerciali (-3,9 per cento per le esportazioni; -8,8 per cento per le importazioni), mentre le esportazioni verso i paesi dell'Ue sono risultate più robuste (3,1 per cento) rispetto alle importazioni (1,3 per cento).

La Figura R.2 rappresenta le variazioni medie semestrali delle esportazioni verso i principali paesi e/o aree rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente del 2015 (asse orizzontale) e del 2016 (asse verticale). In particolare, si osserva che le esportazioni verso gli Stati Uniti e la Cina hanno mostrato un leggero peggioramento, e in generale si osserva una

attenuazione della crescita dell'export. Tra i paesi produttori di energia, sono migliorate le vendite verso la Russia (il ritmo di contrazione ha iniziato ad attenuarsi), contrariamente a quanto verificatosi con i paesi dell'OPEC e del Mercosur.

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



Nota: Le bolle verdi indicano i paesi verso cui le esportazioni sono cresciute nell'intervallo 1,1/6,2 per cento nella prima metà del 2016; quelle gialle rappresentano i paesi in cui si rileva una diminuzione al di sotto del -2,0 per cento; quelle rosse in cui la diminuzione è all'interno dei valori -2,5/-24,1 per cento. La dimensione delle bolle rappresenta il peso del paese sulle esportazioni dell'Italia.
Fonte: ISTAT.

Analizzando i dati disaggregati per raggruppamenti principali di industrie (RPI), dal lato delle esportazioni si rilevano andamenti favorevoli per i beni strumentali e di consumo (rispettivamente 1,8 e 1,5 per cento rispetto alla prima metà del 2015). Il ritmo di crescita dei beni intermedi ha invece mostrato una lieve flessione (-0,4 per cento); rimangono negative le variazioni tendenziali per i beni energetici (-29,5 per cento). Per le importazioni, i beni d'investimento hanno presentato l'incremento più rilevante (7,0 per cento), seguiti dai beni di consumo (1,3 per cento). Il settore dell'energia ha mostrato la contrazione più ampia (circa il 31 per cento); i prodotti intermedi hanno registrato una flessione contenuta (-2,9 per cento). L'avanzo commerciale è pari a 23,3 miliardi.

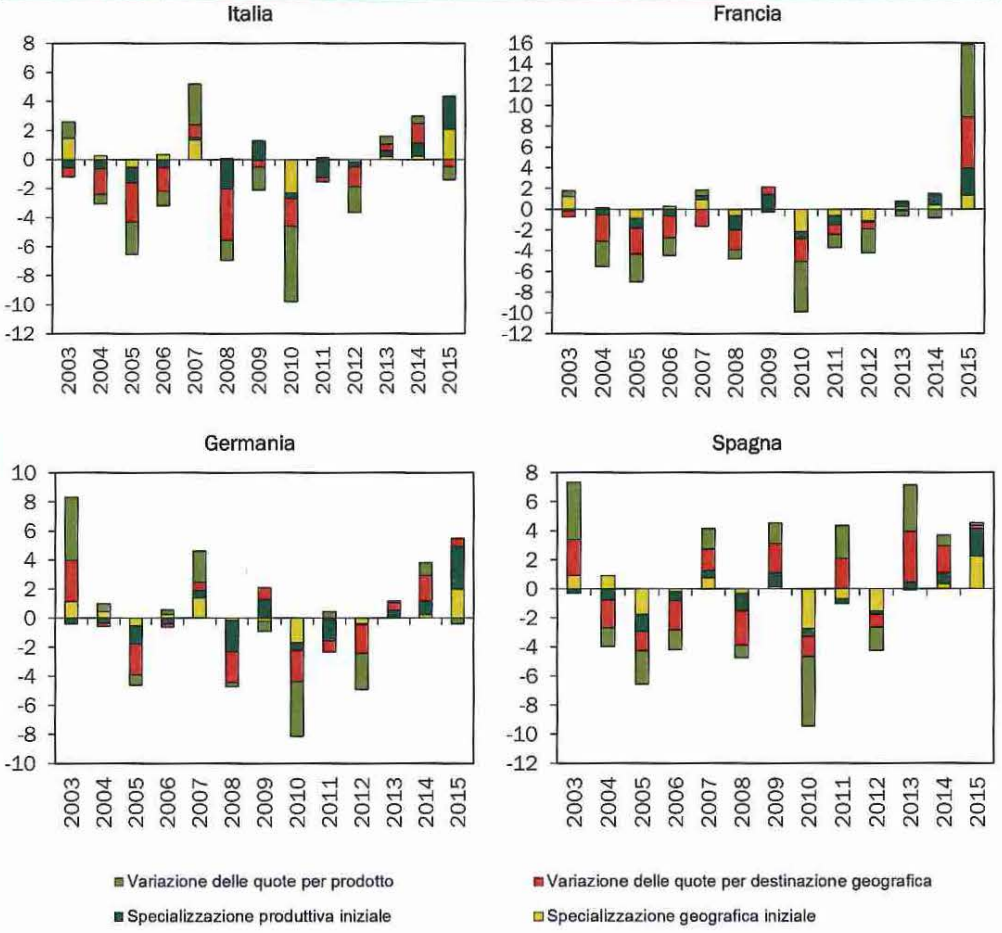
Gli ultimi dati di luglio mostrano entrambi i flussi commerciali in diminuzione rispetto allo stesso mese del 2015, con un maggior peso dell'area extra-europea sulla riduzione degli acquisti rispetto alle vendite.

Considerando la posizione dell'Italia nel contesto internazionale, la quota media delle esportazioni in valore sul totale del commercio internazionale è risultata pari al 3,1 per cento negli ultimi tre anni. Nel primo semestre del 2016, la quota è lievemente aumentata (3,2 per cento) rispetto allo stesso periodo del 2015 (+0,2 punti percentuali), principalmente in relazione ai cambiamenti della domanda mondiale[2]. Infatti, da un lato le basse quotazioni dei beni energetici hanno favorito i paesi a prevalente specializzazione manifatturiera, dall'altro le economie emergenti hanno ampliato la loro domanda di beni di consumo.

[2] Considerando i maggiori paesi europei, le quote di mercato in rapporto alle esportazioni mondiali, rispetto alla prima metà del 2015, sono aumentate per la Germania di 0,6 punti percentuali (al 9,4 per cento), mentre rimangono sostanzialmente stabili (+0,1 punti percentuali) per la Francia (3,5 per cento) e per la Spagna (2,0 per cento).
Fonte: WTO, Short-term trade statistics, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm

Ulteriori considerazioni si possono trarre dalla *Shift and Share Analysis* (SSA)[3] che consente di valutare la più recente performance dei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna) nei mercati internazionali[4].

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



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

Nel 2015, si evidenzia un miglioramento per tutti i quattro paesi rispetto all'anno precedente. Riguardo all'Italia, nel periodo 2013-2015: i) in termini cumulati, la specializzazione produttiva dell'Italia non spinge più in direzione della diminuzione delle

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

[4] L'analisi è basata sui dati disponibili (90 per cento del totale) nella banca dati UNComtrade al 14 settembre 2016.

quote di mercato; ii) sembra cessata la perdita di quote di mercato relativamente ai prodotti in cui l'Italia è specializzata (per quest'aspetto l'impatto negativo più forte si era visto nel 2010); iii) considerazioni simili valgono per la capacità di guadagnare (o perdere) quote nei diversi mercati di destinazione; nel periodo 2013-2014 l'Italia ha mostrato miglioramenti non trascurabili; iv) si nota chiaramente come nel 2015 l'orientamento prevalente delle esportazioni italiane verso la UE abbia giovato perché in tale zona si è verificato un minore rallentamento del commercio. Tendenze simili per il triennio si notano, anche negli altri paesi europei, e le maggiori somiglianze sono con la Germania.

Il mercato del lavoro ha proseguito la sua fase espansiva beneficiando della riforma del *Jobs Act* e della decontribuzione per i nuovi assunti. Con il venir meno di una buona parte degli incentivi sui contributi, l'occupazione nei primi due trimestri dell'anno ha continuato a crescere, sia pure a tassi inferiori al 2015. Nel secondo trimestre sono proseguiti i segnali di miglioramento della domanda di lavoro da parte delle imprese e si è ridotto il ricorso alla Cassa Integrazione.

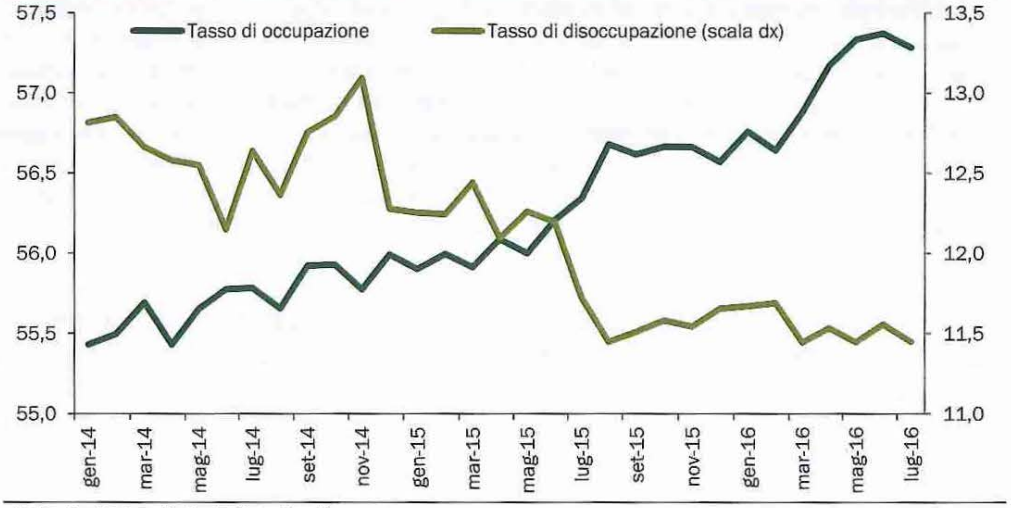
FOCUS

Recenti tendenze del mercato del lavoro

Nel complesso, i dati statistici disponibili confermano che è in corso un processo di miglioramento qualitativo dell'occupazione attribuibile sia alla ripresa economica che agli incentivi ed ai provvedimenti in materia di mercato del lavoro. Tale processo per ora è più evidente per le qualifiche elevate, meglio retribuite e istruite, rispetto a quelle meno qualificate, a bassa remunerazione e con un livello di istruzione inferiore. Al contempo, si consolida il processo di terziarizzazione dell'economia, con una perdita in termini relativi di occupazione nell'industria in senso stretto ed un incremento nei servizi. Il processo di riassorbimento della disoccupazione, dopo le eccezionali performance dello scorso anno, è stato attenuato da un aumento del tasso di partecipazione. Si registra, comunque, una riduzione della disoccupazione giovanile.

Nei mesi più recenti si è verificata un'attenuazione della dinamica del processo di creazione di posti di lavoro; resta confermato, tuttavia, un andamento decisamente positivo. I guadagni in termini di posti di lavoro e di cambiamenti nella struttura dell'occupazione si sono ormai consolidati e non si notano arretramenti malgrado i minori sgravi contributivi messi in campo quest'anno rispetto al 2015.

FIGURA R.1: ANDAMENTO DEI TASSI DI OCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE



Nota: Dati mensili destagionalizzati
Fonte: elaborazioni MEF su dai RFL-ISTAT.

Andamenti complessivi del mercato. Nel primo semestre 2016 il numero complessivo di occupati è aumentato in misura pari all'1,4 per cento rispetto all'anno precedente, in accelerazione rispetto all'ultimo semestre del 2015. Nella prima metà del 2016 l'occupazione è cresciuta una volta e mezzo più del PIL, a fronte di una elasticità apparente di appena 0,7 registrata nel triennio di crisi 2012-2014[5]. Il tasso di occupazione si è così attestato al 57,0 per cento, ritornando quasi al valore della seconda metà del 2009 (57,2 per cento). Nel contempo il tasso di disoccupazione è sceso all'11,6 per cento (-0,7 punti percentuali rispetto al 2015), nonostante l'incremento del tasso di partecipazione (+0,6 punti annuali), senza il quale il calo della disoccupazione sarebbe stato anche maggiore.

Differenze di genere ed età. In termini di composizione per genere, la prima metà del 2016 ha confermato l'inversione di tendenza rispetto alla crisi, con un incremento dell'occupazione maschile maggiore di quella femminile (+1,6 e +1,2 per cento, rispettivamente per uomini e donne). In termini di età, i dati dell'ISTAT indicano una crescita dei posti di lavoro nella fascia di età di quanti hanno 55 anni e più (+4,4 per cento), per costoro si riscontra anche un aumento dell'offerta di lavoro, associato sia all'innalzamento dell'età pensionabile che all'invecchiamento della popolazione (+0,6 punti, l'incremento dell'incidenza degli over-49 sul totale della popolazione con 15 anni e più). Si nota anche una buona performance per i lavoratori di età compresa tra 15 e 24 anni (+10,3 per cento nel 2016) evidenziando un netto recupero dei livelli occupazionali. In particolare, il tasso di disoccupazione giovanile, pur rimanendo estremamente elevato, si è ridotto di 4,2 punti percentuali rispetto ad un anno fa, scendendo al 37,5 per cento nel primo semestre 2016.

Differenze per livello di istruzione e qualifica. In termini di titolo di studio, nel primo semestre 2016 l'occupazione è aumentata soprattutto per i laureati (+3,3 per cento annuale), a fronte di una diminuzione per gli *unskilled* (-0,6 per cento); anche i *medium-skilled* (+1,9 per cento) sono aumentati. Dai dati trimestrali dell'ISTAT emerge che le professioni qualificate e tecniche (+2,0 per cento annuale nel primo semestre 2016), nonché gli impiegati e addetti al commercio e ai servizi (+1,9 per cento) sono cresciuti in misura maggiore. In diminuzione sono risultati gli operai e gli artigiani (-0,5 per cento nel primo semestre 2016), pur con segnali di ripresa rispetto al quarto trimestre 2014. Infine, il personale non qualificato ha mostrato una maggiore volatilità chiudendo il primo semestre 2016 ad un valore pari alla media (+2,4 per cento). La tendenza ad un incremento della domanda di lavoro per le fasce più qualificate sembra ormai consolidata ed è inglobata nelle previsioni disponibili. Ad esempio, secondo le proiezioni *Excelsior* di Unioncamere nel periodo 2016-2020 il fabbisogno di figure *high-skilled* (+29,0 per cento) delle imprese crescerà maggiormente delle figure *medium-skilled* (+16,0 per cento) e *low-skilled* (+21,0 per cento).

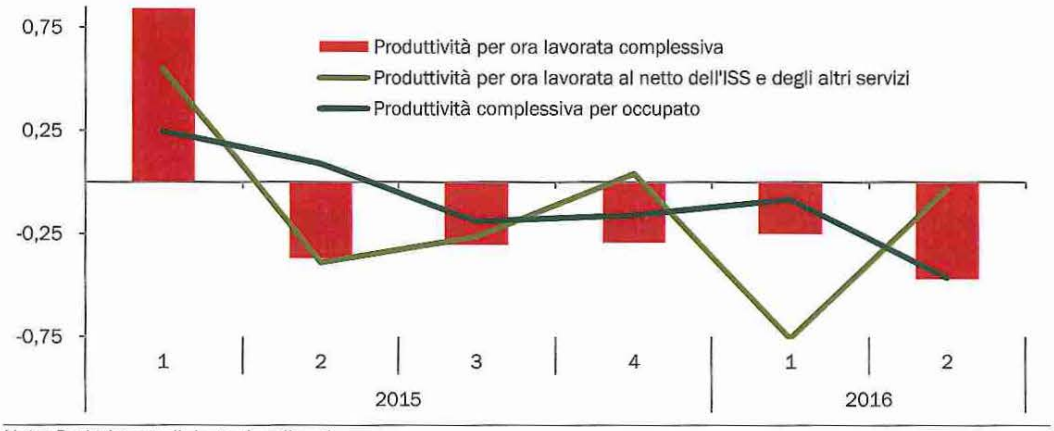
Le tipologie contrattuali e le retribuzioni. All'incremento occupazionale hanno continuato a contribuire maggiormente i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato (+2,2 per cento nel primo semestre 2016 vs. +0,5 per cento nel primo semestre 2015) rispetto a quelli a tempo determinato (+1,6 e +3,4 per cento, rispettivamente). L'occupazione indipendente ha fatto, invece, registrare una lieve contrazione (-0,4 per cento). Per il lavoro a tempo parziale si è rilevato un incremento annuale del 3,4 per cento nel primo semestre 2016. Il lavoro a tempo pieno, invece, si è attestato al +1,0 per cento. I contratti a tempo parziale nel 2016 rappresentavano il 38,5 per cento delle nuove attivazioni, con un incremento tendenziale di 2,0 punti rispetto al 2015.

La produttività oraria del lavoro in Italia, in leggero recupero nella fase inziale della ripresa, dalla seconda metà del 2015 è tornata a scendere, con maggiore intensità nel secondo trimestre del 2016. Una parte del calo è legata ad effetti di composizione con intensa creazione di lavoro in settori poco produttivi; è stato molto forte, ad esempio, il calo nel comparto delle attività artistiche, di

[5] Questa parte dell'analisi è stata effettuata sui profilo dei dati trimestrali diffusi in data 2 settembre.

intrattenimento ed altri servizi (-2,1 per cento per ora lavorata). Di più difficile interpretazione la variazione negativa della produttività nell'industria in senso stretto (-1,1 per cento): nel secondo trimestre si è, invero, assistito ad un calo del valore aggiunto settoriale; tuttavia si è anche verificata una riduzione nell'utilizzo della cassa integrazione e quindi ad un riassorbimento della manodopera. Al netto di questi due comparti, la produttività sarebbe scesa solo di 3 centesimi t/t.

FIGURA II.3: LA PRODUTTIVITÀ IN ITALIA (variazioni congiunturali)



Nota: Dati trimestrali destagionalizzati.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – Conti Economici Trimestrali.

Nella prima parte del 2016 il costo del lavoro delle imprese dell'industria e dei servizi di mercato ha registrato una variazione nulla su base annua, molto contenuta anche la dinamica congiunturale; oltre alla moderazione salariale, a tale esito ha contribuito la riduzione consistente degli oneri sociali associata agli incentivi per le nuove assunzioni. Come risultato congiunto del costo del lavoro e della produttività, l'evoluzione del costo del lavoro per unità di prodotto è stata piuttosto contenuta.

L'inflazione è rimasta in territorio negativo fino ai mesi estivi; il calo sensibile dei prezzi energetici incide ancora in maniera rilevante sul dato tendenziale. La dinamica dei prezzi al consumo ha toccato un minimo in aprile per poi risalire lievemente e rimanere stabile al -0,1 per cento in termini tendenziali in luglio e agosto. In agosto anche l'inflazione di fondo ha decelerato (0,4 per cento da 0,6 per cento su base annua). Diverso il comportamento del deflatore del PIL che è cresciuto ad un tasso maggiore, fino al primo trimestre dell'anno. L'andamento difforme tra le due variabili è legato al miglioramento delle ragioni di scambio verificatosi con la caduta delle quotazioni del petrolio: il deflatore delle importazioni ha mostrato variazioni negative spingendo verso l'alto il deflatore del PIL. Non sussistendo ormai brusche e rilevanti variazioni dei prezzi dei prodotti energetici importati, nel prosieguo dell'anno si dovrebbe verificare una convergenza tra le dinamiche congiunturali delle due variabili (inflazione al consumo e crescita del deflatore del PIL).

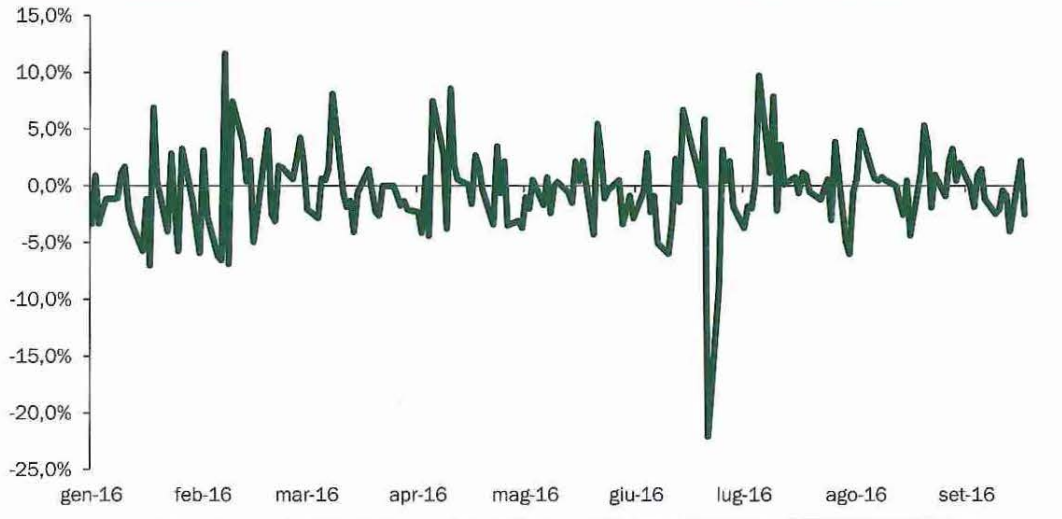
L'offerta di credito al settore privato è gradualmente aumentata nel corso del 2016. Le indicazioni più favorevoli provengono dall'offerta alle famiglie, in territorio positivo dalla metà del 2015, mentre i prestiti concessi alle società non finanziarie hanno sostanzialmente smesso di contrarsi. In merito alla qualità del

credito, il rapporto tra le sofferenze e l'ammontare complessivo dei prestiti si è pressoché stabilizzato.

Il settore bancario italiano è all'attenzione dei mercati internazionali a seguito dell'insieme di tensioni interne e internazionali che pesano sul comparto. Una riduzione generalizzata dei tassi d'interesse, che ne mina la profittabilità, coinvolge tutto il settore bancario europeo e la questione ha preso ulteriore vigore a seguito del risultato del referendum britannico e degli stress test pubblicati dalla *European Banking Authority* (EBA) a fine luglio.

Attualmente le aspettative degli analisti sui tassi di *policy* restano basse e stabili così come quelle sulla curva dei rendimenti. La performance del settore bancario in tutta Europa ha risentito del quadro descritto. L'indice FSTE Italia *All-Share Banks* ha perso la metà dal valore di inizio anno e quasi un quinto della capitalizzazione dal giorno precedente al referendum sulla *Brexit*. Solo nel giorno successivo al referendum, l'indice ha perso oltre il 20 per cento.

FIGURA II.4: RENDIMENTI GIORNALIERI DEL FTSE ITALIA ALL-SHARE BANKS



Fonte: Thomson Reuters Datastream.

In un momento in cui i valori di mercato sono bassi, gli istituti italiani si confermano solidi e ben capitalizzati. Salvo un'unica eccezione, le banche italiane hanno superato gli stress test dell'EBA pubblicati lo scorso 29 luglio.

FOCUS

Sofferenze bancarie, disponibilità di credito e crescita economica

I dati più recenti di fonte Banca d'Italia indicano che la crescita del credito bancario è tornata in terreno positivo dopo quattro anni di contrazione. Trattasi tuttavia di lieve crescita, più evidente per i crediti alle famiglie che alle imprese[6]. Considerato che da fine 2011 al secondo trimestre di quest'anno il credito bancario si è contratto di oltre 4 punti percentuali, mentre il PIL nominale è cresciuto dell'1,6 per cento, l'intensità di credito dell'economia italiana si è fortemente ridotta.

Vi è un'ampia evidenza a sostegno della tesi che la crisi del debito sovrano del 2011 abbia causato una forte restrizione del credito in Italia, e che ciò abbia aggravato la recessione.

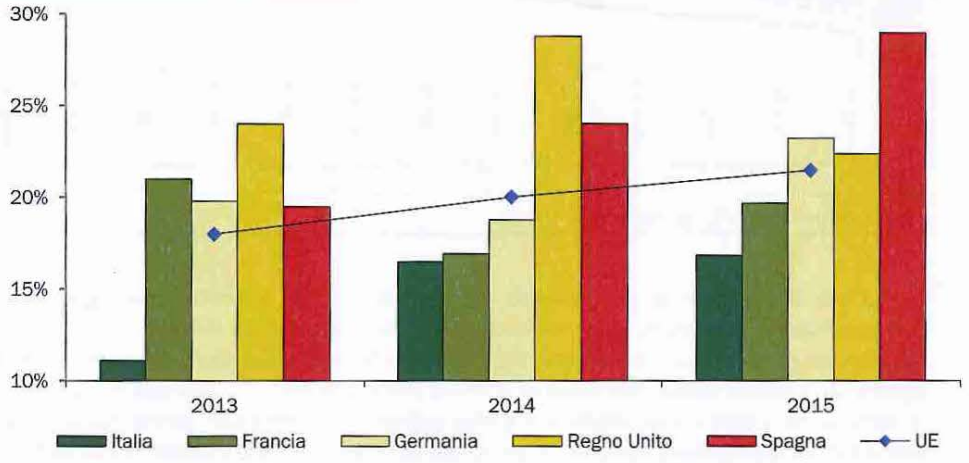
[6] Si fa riferimento alle consistenze corrette per le cartolarizzazioni. Cfr. Banca d'Italia, Supplementi a Bollettino Statistico, Moneta e Banche, Settembre 2016.

Guardando avanti, la questione cruciale è se permanga ancor oggi una carenza di credito e se essa sia un freno rilevante all'attività economica, il che spiegherebbe almeno in parte la debolezza della ripresa economica sin qui segnalata dai dati di contabilità nazionale.

Le indagini sia presso le banche[7], sia presso le piccole e medie imprese (PMI) non finanziarie[8], indicano che nel periodo 2014-2016 la disponibilità di credito per le aziende italiane è gradualmente migliorata. La Figura R.1 riporta alcuni i risultati dell'indagine BCE sulle variazioni nelle condizioni di accesso al credito delle PMI nell'Area dell'Euro.

Oltre a segnalare un minor costo del credito bancario, nell'ultimo triennio una quota crescente delle PMI che hanno richiesto un prestito afferma che le condizioni di credito sono migliorate negli ultimi sei mesi. La Figura R.1 mostra come l'Italia, pur migliorando in linea con il trend degli altri Paesi dell'UE a 28, rimanga in posizione svantaggiata. Nelle ultime due rilevazioni, il 15 per cento circa del totale delle PMI percepisce un miglioramento nelle condizioni di credito ricevute, a fronte di una media europea di circa il 20 per cento.

FIGURA R.1: PERCEZIONE DELLE CONDIZIONI DI ACCESSO AL CREDITO NELL'UE



Note: la figura riporta le percentuali di imprese che percepiscono un miglioramento nelle condizioni di credito negli ultimi sei mesi, sul totale delle imprese che hanno richiesto un prestito.

Fonte: elaborazioni MEF su dati BCE.

Anche le indagini presso le medie e grandi imprese italiane di fonte ISTAT e Banca d'Italia forniscono indicazioni più positive che in passato da parte delle imprese non finanziarie (con l'eccezione significativa delle imprese delle costruzioni)[9].

Il livello delle sofferenze in Italia è in fase di graduale stabilizzazione con dinamiche che variano all'interno dei vari settori di attività. La Figura R.2 mostra l'evoluzione della quota di sofferenze sul totale dei prestiti erogati in alcuni tra i principali settori. I dati sono resi disponibili dalla Banca d'Italia[10].

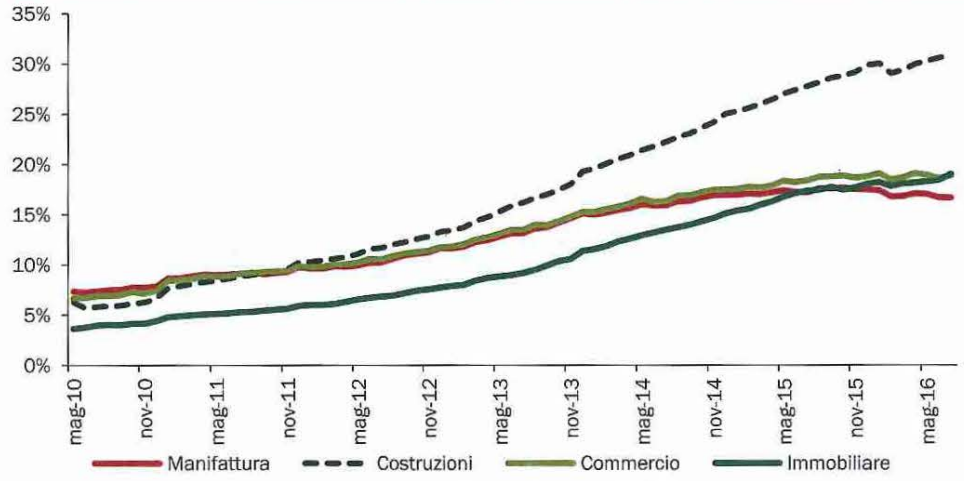
A partire dalla fine del 2010, la quota dei prestiti in sofferenza sul totale di quelli erogati ha iniziato ad aumentare in modo costante e trasversale in tutti i settori.

Un primo rallentamento del tasso di crescita nei settori della manifattura e del commercio è visibile a partire dall'inizio del 2014. In entrambi i settori, le rilevazioni più recenti mostrano come le sofferenze sia siano chiaramente stabilizzate nel corso del 2015 cui è seguita una

[7] Banca d'Italia e Banca Centrale Europea, Indagine sul Credito Bancario, Luglio 2016.
[8] Banca Centrale Europea, Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area, Giugno 2016.
[9] Banca d'Italia, Indagine sulle Aspettative d'Inflazione e Crescita, Giugno 2016; ISTAT, Fiducia dei Consumatori e delle Imprese, Giugno 2016.
[10] Banca d'Italia, Supplementi a Bollettino Statistico, Moneta e Banche, Settembre 2016.

inversione di tendenza nel caso della manifattura. Nell'ultimo anno anche il settore immobiliare mostra un rallentamento nel tasso di crescita delle sofferenze, mentre il settore delle costruzioni conferma le difficoltà degli ultimi anni con una quota di prestiti in sofferenza ancora in crescita rispetto al totale dei prestiti erogati.

FIGURA R.2: EVOLUZIONE DELLE SOFFERENZE SUL TOTALE DEI PRESTITI PER SETTORE



Fonte: elaborazioni MEF su dati Banca d'Italia.

La Tavola R.1 riporta le consistenze dei prestiti e delle sofferenze a luglio 2016 nei principali settori di attività. A fronte di un livello di prestiti totali in linea tra il settore delle costruzioni e quello del commercio (con circa 140 miliardi di euro erogati), quest'ultimo riporta un livello di sofferenze totali di quasi la metà, con circa 27 miliardi di euro. In termini di sofferenze, il settore immobiliare è sostanzialmente in linea con quello del commercio in termini di incidenza delle sofferenze sul totale dei prestiti. Infine l'industria manifatturiera si conferma in una situazione di consolidato recupero, con circa 35 miliardi di sofferenze a fronte di oltre 200 miliardi di prestiti erogati.

In tutti i settori la quota delle sofferenze sul totale dei prestiti è al di sotto del 20 per cento, salvo che nel settore delle costruzioni in cui il rapporto è di circa 30 punti percentuali.

TAVOLA R.1: PRESTITI E SOFFERENZE PER SETTORE (consistenze totali in milioni di euro a luglio 2016 salvo ove non diversamente indicato)

	Manifattura	Costruzioni	Commercio	Immobiliare
Prestiti totali	210.746	139.314	142.308	114.392
Sofferenze totali	35.107	43.102	26.880	21.776
Rapporto percentuale	*16,7*	*30,9*	*18,9*	*19,0*

Fonte: Banca d'Italia.

Restano tuttavia due ordini di preoccupazioni circa l'andamento futuro del credito all'economia e della crescita del prodotto interno lordo.

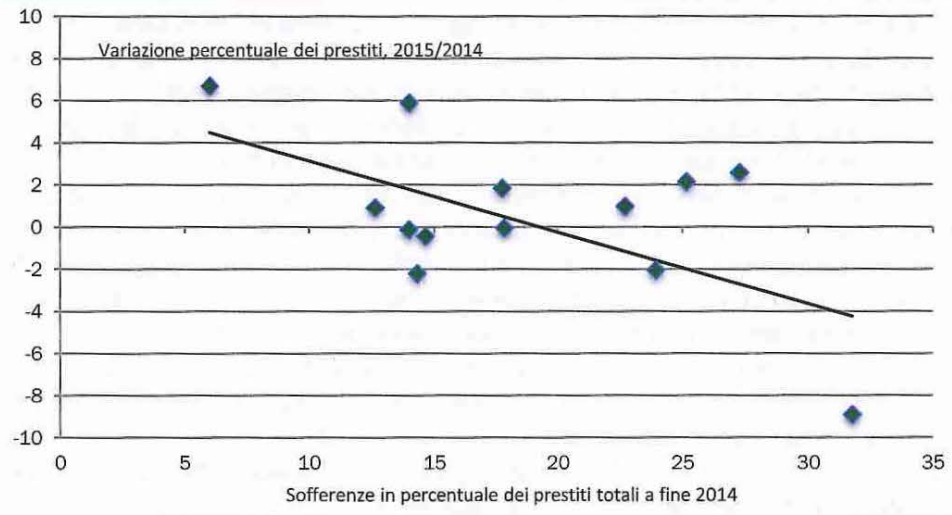
In primo luogo, con riferimento non solo ad alcuni casi emblematici, ma anche a tutto il sistema bancario, si ritiene da più parti che l'elevata incidenza delle sofferenze sui prestiti all'economia delle banche italiane (17,8 per cento) sia un forte freno all'attività di erogazione di nuovo credito. L'operazione di dismissione di crediti in sofferenza (e di conseguente ricapitalizzazione) recentemente annunciata dalla terza banca italiana, se imitata in altri casi ove necessario, dovrebbe portare ad un graduale miglioramento della disponibilità di credito all'economia. Tuttavia la questione è se questo processo stia

avvenendo con la dovuta rapidità e se, una volta conseguito un livello di sofferenze 'fisiologico', le banche riprenderebbero a prestare in modo più dinamico.

La seconda preoccupazione concerne le banche di minori dimensioni, non coperte dai recenti stress test dell'EBA e dal processo SREP della BCE. Tali banche contano per il 27 per cento dell'attivo del sistema bancario italiano. Le imprese loro clienti sono per la maggior parte PMI. Le riforme delle banche popolari e del credito cooperativo introdotte nel 2015-2016 hanno segnato un deciso passo avanti verso la ristrutturazione del settore. Tuttavia vi sono motivi di ritenere che la crisi economica degli ultimi anni abbia visto l'intrecciarsi di problemi nell'economia reale e nel settore bancario, in un intreccio che deve ancora essere pienamente risolto, anche attraverso una riduzione dei crediti in sofferenza a livelli considerati fisiologici.

Con riferimento alla prima questione, si è condotto un esercizio in cui viene analizzata empiricamente la dinamica del credito bancario al livello delle singole istituzioni creditizie onde verificare se vi siano evidenze che le legano l'erogazione di credito allo stock di sofferenze. Considerando le 13 maggiori banche italiane, sembra esservi una chiara correlazione negativa fra stock iniziale di sofferenze e variazione del credito in un determinato periodo. La Figura R.3 contiene uno *scatter plot* ed una linea di regressione che mette in relazione lo stock di sofferenze a fine 2014 alla variazione dei prestiti nell'anno 2015. Le banche con sofferenze più elevate hanno generalmente ridotto maggiormente lo stock di prestiti in essere.

FIGURA R.3: RELAZIONE TRA LO STOCK DI SOFFERENZE E CREDITO



Fonte: elaborazioni MEF su dati di bilancio 2015 e Banca d'Italia.

È evidente che la variazione del credito erogato da una banca dipende non solo dalla sua volontà di prestare, ma anche dalla domanda della clientela. Dato che il mercato del credito è segmentato, un elevato livello di sofferenze indica non solo politiche di erogazione poco avvedute in passato da parte di talune banche, ma anche una situazione ancora critica nelle fasce di clientela e nelle realtà locali in cui quelle banche sono maggiormente radicate. In tal caso, la dismissione di prestiti in sofferenza e la ricapitalizzazione potrebbero non risultare sufficienti a stimolare una forte ripresa del credito all'economia.

Le due variabili sono co-determinate, poiché in pratica le banche sono meno propense a prestare a settori o regioni più suscettibili di entrare in sofferenza. La crisi di determinate industrie e distretti causa l'aumento delle sofferenze, ma una volta che le sofferenze in capo ad una determinata banca salgono, la sua attività di erogazione di nuovo credito si riduce.

Questo circolo vizioso si rompe attraverso una minore segmentazione del mercato del credito e favorendo il rafforzamento patrimoniale delle banche. Tuttavia è anche necessario un impulso macroeconomico dal lato della domanda, che deve affidarsi in misura importante alla spesa per investimenti, in particolare in infrastrutture ed opere pubbliche. Esse sosterrebbero l'industria delle costruzioni, che è il settore in cui le sofferenze bancarie sono aumentate maggiormente negli anni più recenti.

La Tavola R.2 riporta le variazioni percentuali degli investimenti fissi lordi in Italia e mostra come dal 2010 gli investimenti pubblici abbiano costantemente segnato variazioni negative fino al 2014. Il debole apporto alla domanda ha influito sulla spesa privata che, pur con variazioni alterne negli ultimi anni, tra il 2012 e il 2014 ha riportato variazioni negative. Un'inversione di tendenza per entrambe le serie è visibile a partire dal 2015.

TAVOLA R.2: INVESTIMENTI FISSI LORDI IN ITALIA (variazioni percentuali a prezzi correnti)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Settore pubblico	3,8	11,5	-13,7	-3,2	-8,8	-7,0	-3,9	1,1
Settore privato	-0,8	-12,7	5,0	1,2	-7,8	-6,5	-3,2	1,1

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Ameco database, Commissione Europea.

Con riferimento alla seconda parte del 2016, si ritiene che le condizioni della domanda continuino ad essere piuttosto deboli ma coerenti con un crescita del PIL, sia pure a ritmi contenuti. Le indagini congiunturali mostrano un calo della fiducia delle famiglie rispetto ai valori molto alti di inizio anno; si rilevano valutazioni meno ottimistiche rispetto ai principali quesiti oggetto del sondaggio. Tuttavia alcuni indicatori sui consumi - ad esempio gli indici sul dettaglio o i dati fiscali relativi alle imposte indirette - forniscono segnali più confortanti.

Per gli investimenti gli indicatori disponibili non forniscono indicazioni di decisa ripartenza; l'informazione qualitativa proveniente dalle inchieste ISTAT evidenzia valutazioni più sfavorevoli sugli ordini e sui livelli di produzione dei beni strumentali, inoltre le attese sulla produzione sono in calo. Pertanto, relativamente agli investimenti si ipotizzano per i prossimi trimestri tassi di crescita molto contenuti, in accelerazione solo a partire dal prossimo anno.

Per la domanda estera, posto che i livelli degli ordinativi non risultano particolarmente alti, è attesa una stabilizzazione delle esportazioni in volumi nel terzo trimestre, a cui dovrebbe fare seguito una graduale ripresa in relazione ad un miglioramento del commercio internazionale.

Per quanto riguarda il lato dell'offerta, vi sono segnali in parte divergenti tra il settore industriale da un lato e quello dei servizi dall'altro.

Per il settore manifatturiero, nei prossimi mesi non si prevede una decisa ripartenza. Come atteso, a luglio l'indice di produzione industriale ha segnato un moderato rimbalzo dopo due mesi consecutivi di calo; tuttavia gli indicatori qualitativi sono concordi nel suggerire una stasi, se non un rallentamento della produzione, soprattutto in relazione all'andamento degli ordinativi. Eguali condizioni di incertezza caratterizzano le imprese edili; l'indice di produzione dopo il recupero di giugno ha ripiegato verso il basso nel mese di luglio; i livelli di produzione sono ancora più bassi del massimo relativo toccato nei mesi primaverili. In leggera ripresa, tuttavia, la fiducia del settore.

Più articolata, e nell'insieme più positiva, la valutazione delle prospettive dei servizi. Le più recenti rilevazioni effettuate dall'ISTAT mostrano un calo della fiducia, tuttavia l'opinione dei direttori degli acquisti sono risultate di diverso tenore e decisamente più ottimistiche: il PMI dei servizi relativo agli ordini rileva un miglioramento ancorché in presenza di aspettative meno positive. Segnali incoraggianti provengono dal commercio al dettaglio e dalle spese collegate ai movimenti turistici in Italia da parte di residenti e di stranieri, come pure dal traffico autostradale. In sostanza le informazioni disponibili suggeriscono che nei prossimi mesi dovrebbe restare immutata la tendenza alla crescita del valore aggiunto dei servizi di mercato.

In conclusione, l'informazione disponibile induce a ritenere che nella seconda parte dell'anno la crescita sarà modesta, prospettandosi variazioni congiunturali oscillanti tra un decimo e due decimi di punto di PIL. La crescita relativa al 2016 dovrebbe essere pari a 0,8 punti percentuali, sostenuta dal contributo positivo della domanda interna mentre le scorte e le esportazioni nette sottrarranno nel complesso circa 4 decimi di punto alla crescita del PIL.

FOCUS

La validazione delle previsioni macroeconomiche

In ottemperanza alla normativa italiana ed europea sulla validazione delle previsioni macroeconomiche ai fini della predisposizione dei documenti programmatici, la valutazione del quadro macroeconomico tendenziale sottostante la presente Nota di Aggiornamento ha avuto esito positivo. Il processo di validazione è disciplinato da Protocollo d'intesa siglato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) il 16 settembre 2014. Il MEF ha rispettato tutte le regole previste in merito allo scambio di informazioni tra i due soggetti istituzionali. Una versione preliminare delle previsioni è stata trasmessa dal MEF all'UPB il 7 settembre, su cui l'UPB ha successivamente espresso dei rilievi. Nell'elaborare il quadro macroeconomico tendenziale definitivo il MEF ha tenuto conto delle osservazioni pervenute e ha proceduto alla trasmissione del quadro definitivo in data 19 settembre. La trasmissione della validazione è avvenuta in data 26 settembre.

Scenario tendenziale

La Nota di Aggiornamento presenta uno scenario di previsione tendenziale e uno programmatico coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali, descritte nel paragrafo precedente, e l'informazione di contabilità nazionale[11]. I due scenari si differenziano a partire dal 2017 in relazione alle future misure di politica fiscale.

Le proiezioni tendenziali si basano sulla legislazione vigente e tengono conto, in particolare, degli effetti sull'economia degli aumenti di imposte indirette (c.d. clausole di salvaguardia) per il 2017 e 2018. Nel determinare il tendenziale sono presenti, tuttavia, anche il taglio dell'imposizione fiscale sulle imprese di capitali, operativo da gennaio 2017, e altre misure di stimolo alla crescita approvate dalla Legge di Stabilità 2016 che saranno, naturalmente, confermate. Lo scenario programmatico incorpora inoltre gli orientamenti di politica fiscale che saranno oggetto del disegno di Legge di Bilancio 2017.

[11] Quest'ultima consiste nei dati di contabilità trimestrale disponibili fino al secondo trimestre del 2016 e nei dati annuali che l'ISTAT ha rivisto, relativamente agli anni 2014 e 2015, in data 23 settembre. L'ISTAT pubblicherà un nuovo profilo trimestrale coerente con i nuovi dati annuali in data 3 ottobre.

TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)

	2015	2016	2017	2018	2019
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	2,5	2,1	2,6	3,5	4,1
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	53,5	46,6	52,5	55,1	57,1
Cambio dollaro/euro	1,109	1,119	1,126	1,126	1,126
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,7	0,8	0,6	1,2	1,3
Importazioni	6,0	2,3	2,2	3,2	3,8
Consumi finali nazionali	1,0	1,0	0,3	0,7	1,0
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,2	0,4	1,0	1,2
Spesa della PA	-0,6	0,4	0,0	-0,3	0,2
Investimenti	1,3	1,9	1,5	2,6	2,8
- macchinari, attrezzature e vari	1,4	0,6	1,8	3,1	3,6
- mezzi di trasporto	18,2	24,6	3,0	2,6	3,3
- costruzioni	-0,4	0,6	1,0	2,2	2,0
Esportazioni	4,3	1,3	2,5	3,3	3,5
p.m. saldo corrente bilancia dei pagamenti in % PIL	*2,2*	*2,4*	*2,5*	*2,6*	*2,6*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,4	-0,3	0,2	0,1	0,0
Scorte	0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,1	0,5	1,0	1,3
PREZZI					
Deflatore importazioni	-2,6	-3,4	1,7	1,8	1,7
Deflatore esportazioni	-0,4	-0,8	1,5	1,8	1,7
Deflatore PIL	0,6	1,0	1,3	1,6	1,6
PIL nominale	1,4	1,8	1,8	2,9	3,0
Deflatore consumi	0,0	0,1	1,7	1,7	1,6
p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni percentuali (**)	*0,7*	*0,5*	*1,0*	*1,2*	*1,4*
LAVORO					
Costo lavoro	0,4	0,5	1,0	1,5	1,6
Produttività (mis.su PIL)	-0,1	-0,2	0,2	0,6	0,6
CLUP (misurato su PIL)	0,5	0,7	0,9	0,8	1,0
Occupazione (ULA)	0,8	0,9	0,4	0,6	0,8
Tasso di disoccupazione	11,9	11,5	11,1	10,6	10,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,3	57,2	57,6	57,9	58,3
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1.642.444*	*1.672.226*	*1.703.023*	*1.751.639*	*1.803.746*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(**) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 23 settembre 2016. Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 31 agosto 2016.

PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

In considerazione del nuovo quadro internazionale le previsioni di crescita del PIL dello scenario tendenziale sono state riviste al ribasso in primo luogo per il 2017 (da +1,2 per cento a +0,6 per cento); la revisione è legata ad un minor trascinamento positivo dal 2016 e ad un profilo delle variabili esogene leggermente peggiore per l'anno in questione. Restano immutate le prospettive di crescita per il biennio successivo, quando assume meno rilevanza la variazione del quadro internazionale e prendono pienamente corpo gli effetti delle riforme strutturali e le misure di sostegno alla crescita già prese dal Governo (si veda il riquadro *La revisione delle stime di crescita tendenziali rispetto al DEF e analisi*

di rischio). A fine periodo, l'economia italiana continuerebbe a crescere a ritmi di alcuni decimi di punto superiori all'1 per cento.

FOCUS

La revisione delle stime di crescita tendenziali rispetto al DEF e analisi di rischio

Questo riquadro presenta un'analisi dei principali fattori che hanno portato alla revisione delle previsioni macroeconomiche tendenziali rispetto al DEF 2016. Le proiezioni della Nota di Aggiornamento tengono conto delle nuove informazioni sull'economia italiana, in particolare i dati di contabilità nazionale relativi ai primi due trimestri dell'anno e delle mutate prospettive del quadro internazionale. Questa analisi è stata utilizzata per elaborare i nuovi quadri macroeconomici ufficiali anche se i suoi risultati non sono stati trasposti completamente e automaticamente sulle previsioni di crescita.

Come nei precedenti documenti, la Tavola R.1 mostra l'effetto 'meccanico' dei nuovi dati trimestrali sulle previsioni relative alle principali variabili economiche, ovvero quanto dovrebbe essere rivista la previsione per il 2016 mantenendo invariate le ipotesi del DEF per la seconda parte dell'anno[12]. Nella tavola le revisioni sono scomposte in: a) revisioni statistiche dei dati relativi al 2015 (revisione effetto trascinamento); b) effetto degli errori di previsione effettuati sui primi due trimestri dell'anno. Complessivamente questi due fattori porterebbero a una revisione verso il basso delle previsioni di crescita del PIL di 0,13 decimi di punto.

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

	Revisione serie 2015 (trascinamento sul 2016)			Errore previsione (acquisito I sem. 2016 al netto trascinamento)			Delta C (A+B)
	NdA 2016	DEF 2016	*Delta A*	NdA 2016	DEF 2016	*Delta B*	
PIL	0,3	0,2	*0,1*	0,3	0,6	*-0,2*	*-0,13*
Importazioni	1,1	1,0	*0,0*	0,9	0,7	*0,2*	*0,21*
Consumi delle famiglie	0,6	0,5	*0,0*	0,4	0,6	*-0,2*	*-0,21*
Investimenti	1,0	0,7	*0,3*	0,6	0,9	*-0,3*	*-0,01*
Esportazioni	0,7	0,6	*0,0*	0,3	0,2	*0,0*	*0,04*
Deflatore PIL	0,5	0,5	*0,0*	0,5	0,3	*0,2*	*0,22*
Deflatore consumi delle famiglie	0,1	0,1	*0,0*	-0,2	-0,1	*-0,1*	*-0,09*
Occupazione (ULA)	0,4	0,3	*0,1*	0,5	0,4	*0,2*	*0,26*

Nota: il Delta C misura l'impatto complessivo della revisione dei dati.

Con riferimento alle componenti della domanda, i risultati sui consumi delle famiglie sono stati leggermente al di sotto delle attese e gli investimenti hanno deluso le aspettative di una accelerazione. Per contro, le esportazioni sono aumentate come previsto nonostante il rallentamento della domanda mondiale. Il contributo delle scorte è risultato in linea con le previsioni. Con riferimento ai prezzi, ha sorpreso al rialzo la crescita del deflatore del PIL che risente della marcata riduzione dei prezzi dei beni e dei servizi importati. Anche il mercato del lavoro è migliorato più delle attese.

La revisione delle previsioni di crescita prende in considerazione anche il nuovo scenario internazionale. La Tavola R.2 indica l'impatto stimato tramite il modello ITEM della revisione delle principali variabili esogene che, nel loro insieme, inducono ad abbassare le stime di crescita. L'impatto principale proviene dall'aumento del prezzo del petrolio (superiore in media di 6-7 dollari rispetto al DEF). Il parziale apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro e delle altre principali valute e il rallentamento della domanda mondiale pesata per l'Italia contribuiscono in misura modesta alla revisione verso il basso per l'intero arco

[12] Si ricorda questa parte dell'analisi è stata effettuata sui profilo dei dati trimestrali diffusi in data 2 settembre. Il nuovo rilascio dell'ISTAT del 3 ottobre potrebbe portare a conclusioni leggermente diverse.

previsivo. Con riferimento alla seconda variabile in questione si fa presente che la revisione verso il basso è stata molto più contenuta di quella riferita al commercio internazionale totale. La variabile tassi d'interesse mostra l'impatto della variazione: i) dei tassi europei di riferimento rispetto al DEF (tasso Euribor a tre mesi); ii) dello spostamento dei tassi a 10 anni sul debito italiano. La politica monetaria espansiva ha contribuito a un'ulteriore riduzione dei tassi di interesse e ha parzialmente compensato il contributo negativo degli altri fattori.
In conclusione, la spinta al ribasso delle previsioni proveniente dal quadro esogeno è modesta nel 2016 e più accentuata nel 2017; per il biennio 2018-2019 le esogene spingerebbero ad un rialzo; per motivi prudenziali non è stato introdotto.

TAVOLA R.2: EFFETTI STIMATI SUL PIL DELLA VARIAZIONE RISPETTO AL DEF DELLE ESOGENE INTERNAZIONALI (impatto su tassi di crescita previsti)

	2016	2017	2018	2019
Prezzo del Petrolio	-0,06	-0,27	0,11	0,04
Domanda mondiale pesata per l'Italia	-0,02	-0,07	0,02	0,01
Tasso di cambio nominale effettivo, prezzo dei manufatti	-0,01	-0,12	-0,07	0,07
Tassi d'interesse	-0,02	0,05	0,07	0,11
Totale	-0,12	-0,42	0,13	0,23

La Tavola R.3 di questo approfondimento fornisce ulteriori elementi di valutazione che riguardano i rischi delle previsioni macroeconomiche. I valori della tavola mostrano l'impatto sulla crescita del PIL che deriva da differenti assunzioni circa le variabili esogene ovvero una analisi di sensitività del quadro macroeconomico tendenziale. Le prime due simulazioni si riferiscono rispettivamente alla domanda mondiale e al tasso di cambio nominale effettivo per l'Italia. Le ipotesi sottostanti tengono conto di una ripresa meno sostenuta del commercio mondiale dal 2018 (con uno scostamento di poco più di mezzo punto percentuale nel 2018 e nel 2019); in questo scenario la ripresa delle esportazioni risulterebbe meno vivace, sottraendo punti alla crescita. Per i tassi di cambio non viene più adottata l'ipotesi tecnica[13] ma si utilizzano i cambi a termine che indicano un graduale apprezzamento dell'euro. L'opposto avviene per il prezzo del petrolio: si abbandona la previsione basata sui contratti future sul greggio e si adotta la media dei valori delle quotazioni più recenti (dieci giorni lavorativi terminanti il 31 agosto). Infine, si introduce un profilo alternativo della curva dei tassi d'interesse a partire da marzo 2017, data che secondo i piani attuali segnerebbe il termine del QE della BCE, ipotizzando un ampliamento dello spread del BTP di 50 punti base. A quest'ultimo viene associato un costo per l'accesso al credito maggiore di quanto ipotizzato nel tendenziale.
I risultati mostrano che l'apprezzamento dell'euro (e in particolare del tasso nominale effettivo pesato per l'Italia) e l'aumento dei tassi praticati alla clientela rappresentano un fattore di potenziale freno alla crescita nel corso dei prossimi anni. D'altra parte, l'ipotesi sul prezzo del petrolio rappresenta un rischio positivo per la crescita e si presenta come realizzabile tenuto conto della stazionarietà registrata negli ultimi mesi.

TAVOLA R.3: EFFETTI SUL PIL DELLE DIFFERENTI IPOTESI SULLE ESOGENE INTERNAZIONALI (impatto sui tassi di crescita)

	2016	2017	2018	2019
1. Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,0	0,0	-0,1	-0,1
2. Ipotesi Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,0	-0,3	-0,3
3. Ipotesi prezzo del petrolio	0,0	0,1	0,1	0,0
4. Condizioni finanziarie meno favorevoli	0,0	0,0	-0,3	-0,3

[13] Pari ad una media osservata negli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 31 agosto 2016.

Scenario programmatico

Il quadro macroeconomico programmatico incorpora gli effetti sull'economia delle misure che il Governo intende presentare al Parlamento con il disegno di legge di bilancio 2017. Gli interventi sono parte della strategia di politica economica e fiscale del Governo per i prossimi anni.

Per quanto riguarda il 2017, vengono meno gli aumenti di imposta connessi all'attivazione delle clausole di salvaguardia per mantenere gli impegni di finanza pubblica previsti nella legge di stabilità 2016. Saranno introdotte misure a favore della crescita attraverso la riduzione del carico fiscale e contributivo per le imprese. Inoltre si intende promuovere un aumento degli investimenti privati e della produttività e generare ulteriori ricadute positive sul mercato del lavoro. Altri interventi dal lato della spesa sono volti ad incrementare gli investimenti pubblici e a sostenere i redditi delle famiglie.

L'insieme di questi interventi produce un significativo impatto positivo sulla crescita rispetto alla previsione tendenziale nel 2017. Le previsioni programmatiche sono fondate su simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

Per facilitarne la lettura, nella tavola seguente gli interventi della manovra sono raggruppati per aree. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,4 punti percentuali nel 2017.

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

	2017	2018	2019
Rimodulazione imposte indirette	0,3	0,1	-0,2
Misure con effetti espansivi	0,2	0,1	0,1
Politiche invariate	0,1	0,0	0,0
Coperture finanziarie	-0,2	-0,2	0,0
Totale	**0,4**	**0,0**	**-0,1**

TAVOLA II.4: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)

	2015	2016	2017	2018	2019
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	2,5	2,1	2,6	3,5	4,1
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	53,5	46,6	52,5	55,1	57,1
Cambio dollaro/euro	1,109	1,119	1,126	1,126	1,126
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,7	0,8	1,0	1,3	1,2
Importazioni	6,0	2,3	3,3	3,4	4,0
Consumi finali nazionali	1,0	1,0	0,8	0,6	0,8
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,2	1,0	0,9	0,9
Spesa della PA	-0,6	0,4	0,5	-0,4	0,3
Investimenti	1,3	1,9	3,2	3,6	3,8
- macchinari, attrezzature e vari	1,4	0,6	3,2	3,4	3,7
- mezzi di trasporto	18,2	24,6	4,4	2,9	3,7
- costruzioni	-0,4	0,6	2,9	3,9	4,0
Esportazioni	4,3	1,3	2,5	3,3	3,3
p.m. saldo corrente bilancia dei pagamenti in % PIL	*2,2*	*2,4*	*2,3*	*2,3*	*2,3*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,4	-0,3	-0,2	0,1	-0,1
Scorte	0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,1	1,2	1,1	1,3
PREZZI					
Deflatore importazioni	-2,6	-3,4	1,5	1,8	1,7
Deflatore esportazioni	-0,4	-0,8	1,6	1,9	1,9
Deflatore PIL	0,6	1,0	0,9	1,7	2,0
PIL nominale	1,4	1,8	1,9	3,0	3,1
Deflatore consumi	0,0	0,1	0,9	1,9	2,2
p.m. Inflazione programmata	*0,2*	*0,2*	*0,9*		
p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni percentuali (**)	*0,7*	*0,5*	*1,0*	*1,2*	*1,4*
LAVORO					
Costo lavoro	0,4	0,5	1,2	1,6	1,6
Produttività (mis.su PIL)	-0,1	-0,2	0,3	0,5	0,4
CLUP (misurato su PIL)	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2
Occupazione (ULA)	0,8	0,9	0,6	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	11,9	11,5	10,8	10,3	9,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,3	57,2	57,8	58,2	58,6
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1.642.444*	*1.672.226*	*1.704.099*	*1.754.855*	*1.809.961*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(**) Fonte: ISTAT.

PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Il posticipo della data di presentazione della Nota di Aggiornamento del DEF, conseguente alla riforma della Legge di contabilità e finanza pubblica, consente quest'anno di basare l'aggiornamento delle previsioni sui dati di preconsuntivo per il 2015 relativi al PIL e all'indebitamento netto rilasciati dall'ISTAT il 23 settembre. Nel 2015 si conferma il conseguimento di un deficit delle Amministrazioni pubbliche pari allo 2,6 per cento del PIL. L'avanzo primario, risultato pari all'1,5 per cento del PIL, si è accompagnato alla stabilizzazione della spesa corrente primaria e all'inversione di tendenza degli investimenti pubblici, cresciuti dello 0,2 per cento dopo cinque anni consecutivi di riduzioni. La spesa per interessi è scesa dal 4,6 per cento del PIL del 2014 al 4,2 per cento. Dal lato delle entrate, la pressione fiscale si mantiene sul livello del 2014 (43,4 per cento), mentre al netto del bonus di ottanta euro è del 42,8 per cento.

L'evoluzione del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per gli anni 2016-2019 di questo Documento riflette il rallentamento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle attese formulate nel DEF di aprile. Considera, inoltre, i risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e l'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo successivamente al DEF 2016.

Per il 2016, la stima a legislazione vigente dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è rivista dal 2,3 del DEF al 2,4 per cento del PIL. L'avanzo primario in rapporto al PIL si colloca all'1,5 per cento.

Per gli anni 2017-2019 è atteso un progressivo miglioramento dell'indebitamento netto, fino al conseguimento di un deficit nominale nullo a fine periodo, contro il surplus di circa 0,4 punti di PIL prefigurato in aprile. L'evoluzione dell'indebitamento netto è l'effetto combinato del calo degli interessi passivi e dell'incremento dell'avanzo primario, a sua volta trainato dal rafforzamento della crescita economica previsto dal 2018. La spesa per interessi passivi scende gradualmente dal 4,0 per cento del PIL nel 2016 al 3,4 per cento nel 2019, con riduzioni in termini nominali lungo l'intero periodo di previsione. L'avanzo primario è previsto collocarsi al 2,1 per cento del PIL nel 2017, al 2,8 per cento nel 2018 e al 3,4 per cento nel 2019.

Nel 2016 il gettito tributario è atteso crescere ad un tasso inferiore a quello dell'economia, pertanto la sua incidenza sul PIL si riduce di 0,6 punti percentuali. Nel 2017 la crescita delle entrate tributarie del 2,6 per cento è sostenuta prevalentemente dalle imposte indirette, in aumento di circa il 7,2 per cento per effetto dell'entrata in vigore delle clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti disposizioni di legge, che verranno peraltro sterilizzate con la Legge di Bilancio. L'aumento del gettito complessivo risulta più contenuto rispetto a quello delle imposte indirette perché risente degli effetti delle misure di riduzione del carico fiscale sui redditi delle famiglie e delle imprese[1].

Per i contributi sociali sono stimati incrementi progressivi (4,1 per cento nel 2019), riflettendo la crescita dei redditi da lavoro dipendente sottostante le previsioni del quadro macroeconomico, nonché il venir meno delle misure di decontribuzione per le nuove assunzioni in vigore nel periodo 2015-2016. In rapporto al PIL tali incrementi permettono ai contributi sociali di mantenersi a un livello in lieve aumento, pari al 13,3 per cento nel 2019.

Per le ragioni descritte, nel 2016 la pressione fiscale a legislazione vigente cala di 0,8 punti percentuali rispetto al 2015, collocandosi al 42,6 per cento. Nel 2017 presenta un lieve rialzo, di circa un decimo di punto percentuale di PIL, rimanendo poi costante al 42,7 per cento fino al 2019. Al netto del bonus di 80 euro, la pressione fiscale scende al 42,1 per cento nel 2016 e si attesta al 42,2 per cento nel 2019.

Il Governo conferma, tuttavia, l'impegno a disattivare nel 2017 l'aumento previsto delle aliquote IVA, con la manovra che sarà contenuta nel disegno di Legge di Bilancio da presentare al Parlamento entro il prossimo 20 ottobre. La disattivazione dell'aumento comporterà pertanto ulteriori riduzioni della pressione fiscale.

Continua il processo di ricomposizione della spesa pubblica a favore della crescita economica, che beneficia degli effetti delle misure di contenimento e di razionalizzazione strutturale avviati con la *spending review* negli anni precedenti.

In linea di continuità con il trend del 2015, l'incidenza della spesa al netto degli interessi sul PIL è attesa calare ulteriormente, passando dal 45,5 per cento nel 2016 al 43,5 per cento del PIL del 2019 (43,2 per cento del PIL secondo le previsioni dello scorso aprile). Parte della riduzione è spiegata dalla componente corrente. La spesa corrente primaria scenderà dal 42,0 per cento del PIL del 2016 al 40,3 per cento del PIL del 2019, in riduzione di circa 1,7 punti percentuali. Le stime sono sostanzialmente coerenti con quelle del DEF, che collocavano la spesa poco sotto il 40 per cento del PIL alla fine del periodo.

[1] Dal 2017, in particolare, l'aliquota dell'imposta sui profitti delle imprese (IRES) è ridotta dal 27,5 per cento al 24 per cento.

In particolare, nel 2016 i redditi da lavoro dipendente tornano a crescere su base nominale di circa l'1 per cento rispetto al 2015, dopo aver segnato tassi di crescita negativi dal 2011. La previsione considera gli effetti di spesa derivanti dall'attuazione del Fondo per la realizzazione del piano 'La buona scuola', l'attribuzione al personale del comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco del contributo straordinario previsto dall'articolo 1, comma 972, della Legge di Stabilità 2016, le risultanze di monitoraggio, che indicano un andamento della spesa più contenuto, in particolare negli Enti locali, nonché la presumibile incidenza della spesa per rinnovi contrattuali a decorrere dal 2017, comprensiva della quota di arretrati.

Nel 2017 la spesa per i redditi da lavoro dipendente rimane stabile, mentre nel 2018 tornerebbe a contrarsi dello 0,5 per cento. L'incidenza sul PIL risulta in calo, dal 9,7 del 2016 al 9,0 per cento del PIL nel 2019, confermando le attese del DEF.

I consumi intermedi sono anch'essi attesi scendere, dall'8,0 per cento del 2016 al 7,6 per cento del PIL del 2019.

La spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un profilo decrescente in rapporto al PIL, dal 20,3 per cento nel 2016 al 20,0 per cento nel 2019, che riflette gli impatti delle riforme attuate negli scorsi anni. Il profilo previsionale dell'aggregato tiene conto, inoltre, delle misure contenute nella Legge di Stabilità per il 2016, in particolare, quelle in materia di tutela dei lavoratori salvaguardati e di contrasto alla povertà, nonché gli interventi di potenziamento delle tutele in materia di ammortizzatori sociali previsti dai decreti legislativi attuativi della Legge n. 183/2014.

La crescita attesa degli investimenti fissi lordi è di circa l'1,0 per cento in termini nominali nel 2016 e raggiungerà il picco massimo del 3,6 per cento nel 2017. In termini di PIL, gli investimenti pubblici si collocheranno attorno al 2,3 per cento in media nel periodo 2016-2019. Le stime tengono conto della spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento a fronte dei quali il Governo ha ottenuto margini di flessibilità addizionali.

La forte riduzione dei trasferimenti in conto capitale attesa nel 2016 è correlata principalmente alle spese che hanno caratterizzato il risultato 2015, tra cui i maggiori oneri connessi all'applicazione della sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale, che ha previsto la restituzione degli arretrati per le pensioni erogate a partire dal 2012, e i contributi destinati al salvataggio degli istituti di credito in difficoltà finanziaria.

TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	161.453	162.908	162.966	162.071	162.406
Consumi intermedi	133.393	133.433	133.821	133.885	137.194
Prestazioni sociali	332.985	339.460	344.730	353.030	360.960
di cui: Pensioni	258.804	261.650	264.670	271.730	278.620
Altre prestazioni sociali	74.181	77.810	80.060	81.300	82.340
Altre spese correnti	63.777	66.398	63.827	64.292	65.665
Totale spese correnti al netto interessi	691.608	702.199	705.343	713.278	726.226
Interessi passivi	68.216	66.478	63.580	62.579	61.973
Totale spese correnti	759.824	768.677	768.923	775.857	788.199
di cui: Spesa sanitaria	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156
Totale spese in conto capitale	67.956	58.280	59.759	59.892	58.523
Investimenti fissi lordi	36.770	37.112	38.453	39.600	40.302
Contributi in c/capitale	15.627	15.115	13.953	13.067	12.854
Altri trasferimenti	15.559	6.053	7.353	7.225	5.367
Totale spese finali al netto di interessi	759.564	760.479	765.102	773.171	784.749
Totale spese finali	827.780	826.956	828.682	835.749	846.722
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	493.557	493.081	505.887	518.036	530.916
Imposte dirette	242.678	248.248	245.832	247.863	254364
Imposte indirette	249.662	240.968	258.433	269.342	275711
Imposte in c/capitale	1.217	3.865	1.622	831	841
Contributi sociali	218.552	219.669	222.304	230.068	239.558
Contributi effettivi	214.680	215.714	218.300	226.001	235.420
Contributi figurativi	3.872	3.955	4.004	4.067	4.138
Altre entrate correnti	68.460	69.755	69.510	70.373	71.694
Totale entrate correnti	779.352	778.640	796.079	817.646	841.327
Entrate in c/capitale non tributarie	4.280	3.697	3.145	3.511	3.932
Totale entrate finali	784.849	786.202	800.846	821.988	846.100
p.m. Pressione fiscale	*43,4*	*42,6*	*42,8*	*42,7*	*42,7*
Pressione fiscale al netto bonus 80 euro	*42,8*	*42,1*	*42,2*	*42,2*	*42,2*
SALDI					
Saldo primario	25.285	25.723	35.743	48.817	61.352
in % di PIL	*1,5*	*1,5*	*2,1*	*2,8*	*3,4*
Saldo di parte corrente	19.528	9.963	27.156	41.789	53.128
in % di PIL	*1,2*	*0,6*	*1,6*	*2,4*	*2,9*
Indebitamento netto	-42.931	-40.754	-27.836	-13.762	-622
in % di PIL	*-2,6*	*-2,4*	*-1,6*	*-0,8*	*0,0*
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.642,4	1.672,2	1.703,0	1.751,6	1.803,7

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,6	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,1	8,0	7,9	7,6	7,6
Prestazioni sociali	20,3	20,3	20,2	20,2	20,0
di cui: Pensioni	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
Altre prestazioni sociali	4,5	4,7	4,7	4,6	4,6
Altre spese correnti	3,9	4,0	3,7	3,7	3,6
Totale spese correnti al netto interessi	42,1	42,0	41,4	40,7	40,3
Interessi passivi	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Totale spese correnti	46,3	46,0	45,2	44,3	43,7
di cui: Spesa sanitaria	6,8	6,8	6,8	6,7	6,6
Totale spese in conto capitale	4,1	3,5	3,5	3,4	3,2
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2
Contributi in c/capitale	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
Altri trasferimenti	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
Totale spese finali al netto di interessi	46,2	45,5	44,9	44,1	43,5
Totale spese finali	50,4	49,5	48,7	47,7	46,9
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	30,1	29,5	29,7	29,6	29,4
Imposte dirette	14,8	14,8	14,4	14,2	14,1
Imposte indirette	15,2	14,4	15,2	15,4	15,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Contributi sociali	13,3	13,1	13,1	13,1	13,3
Contributi effettivi	13,1	12,9	12,8	12,9	13,1
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0
Totale entrate correnti	47,5	46,6	46,7	46,7	46,6
Entrate in c/capitale non tributarie	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	47,8	47,0	47,0	46,9	46,9
p.m. Pressione fiscale	*43,4*	*42,6*	*42,8*	*42,7*	*42,7*
SALDI					
Saldo primario	1,5	1,5	2,1	2,8	3,4
Saldo di parte corrente	1,2	0,6	1,6	2,4	2,9
Indebitamento netto	-2,6	-2,4	-1,6	-0,8	0,0

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

TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)	2016	2017	2018	2019
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	0,9	0,0	-0,5	0,2
Consumi intermedi	0,0	0,3	0,0	2,5
Prestazioni sociali	1,9	1,6	2,4	2,2
di cui: Pensioni	1,1	1,2	2,7	2,5
Altre prestazioni sociali	4,9	2,9	1,5	1,3
Altre spese correnti	4,1	-3,9	0,7	2,1
Totale spese correnti al netto interessi	1,5	0,4	1,1	1,8
Interessi passivi	-2,5	-4,4	-1,6	-1,0
Totale spese correnti	1,2	0,0	0,9	1,6
di cui: Spesa sanitaria	1,1	1,6	1,2	2,0
Totale spese in conto capitale	-14,2	2,5	0,2	-2,3
Investimenti fissi lordi	0,9	3,6	3,0	1,8
Contributi in c/capitale	-3,3	-7,7	-6,3	-1,6
Altri trasferimenti	-61,1	21,5	-1,7	-25,7
Totale spese finali al netto di interessi	0,1	0,6	1,1	1,5
Totale spese finali	-0,1	0,2	0,9	1,3
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	-0,1	2,6	2,4	2,5
Imposte dirette	2,3	-1,0	0,8	2,6
Imposte indirette	-3,5	7,2	4,2	2,4
Imposte in c/capitale	217,6	-58,0	-48,8	1,2
Contributi sociali	0,5	1,2	3,5	4,1
Contributi effettivi	0,5	1,2	3,5	4,2
Contributi figurativi	2,1	1,2	1,6	1,7
Altre entrate correnti	1,9	-0,4	1,2	1,9
Totale entrate correnti	-0,1	2,2	2,7	2,9
Entrate in c/capitale non tributarie	-13,6	-14,9	11,6	12,0
Totale entrate finali	0,2	1,9	2,6	2,9

FOCUS

La riforma della programmazione e del bilancio

Con l'approvazione di due decreti legislativi e di un apposito provvedimento[2], emanato in applicazione della legge costituzionale dell'aprile 2012 e della relativa legge di attuazione[3], si è concluso il processo di revisione della Legge di contabilità e finanza pubblica.

Il primo decreto legislativo[4] sul completamento della riforma del bilancio dello Stato è finalizzato a garantire una maggiore leggibilità e significatività del bilancio, il miglioramento della qualità dei dati di entrata e spesa, il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo finanziario. Sono rafforzate, in questo contesto, le procedure per il monitoraggio del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati con la programmazione le conseguenti misure di finanza pubblica. È prevista, inoltre, la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tale da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro efficiente gestione.

L'altro decreto legislativo[5] per il rafforzamento del ruolo della cassa nel bilancio è diretto a potenziare la fase di predisposizione delle previsioni di bilancio, rendendo più immediato il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione. Si vuole in questo modo ottimizzare la programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno, della dinamica del debito pubblico e del fenomeno della formazione dei residui di bilancio.

La nuova disciplina sul contenuto della Legge di Bilancio è finalizzata ad avvalorare il ruolo 'sostanziale' che il documento contabile ha assunto a seguito della modifica costituzionale del 2012, in conseguenza della mancata riproposizione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione che recava il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In tale ottica, un elemento qualificante della riforma è l'unificazione della Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità in un unico documento. Questa integrazione consentirà di riportare l'attenzione del Parlamento, ma anche della collettività, sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando nello stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione. In altri termini, si vuole concentrare l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. Per poter distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziate con i nuovi interventi, il disegno di Legge di Bilancio è articolato in due sezioni: la prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza ed eventualmente aggiornati con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NdA); la seconda sezione illustra le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base della legislazione vigente.

In ogni caso, il disegno di Legge di Bilancio sarà definito nei limiti dei saldi programmatici di finanza pubblica. Ne deriva che, anche per rafforzare il ruolo allocativo di tale strumento per l'attuazione delle scelte di politica economica del Governo, le innovazioni apportate potranno prevedere interventi a favore dello sviluppo, eventualità in passato non consentita. Il reperimento delle risorse per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e per il finanziamento dei nuovi interventi potranno, così, essere definiti e valutati contestualmente anche in termini di impatto sul sistema economico e sui singoli settori di intervento.

---

[2] D. Lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato; D. Lgs. n. 93/2016 recante disposizioni per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa; L. n. 163/2016 contenente modifiche alla L. n. 196/2009. Sulla riforma del bilancio si veda anche il Capitolo V.

[3] L. Cost. n. 1/2012 e L. n. 243/2012 che hanno recepito il principio dell'equilibrio di bilancio nell'ordinamento nazionale.

[4] D. Lgs. n. 90/2016.

[5] D. Lgs. n. 93/2016.

La riforma ha rivisto la tempistica della presentazione dei documenti di programmazione e del bilancio, mantenendo comunque la distinzione tra il momento in cui si fissano gli obiettivi programmatici e quello in cui si realizzano le misure tese al conseguimento degli stessi. Lo spostamento della presentazione della NdA dal 20 al 27 settembre dovrebbe consentire di incorporare nel medesimo documento i dati della seconda notifica effettuata dall'ISTAT sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche, in modo tale da rendere coincidenti il quadro di previsione macroeconomico e di finanza pubblica della NdA con quello che sarà riportato nel Documento Programmatico di Bilancio. Si prevede, inoltre, che entro il 15 ottobre il progetto di Documento Programmatico di Bilancio, da presentare alla Commissione Europea e all'Eurogruppo, venga trasmesso anche alle Camere.

Infine, la data di presentazione del disegno di Legge di Bilancio alle Camere viene spostata dal 15 al 20 ottobre. Tale differimento dovrebbe consentire di presentare al Parlamento il bilancio integrato con gli effetti finanziari delle modifiche introdotte alla legislazione vigente.

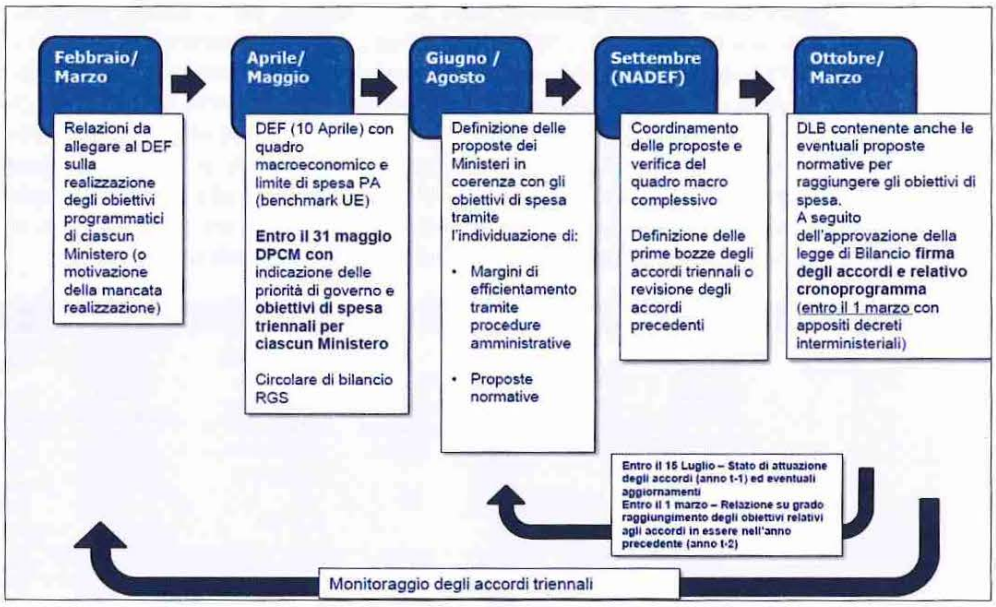
FOCUS

L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico finanziaria

Uno degli intenti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è il rafforzamento dell'approccio *top down* nella programmazione economico finanziaria, attraverso l'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio[6] . In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione e esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa. In questo modo sarà possibile valutare in termini alternativi il finanziamento delle attività 'storiche' rispetto alle nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia. Per tale finalità, entro il mese di maggio di ciascun anno attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, saranno stabiliti appositi obiettivi di spesa per ciascuna Amministrazione centrale dello Stato. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascun Ministero dovrà definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la Legge di Bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente all'approvazione della Legge di Bilancio, per rafforzare l'attenzione sul grado di raggiungimento dei risultati previsti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e a ciascun Ministero è richiesto di stabilire appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1 marzo di ciascun anno saranno diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del MEF. In corso d'anno, il monitoraggio dovrebbe essere oggetto di periodici incontri tra amministrazioni, anche al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità e interventi correttivi. A tale proposito è previsto che nel mese di luglio sia inviata al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere. Ciascun Ministero, entro il 1 marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al MEF una relazione nella quale sarà illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero conterrà, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo. Queste informazioni e i risultati attesi dal mutamento dei comportamenti e delle attività amministrative conseguenti l'adozione di questo nuovo processo potranno quindi entrare

[6] Ci si riferisce, in particolare, alle modifiche introdotte alla L. n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) dall'articolo 4 del D. Lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

organicamente nella programmazione di finanza pubblica già a partire dal DEF da predisporre nel successivo mese di aprile.



FOCUS

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

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014[7].

La valutazione delle maggiori risorse è eseguita operando il raffronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio per l'esercizio in corso, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente[8]. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso (2016); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2015); iii) le predette maggiori entrate devono essere permanenti.

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale, limitatamente al primo anno del triennio di riferimento (2017), delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Per la valutazione rilevano i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali allocati nel titolo delle entrate tributarie, nell'ambito dell'attività di accertamento e controllo, e nel titolo delle entrate extra tributarie relativamente agli interessi e sanzioni ad essi correlati. Per l'aspetto gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2015 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2016; per l'aspetto previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di

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

previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per gli anni 2016 e 2017, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2016.
Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e indistinti quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione), per ciascuno dei quali sono riportati: gli incassi realizzati nel 2015, risultanti dal rendiconto generale dello Stato (prima colonna); la stima delle risorse permanenti realizzate nel 2015 (seconda colonna); la stima degli incassi attesi nel 2016 e quella delle risorse permanenti (terza e quarta colonna); le previsioni di bilancio per il 2016 e il 2017 (per il 2016 sono considerate le previsioni di cassa assestate, mentre per il 2017 le previsioni di cassa iscritte in bilancio a legislazione vigente); la differenza tra gli incassi permanenti stimati per il 2016 e le previsioni iscritte in bilancio per ciascuno degli anni 2016 e 2017; la differenza tra la stima degli incassi permanenti attesi nel 2016 e quelli realizzati nel 2015 (ultima colonna).

INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2015 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi permanenti 2015 (a)	Stima incassi 2016 basata sui dati a tutto agosto	Stima incassi permanenti 2016 (b)	Previsioni di bilancio (assestate 2016 e 2017 a legislazione vigente) (c)		Differenze stima incassi permanenti 2016 – previsioni di bilancio (d)=(b)-(c)		Differenza stima incassi permanenti 2016 – incassi permanenti 2015 (e)=(b)-(a)
	2015	2015	2016	2016	2016	2017	2016	2017	2016
IRPEF	3,70	3,52	3,76	3,58	3,20	2,90	0,38	0,68	0,06
IRES	2,20	2,09	1,80	1,71	2,00	1,80	-0,29	-0,09	-0,38
IVA	3,10	2,95	3,59	3,41	2,90	2,40	0,51	1,01	0,46
Altre imposte minori	0,62	0,54	0,76	0,70	0,51	0,31	0,19	0,39	0,16
Totale ruoli tributarie	**9,62**	**9,10**	**9,91**	**9,40**	**8,61**	**7,41**	**0,79**	**1,99**	**0,30**
Totale ruoli extra tributarie	**2,80**	**2,66**	**2,89**	**2,74**	**2,00**	**2,10**	**0,74**	**0,64**	**0,08**
Totale complessivo	**12,42**	**11,76**	**12,80**	**12,14**	**10,61**	**9,51**	**1,53**	**2,63**	**0,38**

Per il 2016, la stima delle risorse derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale è determinata sulla base degli incassi già realizzati nel periodo gennaio-agosto, pari a 7,6 miliardi, di cui 5,9 miliardi relativi alle entrate tributarie. A tali incassi sono aggiunti gli introiti che si prevede di incassare nei restanti quattro mesi dell'anno (settembre-dicembre) applicando agli incassi realizzati negli ultimi quattro mesi del 2015, per ciascuno dei tributi interessati, un andamento simile a quello osservato nei primi otto mesi dell'anno in corso, ridotto di circa un terzo se positivo e incrementato di circa un terzo se negativo.
Per la determinazione degli incassi permanenti sono esclusi gli incassi relativi a tributi che, pur contabilizzati in bilancio, non sono più attuali e il cui gettito non è quindi continuativo e ricorrente (ILOR, imposta patrimoniale, imposta sui redditi di ricchezza mobile, imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, ecc.). Il gettito al netto di tale componente è, inoltre, decurtato applicando una riduzione forfettaria del 5,0 per cento calcolata sia sugli incassi realizzati nel 2015 (12,42 miliardi), sia sugli incassi che si stima realizzare nel 2016 (12,8 miliardi). Sulla base di tale criterio, gli incassi permanenti realizzati nel 2015 e la stima degli incassi permanenti del 2016 sono rispettivamente pari a 11,76 miliardi e a 12,14 miliardi. Gli incassi permanenti realizzabili nel 2016, in particolare, sono stimati considerando un dato certo corrispondente a quanto effettivamente già incassato nel periodo gennaio-agosto 2016 sulle pertinenti voci di bilancio (7,59 miliardi) e un dato stimato relativo alla valutazione prudenziale degli incassi del periodo settembre-dicembre 2016 (4,55 miliardi).

Si perviene ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi permanenti attesi per il 2016 (12,14 miliardi) è superiore rispetto alla previsione di cassa di bilancio assestata per l'anno (10,61 miliardi), evidenziando maggiori risorse permanenti pari a 1,53 miliardi; ii) il raffronto tra la stima degli incassi permanenti per il 2016 e le entrate permanenti effettivamente incassate a consuntivo 2015 (11,76 miliardi) evidenzia maggiori risorse per 0,38 miliardi.

L'ammontare di risorse permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è fissato, per ragioni prudenziali, pari al minore dei predetti importi. Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2017, limitatamente al 2017, saranno iscritti 0,38 miliardi nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo. Tali maggiori risorse, non sono, infatti, scontate nelle stime tendenziali e il livello degli introiti permanenti derivanti dall'attività di accertamento e controllo che si stima incassare nel 2016 (12,14 miliardi) risulta superiore rispetto alle previsioni di cassa iscritte, a legislazione vigente, nello stato di previsione dell'entrata per il 2017 (9,51 miliardi).

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

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

Il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) richiesto all'Italia è stato rimodulato dalla Commissione Europea in maggio, in considerazione del riconoscimento delle clausola di flessibilità e della maggiore spesa connessa alla crisi dei rifugiati e agli atti di terrorismo.

Per il 2015, le 2016 *Spring Forecast* della Commissione indicano una stima dell'*output gap* in riduzione rispetto al 2014, pari a -2,9 punti percentuali del prodotto potenziale, che conferma il perdurare della fase di debolezza del ciclo economico. La correzione del saldo strutturale di 0,25 punti percentuali, coerente con la presenza di condizioni cicliche avverse, è ulteriormente ridimensionata per tenere conto della maggiore spesa sostenuta dall'Italia per l'emergenza dei rifugiati nel 2015, pari a 0,03 punti percentuali di PIL. Tale spesa è riconosciuta eleggibile ai sensi delle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e del *Fiscal Compact* che consentono deviazioni temporanee in presenza di eventi eccezionali[9]. La correzione del saldo strutturale richiesta nel 2015 è quindi ridotta a 0,22 punti percentuali di PIL.

Per il 2016, la raccomandazione originaria del Consiglio dello scorso luglio 2015 consentiva un peggioramento annuo del saldo strutturale pari a 0,25 punti in luogo di un consolidamento di 0,5 punti, in considerazione sia della presenza di condizioni cicliche avverse (*output gap* pari a -1,6 per cento), sia della deviazione temporanea per le clausole di flessibilità sulle riforme strutturali e gli investimenti pubblici per complessivi 0,75 punti percentuali di PIL. La Commissione Europea ha riconosciuto eleggibile ai fini della valutazione delle regole del PSC anche la maggiore spesa connessa alla gestione dei crescenti flussi migratori e all'intensificarsi dei fenomeni di terrorismo di matrice internazionale del 2016. L'impatto sul saldo strutturale dell'Italia di tali maggiori oneri è stimato pari a complessivi 0,1 punti percentuali di PIL per l'anno in corso (rispettivamente 0,04

[9] Art 5.1 e 6.3 del Regolamento CE n. 1466/97 e art. 3 del *Fiscal Compact*.

per i rifugiati e 0,06 punti percentuali per il c.d. pacchetto sicurezza). L'aumento del deficit strutturale consentito nel 2016 è quindi rivisto da 0,25 a 0,35 punti percentuali di PIL. La Commissione Europea ha chiarito, tuttavia, che la valutazione sul 2016 sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti per gli eventi eccezionali nel 2016, che saranno indicati a consuntivo nel Programma di Stabilità 2017.

Per il 2017, le previsioni della Commissione dello scorso aprile collocano l'*output gap* a -0,4 per cento del prodotto potenziale, prefigurando il ritorno a condizioni cicliche normali. La correzione del saldo strutturale richiesta nel 2017 è superiore a 0,5 punti percentuali (0,6 punti percentuali secondo le Raccomandazioni sul DEF pubblicate in maggio), anche a causa della presenza dell'elevato debito pubblico.

A fronte del percorso delineato dalle regole europee, nello scenario programmatico qui presentato, il deficit strutturale è stimato allo 0,7 per cento del PIL nel 2015, a fronte di un *output gap* pari a -3,5 per cento del prodotto potenziale. Il miglioramento rispetto al 2014 di circa 0,2 punti percentuali di PIL è in linea con la correzione richiesta. L'aggregato di spesa, pur registrando un aumento, non si discosta in modo significativo dal benchmark richiesto.

Nel 2016 si prevede un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,4 per cento del PIL. Il saldo strutturale corrispondente sarebbe pari all'1,2 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,5 punti percentuali rispetto al 2015. Tale peggioramento è superiore rispetto all'aumento massimo consentito, ma non costituisce una deviazione significativa ed è quindi compatibile con il braccio preventivo del PSC. Inoltre, l'andamento dell'aggregato di spesa è coerente con l'obiettivo richiesto nell'anno in corso.

La stima dell'*output gap* per il 2017, basata sulla metodologia concordata in sede europea[10], è pari a -1,7 per cento del prodotto potenziale nello scenario programmatico. Tale livello, più ampio della soglia rappresentativa di -1,5 per cento del PIL potenziale, suggerirebbe il protrarsi di condizioni cicliche avverse anche nel prossimo anno. In presenza di condizioni cicliche avverse, il

[10] Le stime del Tesoro differiscono unicamente nella previsione macroeconomica sottostante. Quest'ultima ha un orizzonte di quattro anni mentre le previsioni della Commissione non vanno oltre il 2017. Inoltre, a supporto dell'analisi, il MEF si riserva la possibilità di ricorrere all'utilizzo di una una procedura di *grid search* opportunamente elaborata per la definizione statisticamente ottimale del livello iniziale delle varianze per il calcolo del NAWRU(. Per quanto riguarda la questione dell'orizzonte temporale delle stime dell'*output gap*, occorre ricordare come, sia sul dato contemporaneo sia in fase di previsione, la stima dell'*output gap* sia molto sensibile rispetto alla lunghezza del periodo di previsione prescelto. Nell'ambito della redazione dei Programmi di Stabilità, ai paesi membri viene richiesto, sulla base del Codice di Condotta, di presentare obiettivi di finanza pubblica programmatici, saldi strutturali e dati *dell'output gap* che coprono un orizzonte temporale che si estende per i successivi tre/quattro anni rispetto a quello in corso. Per contro, le previsioni di primavera della Commissione Europea che costituiscono la base informativa sulla quale viene valutata la *compliance* dei singoli paesi membri rispetto alle prescrizioni del PSC si fermano all'anno successivo rispetto a quello in corso. Per come è costruito il modello della funzione di produzione concordato a livello europeo, l'utilizzo di un diverso orizzonte temporale da parte della Commissione rende le stime dell'*output gap* meno ampie e più conservative rispetto a quelle dei paesi membri che, invece, si basano su proiezioni macroeconomiche che si estendono per ulteriori tre anni. Precedenti esercizi hanno dimostrato che il differenziale medio nella stima dell'output gap dovuto alla diversa lunghezza dell'orizzonte temporale può rendere l'output gap più ampio per almeno 0,5 punti percentuali di PIL. Se ne ricava che le deviazioni rispetto al dato della Commissione dipendono principalmente dall'effetto incrementativo sul livello del prodotto potenziale dovuto al più esteso orizzonte temporale. Questa discrepanza dovuta a caratteristiche tecniche del modello può produrre notevoli differenze in fase di stima dei saldi strutturali e in fase di valutazione della *compliance* con le prescrizioni del PSC. Pertanto, ai fini di una maggiore comparabilità dei risultati sarebbe necessario che la Commissione Europea allineasse il proprio orizzonte di previsione a quello che viene richiesto nell'ambito dei programmi di stabilità dei paesi membri.

consolidamento fiscale richiesto si attesterebbe a 0,5 punti percentuali di PIL, a differenza di quanto ritenuto dalla Commissione nelle 2016 *Spring Forecast* , che, a causa di una stima meno negativa dell'*output gap* del 2017 (pari a -0,4 per cento) valuta le condizioni cicliche dell'Italia come 'normali' e richiede pertanto una riduzione del saldo strutturale di 0,6 punti percentuali.

Secondo le stime del Governo, a fronte di un obiettivo di indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL, nel 2017 il saldo strutturale rimarrebbe invariato all'1,2 per cento in confronto al livello previsto per il 2016, il che non costituirebbe una deviazione significativa.

La Commissione formulerà la propria valutazione sul rispetto del percorso di correzione dei conti pubblici sulla base del *Draft Budgetary Plan 2017*, che l'Italia invierà alle istituzioni europee entro il prossimo 15 ottobre. La valutazione della Commissione sarà basata sulle *Autumn Forecasts* che saranno rilasciate a novembre.

Negli anni seguenti del programma di bilancio, il deficit strutturale è previsto scendere al -0,7 per cento nel 2018 e al -0,2 per cento nel 2019, in linea con quanto enunciato nel DEF e sostanzialmente in linea con l'Obiettivo di Medio Termine dell'Italia.

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Le previsioni macroeconomiche di questa Nota per il 2017 sono riviste al ribasso rispetto alle attese di aprile. Le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudenziale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni. La revisione degli obiettivi di finanza pubblica riflette le nuove valutazioni sulla crescita e sull'*output gap*.

Di fronte al mutato quadro internazionale e a segnali di rallentamento della domanda interna, il Governo ha deciso di adottare una impostazione di politica di bilancio più orientata alla crescita, rivedendo gli obiettivi di indebitamento netto e la composizione qualitativa della manovra per il 2017-2019. A giudizio del Governo ricorrono pertanto le condizioni indicate dall'articolo 6 della Legge n. 243 del 2012 per operare una revisione del sentiero di discesa del disavanzo strutturale. Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento e illustrato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile.

Le stime a legislazione vigente pongono l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,4 per cento del PIL nel 2016, in aumento di un decimo rispetto al 2,3 per cento previsto nel DEF, ma sostanzialmente in linea con quanto previsto nella Legge di Stabilità 2016.

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

		2015	2016	2017	2018	2019
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2
	(DEF 2016)	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
	(DEF 2016)	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,5	1,5	1,7	2,4	3,2
	(DEF 2016)	1,6	1,7	2,0	2,7	3,6
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2
	(DEF 2016)	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
DEBITO (lordo sostegni)(2)	(Nota agg. DEF)	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6
	(DEF 2016)	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	128,7	129,3	129,0	126,8	123,4
	(DEF 2016)	129,1	129,0	127,5	124,7	120,6
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-3,2	-3,2	-2,7	-1,9	-0,4
	(DEF 2016)	-3,2	-3,1	-2,3	-1,4	0,0
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-3,6	-3,4	-2,9	-2,1	-0,6

(1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.
(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2015 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2017 è rivisto dall'1,8 al 2,0 per cento del PIL, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale dell'1,2 per cento del PIL. Si prevede una manovra per il 2017 pari allo 0,5 per cento circa del PIL, da dettagliare nella Legge di Bilancio per il 2017. Come programmato nel DEF, nel 2017 sarà evitata l'entrata in vigore degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente. Per quanto riguarda gli investimenti, i nuovi interventi pubblici riguarderanno il potenziamento degli investimenti infrastrutturali e ambientali. Saranno rafforzati gli incentivi fiscali per il settore privato già previsti da precedenti disposizioni normative e introdotte nuove leve per la ripresa dell'accumulazione di capitale che è essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia italiana. Vi saranno inoltre interventi di sostegno ai pensionati a rischio di povertà e per favorire la flessibilità d'ingresso nel sistema previdenziale. Ulteriori interventi riguarderanno il rafforzamento delle misure per il sostegno alle famiglie.

Al finanziamento di queste misure contribuiranno misure volte ad accrescere la fedeltà fiscale e a ridurre i margini di evasione ed elusione, e sul lato delle spese nuove misure di riduzione strutturale della spesa corrente, inclusi gli avanzamenti dall'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Il Governo intende inoltre operare, ove necessario, ulteriori interventi per l'emergenza sisma, la messa in sicurezza del patrimonio abitativo e del territorio e la gestione del fenomeno migratorio.

In considerazione delle pressanti necessità che il Paese deve fronteggiare, l'obiettivo di indebitamento potrebbe essere innalzato sino ad un massimo dello 0,4 per cento del PIL, secondo quanto indicato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota.

Le misure sottostanti l'eventuale incremento dell'indebitamento 2017, da dettagliare nella Legge di Bilancio, comporteranno effetti di stimolo sulla crescita che non sono stati esplicitamente inclusi nel quadro macroeconomico programmatico. Ciò indica che la crescita effettiva dell'economia potrebbe eccedere la previsione riportata nel presente Documento.

Per il biennio successivo, l'andamento dell'indebitamento netto è previsto in forte discesa, fino al raggiungimento del sostanziale pareggio di bilancio (-0,2 per cento del PIL) nel 2019. L'avanzo primario salirebbe dall'1,5 per cento di quest'anno al 3,2 per cento nel 2019, grazie ad un continuo controllo della spesa e a nuove clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica.

Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe al -0,7 per cento del PIL nel 2018 e al -0,2 per cento nel 2019 raggiungendo sostanzialmente l'obiettivo di medio periodo.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,1	0,7	0,8	1,0	1,3	1,2
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2
Interessi passivi	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,5	-0,3	-0,2	0,2	0,3	0,4
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
Lavoro	*-0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
Capitale	*-0,2*	*-0,1*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
Produttività Totale dei Fattori	*-0,2*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,1*	*-0,1*	*0,0*
Output gap	-4,4	-3,5	-2,5	-1,7	-0,7	0,0
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,4	-1,9	-1,3	-0,9	-0,4	0,0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,6	-0,8	-1,1	-1,1	-0,8	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	4,0	3,4	2,9	2,6	2,8	3,2
Misure una tantum	0,2	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-3,2	-2,5	-2,5	-2,1	-1,1	-0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-0,8	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,8	3,5	2,8	2,5	2,8	3,3
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	-0,2	0,7	0,0	0,4	1,0	1,0
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-0,5	0,2	-0,5	0,0	0,5	0,6

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

	CONSUNTIVO	PREVISIONI			
	2015	2016	2017	2018	2019
Totale misure una tantum	-1.645	1.391	-42	-820	-830
in % del PIL	*-0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
a) Entrate	1.102	4.116	1.138	140	10
in % del PIL	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Imposte sostitutive varie	750	958	328	130	0
Condono edilizio	29	15	10	10	10
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	95	267	0	0	0
Imposta sostitutiva plusvalenze Banca d'Italia	16	101	0	0	0
Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure*)	212	2.775	800	0	0
b) Spese	-3.693	-3.475	-2.080	-1.860	-1.740
in % del PIL	*-0,2*	*-0,2*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*
Arretrati pensioni sent. n. 70/2015 Corte Cost.	-1.670	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali	-1.973	-2.290	-2.060	-1.860	-1.740
Dividendi in uscita	-50	-30	-20	0	0
Nuova Decisione UE risorse proprie 2014	0	-1.155	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	946	750	900	900	900
in % del PIL	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,0*
Ripartizione misure una tantum per sottosettori					
Amministrazioni centrali	-2.566	691	-592	-1.340	-1.280
Amministrazioni locali	569	400	250	240	150
Enti di previdenza	352	300	300	280	300

FOCUS

Verifica delle deviazioni significative

Per i paesi che si trovano nel braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) viene valutato sulla base di due parametri: i) la variazione del saldo strutturale; ii) la regola di spesa.

Per quanto riguarda il primo parametro, in ciascun anno, il percorso di aggiustamento verso l'MTO, misurato sulla base della variazione del saldo strutturale, viene modulato in funzione dei seguenti criteri[11]: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dalla misura dell'*output gap*; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto debito/PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1. Per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. La Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 ha chiarito che gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole delle riforme strutturali e degli investimenti. Ciò implica che, per esempio, in condizioni cicliche normali, a fronte di un aggiustamento annuo del saldo strutturale richiesto di 0,5 punti percentuali di PIL, l'attivazione congiunta della clausola delle riforme e degli investimenti può condurre ad un allentamento massimo del saldo strutturale fino a -0,25 punti percentuali del PIL.

Riguardo alla regola di spesa, i regolamenti europei stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento debba

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

crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale[12] e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia in modo tale che, per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* annuale compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, l'aggregato di spesa si riduca in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL. Come chiarito dalla Commissione Europea, la rimodulazione dei parametri della regola di spesa avviene anche in caso di applicazione della flessibilità concessa per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti.

Riguardo al percorso di aggiustamento verso l'MTO, si hanno deviazioni significative se viene rilevato uno scostamento di 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o in media, di 0,25 punti percentuali sui due anni precedenti, rispetto al percorso individuato sulla base della variazione del saldo strutturale e della regola di spesa. Tuttavia, solo l'esistenza di una deviazione significativa rilevata su dati ex post può condurre all'apertura di una procedura di infrazione.

Nel 2015, le ipotesi macroeconomiche nello scenario programmatico di questo Documento conducono ad una stima dell'*output gap* pari a -3,5 per cento del PIL potenziale. Le condizioni cicliche sono particolarmente avverse (*'very bad times'*), pertanto l'aggiustamento del saldo strutturale richiesto dal braccio preventivo del PSC e il margine di convergenza della regola di spesa sono rimodulati per garantire un miglioramento di soli 0,25 punti percentuali di PIL. Nella valutazione sul Programma di Stabilità 2016 dell'Italia, la Commissione Europea ha ridotto tale correzione a 0,22 punti percentuali di PIL in considerazione della maggiore spesa sostenuta dall'Italia per l'emergenza dei rifugiati, pari a 0,03 punti percentuali di PIL[13]. Analogamente, l'aggregato di spesa deve ridursi di circa lo 0,5 per cento in termini reali. Nel 2015, il deficit strutturale si è ridotto di quasi 0,2 punti percentuali di PIL su base annua, in linea con l'aggiustamento richiesto. La variazione del deficit strutturale ha deviato di circa 0,1 punti percentuali del PIL dalla correzione media richiesta nel biennio 2015-2014. Per quanto riguarda la regola di spesa, l'aggregato di riferimento è cresciuto dello 0,65 per cento in termini reali, evidenziando una deviazione rispetto alla riduzione richiesta lievemente al di sotto della soglia di 0,5 punti percentuali che configurerebbe una deviazione significativa. La deviazione rispetto alla riduzione richiesta sui due anni è di quasi 0,2 punti percentuali di PIL. Pertanto, dalla valutazione ex post non emergono deviazioni significative, né su base annuale né sulla media dei due anni.

Nel 2016, grazie all'attivazione della clausola delle riforme e degli investimenti per complessivi 0,75 punti percentuali di PIL, è consentito un aumento del deficit strutturale di 0,25 punti percentuali di PIL rispetto al livello del 2015. L'aggregato di spesa potrebbe aumentare dello 0,6 per cento in termini reali. In maggio, la Commissione Europea ha riconosciuto eleggibile ai fini della valutazione delle regole del PSC anche per il 2016 la maggiore spesa connessa ai flussi migratori e all'intensificarsi dei fenomeni di terrorismo di matrice internazionale per complessivi 0,1 punti percentuali di PIL (rispettivamente 0,04 per i rifugiati e 0,06 punti percentuali per il c.d. pacchetto sicurezza). L'aumento del deficit strutturale consentito nel 2016 è quindi rivisto da 0,25 a 0,35 punti percentuali di PIL, mentre l'aggregato di spesa può aumentare dello 0,8 per cento in termini reali. Rispetto a questi parametri, nel 2016 si riscontra una deviazione del saldo strutturale di 0,15 punti percentuali di PIL su base annua e di quasi 0,2 punti percentuali di PIL sulla media del 2015 e del 2016, che non risultano significative secondo i criteri del PSC. Per la regola di

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

[13] European Commission, *'Assessment of the 2016 Stability Programme for Italy'* del 26 maggio 2016.

spesa si stima il pieno rispetto su base annua e una deviazione limitata di quasi 0,2 punti percentuali sulla media dei due anni.
Infine, nel 2017 la presenza di condizioni cicliche normali, secondo le stime della Commissione Europea, e un elevato rapporto debito/PIL richiederebbero una correzione del saldo strutturale per più di 0,5 punti percentuali di PIL e una coerente riduzione dell'1,3 per cento dell'aggregato di spesa in termini reali. La stima dell'*output gap* nello scenario programmatico di questo Documento è rivista a -1,7 per cento del PIL potenziale nel 2017 (-1,1 per cento nel DEF di aprile), che suggerirebbe il protrarsi di condizioni cicliche prevalenti avverse con la possibilità di: i) ridurre il saldo strutturale di soli 0,5 punti percentuali di PIL; ii) ridurre l'aggregato di spesa dell'1,1 per cento in termini reali. Nel 2017, il Governo prevede programmaticamente di conseguire una variazione nulla del deficit strutturale rispetto al 2016, mentre l'aggregato di riferimento della regola di spesa, calcolato in base allo scenario a legislazione vigente, è previsto ridursi di circa l'1,4 per cento in termini reali, ovvero in misura superiore rispetto a quanto sarebbe richiesto dal PSC.

FOCUS

Stima del prodotto potenziale, dell'*output gap* e del saldo di bilancio strutturale con il modello alternativo alla metodologia concordata a livello europeo

La metodologia di stima prodotto potenziale ha acquisito negli ultimi anni un rilievo crescente in virtù del ruolo fondamentale che svolge nel determinare il saldo di bilancio strutturale. L'*output gap*, indicatore che misura la distanza tra il prodotto reale di un'economia e il suo potenziale, costituisce l'elemento essenziale per valutare le politiche fiscali di un paese sia nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), sia nella legislazione italiana (L. n. 243/2012).
Come evidenziato in occasione della pubblicazione del Programma di Stabilità del 2016, il Governo è dell'opinione che la metodologia concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e degli *output gap* non sia adatta a fornire una valutazione adeguata della crescita potenziale dell'Italia, sia per quanto riguarda gli anni passati sia per gli anni a venire. Inoltre, le stime prodotte utilizzando tale metodologia risultano essere pro-cicliche e non in linea con le principali evidenze di carattere macroeconomico. Si veda a tale proposito il riquadro di approfondimento 'Innovazioni alla metodologia di stima del prodotto potenziale concordata a livello europeo', DEF 2016 (Programma di Stabilità dell'Italia, pagg. 44-51).
L'aggiornamento delle stime macroeconomiche contenute nella presente Nota di Aggiornamento ha permesso di verificare la robustezza della specificazione alternativa proposta e produrre delle stime della crescita potenziale per l'Italia più in linea con le intuizioni macroeconomiche.
In questo riquadro di approfondimento si presentano i risultati in termini di *output gap* e saldo di bilancio strutturale derivanti dall'applicazione della metodologia alternativa del modello di stima del prodotto potenziale italiano. In sintesi, la metodologia sviluppata dal Tesoro, partendo dalla specificazione della funzione di produzione della Commissione Europea, sostituisce al NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) il NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) e stima il trend della produttività totale dei fattori (*total factor productivity*, TFP) attraverso la scomposizione trend-ciclo che si ottiene utilizzando come variabile endogena una misura di *labour hoarding* quale la Cassa integrazione Guadagni (CIG) in luogo della attuale misura di capacità utilizzata basata sulle rilevazioni del clima di fiducia (cosiddetto indice CUBS). Questo perfezionamento della metodologia ufficiale conduce a cambiamenti significativi nelle stime del prodotto potenziale e dell'*output gap* per l'Italia. Contrariamente a quanto effettuato in occasione del DEF 2016, la metodologia alternativa è stata applicata allo scenario macroeconomico programmatico incluso nella presente Nota di Aggiornamento e non alle previsioni economiche elaborate dalla Commissione Europea. In virtù delle innovazioni introdotte, le

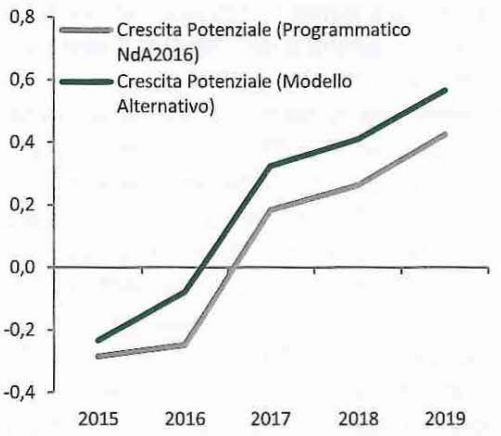
stime della crescita potenziale per l'Italia risultano migliori rispetto a quelle ottenute applicando la metodologia condivisa a livello europeo. In particolare, il livello del prodotto potenziale è stabilmente più elevato lungo tutto l'orizzonte previsivo 2016-2019, con conseguenti valori di *output gap* significativamente più ampi.

In dettaglio, l'*output gap* dell'Italia sarebbe pari, nel 2016, a -3,4 per cento del prodotto potenziale (*vis-à-vis* -2,5 dello scenario programmatico del presente Documento), -2.8 per cento nel 2017 (vs. -1,7 per cento), -1,9 nel 2018 (vs. -0,7 per cento) e -1,3 per cento del prodotto potenziale nel 2019 (vis-à-vis un gap quasi nullo previsto nelle stime ufficiali). Come si può notare, con la specificazione alternativa del modello il gap tra crescita reale e potenziale non si chiude alla fine dell'orizzonte previsivo, ma rimane in territorio negativo denotando il protrarsi della fase ciclica negativa dell'economia italiana, con conseguenze rilevanti sulla politica fiscale.

Infatti, in corrispondenza di tali valori dell'*output gap*, il saldo di bilancio strutturale sarebbe pari a -0,7 nel 2016 (*vis-à-vis* -1,2 dello scenario programmatico del presente Documento), -0,6 nel 2017 (vs. -1,2 per cento) raggiungendo un surplus strutturale di 0,6 alla fine dell'orizzonte previsivo.

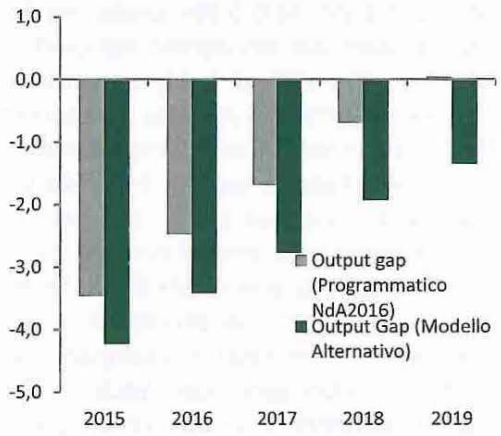
IL MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAP

TASSO DI CRESCITA DEL POTENZIALE



Fonte: Elaborazioni del MEF.

OUTPUT GAP



Fonte: Elaborazioni del MEF.

IL MODELLO ALTERNATIVO: OUTPUT GAPS E SALDI STRUTTURALI

	Output Gaps		Deficit Strutturale	
	NdA 2016	Modello alternativo	NdA 2016	Modello alternativo
2015	-3,5	-4,2	-0,7	-0,2
2016	-2,5	-3,4	-1,2	-0,7
2017	-1,7	-2,8	-1,2	-0,6
2018	-0,7	-1,9	-0,7	-0,1
2019	0,0	-1,3	-0,2	0,6

Fonte: Elaborazioni del MEF.

Il lavoro di analisi e sviluppo del modello alternativo del prodotto potenziale è attualmente in fase di approfondimento, con particolare riferimento alla componente relativa allo stock di capitale. La metodologia condivisa a livello europeo utilizza un'ipotesi semplificativa per la stima del tasso di deprezzamento del capitale, che non tiene conto di eventuali mutamenti dello stock di capitale avvenuti nell'ultima fase recessiva dell'economia italiana. Date le caratteristiche del modello, che si basa su una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas, valutazioni alternative del tasso di deprezzamento comporterebbero ulteriori effetti non

trascurabili sulla dinamica dello stock di capitale e quindi sulla stima del prodotto potenziale e delle sue componenti, in particolare sul livello strutturale della produttività totale dei fattori. Nell'eventualità di una revisione al ribasso dello stock di capitale negli di crisi più acuta, la TFP verrebbe rivista al rialzo. In uno scenario di ripresa degli investimenti, ciò alzerebbe il tasso di crescita potenziale dell'economia per i prossimi anni.

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le revisioni effettuate dall'ISTAT sul PIL[14], e dalla Banca d'Italia sul valore nominale dello stock del debito delle Pubbliche Amministrazioni[15], hanno determinato una riduzione del rapporto debito/PIL per gli anni 2014 e 2015 rispetto ai valori pubblicati nel DEF di aprile. In particolare, per il 2014 la nuova stima è pari a 131,9 per cento, con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al dato precedente, mentre per il 2015 il consuntivo del rapporto debito/PIL si attesta al 132,3 per cento, anche in questo caso con una riduzione rispetto al valore di aprile (0,4 punti percentuali). I nuovi livelli del rapporto debito/PIL sono determinati principalmente all'aumento del PIL, che incide per lo 0,7 per cento nel 2014 e per lo 0,5 per cento nel 2015; d'altra parte le revisioni in aumento del valore nominale del debito comportano un incremento del rapporto dello 0,1 per cento su entrambi gli anni, a parità di livello del PIL.

Per il 2016 si stima che il rapporto debito/PIL si attesti al 132,8 per cento, un livello superiore al dato programmatico pubblicato nel DEF di aprile, pari al 132,4 per cento. Tale variazione è dovuta sia all'evoluzione più modesta attesa per il PIL nominale, che passa dal 2,2 per cento all'1,8 per cento, sia alla riduzione significativa degli introiti previsti dalle privatizzazioni per l'anno in corso.

Tali effetti sono stati in parte mitigati da numerosi collocamenti di titoli di Stato durante l'anno effettuati a prezzi sopra la pari, a causa dell'andamento decrescente dei tassi d'interesse che ha caratterizzato l'anno in corso. D'altra parte il Fabbisogno del Settore Pubblico è stimato attestarsi su un livello sostanzialmente in linea con la previsione di aprile senza quindi svolgere alcun ruolo significativo nell'aggiornamento al rialzo della stima.

[14] Si veda Comunicato Istat 'Conti Economici Nazionali' del 23 settembre 2016.

[15] La serie aggiornata del Debito delle Amministrazioni Pubbliche sarà pubblicata ad ottobre 2016 nel 'Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' da parte della Banca d'Italia.

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.172.673	2.220.662	2.257.141	2.283.302	2.290.832
in % del PIL	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6
Amministrazioni centrali (3)	2.089.028	2.139.875	2.179.667	2.209.213	2.220.369
Amministrazioni locali (3)	135.696	132.839	129.525	126.140	122.514
Enti di previdenza e assistenza (3)	114	114	114	114	114
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.114.442	2.162.431	2.198.909	2.225.071	2.232.601
in % del PIL	128,7	129,3	129,0	126,8	123,4
Amministrazioni centrali (3)	2.030.797	2.081.643	2.121.436	2.150.982	2.162.138
Amministrazioni locali (3)	135.696	132.839	129.525	126.140	122.514
Enti di previdenza e assistenza (3)	114	114	114	114	114

1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2015 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM. Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, 0,5 per cento del PIL negli anni 2017-2018 e 0,3 per cento del PIL nel 2019, nonché ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,28 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento del PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente Documento.
3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

Il profilo del rapporto debito/PIL inizia a ridursi dal 2017, per raggiungere un livello pari al 126,6 per cento nel 2019, con una velocità di discesa che è solo marginalmente inferiore a quella prevista ad aprile.

In particolare, nel 2017 il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 132,5 per cento, in riduzione di circa 0,3 punti percentuali rispetto al 2016. Nel DEF questa riduzione risultava più ampia, nell'ordine di 1,5 punti percentuali, a causa principalmente di una diminuzione più accentuata del Fabbisogno di cassa del Settore Pubblico e di una dinamica del livello del PIL nominale significativamente superiore.

Nel 2018 il rapporto debito/PIL programmatico è stimato in ulteriore discesa al 130,1 per cento. Anche in questo caso la riduzione rispetto al 2017 è meno marcata nel confronto con il DEF di aprile, anche se in questo caso il divario è meno ampio (2,9 punti percentuali nel DEF contro gli attuali 2,4). La crescita del PIL nominale è infatti sostanzialmente in linea a quella prevista ad aprile, mentre la riduzione del Fabbisogno di cassa del settore pubblico, pur significativa, è prevista essere lievemente inferiore.

Nell'anno finale di previsione, il 2019, il rapporto continua a ridursi in modo sostanziale rispetto all'anno precedente, per circa 3,5 punti percentuali, grazie ad un'evoluzione attesa del PIL nominale e del Fabbisogno di cassa del settore pubblico programmatici sostanzialmente in linea con quella prevista ad aprile.

FOCUS

Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL[16] recepisce le ipotesi di fecondità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT, con base 2011[17]. Le ipotesi di mortalità sono state riviste per tener conto della stima relativa alla speranza di vita alla nascita registrata nel 2015 recentemente comunicata da ISTAT[18]. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2015-2019, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati[19] nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[20].

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione del PIL per il triennio 2012-2014).

A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dal graduale incremento dell'età media di accesso al pensionamento conseguente all'adeguamento dei requisiti minimi sia dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati[21] nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei

[16] 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).

[17] In particolare, si assume: i) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e ii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, ISTAT (2011), *http://demo.istat.it*.

[18] Comunicato ISTAT del 19 dicembre 2016. Rispetto ai valori indicati nel comunicato l'incremento della speranza di vita al 2060 risulta di 5,8 anni per i maschi e di 6,1 anni per le femmine.

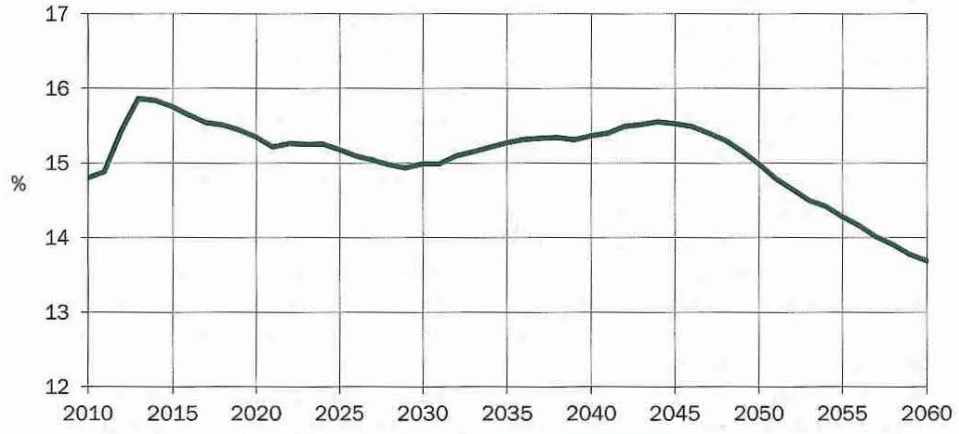
[19] Inclusi quelli previsti nel D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto D.L. n. 201/2011.

[20] L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del D.L. n. 78/2010, cvt. con modificazioni con L. n. 122/2010) 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.

[21] Inclusi quelli previsti nel D.L. n. 201/2011, cvt. con modificazioni dalla L. n. 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di

coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[22].
Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione del PIL per il triennio 2012-2014).

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL



A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 15 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dal graduale incremento dell'età media di accesso al pensionamento conseguente all'adeguamento dei requisiti minimi sia dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.
Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento degli anni precedenti sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al 2044, dove raggiunge il 15,6 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del *baby boom*.

lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto D.L. n. 201/2011.

[22] L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (art. 12, c. 12-bis, del D.L. n. 78/2010, cvt. con modificazioni dalla L. n.122/2010) 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'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni come anche evidenziato in sede internazionale[23].

FOCUS

La riforma del sistema pensionistico

Le nuove regole introdotte dalla riforma adottata con la L. n. 214/2011 hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico migliorandone la sostenibilità nel medio-lungo periodo e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31 dicembre 1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: *i)* il pensionamento di vecchiaia a cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge; *ii)* il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato[24].

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa[25]. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione[26] al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo[27].

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010

[23] Economic Policy Committee - European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-28 Member States, 2013-2060.*

[24] Per il dettaglio sui requisiti minimi di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale si rinvia al riquadro sulla Riforma del sistema pensionistico presente nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2012.

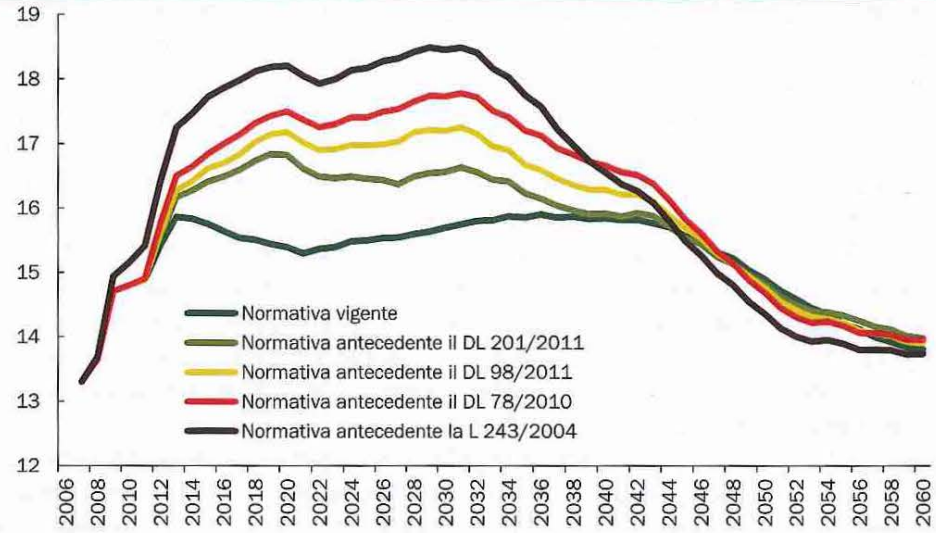
[25] L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. L'adeguamento successivo, con decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (art.12, c. 12-bis, del D.L. n. 78/2010, cvt. con modificazioni con L. n. 122/2010) 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. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle più aggiornate previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

[26] Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2016 è stato adottato con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU n° 154 del 6 luglio 2015.

[27] La platea dei soggetti salvaguardati è complessivamente programmata in circa 170.000 unità. Tale salvaguardia afferisce a soggetti che maturano i requisiti successivamente al 31 dicembre 2011 (coloro che hanno maturato i requisiti entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. L'accesso al pensionamento dei predetti soggetti decorre dal 2013 e proseguirà nei prossimi anni.

a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali del PIL fino al 2050. Tale effetto è da ascrivere, per circa 1/3 alla riforma introdotta con la L. n. 214/2011 e, per circa 2/3, ai precedenti interventi.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale della Nota di Aggiornamento del DEF 2016. La previsione tiene conto, inoltre, dei complessivi effetti conseguenti dal D.L. 65/2015, convertito con L. n. 109/2015, anche attuativo, all'articolo 1, dei principi della sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale contabilizzati secondo i criteri indicati dalle Autorità statistiche, quindi con esclusione nel livello di spesa per l'anno 2015 degli oneri per arretrati da contabilizzare in D99 (trasferimenti in conto capitale).
Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

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

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

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

i. la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta in media di 1/20 nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*);
ii. l'eccesso di debito rispetto al primo benchmark sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL

nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale);

iii. la correzione intervenga nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).

Nel 2016, per la prima volta, la *compliance* con la regola del debito sulla base delle prime due configurazioni è stata valutata interamente su dati 'storici' rilasciati dall'ISTAT. Precedentemente, durante il cosiddetto periodo di transizione (2013-2015), per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei benchmark identificati sopra, si richiedeva un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*) che necessariamente doveva essere estrapolato, in tutto o in parte, su dati previsivi.

Dal 2016, la regola si applica 'a regime', cioè verificando direttamente la convergenza del rapporto debito/PIL verso il benchmark più favorevole tra i tre descritti sopra che, per l'Italia, risulta essere quello *forward-looking*. Con riferimento a questo livello, si segnala il mancato rispetto della regola nel 2016 (sulla base delle previsioni per il 2018), sia nello scenario a legislazione vigente sia in quello programmatico.

In particolare, nello scenario a legislazione vigente, il rapporto debito/PIL nel 2018 (due anni dopo quello in corso) risulterebbe pari a 129,6 per cento con un gap del 4,2 per cento del PIL rispetto al benchmark *forward-looking*. Analogamente, nello scenario programmatico, il rapporto debito/PIL del 2018 si attesterebbe al 130,1 per cento del PIL, con un gap pari al 4,6 per cento del PIL.

Per contro, considerando la *compliance* della regola nel 2017, si avrebbe che, in entrambi gli scenari, il gap rispetto al benchmark *forward-looking* risulterebbe significativamente ridotto grazie all'accelerazione della crescita del PIL nominale, al contributo positivo dell'effetto *snowball* e all'aumento dell'avanzo primario. In particolare, nello scenario a legislazione vigente, il rapporto debito/PIL del 2019 (due anni dopo il 2017, anno di valutazione della regola) si collocherebbe al 126,1 per cento, circa 1,5 per cento del PIL al di sopra del benchmark *forward-looking*, mentre nello scenario programmatico il rapporto debito/PIL del 2019 sarebbe pari a 126,6 per cento, un valore che risulta essere di 1,8 per cento del PIL al di sopra del benchmark *forward-looking*.

TAVOLA III.6 RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CONFIGURAZIONE FORWARD-LOOKING (in % del PIL)

	Scenario tendenziale		Scenario programmatico	
	2016	2017	2016	2017
Debito t+2	129,6	126,1	130,1	126,6
Gap rispetto al benchmark *forward-looking*	4,2	1,5	4,6	1,8

Sia nella fase transitoria sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio ECOFIN l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE),

all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto ad hoc nel quale vengono considerati i fattori rilevanti identificati dal braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), nonché gli altri fattori rilevanti portati all'attenzione delle istituzioni europee dai Paesi Membri, che possono spiegare la deviazione rispetto al benchmark.

Nel febbraio del 2015, la Commissione Europea aveva riscontrato una deviazione eccessiva rispetto al benchmark della regola del debito per il 2014, e aveva redatto un Rapporto[28] 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[29] italiano, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sforamento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi (PDE). In particolare, sono stati considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del PSC; 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.

Nel maggio 2016, la Commissione ha evidenziato nuovi rischi circa il rispetto della regola del debito nel 2015 da parte dell'Italia. Il Governo ha quindi inviato alla Commissione un nuovo Rapporto sui fattori rilevanti[30] che influenzano la dinamica del debito italiano, già presentati nel Programma di Stabilità di aprile, richiedendo che venissero considerati per valutare correttamente la posizione di bilancio italiana e le prospettive di riduzione del debito per i prossimi anni.

Tali fattori, in particolare, riguardano: i) gli eventuali rischi di deflazione e stagnazione, confermati anche dalle *2016 Winter Forecast*, anche considerando l'impatto negativo sulla possibilità di una rapida riduzione del rapporto debito/PIL; ii) gli effetti indesiderati di eccessive strette fiscali, ovvero il ruolo dei moltiplicatori fiscali, tradizionalmente più ampi durante e dopo una profonda recessione, e che, a seguito di una marcata stretta fiscale, potrebbero causare ulteriori ripercussioni recessive e peggiorare così le prospettive di crescita del PIL nel medio termine; iii) i costi di breve periodo delle riforme strutturali, in ultimo riguardo al sistema bancario, che avranno sicuramente effetti altamente benefici sul clima di investimento e il potenziale di crescita dell'Italia ma che nell'immediato hanno incontrato alcune difficoltà di implementazione; iv) le criticità esistenti riguardo alla metodologia per il calcolo dell'*output gap*, che spesso forniscono risultati sottostimati e contrastanti con l'intuizione

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

[29] Nel febbraio 2015 il Governo ha prodotto un rapporto ad hoc motivandola scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il benchmark compatibile con la regola del debito e adducendo numerosi fattori rilevanti. 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)

[30] Si veda il rapporto del MEF, "Relevant Factors influencing debt developments in Italy" (http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf)

macroeconomica e che potrebbero produrre un'indicazione distorta circa la reale *compliance* delle finanze pubbliche italiane con i requisiti del braccio preventivo del PSC; v) i risultati in termini di ampi avanzi primari, e l'attenzione alle regole fiscali del braccio preventivo; vi) l'ottima valutazione sulla sostenibilità di lungo periodo fornita dall'indicatore S2, che per l'Italia si attesta sul secondo miglior valore rispetto a tutti i Paesi UE; vii) gli alti costi dei migranti e della crisi dei rifugiati, sostenuti dal Governo Italiano.

In risposta all'analisi del Governo Italiano sui fattori rilevanti, il 18 maggio 2016 la Commissione ha preparato un ulteriore rapporto, secondo il dettato dell'articolo 126(3) del TFEU, per valutare il rispetto della regola del debito da parte dell'Italia. Nel rapporto viene stabilito che la regola del debito, come definita nel Trattato e nel Regolamento CE n. 1467/1997, è da considerata rispettata. Questa conclusione è stata ribadita anche nell'*Assessment* del Programma di Stabilità 2016, pubblicato il 26 maggio 2016. In particolare, il Rapporto ai sensi del 126(3) ha valutato favorevolmente i seguenti fattori: (i) le condizioni macroeconomiche attualmente sfavorevoli e, in particolare, la bassa inflazione, che rendono il rispetto della regola del debito particolarmente impegnativo,(ii) il rispetto dell'aggiustamento strutturale verso l'obiettivo di medio termine richiesto nel 2016, tenuto conto della deviazione temporanea di 0,75 punti percentuali del PIL riconosciuta per le clausole di flessibilità di riforme strutturali e investimenti e di una spesa aggiuntiva dell'0,1 per cento del PIL relativa all'eccezionale afflusso di profughi ed eccezionali misure di sicurezza direttamente correlate alla lotta al terrorismo; (iii) l'attesa realizzazione di ambiziose riforme strutturali, promotrici di crescita, in linea con l'impegno delle autorità, che contribuirebbe alla riduzione del debito a medio lungo termine.

TAVOLA III.7: IMPATTO SUL RAPPORTO DEBITO/PIL DEI SOSTEGNI EUROPEI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale impatto sostegni in % del PIL	3,7	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2
di cui: ESFS	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9
ESM	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
aiuti diretti Grecia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2016

Nei mesi successivi alla presentazione del DEF 2016 dello scorso aprile, il Governo ha adottato alcuni provvedimenti con carattere di urgenza[31] in materia di riforma del sistema bancario cooperativo e del settore del credito, interventi in favore di investitori in banche in liquidazione, misure in ambito sociale, proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e di consolidamento dei processi di pace e misure per gli Enti territoriali.

[31] D.L. n. 18/2016, cvt. dalla L. n. 49/2016, D.L. n. 59/2016, cvt. dalla L. n. 119/2016, L. n. 112/2016, D.L. n. 67/2016 cvt. dalla L. n. 131/2016 e D.L. n. 113/2016 cvt. dalla L. n.160/2016.

Complessivamente, nel periodo 2016-2019 i provvedimenti adottati risultano sostanzialmente neutrali sul livello del deficit e del fabbisogno.

Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 2,8 miliardi nel 2016, 417 milioni nel 2017, 390 milioni nel 2018 e 298 milioni nel 2019 (Tav. III.8). Il loro finanziamento è reperito per circa il 70 per cento nel periodo considerato, attraverso la riduzione di altre spese, in particolare di parte corrente, prevalentemente tramite l'utilizzo di fondi di bilancio precedentemente costituiti. Dal lato delle entrate, un'altra parte del finanziamento deriva dalla previsione di un canone dovuto dalle imprese che optano per il mantenimento, già previsto dalle disposizioni vigenti, della possibilità di trasformare le attività per imposte anticipate in credito di imposta e dalle maggiori risorse attese dalla proroga delle disposizioni sull'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero (*voluntary disclosure*).

TAVOLA III.8: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	2.844	417	390	298
Maggiori entrate	664	207	180	150
Minori spese	2.180	210	210	148
- *spese correnti*	1.897	189	200	148
- *spese in conto capitale*	283	21	10	0
Interventi	2.823	417	390	298
Minori entrate	433	157	105	97
Maggiori spese	2.390	260	286	201
- *spese correnti*	2.272	243	276	201
- *spese in conto capitale*	118	17	10	0
Effetti su indebitamento netto	21	0	0	0
Variazione netta entrate	231	50	76	53
Variazione netta spese	210	50	76	53
- *spese correnti*	375	54	76	53
- *spese in conto capitale*	-165	-4	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sui sottosettori della PA (Tav. III.9), negli anni 2016-2019, gli interventi disposti determinano un disavanzo delle Amministrazioni locali, ascrivibile principalmente all'assegnazione di risorse in favore delle province delle regioni a statuto ordinario per la manutenzione straordinaria della rete viaria e alle misure di assistenza alle persone con disabilità gravi prive di sostegno familiare. Tale disavanzo risulta compensato dal miglioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali.

TAVOLA III.9: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli effetti riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	323	78	85	83
- variazione netta entrate	278	69	84	60
- variazione netta spese	45	9	0	24
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-254	-78	-85	-83
- variazione netta entrate	1	-19	-8	-7
- variazione netta spese	-255	-58	-76	-76
ENTI DI PREVIDENZA	-47	0	0	0
- variazione netta entrate	-47	0	0	0
- variazione netta spese	0	0	0	0
TOTALE	21	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Nello specifico, tra gli interventi relativi al settore bancario sono state adottate disposizioni finalizzate a garantire il miglioramento della qualità della governance delle banche di credito cooperativo, attraverso la semplificazione dell'organizzazione interna e la riduzione dell'esposizione di tali istituti agli shock dell'economia locale, consentendo la possibilità di accedere anche a capitali esterni al mondo cooperativo in caso di sofferenze patrimoniali[32]. Sono state, inoltre, previste nuove disposizioni in materia di procedure esecutive e concorsuali, norme per agevolare la cessione dei crediti in sofferenza e misure a tutela dei risparmiatori che avevano effettuato investimenti in istituti bancari successivamente sottoposti a procedure di liquidazione coatta amministrativa[33]. In ambito sociale sono state intraprese disposizioni finalizzate a garantire l'assistenza, la cura e la piena inclusione sociale delle persone con disabilità grave, prive di sostegno familiare[34]. Per tali finalità è stato istituito un apposito fondo nel bilancio dello Stato le cui modalità di erogazione saranno definite dalle regioni, è stata aumentata la spesa massima detraibile dei premi versati per assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte e sono state introdotte agevolazioni fiscali per i trust costituiti in favore di persone affette da disabilità grave. Tra gli interventi in materia di assistenza si annovera il rifinanziamento del fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti[35]. Nel settore della difesa sono state finalizzate le risorse stanziate per la proroga delle missioni internazionali di pace delle Forze armate e di Polizia[36]. In particolare, sono state avviate iniziative di sostegno ai processi di ricostruzione e di partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione e, nell'ambito dei meccanismi finanziari istituiti nel quadro delle intese internazionali, è stato

[32] D.L. n. 18/2016 cvt. dalla L. n. 49/2016.
[33] D.L. n. 59/2016 cvt. dalla L. n. 119/2016.
[34] L. n. 112/2016.
[35] D.L. n. 113/2016 cvt. dalla L. n. 160/2016.
[36] D.L. n. 67/2016 cvt. dalla L. n. 131/2016.

attribuito uno specifico contributo a sostegno delle forze di sicurezza afghane. Inoltre, sono state finanziate iniziative di cooperazione finalizzate a migliorare le condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati e a sostenere la ricostruzione civile dei Paesi dell'area medio-orientale. Per le esigenze di sicurezza connesse allo svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia e per i servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, è stato prorogato l'impiego del contingente delle Forze armate già impegnato con un incremento delle unità di personale. Con lo scopo di potenziare il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco sono state previste risorse destinate all'assunzione di nuove unità di personale, all'incremento della dotazione organica e all'ammodernamento dei mezzi e dei dispositivi di protezione individuale. Con il D.L. n. 113/2016 sono state disposte misure volte ad alleggerire la situazione di Comuni, Province e Città Metropolitane che nel 2015 non hanno rispettato il Patto di Stabilità Interno, di quelli in dissesto e degli Enti locali impegnati nell'adozione di misure di riduzione dei costi di servizi e nella razionalizzazione di organismi e società partecipati. Tra le altre misure a beneficio degli Enti territoriali rientrano le maggiori risorse per l'anno 2016 in favore della Regione Siciliana derivanti dalla modifica del metodo di calcolo per l'attribuzione della compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'intervento è compensato da un miglioramento da parte della Regione del proprio saldo obiettivo di finanza pubblica. Altre disposizioni hanno riguardato l'attribuzione, per il 2016, di risorse alle province delle regioni a statuto ordinario per gli interventi di manutenzione straordinaria della rete viaria, l'istituzione di un fondo per fronteggiare le spese dei comuni per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità naturali o cedimenti strutturali e lo stanziamento di fondi per consentire l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata, totale o parziale di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei comuni[35]. In attuazione dell'Accordo sottoscritto tra la Regione Valle d'Aosta e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il 2016 è stato riconosciuto alla medesima Regione un contributo a parziale compensazione della perdita di gettito subita negli anni 2011-2014 quantificazione della compartecipazione al gettito dell'accisa sull'energia elettrica, sugli spiriti e sulla birra. Per il periodo 1 settembre 2016 - 31 dicembre 2016 è stata disposta la sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco. Nel settore dell'agricoltura sono state intraprese iniziative di sostegno per i produttori di latte, di prodotti lattiero caseari e cerealicoli per favorire un complessivo miglioramento della competitività della filiera[35]. Ulteriori interventi hanno riguardato l'ampliamento della platea dei soggetti affetti da sindrome di talidomide a cui spettano indennizzi, l'erogazione per l'anno 2016 di contributi in favore delle vittime del disastro ferroviario di Andria e Corato e il rifinanziamento del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

III.6 PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATIZZAZIONI

Finalità del Piano

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

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

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

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

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

valorizzazione[37]. Al riguardo, in un'ottica di revisione della spesa pubblica e di razionalizzazione, semplificazione e unificazione delle fonti informative, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei Conti hanno sottoscritto nel mese di maggio un protocollo d'intesa con il quale è stata sancita l'unificazione delle rilevazioni sulle partecipazioni. A seguito dell'accordo, la Corte dei Conti ha rinunciato al proprio canale informativo e, partire dalla rilevazione dei dati per l'anno 2015 (avviata nel corso del mese di luglio 2016), sarà il Dipartimento del Tesoro a raccogliere attraverso il proprio applicativo tutte le informazioni necessarie non solo alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ma anche alle attività di controllo e referto della Corte dei Conti.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Al fine di dare attuazione al processo di alienazione del patrimonio immobiliare dello Stato, così come previsto dalla normativa in vigore, è stata avviata, congiuntamente con l'Agenzia del Demanio, la seconda edizione dell'iniziativa 'Proposta Immobili 2016', finalizzata al coinvolgimento degli Enti territoriali nella selezione di un portafoglio di immobili da inserire in percorsi di valorizzazione e dismissione.

La procedura di selezione degli immobili ha visto partecipare 241 Enti, con un totale di 544 beni distribuiti su quasi tutto il territorio nazionale. Il portafoglio immobiliare sarà destinato alla vendita o valorizzazione attraverso i diversi canali previsti dalla normativa (asta pubblica, procedura ristretta, vendita a trattativa diretta, conferimento in fondi immobiliari gestiti da INVIMIT).

Alla data del 30 giugno 2016, i proventi derivanti da operazioni di alienazione del patrimonio immobiliare disponibile da parte degli Enti locali ammontano a circa 243 milioni. Per il 2016, si stima che tali introiti raggiungano i 400 milioni.

Inoltre, la stima per il 2016 relativa alle dismissioni di immobili di proprietà degli Enti di previdenza è pari a 300 milioni.

Con riferimento alle vendite degli immobili di proprietà dello Stato effettuate nel corso del 2016, ad oggi, i proventi ammontano a circa 15,7 milioni. Si prevede di realizzare circa 50 milioni entro la fine del 2016.

Relativamente ai fondi diretti gestiti da INVIMIT[38], a seguito delle operazioni di apporto di immobili pubblici, sono divenuti pienamente operativi i fondi 'i3-Inail', 'i3-Regione Lazio', 'i3-Università' e 'i3-Sviluppo Italia - Comparto 8-*quater*'. In particolare, secondo i dati riportati nelle Relazioni Semestrali dei fondi al 30 giugno 2016, gli immobili pubblici apportati hanno un valore pari a circa 360,5 milioni[39], a fronte del quale sono state emesse quote che verranno

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

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

[39] Al 30 giugno 2016, il valore degli immobili apportati ai Fondi gestiti da INVIMIT risulta pari a 72,899 milioni per il fondo i3-INAIL; 148,281 milioni per il fondo i3-Regione Lazio; 62,940 milioni per il fondo i3-Università; 76,348 milioni per il Comparto 8-*quater* del fondo i3-Sviluppo Italia.

successivamente collocate sul mercato. Attualmente, sono in corso le procedure di ulteriori apporti al Comparto 8-*ter* e al Comparto 8-*quater* del Fondo i3-Sviluppo Italia di immobili statali per un valore complessivo di 42,9 milioni. I proventi generati dal collocamento delle quote dei fondi INVIMIT sul mercato potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto negli anni in cui tali vendite saranno realizzate, contribuendo indirettamente al contenimento del debito pubblico.

Inoltre, al fine di procedere all'acquisizione di immobili di proprietà degli Enti territoriali locati alle amministrazioni pubbliche, INVIMIT ha istituito il fondo 'i3-Patrimonio Italia', partecipato dal Fondo dei fondi 'i3-Core - Comparto Stato'[40], con l'obiettivo di fornire ai citati Enti la liquidità necessaria a gestire il delicato processo di transizione verso il nuovo assetto istituzionale.

In ordine alle attività di valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico del Paese, è stato avviato, per il tramite dell'Agenzia del Demanio, il progetto 'Fari, torri ed edifici costieri 2016' che si inserisce all'interno di 'Valore Paese - Dimore'. Al riguardo, è stata formalizzata un'intesa istituzionale tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Ministero della Difesa e il MEF, con l'obiettivo di sostenere, favorire e promuovere l'iniziativa. Il progetto si propone di immettere sul mercato fari, torri ed edifici costieri di proprietà statale, mediante lo strumento della concessione di valorizzazione fino a 50 anni, per una valorizzazione rispettosa del paesaggio e in linea con le identità territoriali e con la salvaguardia dell'ecosistema ambientale. L'investimento per riqualificare le strutture è di circa 6 milioni, l'incasso per lo Stato è di oltre 340 mila euro di canoni annui che, in considerazione della differente durata delle concessioni, ammonterà a oltre 7 milioni per tutto il periodo di affidamento.

È inoltre proseguita l'attività di trasferimento di immobili dello Stato agli Enti territoriali, ai sensi della normativa sul Federalismo demaniale, con l'obiettivo di consentire un utilizzo più efficiente degli asset immobiliari da parte dei soggetti che hanno la titolarità del governo sul territorio.

Privatizzazioni

Relativamente alle privatizzazioni delle società, l'analisi approfondita del portafoglio mobiliare statale ha condotto all'identificazioni di diverse opzioni di privatizzazioni, in parte già realizzate negli ultimi anni. Nel 2014, le operazioni di cessione di società partecipate indirettamente dallo Stato tramite società controllate hanno riguardato le cessioni di quote in Fincantieri, CDP Reti, TAG (Trans Austria Gasleitung), per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e Ray Way, società indirettamente detenuta dal MEF per il tramite di RAI. I proventi realizzati, pari a circa 0,4 punti percentuali del PIL, sono stati interamente destinati al rafforzamento patrimoniale delle società capogruppo. Nel 2015 sono state concluse le cessioni di pacchetti di azioni detenute direttamente dallo Stato in Poste Italiane (prima tranche del 35,3 per cento) ed ENEL (pacchetto azionario

[40] Il Fondo i3-Core è strutturato in due comparti - Comparto Territorio e Comparto Stato - rispettivamente destinati all'investimento in quote di Fondi Comuni di Investimento Chiusi promossi o partecipati dagli Enti territoriali e dalle Amministrazioni centrali (Stato), ai quali sono apportati patrimoni immobiliari pubblici (cd. fondi obiettivo).

del 5,74 per cento), con ulteriori proventi, pari a 0,4 punti percentuali del PIL, che hanno consentito di raggiungere l'obiettivo dello 0,4 per cento del PIL prefissato per l'anno.

L'anno in corso ha registrato progressi importanti. A luglio è stata completata l'Offerta Globale di azioni ENAV sul Mercato Telematico Azionario, conformemente a quanto previsto dal DPCM del 16 maggio 2014.

Tenuto conto dell'integrale esercizio dell'opzione *Greenshoe* ad opera del Consorzio di collocamento istituzionale[41], che consente di ampliare l'offerta di titoli in modo da adeguarsi alla domanda di mercato, l'apertura del capitale della società ai privati ha complessivamente riguardato il 46,6 per cento circa delle azioni, per un introito lordo pari a circa 834 milioni, affluiti - al netto delle commissioni di collocamento riconosciute ai *joint global coordinators*, per loro conto e dei componenti il Consorzio pari a 1 milione - al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 1° giugno 2016[42] è stato disposto il conferimento alla CDP della partecipazione detenuta, nella misura del 12,5 per cento, dal MEF nel Fondo Italiano di Investimento SGR S.p.A., per un controvalore pari a 1,7 milioni, determinato sulla base di una relazione giurata di stima prodotta da KPMG *Advisory* S.p.A., coerentemente con quanto disciplinato dalla richiamata normativa. Di questi proventi, circa 1 milione è stato destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'operazione relativa a Grandi Stazioni, società partecipata da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., attiva nel settore della gestione, valorizzazione e riqualificazione delle stazioni ferroviarie, si è conclusa a giugno. I proventi realizzati, pari a circa 850 milioni, sono stati interamente destinati al rafforzamento patrimoniale della capogruppo.

La conformazione dell'assetto azionario di Poste Italiane, il cui percorso è iniziato con l'*Initial Public Offering* (IPO) dell'ottobre 2015, è stata recentemente ridefinita dal DM del 25 maggio 2016 che ha autorizzato il Dipartimento del Tesoro a sottoscrivere l'aumento di capitale a pagamento deliberato dalla CDP. Tale aumento di capitale, approvato in giugno per assicurare il rafforzamento patrimoniale della CDP in misura idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi del proprio piano industriale, è stato interamente riservato al MEF e sarà liberato mediante il conferimento, entro la fine del 2016, di una partecipazione al capitale di Poste Italiane, nella misura del 35 per cento.

La notevole complessità degli aspetti regolatori dell'operazione di privatizzazione di Ferrovie dello Stato prevista entro il 2016, afferenti in particolar modo alla definizione della proprietà e della gestione della rete infrastrutturale, ha comportato una dilatazione dei tempi connessi alla sua realizzazione, con plausibile rinvio al 2017.

La tavola seguente sintetizza i risultati raggiunti e gli obiettivi fissati. Nel 2016, stante le operazioni già concluse e le attuali previsioni di crescita del PIL, i proventi realizzati dalle privatizzazioni di partecipazioni dirette e indirette sono pari a circa 0,1 punti percentuali del PIL.

---

[41] Art. 1, c. 5, del D.L. n. 332/1994, convertito dalla L. n. 474/1994.
[42] Adottato ai sensi dell'art. 5, c. 3, l. b), del D.L. n. 269/2003, cvt. dalla L. n. 326/2003.

TAVOLA III.10: PROVENTI DA PRIVATIZZAZIONI (1)

	2015		2016	
	Livello (2)	In % del PIL	Livello (2)	In % del PIL
Partecipazioni dirette e altri proventi finanziari	6,9	0,4	0,9	0,1
Partecipazioni indirette	0,0	0,0	0,9	0,1
Totale proventi realizzati	6,9	0,4	1,7	0,1
Memo: obiettivi DEF 2016		0,4		0,5

1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
2) Valori in miliardi.

III.7 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Il quadro delle regole per la finanza pubblica locale è stato ridefinito completamente negli ultimi anni. Nel 2015, la piena attuazione dell'armonizzazione contabile per gli Enti territoriali[43] e, in particolare, l'applicazione del principio della competenza finanziaria 'potenziata' che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti (accertamenti) e debiti (impegni), rispettivamente esigibili o liquidabili nell'esercizio di riferimento, ha permesso di rafforzare l'equilibrio sostanziale dei bilanci e supportare una puntuale programmazione degli investimenti. Dal 2016 la regola dell'equilibrio di bilancio ha sostituito definitivamente il Patto di Stabilità Interno. Al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali concorrono le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti. Per l'anno in corso, ai predetti Enti territoriali viene richiesto di conseguire un vincolo meno stringente rispetto a quanto originariamente introdotto dalla Legge n. 243 del 2012, con l'obiettivo di sbloccare le disponibilità di cassa disponibili: i governi locali devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti.

Il percorso avviato ha posto le basi per una revisione della Legge n. 243 del 2012, al fine di superare le criticità in ordine alla complessità per gli Enti territoriali di conseguire contemporaneamente una pluralità di saldi[44], già sperimentata dalle regioni che nel 2015 avevano anticipato una versione attenuata della regola.

La revisione del Capo IV della Legge n. 243 del 2012, approvata in via definitiva dal Parlamento il 12 agosto[45], ha mantenuto fermo il principio del pareggio di bilancio, nel rispetto dell'impegno preso con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo. Le nuove norme individuano un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti, sia nella fase di previsione che di rendiconto, con l'obiettivo di: i) assicurare gli equilibri di finanza pubblica;

[43] D. Lgs. n. 118/2011 modificato dal D. Lgs. n. 126/2014.
[44] Art. 9, L. n. 243 del 2012, ora sostituito dall'art. 1 della L. n. 164/2016.
[45] L. n. 164/2016.

ii) semplificare i vincoli di finanza pubblica degli Enti territoriali locali, fermi restando gli equilibri di parte corrente e di cassa già previsti dalla legislazione ordinaria vigente, atti ad assicurare gli equilibri di gestione e la riqualificazione della spesa nel medio-lungo periodo; ii) fornire un quadro certo per una programmazione di medio-lungo periodo volta, tra l'altro, a rilanciare gli investimenti sul territorio.

Il quadro viene completato con l'inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato che, si ricorda, è uno strumento contabile che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. L'inclusione del Fondo pluriennale vincolato viene demandata, per il triennio 2017-2019 alla legge dello Stato (Legge di Bilancio), al fine di assicurare gli equilibri di finanza pubblica. A decorrere dal 2020, è prevista l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato per la parte finanziata dalle entrate finali.

Rimangono invariate, salvo piccole revisioni volte ad assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, le modalità di correzione e recupero nel caso di disequilibri da parte degli Enti territoriali, a fronte dei quali gli enti devono adottare misure correttive per riassorbire il deficit registrato entro il triennio successivo.

Sono previste sanzioni nel caso di mancato rispetto dell'equilibrio di finanza pubblica, e strumenti premiali per gli enti più virtuosi che possono rappresentare delle buone pratiche per la finanza territoriale, in un'ottica di miglioramento continuo degli equilibri di finanza pubblica e della qualità e riqualificazione della spesa pubblica. La definizione di tale sistema sanzionatorio-premiale è demandata ad una successiva legge dello Stato.

La revisione della Legge n. 243 del 2012 ha interessato anche la disciplina del ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli Enti locali. Al riguardo occorre preliminarmente evidenziare che, nel corso degli anni, i vincoli sulla finanza pubblica locale hanno avuto un effetto positivo sia sul contenimento della spesa, sia sulla stabilizzazione dello stock del debito. In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono quindi mantenuti fermi i seguenti principi generali: i) il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per spese di investimento; ii) le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo[46].

L'innovazione, introdotta con le modifiche apportate al comma 3 dell'articolo 10, è la previsione di demandare ad apposite intese regionali le modalità attraverso cui realizzare le operazioni di indebitamento, e l'utilizzo degli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Il ruolo delle

[46] Art. 10 della L. n. 243/2012.

regioni sarà, pertanto, fondamentale per conseguire risultati positivi in termini di rilancio dell'economia a livello territoriale. Ciò sarà possibile attraverso le intese sottoscritte e grazie ad una indispensabile sintonia e concertazione tra i diversi livelli di governo (regioni, città metropolitane, province e comuni). Considerato il ruolo strategico delle intese regionali per il rilancio degli investimenti sul territorio, si è ritenuto fondamentale prevedere il potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Al fine di ottimizzare, poi, la redistribuzione sul territorio nazionale degli spazi finanziari disponibili per le operazioni di indebitamento e di utilizzo degli avanzi pregressi per operazioni di investimento, è previsto il Patto di solidarietà nazionale, mantenendo comunque fermo il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli Enti territoriali.

Da ultimo, è prevista una semplificazione del rapporto Stato-Enti territoriali in caso di ciclo economico favorevole, ovvero nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali. In particolare, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali viene mantenuto fermo, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nelle fasi favorevoli del ciclo economico è previsto il concorso degli Enti territoriali alla riduzione del debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dello Stato.

Il nuovo quadro normativo di riferimento, delineando in modo chiaro, completo e coerente il concorso di regioni ed Enti locali agli obiettivi di finanza pubblica nazionali, pone le basi per una puntuale programmazione di medio-lungo periodo delle risorse sul territorio che permette di rispettare gli equilibri di bilancio da un lato, e favorire, dall'altro, il rilancio degli investimenti pubblici locali ed il rispetto dei tempi medi di pagamento delle fatture commerciali su tutto il territorio nazionale.

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

IV.1 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO

Il Consiglio dell'Unione Europea del 28 giugno 2016 ha approvato 5 Raccomandazioni specifiche per l'Italia concentrate su: i) obiettivo di bilancio a medio termine, riforma del bilancio pubblico, privatizzazioni e riforma fiscale; ii) efficienza e qualità della Pubblica Amministrazione, prescrizione e processo civile; iii) crediti deteriorati e riforma del sistema bancario; iv) politiche attive del lavoro, incentivi per i lavoratori che costituiscono la seconda fonte di reddito, lotta alla povertà e razionalizzazione della spesa sociale; v) concorrenza.

Il Consiglio dell'Unione Europea ha apprezzato gli sforzi compiuti dall'Italia nell'ultimo anno e ha ridotto il numero delle raccomandazioni a cinque (erano sei nel 2015, si veda la Tavola VI.1). Sono state eliminate - in quanto attuate - le indicazioni relative al Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e all'operatività dell'Agenzia per la Coesione. Sono state ridimensionate anche le raccomandazioni su cui hanno agito in modo efficace le riforme del mercato del lavoro e della scuola. Nelle aree in cui è ancora necessario rafforzare l'azione riformatrice sono state riproposte parte delle raccomandazioni del 2015. Infine, in alcuni ambiti, le raccomandazioni sono state ulteriormente specificate. E' il caso, ad esempio del mercato del lavoro, dove si ribadisce la necessità di riformare le politiche attive ma si raccomanda anche di integrare la normativa esistente con disposizioni che incentivino al lavoro coloro che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare (*second earners*). Il testo delle raccomandazioni sull'obiettivo di bilancio di medio termine è stato modificato, anche alla luce della flessibilità concessa all'Italia per la realizzazione di riforme strutturali e investimenti. Si sottolinea inoltre l'esigenza di completare la riforma del bilancio pubblico e si raccomanda l'adozione di una strategia nazionale di lotta contro la povertà e la razionalizzazione della spesa sociale.

IV.2 LE PRINCIPALI INIZIATIVE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI

Lo sforzo di riforma dell'Italia negli ultimi anni è stato ambizioso, ampio e profondo. Nonostante i risultati conseguiti siano rilevanti, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea al termine del Semestre Europeo, resta ancora molto da fare, per sostenere imprese e famiglie, rafforzare la crescita in una fase di notevole incertezza economica a livello internazionale e continuare nello sforzo di consolidamento della finanza pubblica e riduzione del debito.

TAVOLA IV.1: RACCOMANDAZIONI PER IL 2015 E PER IL 2016		
Area di *policy*	**Raccomandazioni 2016**	**Raccomandazioni 2015**
Finanza pubblica e *Spending Review*	Racc. 1 - Limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5 per cento del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75 per cento del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6 per cento del PIL o più nel 2017; completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; [...]	Racc. 1 - Conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo a medio termine pari ad almeno lo 0,25 per cento del PIL nel 2015 e allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, adottando le necessarie misure strutturali sia nel 2015 che nel 2016, tenuto conto dello scostamento consentito per l'attuazione di importanti riforme strutturali; verificare che la *spending review* sia parte integrante del processo di bilancio [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1 - [...] assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; [...]	Racc. 1 - [...] attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.	Racc. 1 - [...] attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria.
Trasporti, infrastrutture e appalti - Fondi strutturali		Racc. 2 - Adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti. Assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE.
Riforma della P.A.	Racc. 2 - Attuare la riforma della Pubblica Amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; [...]	Racc. 3 - Adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la Pubblica Amministrazione. [...]
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; [...]	Racc. 3 - [...] riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015 [...]
Giustizia civile	Racc. 2 - [...] ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.	Racc. 3 - [...] fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Accelerare il ridimensionamento dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario.	Racc. 4 - Introdurre entro la fine del 2015 misure vincolanti per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche, dare attuazione alla riforma concordata delle fondazioni e adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati.
Lavoro	Racc. 4 - Attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; [...]	Racc. 5 - Adottare i decreti legislativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro; istituire, di concerto con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile [...]
Scuola		Racc. 5 [...] adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante.
Povertà	Racc. 4 - [...] adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.	
Concorrenza	Racc. 5 - Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.	Racc. 6 - Attuare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi; adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dalla legge per la concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; garantire la rettifica, entro la fine del 2015, dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti '*in-house*'.

Il presente Capitolo della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza illustra le riforme adottate e lo stato di attuazione dopo la pubblicazione del Programma Nazionale di Riforma ad aprile 2016.

Pubblica Amministrazione

È proseguita l'attuazione della **Legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione**[1], volta a conseguire maggiore efficienza e migliore qualità dei servizi resi a cittadini e imprese. Ad oggi, oltre al decreto con cui si è semplificato il sistema normativo, sono stati pubblicati 11 decreti legislativi, mentre altri 6 sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ad agosto 2016. Entro febbraio 2017 saranno approvati gli altri provvedimenti attuativi, già in fase avanzata di predisposizione.

La riduzione dei tempi di decisione della P.A. è stata oggetto della nuova disciplina della **Conferenza di Servizi**[2], che assicura tempi certi e più celeri di conclusione dei procedimenti amministrativi[3].

Un altro strumento di notevole semplificazione e accelerazione è stato adottato con il regolamento che disciplina la riduzione dei termini e l'esercizio di poteri sostitutivi di intervento del Presidente del Consiglio per la realizzazione di rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere effetti positivi sull'economia o sull'occupazione.

Una *governance* più snella ed efficiente della Pubblica Amministrazione è perseguita anche dalla nuova disciplina di riorganizzazione delle **autorità portuali**[4]. Per maggiori dettagli si rinvia al par. Infrastrutture e nuovo codice degli appalti.

Le modifiche in materia di **licenziamento disciplinare**[5], sono volte a colpire più gravemente ed efficacemente la falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza. Per tale fattispecie si prevede, appunto il licenziamento disciplinare e un procedimento sanzionatorio, anche di tipo cautelare, più celere, a tutela della Pubblica Amministrazione.

E' stata introdotta una nuova disciplina in materia di **dirigenza sanitaria**[6], finalizzata a ridisegnare le procedure di nomina, valutazione e decadenza degli incarichi, in attuazione di principi di trasparenza e di merito. Il provvedimento prevede l'approvazione di criteri di merito per la nomina dei dirigenti sanitari,

---

[1] L. n. 124/2015.

[2] D.Lgs. n. 127/2016.

[3] Massimo 45 giorni o 90 nel caso siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini; nel caso di progetti complessi o di dissensi si arriva al massimo a 5 mesi). La Conferenza di Servizi si svolgerà di norma attraverso l'invio di documenti per via telematica (cd. Conferenza semplificata in modalità asincrona). La Conferenza simultanea in modalità sincrona (con riunione anche telematica) si svolgerà solo quando strettamente necessario in relazione alla particolare complessità della determinazione da assumere. Si adotta, inoltre, la presunzione di assenso senza condizioni (silenzio-assenso) qualora una amministrazione non risponda nel termine perentorio indicato. Il termine della Conferenza, fino ad oggi indefinito, viene stabilito perentoriamente in un massimo di 5 mesi.

[4] D.Lgs. n. 169/2016.

[5] D.Lgs. n. 116/2016.

[6] D.Lgs. n. 171/2016.

sottoposti alla valutazione di una Commissione appositamente istituita, oltre alla tenuta di un elenco nazionale dei dirigenti in possesso dei requisiti[7].

Con la soppressione e la riorganizzazione del **Corpo Forestale dello Stato**[8], le competenze in materia di presidio e valorizzazione della specialità agroambientale confluiscono nell'Arma dei Carabinieri (e, in via residuale, anche nella Guardia di Finanza e nella Polizia di Stato). Tale razionalizzazione delle forze di polizia ha l'obiettivo di migliorarne l'efficienza e la presenza sul territorio.

È stata introdotta una significativa semplificazione dell'istituto della **SCIA**, al fine di superare le criticità emerse dalla sua concreta applicazione. In quest'ottica, di particolare rilievo è la prevista adozione di una modulistica unificata e standardizzata per l'avvio di attività economiche ed edilizie, da pubblicare sui siti delle Pubbliche Amministrazioni, unitamente all'elenco dei requisiti necessari[9].

La modernizzazione della Pubblica Amministrazione sarà sostenuta anche dalle profonde innovazioni previste in materia di trasparenza[10]. Con la revisione e la semplificazione delle disposizioni riguardanti la **prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza**, è stata infatti introdotta una nuova forma di accesso civico ai dati e documenti pubblici equivalente a quella che nel sistema anglosassone è definita *Freedom of information act* (FOIA), che consente ai cittadini di richiedere e ottenere anche dati e documenti che le Pubbliche Amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare. Sono in tal modo rese aperte le banche dati delle amministrazioni che le gestiscono[11].

[7] In particolare, si prevede un elenco nazionale di idonei alle nomine di direttore generale, presso il Ministero della Salute, e specifici elenchi regionali di idonei alle nomine di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari. L'elenco nazionale e gli elenchi regionali sono formati attraverso apposite procedure selettive. All'elenco nazionale, che sarà aggiornato ogni 2 anni, si potrà accedere mediante selezione per titoli, operata previo avviso pubblico da una Commissione di esperti di altissimo livello, composta in modo paritetico da rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali[7]. Coloro che saranno nominati Direttori Generali degli Enti del SSN, si vedranno affidati obiettivi sfidanti e, laddove non sapranno dare prova di una buona gestione, decadranno dall'incarico con conseguente cancellazione dall'elenco e la possibilità di essere reinseriti solo a seguito di una nuova selezione. Sarà esclusa qualsiasi forma di rinnovo dell'incarico.

[8] D.Lgs. n. 177/2016.

[9] D.Lgs. n. 126/2016. La violazione di tali norme sulla pubblicità e la richiesta al cittadino di documenti ulteriori rispetto a quelli previsti e pubblicati sul sito sono considerati inadempienze sanzionabili sotto il profilo disciplinare. Sempre al fine di agevolare cittadini e imprese, è previsto che vi sia un unico *front office*, lo sportello unico, con il compito di interagire con tutti gli altri uffici e/o amministrazioni interessate e consentire la presentazione della SCIA unica, che sostituisce tutte le comunicazioni e le segnalazioni necessarie all'attività, al fine di permetterne l'immediato avvio. Le Regioni e gli Enti Locali si dovranno adeguare alle nuove norme entro il 1° gennaio 2017. È in corso di approvazione definitiva, inoltre, la mappatura completa e la precisa individuazione delle attività oggetto di SCIA, autorizzazione espressa, mera comunicazione preventiva, o di silenzio-assenso. Tale impostazione risulterà di notevole utilità e praticità sia per gli enti che per gli utenti.

[10] D.Lgs. n. 97/2016.

[11] È divenuto strutturale il sito 'Soldi pubblici' (http://soldipubblici.gov.it). Un ulteriore sforzo di trasparenza è rappresentato dall'applicazione 'Bilancio Aperto', realizzata dalla Ragioneria Generale dello Stato in collaborazione con SOGEI, per rendere accessibile a tutti i cittadini il bilancio dello Stato italiano. Un 'glossario', presente nel menu dell'App, aiuterà la comprensione dei termini tecnici presenti dei documenti di bilancio. L'app rappresenta un punto di incontro tra i cittadini e l'Amministrazione dello Stato che sarà via via arricchita di nuove funzionalità e diventerà un punto di accesso verso altre banche dati sulla finanza pubblica.

Di recente pubblicazione è la disciplina delle **partecipazioni societarie delle Amministrazioni Pubbliche**[12]. In primo luogo, l'ambito di attività in cui potranno essere detenute partecipazioni è solo quello di servizi d'interesse generale (compresa la realizzazione di opere pubbliche, reti e impianti) o attività di supporto agli enti non a scopo di lucro. All'interno di tali opzioni, dovrà essere rispettato un secondo livello di criteri[13] che restringe ulteriormente le possibilità di detenere partecipazioni.

Ad agosto 2016 è stato introdotto **il codice** della **giustizia contabile**[14], che raccoglie in un unico testo tutte le disposizioni processuali riguardanti i giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei Conti, con l'obiettivo di rendere più celere il processo contabile, rafforzare le garanzie della difesa e introdurre il principio del 'giusto processo'[15].

Con l'approvazione, ad agosto, del decreto legislativo di modifiche al **codice dell'amministrazione digitale**[16], prosegue il cambiamento strutturale nel rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione e assumono centralità i diritti di cittadinanza digitale. Rilevante è il ruolo dell'identità digitale (**SPID**), attraverso cui accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dalle Pubbliche Amministrazioni[17].

I rimanenti decreti legislativi di attuazione della riforma, approvati dal Governo in via preliminare ad agosto, riguardano la disciplina della dirigenza della Pubblica Amministrazione, il riordino delle Camere di Commercio, la semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca, la costituzione del Comitato Italiano Paralimpico e la disciplina dei servizi pubblici locali.

In particolare, per quanto attiene alla **riforma della dirigenza**, si prevedono tre macro ruoli (dirigenti statali, dirigenti regionali e dirigenti locali) in cui confluiranno i dirigenti pubblici, soggetti a percorsi omogenei di reclutamento e formazione[18], con l'obiettivo di favorire mobilità e interscambio. La qualifica dirigenziale diventa unica e ogni dirigente può ricoprire qualsiasi ruolo dirigenziale. Alla dirigenza si accede per corso-concorso o per concorso. È prevista

[12] D.Lgs. n. 175/2016. La disciplina non si applica alle società con azioni quotate, alle società con strumenti finanziari quotati alla data del 31.12.2015 e alle società dei relativi gruppi.

[13] Tali criteri sono: un fatturato medio non inferiore al milione di euro negli ultimi 3 anni; il numero di amministratori non deve essere superiore al numero dei dipendenti; non deve essere una società attiva in settori uguali o simili a quelli di altre partecipate; e, escludendo quelle che forniscono servizi di interesse generale, le società non devono aver chiuso in perdita 4 degli ultimi 5 esercizi. Inoltre, è previsto che le Pubbliche Amministrazioni debbano predisporre, entro il 23 marzo 2017, un piano di razionalizzazione (cui seguirà dal 2018 una ricognizione annuale) che preveda la chiusura, la privatizzazione o l'aggregazione delle aziende che non rispondono al suddetto complesso di requisiti. Se l'ente non presenterà il piano incorrerà in una sanzione amministrativa fino a 500mila euro. Il personale delle società a controllo pubblico che, in seguito alla riorganizzazione, risultasse in eccedenza, sarà incluso in un elenco tenuto dalle Regioni e dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive, ai fini di un loro ricollocamento. È prevista, inoltre, la definizione di parametri dimensionali quantitativi e qualitativi che classificheranno le società in un massimo di 5 fasce, alle quali sarà agganciato il limite dei compensi massimi da corrispondere agli organi di vertice e ai dipendenti.

[14] D.Lgs. n. 174/2016.

[15] L'aspetto principale è rappresentato dai maggiori poteri di vigilanza attribuiti al pubblico ministero contabile, anche al fine di consentire l'esecuzione delle sentenze, con l'obiettivo di rendere effettivo il ristoro del danno erariale provocato dalle condotte di illecito contabile.

[16] D.Lgs. n. 179/2016.

[17] All'inizio di agosto, le amministrazioni attive risultavano 292, gli *identity provider* accreditati erano 3 (*Infocert*, Poste Italiane, TIM), i servizi disponibili tramite SPID erano 648 e le identità SPID erogate più di 86mila.

[18] A tal fine, il provvedimento interviene sull'assetto e sulle funzioni della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), disponendone la trasformazione in agenzia, per garantirne maggiore efficienza e autonomia.

l'istituzione di una Commissione unica per ciascun ruolo dirigenziale, con il compito di preselezionare i candidati per il conferimento degli incarichi dirigenziali generali e valutare ex post le scelte effettuate dalle amministrazioni per altri incarichi[19].

Per quanto riguarda le **Camere di Commercio**, il provvedimento prevede un piano di razionalizzazione, in un'ottica di efficientamento e di riforma della *governance*. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto, il numero complessivo delle Camere dovrà ridursi dalle attuali 105 a non più di 60, nel rispetto dei seguenti vincoli direttivi: almeno una Camera di Commercio per Regione e accorpamento delle Camere di Commercio con meno di 75mila imprese iscritte[20]. Viene, infine, rafforzata la vigilanza del MISE, che attraverso un comitato indipendente di esperti valuterà le *performance* delle Camere di Commercio.

In tema di **Enti pubblici di ricerca** (EPR), la disciplina in corso di approvazione elimina molti dei vincoli gestionali e individua un sistema di regole più snello e più appropriato alle esigenze del settore[21].

Infine, è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari (dopo l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri), la nuova disciplina in tema di **servizi pubblici locali**, diretta ad assicurare la chiarezza delle regole, la semplificazione normativa e la tutela e promozione del fondamentale principio della concorrenza[22].

[19] Gli incarichi dirigenziali hanno durata di 4 anni e possono essere rinnovati per altri 2. I dirigenti privi di incarico, concluso il mandato, devono partecipare ad almeno 5 interpelli all'anno; in assenza di incarico, il primo anno percepiscono il trattamento economico fondamentale e il secondo anno lo stesso decurtato di un terzo. Successivamente, il Dipartimento della funzione pubblica li può collocare d'ufficio in posti vacanti. Il dirigente a cui è revocato l'incarico per inadempienza ha un anno di tempo per avere un nuovo incarico altrimenti è licenziabile.

[20] Unioncamere dovrà inviare al Ministero dello Sviluppo Economico un piano di riordino che il MISE dovrà approvare entro 60 giorni per avviare il processo di razionalizzazione. Al fine di alleggerire i costi di funzionamento delle Camere, il decreto prevede 4 ulteriori azioni che riguardano: la riduzione del diritto annuale a carico delle imprese del 50 per cento; la riduzione del 30 per cento del numero dei consiglieri; la gratuità per tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori. Il provvedimento introduce, inoltre, maggiore chiarezza sui compiti delle Camere con l'obiettivo di focalizzarne le funzioni su attività istituzionali evitando duplicazioni di responsabilità con altri enti pubblici.

[21] Gli Enti vengono equiparati alle Università in termini di autonomia statutaria e gestionale. Il decreto prevede anche il recepimento della Carta Europea dei ricercatori per garantire più libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, adeguati sistemi di valutazione. Gli Enti, inoltre, verranno svincolati dal ricorso obbligatorio al mercato elettronico per gli acquisti di attrezzature scientifiche, verranno eliminati i controlli preventivi sui contratti per esperti e collaboratori professionali e introdotte regole più flessibili per le spese di missione. Vengono favorite la mobilità dei ricercatori, la portabilità dei progetti di ricerca, il rientro dei cervelli. I Piani Triennali di Attività (PTA), una volta approvati, diventano gli unici atti necessari per l'assunzione di personale, senza ulteriori procedimenti. Grazie al decreto, lo sblocco del *turnover* al 100 per cento partirà nel 2017, in anticipo di un anno.

[22] A tal fine, il decreto in esame, che si compone di trentotto articoli, risponde alle esigenze più urgenti tra quelle individuate dal Parlamento attraverso i seguenti principali interventi: i) Precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina (con esclusione delle normative speciali di settore) per il servizio idrico integrato, il servizio di gestione integrata dei rifiuti, il trasporto pubblico locale, il servizio di distribuzione dell'energia elettrica, il servizio di distribuzione del gas naturale e la gestione del servizio farmaceutico. ii) Indicazione dei principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. iii) Previsione di condizioni e limiti per l'assunzione del servizio pubblico, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico. iv) Revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi. v) Introduzione di specifiche e tassative modalità di gestione del servizio: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o *in house* e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale. vi) Riordino della disciplina in materia di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali. vii) Riordino e razionalizzazione delle regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione

Il programma di riforma della P.A. si sta affiancando all'attuazione dell'**Agenda per la Semplificazione**, di cui risulta attualmente raggiunto oltre il 90 per cento delle scadenze.

Giustizia

Il settore della giustizia è interessato da un ampio processo di riforma che abbraccia diversi ambiti, dal processo civile a quello penale, passando per la disciplina delle crisi d'impresa.

Il disegno di legge che riforma il processo civile è stato approvato dalla Camera dei Deputati ed è in corso di esame in commissione al Senato; la riforma risponde a criteri di semplificazione ed efficienza e riguarda sia il processo di primo grado che quello in appello, i procedimenti di esecuzione, le competenze del tribunale delle imprese, l'istituzione di sezioni specializzate integrate per la famiglia, la persona e i minori e l'attività degli ufficiali giudiziari. La Camera ha inoltre approvato il disegno di legge di **riforma del processo penale per favorire il rafforzamento delle garanzie difensive e la ragionevole durata dei processi**. Il provvedimento introduce anche principi e criteri per la **riforma dell'ordinamento penitenziario** e per la **riforma dell'istituto della prescrizione**.

I provvedimenti varati recentemente dal Governo[23] consentiranno di implementare gli interventi finalizzati al recupero di efficienza della giustizia. E' stato autorizzato un programma straordinario di nuove assunzioni, per mille unità di personale, da destinare agli uffici giudiziari e teso ad accompagnare il processo di completa digitalizzazione degli stessi uffici. È inoltre previsto l'avvio del **processo amministrativo telematico** (PAT) dal 1° gennaio 2017, con una fase di sperimentazione del sistema avviata dal 1° luglio 2016. Sono state adottate misure per la definizione del contenzioso in Cassazione e per il miglioramento dell'efficienza degli uffici giudiziari. E' stato ampliato il numero dei posti disponibili messi a concorso per il reclutamento dei magistrati ed è stata ridotta la durata dei tirocini dei magistrati risultati idonei agli ultimi concorsi. E' stato, inoltre, disposto il divieto di assegnazione del personale della giustizia ad altre amministrazioni. Sono state introdotte **numerose misure per facilitare l'operatività del PAT,** tra le quali vanno citate la previsione di una modalità informatica di deposito degli atti alternativa alla PEC e l'istituzione di una commissione di monitoraggio; è stato autorizzato un concorso per il reclutamento di personale informatico e l'istituzione di un apposito ufficio per il processo amministrativo.

E' stata inoltre concessa la **delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e i giudici di pace.**

E' all'esame del Ministero della giustizia la relazione conclusiva dei lavori della Commissione ministeriale per la **riforma del CSM**, finalizzata, tra l'altro, ad

degli ambiti territoriali ottimali. viii) Introduzione di regole certe in tema di distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione. ix) Completamento della disciplina in materia di trasporto pubblico locale. x) Razionalizzazione delle funzioni affidate alle Autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi. xi) Definizione di strumenti di rilevazione degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza. xii) Definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina generale.

[23] D.L. n. 117/2016 cvt. dalla L. n. 161/2016 e D.L. n. 168/2016.

accelerare le procedure decisionali per la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari. Attraverso tale riforma, che sarà recepita in un disegno di legge delega, si mira a potenziare i modelli organizzativi degli uffici nella prospettiva di ridurre i tempi di definizione delle controversie e ottimizzare le risorse disponibili.

I dati sull'**efficienza della giustizia tributaria confermano la bontà delle azioni varate**[24]: nel periodo aprile-giugno 2016 le controversie tributarie pendenti si sono ridotte del 9,5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, a conferma di un trend positivo iniziato già dal mese di giugno 2012. Il **processo tributario telematico**, dopo l'iniziale sperimentazione partita a dicembre 2015 in Toscana e Umbria, si estenderà ad altre 6 Regioni (Abruzzo, Molise, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto) entro fine 2016. In questa prima fase attuativa, tuttavia, vige il principio della facoltatività della scelta.

Si ricorda infine che è divenuta legge la regolamentazione delle unioni civili fra persone dello stesso sesso unitamente alla nuova disciplina delle convivenze.

Sistema bancario

Il sistema bancario italiano è solido ed ha dimostrato una buona capacità di resilienza. Come indicato anche dai risultati degli stress test condotti dall'EBA, 4 dei 5 istituti bancari italiani sottoposti alla prova hanno superato il test, dimostrando che il patrimonio di cui essi dispongono consentirebbe di resistere anche a una profonda recessione. Monte dei Paschi di Siena ha presentato un piano di rilancio che è già stato approvato dalla BCE. Il piano di rilancio si compone di due passaggi essenziali: la cessione integrale del proprio portafoglio di crediti in sofferenza e un aumento di capitale[25].

Il Governo italiano si è mostrato consapevole di alcuni limiti storici del sistema del credito, quali l'eccessiva frammentazione dell'offerta, la scarsa disponibilità di fonti finanziarie alternative al credito bancario e i tempi eccessivi di recupero dei crediti deteriorati, pertanto a partire dal 2015 ha introdotto radicali mutamenti nel settore bancario. Si tratta della riforma delle banche popolari, l'autoriforma delle Fondazioni bancarie sostenuta dal Governo, la riforma delle banche di credito cooperativo (BCC), la velocizzazione dei tempi di recupero crediti e l'introduzione del meccanismo di Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS). Consideriamo sinteticamente le novità per questi ultimi due punti, rinviando per i primi a quanto trattato nel Programma Nazionale di Riforma di aprile 2016.

Il **tempo di recupero dei crediti** in caso di contenzioso è più alto in Italia che in altri Paesi. Tuttavia, il *gap* con le pratiche migliori si va riducendo grazie al processo civile telematico - che ha consentito di ridurre a 367 giorni il tempo medio per la conclusione del primo grado nelle cause civili - e al tribunale delle imprese, con il quale l'80 per cento del contenzioso viene gestito entro un anno. Negli ultimi due anni queste innovazioni sono state rafforzate da ulteriori misure.

[24] Vanno citate, ad esempio, le misure di riforma del contenzioso tributario adottate, in attuazione della Legge Delega n. 23/2014, con il D.Lgs. n. 156/2015.

[25] I crediti in sofferenza vengono ceduti al Fondo Atlante 2, un Fondo privato che investe in questa tipologia di crediti con l'obiettivo di recuperarli e ricavarne un profitto ragionevole. L'aumento di capitale è assistito da un consorzio di garanzia composto da banche internazionali.

In primo luogo, **le misure per semplificare gli adempimenti e snellire le procedure per il recupero dei crediti**[26], anche grazie all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione[27].

Per favorire l'impresa nella fase di produzione del reddito, è stato introdotto il **'pegno non possessorio'**, grazie al quale il debitore che dà in pegno un bene mobile destinato all'esercizio dell'impresa può continuare ad utilizzarlo nel processo produttivo (mentre nell'ordinamento precedente perdeva l'uso del bene gravato da pegno). Il **'Patto marciano'** prevede invece l'assegnazione stragiudiziale degli immobili posti a garanzia di un finanziamento ad un imprenditore[28]. L'insieme di questi provvedimenti va ad aggiungersi a quelli già varati nell'estate 2015 con il D.L. n. 83/2015 che riguardavano l'accesso al credito nel corso di una crisi aziendale, l'apertura alla concorrenza nel concordato preventivo, la ristrutturazione dei debiti, la figura del curatore fallimentare, la velocizzazione delle operazioni di vendita, la modifica del regime di deducibilità delle perdite.

Un'ulteriore misura volta a favorire il recupero dei crediti in sofferenza è rappresentata da agevolazioni sulle **vendite immobiliari all'asta**. Il complesso degli interventi costituisce parte di una riforma organica che avrà ripercussioni positive in quanto le banche, rientrando più facilmente dei loro crediti, disporranno di spazi maggiori in bilancio per erogare prestiti alle imprese. Allo stesso tempo, diventa più facile per le imprese ottenere finanziamenti dagli istituti di credito, che possono contare su procedure semplificate e celeri per recuperare le somme erogate in caso di inadempimento nel pagamento delle rate.

Con lo stesso provvedimento è stato introdotto il rimborso agli investitori delle 4 banche poste in risoluzione, la prima applicazione della normativa sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie prevista dalla Direttiva UE 'BRDD'. In questo quadro s'inserisce e si integra la **Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze (GACS)**, che lo Stato presterà agli operatori che ne faranno richiesta per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie[29].

---

[26] D.L. n. 59/2016, cvt. dalla L. n.119/2016.

[27] L'introduzione dell'impiego di strumenti informatici darà un contributo fondamentale attraverso la creazione di un registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi che sarà funzionale alla creazione di un mercato per i crediti deteriorati. Sarà inoltre possibile l'accesso degli organi delle procedure concorsuali alle informazioni contenute nelle banche dati. Infine, le procedure concorsuali saranno accelerate, con un maggiore impiego dell'informatica che avverrà anzitutto nella fase di costituzione del comitato dei creditori, ma anche nello svolgimento dell'udienza per l'accertamento del passivo del fallimento e, in fase di concordato preventivo, nell'adunanza dei creditori.

[28] A fronte della concessione di un finanziamento le parti possono stipulare un contratto di cessione di un bene quale garanzia della restituzione. In caso di inadempimento del debitore (che si verifica quando il mancato pagamento si protrae per oltre nove mesi dalla scadenza di almeno tre rate mensili, anche non consecutive, oppure di una sola rata nel caso essa abbia termini di scadenza superiori al periodo mensile) la banca entra in possesso del bene con una procedura molto semplice, senza il passaggio per il sistema giudiziario. Il valore dell'immobile dato in garanzia viene stimato da un perito e, nel caso in cui esso sia superiore alla parte residua del debito, al proprietario deve essere corrisposta la differenza. Questa misura consente quindi di stipulare contratti di finanziamento con la facoltà per il creditore di entrare in possesso del bene posto in garanzia in circa 12 mesi contro i 40 attualmente stimati per le esecuzioni immobiliari attraverso la procedura giudiziale. L'introduzione del Patto marciano nell'ordinamento cambia radicalmente le prospettive del recupero crediti in futuro, ma ha un impatto anche sullo smaltimento del contenzioso arretrato, perché il nuovo contenzioso risulterà molto ridotto e pertanto graverà in misura inferiore sulla gestione corrente.

[29] Lo Stato garantirà soltanto le *'tranche senior'* delle cartolarizzazioni, cioè quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese: non si potrà procedere al rimborso delle *tranche* più rischiose, se non saranno prima state integralmente rimborsate le *tranche* senior garantite dallo Stato. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla

Nell'evoluzione in atto nel sistema bancario italiano rientra anche il **Fondo di Investimento Alternativo (FIA) denominato Fondo Atlante.** Si tratta di un'iniziativa del settore privato, costituita da una società di gestione del risparmio indipendente che raccoglie capitali di istituzioni finanziarie (banche, assicurazioni e fondazioni che partecipano su base volontaria)[30]. Di recente, il fondo è stato sdoppiato in Atlante 1 e Atlante 2, quest'ultimo concentrato sul mercato dei NPL.

Finanza per la crescita e altre misure a sostegno delle imprese

Oltre ad aumentare gli strumenti a disposizione delle imprese, il Governo ha rafforzato i meccanismi di revisione e di valutazione delle misure già messe in atto, potenziando un processo che coinvolge in via continuativa e strutturata Amministrazioni Pubbliche diverse e soggetti esterni.

Gli interventi di prossima definizione nella Legge di Bilancio 2017-2019 di Finanza per la Crescita si integrano nel **Piano 'Industria 4.0'** e si concentrano sulla necessità di far affluire capitali verso il sistema produttivo italiano ed in particolare verso le PMI. La finalità è infatti di stimolare, attraverso l'accesso al mercato dei capitali, la crescita dimensionale delle imprese rafforzandone la capacità competitiva e la forza manageriale. Le imprese italiane scontano un deficit di produttività dovuto alla loro ridotta dimensione rispetto ai *competitor* stranieri. A parità di dimensione, le imprese italiane risultano più competitive e la crescita dimensionale è quindi una strategia cardine per il tessuto industriale del Paese. Tra gli obiettivi di 'Industria 4.0' rientrano infatti, una maggiore flessibilità e velocità del processo produttivo, grazie anche all'uso di tecnologie innovative; un miglioramento della produttività e della qualità di beni e servizi, con conseguente aumento della competitività. Grazie ad una Cabina di Regia a livello governativo, il Piano coinvolge la Pubblica Amministrazione, il mondo universitario e della ricerca, quello imprenditoriale e i sindacati, realizzando un'architettura di governo pubblico-privata. Il Piano si sviluppa lungo 2 Direttrici chiave - investimenti innovativi e competenze - e due di accompagnamento, relative a infrastrutture abilitanti (come quelle di rete del Piano Banda Ultra Larga) e strumenti pubblici di supporto (per es. agli investimenti innovativi e alla contrattazione decentrata).

Tra le misure oggetto di valutazione rientrano: *i)* il rifinanziamento del 'Superammortamento' e la sua declinazione in base al tipo di investimento effettuato dalle imprese; *ii)* la proroga e il potenziamento del credito d'imposta per la ricerca e sviluppo; *iii)* la modifica della detassazione dei premi di produttività; *iv)* il rifinanziamento del Fondo di Garanzia per le PMI; *v)* alcune misure a favore delle *startup*, quali i Piani individuali di risparmio (PIR), ovvero un piano d'incentivo fiscale affinché il risparmio sia canalizzato nei mercati finanziari a beneficio dell'economia reale, contribuendo ad una maggiore liquidità degli

Commissione Europea, che concorda sul fatto che lo schema non contempli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza.

[30] Il Fondo, agendo da *back stop facility*, potrà assicurare il successo degli aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di Vigilanza a banche che oggi si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato. Inoltre, contribuirà a far decollare il mercato delle sofferenze bancarie: Atlante concentrerà i propri investimenti sulla *tranche junior* di veicoli di cartolarizzazione, potendo far leva su quelle a maggior *seniority* per le quali c'è un manifesto interesse da parte degli investitori.

stessi mercati. Sono allo studio anche interventi specifici di finanziamento tramite la Cassa Depositi e Prestiti.

FOCUS

Il Piano Nazionale Industria 4.0

La digitalizzazione dell'economia sta cambiando completamente i processi produttivi e l'organizzazione industriale, in particolar modo nel settore manifatturiero. L'Italia ha una grande opportunità per guadagnare competitività, ma per raggiungere questo obiettivo deve sostenere le imprese nel processo di trasformazione dei cicli produttivi, puntando a un incremento della produttività e della qualità dei prodotti. Il nostro tessuto economico si basa sulle Piccole e Medie Imprese: per questo le nostre politiche, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei, non possono avere un impianto settoriale, ma devono concentrarsi su fattori che consolidino la crescita e lo sviluppo. In un contesto in continua e rapida evoluzione, non è possibile neanche focalizzare gli interventi su un set specifico di tecnologie abilitanti. Il Piano Nazionale Industria 4.0 opera pertanto in un'ottica di neutralità tecnologica, intervenendo con azioni orizzontali e orientando gli strumenti esistenti a sostegno dell'innovazione, della produttività e della flessibilità.
Il piano si muove su diverse direttrici:

DIRETTRICI CHIAVE		DIRETTRICI DI ACCOMPAGNAMENTO	
Investimenti Innovativi	Competenze	Infrastrutture abilitanti	Strumenti pubblici di supporto
• Incentivare gli investimenti privati su tecnologie e beni I4.0	• Diffondere la cultura I4.0 attraverso Scuola Digitale e Alternanza Scuola Lavoro	• Assicurare adeguate infrastrutture di rete (Piano Banda Ultra Larga)	• Garantire gli investimenti privati
• Aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione	• Sviluppare le competenze I4.0 attraverso percorsi Universitari e Istituti Tecnici Superiori dedicati	• Collaborare alla definizione di standard e criteri di interoperabilità *Internet of Things*	• Supportare i grandi investimenti innovativi
• Rafforzare la finanza a supporto di I4.0, *Venture Capital* e *startup*	• Finanziare la ricerca I4.0 potenziando i *Cluster* e i dottorati		• Rafforzare e innovare il presidio di mercati internazionali
	• Creare *Competence Center* e *Digital Innovation Hub*		• Supportare lo scambio salario-produttività attraverso la contrattazione decentrata aziendale
Governance e awareness:	Sensibilizzare sull'importanza dell'I4.0 e creare la *governance* pubblico-privata.		

Le principali misure proposte allo scopo di sostenere questa svolta produttiva sono:
a) Proroga del super-ammortamento. b) Introduzione di un iper-ammortamento sui beni I4.0. c) Potenziamento del credito d'imposta per la ricerca, sviluppo e innovazione. d) Potenziamento della finanza a supporto di I4.0, *venture capital* e *startup* e PMI innovative. e) Riforma e rifinanziamento del Fondo di Garanzia con focus su copertura investimenti I4.0. f) Costituzione di *Digital Innovation Hub* e *Competence Center* I4.0. g) Rafforzamento degli investimenti pubblici in formazione e ricerca negli ambiti I4.0. h) Potenziamento dei *cluster* tecnologici 'Fabbrica Intelligente' e 'Agrifood'. i) Piano Banda Ultra Larga. l) Piano straordinario per il *Made in Italy*. m) Focalizzazione su progetti I4.0 delle risorse sui Contratti di sviluppo. n) Rafforzamento dello scambio salario-produttività.

Grazie anche all'utilizzo dei Fondi Strutturali, a maggio 2016 il CIPE ha assegnato 40 milioni per il rifinanziamento dello strumento agevolativo cd. **'Autoimpiego'** destinato per l'80 per cento alle Regioni del Sud, che prevede

contributi a favore di piccole iniziative imprenditoriali. Ha, inoltre, assegnato 200 milioni al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali[31], per il finanziamento agevolato dei contratti di filiera e di distretto.

Inoltre, al fine di ridurre i tempi per l'erogazione dei finanziamenti alle PMI, rispetto a quanto previsto dalla 'Sabatini Bis', dal 2 maggio è entrata in vigore la c.d. **Sabatini Ter** per la concessione ed erogazione del contributo in relazione a finanziamenti bancari. La nuova disciplina introduce la possibilità per le banche e gli intermediari finanziari di utilizzare per la concessione dei finanziamenti, oltre al Fondo apposito costituito presso la gestione separata di Cassa Depositi e Prestiti, una provvista alternativa, ottimizzando e semplificando i flussi procedurali.

Lo strumento del **Fondo di Garanzia per le PMI**, che soprattutto durante la crisi si è rivelato uno strumento fondamentale per la politica industriale, sarà rifinanziato ed è stato recentemente modificato, adottando un modello di *rating* che consentirà valutazioni più precise delle imprese richiedenti la garanzia. In particolare, le imprese verranno divise in 5 classi di merito, graduando le coperture in funzione della probabilità di inadempimento. Inoltre, le garanzie verranno focalizzate principalmente sui finanziamenti connessi a investimenti.

La legge delega per la **riforma dei Confidi**, varata a luglio 2016, prevede la regolamentazione dell'operatività e la valorizzazione di uno strumento che è in prima linea nel sostenere le micro imprese e le PMI nell'accesso al credito. I principi e i criteri direttivi sono relativi all'adeguamento del livello di patrimonializzazione e all'ampliamento di modalità e fonti di raccolta delle risorse pubbliche, di capitale e di provvista, come pure la semplificazione amministrativa.

Rimane centrale, nella strategia del Governo, il sostegno ai **processi di internazionalizzazione delle imprese**. A partire dal mese di maggio 2016, una quota del **Fondo per la crescita sostenibile** - non assistita da garanzie - può contribuire ai finanziamenti dei programmi di inserimento sui mercati extra UE e alla patrimonializzazione delle PMI esportatrici[32].

Al 30 giugno 2016, i risultati semestrali di **SACE** (Gruppo CDP) evidenziano il rafforzamento del ruolo a sostegno della competitività del *Made in Italy* con un significativo incremento delle operazioni concluse nella prima metà dell'anno[33].

Nel secondo quadrimestre del 2016, il **programma Italia *Startup* Visa**, volto alla semplificazione della procedura di erogazione di visti in favore di imprenditori innovativi non comunitari che intendono aprire una *startup* innovativa in Italia, ha fatto registrare un aumento delle candidature del 12,1 per cento rispetto al precedente quadrimestre (settembre-dicembre 2015).

[31] Tali risorse sono a valere sulla quota del 30 per cento delle risorse non utilizzate del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI).

[32] Le risorse a disposizione del Fondo per la crescita sostenibile destinate a tali strumenti ammontano a 80 milioni. Tra le misure che favoriscono il processo di internazionalizzazione, da menzionare anche il decreto interministeriale MISE/MEF del 6 settembre 2016 concernente la riforma degli strumenti finanziari a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese. Utilizzando il Fondo rotativo dedicato (di cui al D.L. n. 251/1981), tali strumenti sono volti a favorire e promuovere i programmi di investimento finalizzati al lancio e alla diffusione di nuovi prodotti nei mercati extra UE.

[33] In particolare, le nuove operazioni deliberate sono ammontate a 20 miliardi (+36 per cento rispetto ai primi sei mesi del 2015) e si osserva un'accelerazione di tutte le linee di *business*. Le attività a sostegno di *export* e internazionalizzazione, in particolare, sono cresciute del 70 per cento, in termini di nuovi volumi assicurati.

Grazie alla **Cassa Depositi e Prestiti** è stato messo a disposizione 1 miliardo per accrescere il volume di credito alle PMI. A tal fine, a maggio 2016 CDP ha dato avvio a un programma di acquisti di titoli aventi ad oggetto crediti verso piccole e medie imprese[34]. Il nuovo piano industriale 2016-2020 di CDP, inoltre, punta a supportare la crescita del Paese mettendo a disposizione risorse per 160 miliardi in un arco temporale quinquennale. In aggiunta, anche grazie allo status di Istituto Nazionale di Promozione attribuito da Governo italiano e UE, il Gruppo CDP sarà in grado di attrarre oltre 100 miliardi di ulteriori fondi, nazionali ed esteri, pubblici e privati. Questa ulteriore dotazione sarà principalmente generata da tre fonti: l'accesso alle risorse messe a disposizione da UE e BEI, anche nel quadro del piano *Juncker*; i co-finanziamenti con altri intermediari finanziari, incluse le altre *National Promotional Institution*; l'attrazione di capitali di investitori istituzionali internazionali e italiani sotto forma di interventi stabili[35].

Lavoro

Come previsto dalla legge delega di riforma del mercato del lavoro (L. n. 183/2014), a seguito della attività di monitoraggio degli effetti della riforma stessa, il Governo ha varato alcune **disposizioni integrative** dei decreti di attuazione **del *Jobs Act***.

Le modifiche principali riguardano:

- La disciplina del lavoro accessorio, al fine di consentire la piena tracciabilità dell'uso dei *voucher* e di contrastare usi elusivi o fraudolenti dello strumento[36].
- La possibilità di trasformare i contratti di solidarietà 'difensivi' in contratti di solidarietà 'espansivi', al fine di favorire l'incremento degli organici e l'inserimento di nuove competenze[37].
- Alcune misure integrative specifiche riguardanti gli ammortizzatori sociali e le politiche attive del lavoro.
- Maggiori stanziamenti a sostegno dell'apprendistato.

Si segnala inoltre che, tra le altre misure adottate per contrastare comportamenti lesivi della dignità dei lavoratori e della leale concorrenza tra

[34] Il programma si affianca agli strumenti a favore dell'accesso al credito a medio-lungo termine messi a disposizione da CDP a partire dal 2009 - del valore complessivo di 31 miliardi - di cui hanno già beneficiato oltre 110 mila imprese operanti in tutti i settori dell'economia.

[35] Il Piano prevede un'azione organica finalizzata a indirizzare la crescita dell'Italia su quattro aree di sviluppo chiave: supporto alle istituzioni governative e agli Enti Locali, potenziamento delle infrastrutture, sviluppo del patrimonio immobiliare, sostegno alle imprese. In particolare, per le imprese il Piano mobilita assegna 117 miliardi (+73 per cento rispetto a quanto fatto nel quinquennio precedente) e prevede un intervento a supporto di tutte le fasi del ciclo di vita delle imprese.

[36] I committenti che ricorrono a prestazioni di lavoro accessorio saranno tenuti a comunicare alla sede territoriale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, mediante sms o posta elettronica, i dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, il luogo e la durata della prestazione.

[37] La trasformazione può riguardare i contratti di solidarietà difensivi in corso da almeno dodici mesi nonché quelli stipulati prima del 1° gennaio 2016. La trasformazione non può prevedere una riduzione d'orario superiore a quella già concordata. Ai lavoratori spetta un trattamento di integrazione salariale di importo pari al 50 per cento dell'integrazione salariale prevista prima della trasformazione del contratto e il datore di lavoro integra tale trattamento almeno sino alla misura dell'integrazione salariale originaria. L'integrazione a carico del datore di lavoro non è imponibile ai fini previdenziali e i lavoratori beneficiano dell'accredito contributivo figurativo.

imprese, vi è il disegno di legge per il contrasto al caporalato e al lavoro nero in agricoltura che, approvato dal Senato a inizio agosto, è attualmente all'esame della Camera.

Il disegno di legge recante **misure di sostegno in favore del lavoro autonomo** e misure per favorire l'articolazione flessibile della prestazione di lavoro subordinato in relazione al tempo e al luogo di svolgimento è stato approvato dal Governo a gennaio 2016 ed è attualmente all'esame del Parlamento[38]. Per quanto riguarda il lavoro autonomo, le principali misure hanno l'obiettivo di costruire un sistema di diritti e di *welfare* moderno, capace di sostenere il loro presente e di tutelare il loro futuro. Per quanto riguarda il **'lavoro agile'**, esso consiste in una prestazione di lavoro subordinato che può essere eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, finalizzata ad incrementarne la produttività, agevolando al contempo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il **'*part-time* agevolato'**, introdotto dalla Legge di Stabilità per il 2016[39], è divenuto operativo.

Il quadro applicativo della **detassazione dei salari di produttività** è stato modificato con la Legge di Stabilità per il 2016 al fine di amplificarne l'efficacia e favorire ulteriori incrementi di produttività[40]. Con la nuova legge di bilancio è allo studio un rafforzamento della detassazione dei premi di risultato.

Dopo l'approvazione, a febbraio 2016, degli Statuti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)[41], prosegue il processo di entrata in attività delle due Agenzie. Sono stati costituiti

[38] È stato approvato in CdM il 28 gennaio 2016 ed è all'esame del Senato (A.S. 2233).

[39] È destinato ai lavoratori del settore privato, con almeno venti anni di contributi, a tre anni dalla maturazione dell'età per la pensione di vecchiaia. In particolare, i lavoratori del settore privato con contratto a tempo indeterminato ed orario pieno, che possiedono il requisito contributivo minimo per la pensione di vecchiaia (20 anni di contributi) e che maturano il requisito anagrafico entro il 31 dicembre 2018, potranno concordare col datore di lavoro il passaggio al *part-time*, con una riduzione dell'orario tra il 40 ed il 60 per cento, ricevendo ogni mese in busta paga, in aggiunta alla retribuzione per il *part-time*, una somma esentasse corrispondente ai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro sulla retribuzione per l'orario non lavorato. Inoltre, per il periodo di riduzione della prestazione lavorativa, lo Stato riconosce al lavoratore la contribuzione figurativa corrispondente alla prestazione non effettuata, in modo che alla maturazione dell'età pensionabile il lavoratore percepirà l'intero importo della pensione, senza alcuna penalizzazione.

[40] Con apposito decreto interministeriale MLPS-MEF sono state definite le regole di attuazione, che riguardano anche gli interventi di *welfare* aziendale. I premi di produttività cui si applica l'imposta sostitutiva del 10 per cento sono definiti come somme di ammontare variabile, la cui corresponsione è legata ad aumenti di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione. Devono poi essere stabiliti negli accordi dei criteri di misurazione e verifica degli incrementi di produttività, al cui raggiungimento è condizionata la detassazione. In base alla normativa, i *target* possono consistere nell'aumento della produzione, o in risparmi dei fattori produttivi, o in miglioramento della qualità dei prodotti e dei processi. Il conseguimento degli obiettivi può avvenire anche tramite la riorganizzazione del lavoro. Possono accedere alla detassazione anche i premi, previsti negli accordi di secondo livello, collegati al coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro per conseguire gli aumenti di produttività. Alla scadenza del 15 luglio 2016 della procedura per il deposito telematico dei contratti aziendali e territoriali di secondo livello, i contratti aziendali e territoriali depositati sono stati 13.543, di cui 10.547 riferiti ai premi di risultato e partecipazione agli utili relativi al 2015. Nelle differenti categorie attivabili, 10.574 contratti perseguono obiettivi di produttività, 7.907 di redditività e 6.121 di qualità. La Regione che ha depositato il maggior numero di contratti è stata la Lombardia, con 3.860 unità, seguita dall'Emilia Romagna (2.245) e dal Veneto (1.931).

[41] Si ricorda, nello specifico, che il D.Lgs. n. 150/2015, recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ha previsto, inter alia, la nascita dell'ANPAL; conseguentemente, Italia Lavoro S.p.A., Società *in house* al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è confluita nella stessa ANPAL che è subentrata nella proprietà delle azioni di IL SpA, con ciò modificando la *governance* della Società, il cui Amministratore unico è ora il Presidente dell'ANPAL.

gli organi amministrativi ed è stato avviato il trasferimento del personale dagli enti coinvolti nel riassetto.

Nell'ambito del processo di riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali assume rilievo anche il potenziamento del ruolo dell'ISFOL che, sotto la nuova denominazione di Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), svolgerà funzioni di ampio monitoraggio delle politiche pubbliche in materia di lavoro.

Nell'ambito del nuovo indirizzo di politiche attive del lavoro è prevista, entro la fine dell'anno, l'introduzione dell'**assegno di ricollocazione** per i disoccupati da oltre 4 mesi, che mira ad incrementare la capacità e l'efficienza dei Servizi pubblici e privati per il Lavoro nel ricollocare i disoccupati involontari.

La nuova ripartizione delle competenze prevista dalla riforma costituzionale consentirà inoltre, una gestione dei nuovi strumenti più efficace e uniforme su tutto il territorio nazionale. Il Governo ha investito notevoli risorse finanziarie e organizzative per lanciare **'una via italiana al Sistema Duale'**[42] basata sul rafforzamento delle esperienze lavorative durante il percorso scolastico e su un maggiore coinvolgimento delle imprese italiane nella crescita professionale degli studenti degli ultimi anni della scuola secondaria superiore.

Al fine di incentivare la seconda fonte di reddito, il Governo intende proseguire la sua azione a sostegno della famiglia attraverso misure volte a facilitare l'accesso alla *childcare* per la prima infanzia e la successiva crescita dei figli, allo scopo anche di non penalizzare il tasso di occupazione femminile e di assicurare la conciliabilità famiglia-lavoro.

È stato pubblicato a settembre 2016 il primo Rapporto 'I contratti di lavoro dopo il *Jobs Act*', che rientra nell'attività di monitoraggio e valutazione delle riforme del mercato del lavoro prevista dalla L. n. 92/2012 e affidata a un Comitato scientifico[43].

L'aggiornamento dei dati al 9 settembre per il **Programma Garanzia Giovani** segnala, rispetto al 31 dicembre 2015, un incremento del 50,9 per cento nel numero dei ragazzi che hanno ricevuto una misura prevista dal Programma. Prosegue al contempo la crescita nel numero dei ragazzi che si registrano al Programma (+24.4 per cento rispetto al 31 dicembre 2015). Il Rapporto dell'ISFOL sulla Garanzia Giovani in Italia, aggiornato a maggio 2016, prende in esame i primi due anni dall'avvio del programma nel maggio 2014[44]: circa il 40 per cento dei

[42] Per approfondimenti, cfr. http://www.sistemaduale.lavoro.gov.it

[43] In questo primo quaderno di monitoraggio viene analizzato e valutato l'impatto delle riforme e delle misure poste in essere in materia di rapporti di lavoro. Il fenomeno prevalente del 2015 è stata la marcata ripresa dell'occupazione dipendente, e in particolare, la robusta crescita del lavoro a tempo indeterminato, indubbiamente favorita anche dagli sgravi contributivi e dalle agevolazioni fiscali previste dalla Legge di Stabilità per il 2015. Il numero di lavoratori autonomi si è invece ridotto. Per quanto attiene al primo trimestre del 2016, i dati complessivi del mercato del lavoro evidenziano una contrazione della dinamica di aumento del numero complessivo degli occupati, legata principalmente alla transizione dal regime di piena decontribuzione a quello di parziale decontribuzione introdotto con la Legge di Stabilità per il 2016 e quindi alla concentrazione di un gran numero di assunzioni nel mese di dicembre del 2015. Anche l'introduzione del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti sembra avere contribuito in misura non secondaria. In particolare, l'impulso più evidente della nuova disciplina sembra avere riguardato la dinamica delle trasformazioni di rapporti di lavoro a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

[44] Emerge in primo luogo come la Garanzia abbia innescato un cambiamento nell'attitudine dei giovani nei confronti della ricerca di lavoro e nell'accesso ai servizi: al 31 marzo 2016 risulta registrato al Programma il 57 per cento del bacino potenziale dei NEET 15-29enni stimati nel Piano. I dati mostrano una tendenza crescente

giovani che hanno concluso un percorso in Garanzia Giovani risultano occupati (quasi il 30 per cento dei quali con contratti a tempo indeterminato) con punte di oltre il 60 per cento nel Nord-Ovest.

Istruzione e ricerca

Ad un anno dall'entrata in vigore della legge di riforma **'La Buona Scuola'** gli interventi più rilevanti hanno riguardato:

- **Autonomia scolastica**. Per dare maggiore autonomia alle scuole, a novembre 2015 è divenuto effettivo l'organico del potenziamento: ogni istituto ha avuto 6-7 docenti in più, al fine di ampliare l'offerta formativa, fare progetti e attività contro la dispersione e per l'inclusione scolastica, per le supplenze brevi. Nel primo ciclo le aree maggiormente potenziate sono state quella linguistica e quella artistico-musicale. Per il secondo ciclo quelle socio-economica e artistico-musicale, e le aree linguistica e scientifica.
- **SNV - Sistema nazionale di valutazione:** per la prima volta in Italia è stato avviato un sistema organico tra valutazione delle scuole e delle professionalità[45]. Entro dicembre 2016 sarà completato il primo rapporto sulla valutazione esterna delle scuole.
- **Ispezioni**. È stato avviato il Piano straordinario di ispezioni nelle scuole paritarie che interessa 673 istituzioni scolastiche, per le quali è in corso la verifica del mantenimento dei requisiti per il riconoscimento della parità. Particolare attenzione è stata posta agli istituti secondari di II grado.
- Per la **valorizzazione del merito del personale docente**, è stato istituito un apposito fondo di 200 milioni annui. Ogni istituzione scolastica dispone mediamente di 24mila euro annui per incentivare e valorizzare la professionalità dei propri docenti[46].
- **Valutazione e incarichi dei Dirigenti Scolastici:** I Dirigenti Scolastici troveranno, nel decreto di conferimento di incarico triennale presso la scuola, gli obiettivi di miglioramento individuati nel Rapporto di Auto-Valutazione, discendenti quindi dal Sistema Nazionale di Valutazione, oltre agli obiettivi strategici nazionali e a eventuali obiettivi regionali. Il MIUR ha definito un

nella capacità dei servizi di prendere in carico gli utenti registrati: si è passati da un indice di copertura al di sotto del 50 per cento nel 2014 al 77,3 per cento a giugno 2016.

[45] Per quanto riguarda la valutazione delle istituzioni scolastiche, nell'anno scolastico 2014/2015 è stata completata la fase di autovalutazione, che si è ulteriormente aggiornata e rafforzata nell'anno scolastico 2015/2016. Il 100 per cento delle scuole statali ha svolto l'autovalutazione attraverso il modello fornito dal MIUR e ha pubblicato il Rapporto di Auto-Valutazione (RAV) sul sito della scuola. Oggi i RAV sono facilmente consultabili e sono a disposizione delle famiglie all'atto delle iscrizioni sul portale 'Scuola in chiaro'. Nel frattempo, le scuole hanno intrapreso la pianificazione dei processi di miglioramento per raggiungere, entro tre anni, le priorità individuate nel RAV. Nel 2015 il MIUR, al fine di promuovere e diffondere le migliori pratiche sui piani di miglioramento delle scuole, oltre a costituire i nuclei interni di valutazione, ha messo a disposizione risorse per 3 milioni. Nel corso dell'a.s. 2015/2016 si è pianificata anche la fase del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) che prevede la valutazione esterna delle scuole. Nell'anno scolastico 2016/2017 le visite continueranno e si prevede di coinvolgere il 10 per cento delle scuole.

[46] L'assegnazione ai docenti del cosiddetto 'bonus' spetta al dirigente scolastico sulla base delle indicazioni dei Comitati di Valutazione (formati da preside, tre docenti e due genitori e un componente esterno individuato dall'Ufficio scolastico regionale). Ad aprile 2016 il MIUR ha avviato un monitoraggio relativamente alla distribuzione del bonus, che si è chiuso a fine agosto. Ha aderito il 95 per cento degli istituti e, dai primi dati definitivi, emerge che il 97 per cento dei Comitati ha utilizzato tutti e tre i criteri previsti dalla legge per la valorizzazione del merito e il 94 per cento dei Comitati ha adottato le proprie scelte all'unanimità. I docenti che si sono visti assegnare il bonus sono 247.782 su 623.820. Il dirigente, a sua volta, sarà valutato anche per come saprà valorizzare le varie professionalità.

modello di conferimento di incarico comune a livello nazionale, con la possibilità di monitorare e controllare lo sviluppo e il raggiungimento degli stessi[47].

- **Personale della scuola:** in due anni il Governo ha immesso in ruolo quasi 120mila insegnanti fra piano straordinario di assunzioni e immissioni relative a quest'anno scolastico. Nel 2016 sono state assunte 10.294 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Il MIUR prevede di bandire il corso-concorso per dirigenti scolastici per tutti i posti vacanti e disponibili nell'anno scolastico 2016/2017, nonché per quelli che si renderanno tali nel successivo triennio. Ciò consentirà di limitare le reggenze (circa 1.400 a fronte di un totale di circa 7.200 presidi) alle sole 335 scuole sotto-dimensionate.
- Il **Piano Nazionale per la Formazione dei docenti**, che sarà varato a ottobre, indica chiare priorità e contenuti per la crescita professionale dei docenti, allineando il sistema educativo italiano ai migliori standard internazionali. È previsto un finanziamento di 300 milioni nei prossimi 3 anni, per un investimento complessivo di 1,4 miliardi, se si aggiungono i 387 milioni all'anno della Carta del Docente (i cosiddetti '500 euro'). Il Piano conterrà risorse per l'autonomia scolastica e risorse per azioni 'verticali' a regia nazionale.
- **Deleghe, fra inclusione e diritto allo studio.** È allo studio l'attuazione delle deleghe previste dalla legge di riforma relative a: formazione in ingresso dei docenti, diritto allo studio, riordino delle norme in materia di scuola, promozione dell'inclusione scolastica, creazione di un sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni.
- **Inclusione scolastica.** Sono stati assunti a tempo indeterminato circa 90.000 docenti di sostegno e creati oltre 6.000 nuovi posti attraverso l'organico di potenziamento. Inoltre, sono stati attivati 106 sportelli su tutto il territorio nazionale al fine di favorire l'inclusione scolastica di studenti autistici.
- **Fondi per il funzionamento delle scuole**. Sono state raddoppiate le risorse (230 milioni) per il funzionamento quotidiano delle istituzioni scolastiche.
- **Scuola al centro:** La scuola sarà vista come centro civico aperto al territorio per contrastare la dispersione ed essere un punto di riferimento per la comunità al di là delle ore di lezione, nel *weekend* e nel pomeriggio, d'estate o d'inverno[48].

[47] Da settembre ed entro giugno 2017, per la prima volta in Italia, verranno valutati gli oltre 7mila dirigenti. Alla valutazione farà seguito la corresponsione della retribuzione di risultato annuale, sulla base della contrattazione integrativa regionale. Il 60 per cento della valutazione si baserà sul contributo al miglioramento del successo degli studenti e dei processi didattici, sulla promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica e dei rapporti con il territorio e sulle competenze gestionali e organizzative. La restante parte sulla valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto (30 per cento) e sull'apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale (10 per cento).

[48] Durante l'estate 2016 sono state coinvolte 4 grandi città (
Milano, Roma, Napoli, Palermo), stanziando 10 milioni per le aperture estive. Più di 400 scuole hanno aderito a questa iniziativa. Sulla base di questo prototipo, è stato pubblicato il bando da 240 milioni per consentire le aperture pomeridiane e in orari extra scolastici in circa 6.000 scuole di tutto il Paese. Si tratta di finanziamenti dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito del PON 2014-2020; il bando punta anzitutto sul rafforzamento extra-curricolare delle competenze di base e sullo sport, come pure su tanti altri aspetti qualificanti della scuola, dalla musica, al teatro, all'arte. Le scuole saranno incoraggiate a diventare 'centri di attrazione gravitazionale' delle comunità di riferimento, grazie al coinvolgimento non solo dei docenti e delle

- **Edilizia scolastica:** rappresenta uno dei punti di maggiore impegno del Governo; a seguito dell'applicazione della riforma, *governance* e risorse destinate a tale priorità hanno subìto un forte potenziamento: dopo 17 anni è stato ricostituito l'Osservatorio nazionale per l'edilizia scolastica, che presto sarà il nuovo Sportello unico per l'edilizia. Inoltre, al momento, esiste una programmazione triennale che individua l'intero fabbisogno nazionale e riordina tutti i finanziamenti[49]. Si stanno effettuando le indagini diagnostiche sugli edifici scolastici ed è attiva l'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica sulla base della quale il MIUR sta realizzando il fascicolo elettronico di ogni istituto scolastico.
- **Integrazione.** Risorse per 1 milione sono state dedicate a progetti sulla lingua e per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. La revisione delle classi di concorso ha previsto, inoltre, l'istituzione di una classe di concorso dedicata all'insegnamento dell'italiano come seconda lingua.
- **Istituti tecnici superiori (ITS).** Da marzo 2016 è in vigore una nuova metodologia per l'assegnazione di risorse agli ITS. Il 30 per cento delle risorse è assegnato su parametri qualitativi, basati per il 40 per cento sull'occupabilità dei ragazzi. Gli ITS che avranno una valutazione inferiore a 50/100 non riceveranno finanziamenti e, dopo 3 anni di valutazioni negative, non potranno più rilasciare titoli di studio.
- **Laboratori territoriali per l'occupabilità.** Sono stati stanziati 45 milioni per spazi altamente tecnologici, dove le scuole potranno fare alternanza, lotta alla dispersione e coinvolgere giovani che non studiano e non lavorano (NEET).
- **Piano Nazionale Scuola Digitale:** Nei primi 7 mesi di attuazione del Piano è stato avviato il 65 per cento delle 35 azioni previste dal Piano Nazionale Scuola Digitale, impegnando più di 360 milioni rispetto al miliardo stanziato. È previsto l'avvio delle rimanenti azioni entro fine 2016[50].
- **Alternanza scuola lavoro obbligatoria:** Con la 'Buona Scuola' l'alternanza è uscita dalla sperimentazione per diventare pratica strutturale, obbligatoria e universale, senza distinzione tra istituti tecnici, istituti professionali e licei. È

famiglie ma anche di associazioni e attori del loro territorio. Con questo bando, la copertura sale al 72,4 per cento delle scuole presenti nel Paese.

[49] Il totale delle risorse a favore dell'edilizia scolastica ammonta a 6,7 miliardi mentre i soli investimenti per il miglioramento/adeguamento antisismico raggiungono un importo complessivo di 240 milioni per 430 interventi finanziati. Sono state avviate ad ottobre scorso le indagini diagnostiche su 7.304 edifici. In seguito all'applicazione della riforma, dopo 20 anni sono stati pubblicati i dati degli edifici, con l'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, sulla base della quale il MIUR sta realizzando il fascicolo elettronico dell'edificio scolastico collegato automaticamente con tutti i sistemi di monitoraggio e con le banche dati MIUR.

[50] Tra le principali politiche: a) Banda Larga e Connettività: investimento di 88 milioni per il cablaggio interno di tutte le scuole che, al 2015, non erano cablate. b) Fibra alla porta per le scuole: accordo MIUR-MISE per il piano Banda Ultra Larga (bandi in 700 comuni) e con le Regioni e gli operatori privati per abbassare il costo medio del canone. c) Competenze: è stato pubblicato dal MIUR un bando di 4,3 milioni per la creazione di 25 curricula (percorsi didattici) su competenze digitali, anche connessi al Piano Industria 4.0. Il bando includerà le competenze digitali in ogni classe nel prossimo anno scolastico. d) Ambienti per l'apprendimento. In particolare, sono previsti: ambienti digitali per la didattica integrata in oltre 5.500 scuole (con un investimento di 140 milioni); 58 laboratori territoriali per l'occupabilità (45 milioni per coniugare la didattica laboratoriale con l'innovazione, l'apertura al territorio e al mondo del lavoro); *atelier* creativi per le scuole del primo ciclo (28 milioni per rafforzare la didattica laboratoriale); 750 biblioteche scolastiche innovative, centri di informazione e documentazione anche in ambito digitale, aperti al territorio (7,5 milioni). È, inoltre, in corso la formazione per 157.000 persone nella scuola: tutti gli animatori digitali (8.500), un '*team* per l'innovazione' di almeno 3 persone in ogni scuola a sostegno degli animatori digitali (25.000), di tutti i dirigenti scolastici (7.000), di tutti i direttori dei servizi generali ed amministrativi (8.500), del personale amministrativo, personale tecnico per la scuola primaria e secondaria e docenti.

stato predisposto un finanziamento stabile di 100 milioni annui per garantire 400 ore nell'ultimo triennio degli istituti tecnici e professionali e 200 ore nei licei. A regime saranno 1,5 milioni i ragazzi coinvolti[51]. Inoltre, nuovi strumenti saranno a disposizione sia delle scuole sia delle realtà ospitanti, quali la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro (a partire dall'autunno 2016); una Cabina di Regia MIUR-MLPS per rafforzare la filiera dell'educazione professionalizzante e facilitare la transizione dalla scuola al lavoro.

- ***School* bonus:** è partita la campagna istituzionale di comunicazione sullo *School* bonus, l'agevolazione fiscale prevista dalla legge 'La Buona Scuola'. Chi farà erogazioni liberali a un'istituzione scolastica potrà usufruire di un credito di imposta pari al 65 per cento per le donazioni effettuate negli anni 2016 e 2017 e al 50 per cento per il 2018[52].

Per il **settore universitario** è stato varato ad agosto 2016 il Piano triennale di sviluppo del sistema universitario 2016/2018. Con il Piano, gli atenei potranno avere maggiore autonomia nella costruzione dei percorsi di laurea, nel programmare la didattica in modo innovativo e flessibile e nell'avvicinare di più l'offerta formativa alle esigenze degli studenti[53]. E' in fase di attuazione l'operatività del Fondo per le cattedre universitarie del merito 'Giulio Natta'[54], per finanziare chiamate dirette di studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico.

Per quanto riguarda la **ricerca**, a luglio 2016 il MISE ha dettato le condizioni operative per l'accesso alle **agevolazioni per Agenda Digitale e Industria Sostenibile**[55].

[51] Nell'anno scolastico 2014/2015 (prima dell'obbligatorietà), il numero totale di studenti che avevano svolto periodi di alternanza era pari a circa 270mila e solamente il 42 per cento aveva attivato questo tipo di percorsi. Per attivare i percorsi di alternanza è stata messa a disposizione delle scuole una Guida operativa e per promuoverli sono stati siglati 36 Protocolli d'intesa con musei, aziende, associazioni. Sono stati inoltre sottoscritti circa 50 accordi dagli Uffici scolastici regionali. Il MIUR e gli Uffici Scolastici Regionali stanno lavorando a un portfolio di Protocolli d'intesa, e insieme a Unioncamere è in corso di apertura il Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro, il luogo virtuale dove domanda e offerta di Alternanza si possono incontrare. L'iscrizione al Registro è gratuita ed è garanzia di qualità dei percorsi di alternanza.

[52] Le donazioni possono avere 3 finalità: la realizzazione di nuove strutture scolastiche, la manutenzione e il potenziamento di quelle esistenti, il sostegno a interventi che migliorino l'occupabilità degli studenti. L'importo massimo ammesso all'agevolazione fiscale è pari a 100.000 euro per ciascun periodo d'imposta. I contribuenti scelgono liberamente la scuola a cui fare la donazione. Quest'ultima riceverà il 90 per cento dell'erogazione, il restante 10 per cento confluirà in un fondo perequativo che sarà distribuito alle scuole che risultino destinatarie di erogazioni liberali in un ammontare inferiore alla media nazionale.

[53] Per rafforzare la dimensione internazionale dell'offerta formativa, l'occupabilità e la sperimentazione didattica, è lasciata maggiore libertà agli atenei (con l'eccezione dei corsi a numero programmato nazionale) nella costruzione dei percorsi di laurea. Inoltre dal 2017, il 20 per cento della quota premiale del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), circa 300 milioni, verrà ripartita sulla base di indicatori individuati dalle università, in un paniere proposto dal MIUR che include indicatori per la ricerca, la didattica e l'internazionalizzazione. Infine, è operativa la normativa che indica a ciascun ateneo la propria facoltà assunzionale, con copertura nazionale del *turnover* al 60 per cento, rispetto al 50 per cento dell'anno precedente, e garanzia a tutte le Università di una quota fissa minima pari al 30 per cento del loro *turnover*. La quota variabile è invece ripartita in funzione di indicatori di sostenibilità del bilancio. Sono stati assegnati 1076 ricercatori alle Università e agli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR grazie al piano straordinario varato con la Legge di Stabilità 2016 cui si aggiungono 10 milioni per il reclutamento di professori ordinari.

[54] Art. 1, commi 207-211 della L. n. 208/2015.

[55] In particolare, le agevolazioni per Agenda Digitale, per le quali i fondi disponibili ammontano a 120 milioni, sono rivolte al sostegno di grandi progetti di R&S nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni ai fini dell'attuazione dell'Agenda Digitale. Le agevolazioni per Industria Sostenibile per le quali

È divenuto operativo - con la pubblicazione dei decreti MISE per l'erogazione dei 380 milioni di Fondi FESR previsti - l'incentivo per la ricerca e l'innovazione per le PMI meridionali e i professionisti, previsto nel PON imprese e competitività 2014-2020 e diretto a ridurre il divario tra Nord e Sud.

Sono state stanziate le risorse per l'attuazione delle prime misure previste nel **Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020** varato definitivamente il 1° maggio 2016. In particolare, il programma prevede investimenti complessivi nel primo triennio 2015-2017 pari a 2,4 miliardi circa, di cui 1,9 miliardi a carico del bilancio del MIUR e del PON ricerca e 500 milioni a carico Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020. È prevista una proiezione complessiva in via programmatica dell'impiego di risorse finanziarie fino al 2020, per un ammontare complessivo di 4,6 miliardi[56].

Come illustrato nel Paragrafo dedicato alla Pubblica Amministrazione, è stato varato dal Governo uno schema di decreto legislativo che assegna una forte autonomia programmatoria agli Enti pubblici di ricerca in cui, fra l'altro, viene esteso il piano delle chiamate dirette di studiosi eccellenti e ristabilito il *turnover* al 100 per cento.

È stata stanziata, inoltre, una prima *tranche* di 20 milioni[57] per la promozione dei primi 230 **dottorati innovativi** con forte vocazione industriale. È prevista anche una dotazione di 30 milioni per l'attrazione di ricercatori di eccellenza e misure di supporto agli studiosi italiani che intendano partecipare ai bandi europei per lo *European Research Council* (ERC)[58]. Inoltre, risorse per 3 milioni dal Fondo FISR sono destinate alla costituzione di 4 nuovi *cluster* (*Made in Italy*, Beni Culturali, Energia e *Blue Growth*) che si uniscono agli altri 8 già esistenti[59] e che potranno partecipare al bando da circa 400 milioni destinati a ricerca industriale e cooperazione pubblico-privato tra la fine del 2016 e gli inizi del 2017[60].

Nel 2016, infine, si è assistito nel settore dell'Alta Formazione Artistica Musicale (AFAM) ad un consolidamento delle risorse ordinarie e ad una ripartizione meritocratica dei finanziamenti sulla base di parametri rigorosi[61].

Riduzione degli squilibri territoriali

I dati di monitoraggio finanziario aggiornati al 30 giugno 2016, relativi alla programmazione 2007-2013, confermano la stima di un **pieno assorbimento delle**

sono state stanziate risorse per 410 milioni riguardano grandi progetti di R&S in materia di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

[56] Si aggiungono, inoltre, ulteriori risorse provenienti dai programmi operativi regionali (POR) finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014/2020 e dall'iniziativa UE Horizon 2020, ovvero finanziamenti competitivi tali per cui la portata finanziaria complessiva del Programma ammonterà complessivamente a 14,056 miliardi nei sei anni dal 2015 al 2020.

[57] Su 61,8 milioni del PON, cui si aggiungono 30 milioni dal Fondo Sviluppo e Coesione e 299 milioni del fondo FFO, per il 'reindirizzamento' secondo le linee del Programma Nazionale per la Ricerca.

[58] In questo caso le misure, che prevedono anche il rafforzamento degli Uffici che si occupano di finanziamenti competitivi negli Enti vigilati, mirano a incrementare il numero di vincitori di *grants* ERC che scelgano una istituzione in Italia come *host institution*. Il sito dedicato con apposita piattaforma informatica è a cura del MIUR.

[59] Aerospazio, Agrifood, Chimica verde, Fabbrica intelligente, Mezzi e sistemi per la mobilità di superficie terrestre e marina, Scienze della Vita, Tecnologie per gli ambienti di vita, Tecnologie per le *Smart Communities*.

[60] Per maggiori informazioni sul Programma Nazionale per la Ricerca, cfr.: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs020816.

[61] E' in via di approvazione il DPR sulle nuove regole per il reclutamento nonché è allo studio un processo di statizzazione delle Accademie storiche e degli Istituti Musicali pareggiati. Le deleghe de 'La Buona Scuola' prevedono una rivisitazione complessiva della rete formativa musicale in stretto raccordo con le Scuole.

risorse europee[62]. I dati fin qui disponibili segnalano il recupero di capacità di spesa anche sui programmi che erano maggiormente in ritardo, grazie all'azione di sistema condotta dalle Amministrazioni centrali e regionali, supportate dall'Agenzia per la coesione territoriale.

In relazione alla **programmazione complementare dei 'Fondi Strutturali Europei'**, il CIPE ha approvato l'utilizzo di 846 milioni, a valere sulle risorse del cofinanziamento nazionale, per assicurare il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013 non conclusi al 31 dicembre 2015. Ha inoltre approvato il Programma complementare di azione e coesione 2014-2020, denominato 'Imprese e competitività', presentato dal MISE, per un importo di 696 milioni. Il Programma interviene in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, in funzione complementare rispetto al Programma operativo nazionale 'Imprese e competitività 2014-2020'. A questo si aggiunge il Programma complementare di Azione Coesione presentato dalla Regione Campania. La disponibilità complessiva della Regione ammonta a circa 1,2 miliardi, al netto di 497 milioni destinati al completamento dei progetti inseriti nei programmi FESR 2007-2013 non conclusi alla data del 31 dicembre 2015.

Ad agosto 2016 il CIPE ha approvato le modalità di utilizzo delle risorse stanziate dalla Legge di Stabilità per il 2015, pari a complessivi 90 milioni per il triennio 2015-2017, per rafforzare la Strategia nazionale per lo **sviluppo delle Aree Interne**. Ha altresì approvato i seguenti Programmi: i) Programma operativo complementare al PON 'Ricerca e innovazione 2014-2020' (412 milioni); ii) Programma operativo complementare al PON 'Cultura e Sviluppo 2014-2020' (133,622 milioni); iii) Programma operativo complementare al PON 'Città Metropolitane 2014-2020' (206 milioni); iv) Programma operativo complementare al PON '*Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020' (247 milioni). Il CIPE ha assegnato, infine, ulteriori risorse per il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013 non conclusi al 31 dicembre 2015, a valere rispettivamente per 204 milioni sulle risorse del cofinanziamento nazionale e per 75 milioni sulle risorse del FSC 2014/2020.

Lotta alla povertà e welfare

La Legge di Stabilità per il 2016 ha istituito il 'Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale' con una dotazione di 600 milioni per il 2016 e di 1 miliardo a decorrere dal 2017. Il Fondo finanzia l'attuazione di un **Piano Nazionale per la lotta alla povertà**, di natura triennale con il quale - nell'orizzonte finanziario della legge di bilancio - si determinano progressivamente gli interventi sulla base delle risorse disponibili. A disciplinare l'utilizzo del Fondo e le misure oggetto del Piano, a decorrere dal 2017, saranno gli interventi legislativi in attuazione della legge delega per il contrasto alla povertà, già approvata in prima lettura alla Camera. La delega prevede, tra l'altro, l'introduzione del **reddito d'inclusione, una misura universale di contrasto alla**

[62] Il dato di avanzamento è al momento pari al 99,2 per cento (45,3 miliardi) della dotazione totale di 45,8 miliardi.

povertà basata su un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'autonomia.

Nelle more dell'attuazione della delega, che prevede anche una razionalizzazione degli strumenti di contrasto alla povertà esistenti, per il 2016 il Piano per la lotta alla povertà finanzia due interventi: il **Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e l'assegno di disoccupazione (ASDI)**. Il SIA, già sperimentato nelle dodici città italiane più grandi, è stato esteso a tutto il territorio nazionale, a partire dal 2 settembre 2016[63]. Le risorse a disposizione del SIA per il 2016 sono pari a 750 milioni[64], ma sono destinate ad aumentare nel 2017. È previsto un meccanismo di monitoraggio e valutazione del SIA che coinvolge l'INPS e il MLPS. Accanto al SIA, nel 2016 opera l'**ASDI** - l'assegno di disoccupazione riconosciuto a coloro che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (NASPI) per la sua intera durata, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di particolare disagio economico[65]. Dal 2017 le risorse a disposizione per tale misura ammontano a circa 1 miliardo annuo.

A favore delle fasce più deboli sono state inoltre stanziate risorse per il **'Fondo di aiuti europei agli indigenti' (FEAD)** pari a 789 milioni per il periodo 2014-2020, di cui 671 di provenienza europea e 118 relativi al cofinanziamento nazionale. Tale ammontare di risorse dipende dall'adesione dell'Italia al finanziamento di una quota volontaria. Gli interventi si integrano pienamente nel Piano per la lotta alla povertà e prevedono, in particolare, la distribuzione di beni alimentari per circa 480 milioni e alcuni interventi nel campo della lotta alla povertà educativa, come la distribuzione di materiale scolastico e la gestione di servizi di refezione scolastica in scuole collocate in territori particolarmente degradati al fine di garantire l'apertura pomeridiana delle stesse. La Legge di Stabilità per il 2016 ha istituito inoltre il **'Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile'** che finanzierà progetti per circa 400 milioni in un triennio.

Nella prossima legge di bilancio sono allo studio misure volte a incidere su povertà e *welfare*, quali il rafforzamento delle pensioni più basse, il finanziamento dei canali di flessibilità - come l'APE - per le pensioni

[63] La misura è stata completamente ridisegnata in maniera da anticipare i contenuti del Reddito di inclusione, che dovrebbe diventare strutturale dal 2017. Si tratta di un sussidio economico per le famiglie in condizioni economiche disagiate (ISEE inferiore o uguale a 3 mila euro) nelle quali almeno un componente sia minorenne, oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata. L'assegnazione del beneficio - erogato attraverso una carta elettronica - avviene sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno che tiene conto dei carichi familiari, della situazione economica e di quella lavorativa. Per beneficiarne, il richiedente deve aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa che coinvolge tutti i servizi del territorio, dai Comuni ai centri per l'impiego, dalla scuola ai servizi per la salute, con il coinvolgimento del terzo settore, implicando una reciproca assunzione di responsabilità e di impegni.

[64] Oltre a quelle individuate nella Legge di Stabilità per il 2016, si sommano altre risorse precedentemente indirizzate all'allargamento della sperimentazione. Il beneficio viene riconosciuto in parte nel 2016, le domande di accesso sono presentate a partire dal 2 settembre 2016, e nel 2017 per un complessivo periodo di un'annualità riconosciuta con importi bimestrali. Per partecipare attivamente al funzionamento del SIA rafforzando la progettazione, i servizi e gli interventi in favore dei beneficiari, Comuni e/o Ambiti territoriali potranno accedere alle risorse del PON inclusione, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, per un ammontare di oltre 1 miliardo per i prossimi sette anni.

[65] L'assegno viene erogato per un massimo di sei mesi ai disoccupati che abbiano sottoscritto un patto di servizio, con un ISEE pari o inferiore a 5 mila euro, con un minorenne nel nucleo familiare o che abbiano compiuto 55 anni senza aver maturato i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia. Le risorse a disposizione per il 2016 ammontano a 600 milioni (anche in questo caso le risorse stanziate in Legge di Stabilità si cumulano ad altre precedentemente stanziate).

complementari, il riconoscimento dei lavori usuranti, e la previsione di risorse aggiuntive per il piano di contrasto alla povertà.

Al fine d'intervenire in modo strutturale su un settore che coinvolge oltre 300 mila organizzazioni *non profit*, a maggio è stata approvata la **riforma del Terzo Settore**[66].

Con la Legge di Stabilità per il 2016 è stato istituito il Fondo 'Dopo di noi', con una dotazione di 90 milioni annui a partire dal 2016 in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave e prive del sostegno familiare[67].

Concorrenza

Il disegno di legge annuale per la concorrenza 2015 è stato approvato ad agosto 2016 dalla Commissione Industria del Senato ed è attualmente all'esame dell'Aula del Senato, dopo che la Camera ha apportato numerose modifiche al testo licenziato dal Consiglio dei Ministri. Si prevede la sua approvazione entro fine anno. La legge interviene su una molteplicità di settori, tra cui le assicurazioni, le poste, le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il mercato del gas e i carburanti, le professioni, le farmacie, i servizi bancari, e contiene una delega per la revisione organica della disciplina del trasporto pubblico non di linea, oltre a numerose norme di semplificazione.

La seconda legge annuale sulla concorrenza sarà varata nel 2017 anche alla luce della nuova segnalazione che dovrà essere inviata da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

A febbraio 2016 l'Italia ha inviato alla Commissione Europea il **Piano nazionale di riforma delle professioni.** A marzo 2016, l'Italia era tra i soli sei Stati Membri che hanno garantito un recepimento completo della nuova Direttiva Qualifiche e tra i 17 che hanno presentato il Piano.

Infrastrutture e nuovo Codice degli appalti

Ad agosto 2016 il **CIPE** ha deliberato l'assegnazione di circa 40 miliardi per l'azione di programmazione in materia di **investimenti pubblici.** In particolare, dopo aver approvato l'individuazione delle Aree tematiche nazionali e il riparto generale delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione territoriale (FSC), ha disposto l'assegnazione di risorse per 13,4 miliardi al fine di finanziare, a valere sul medesimo fondo, gli interventi contenuti nei 'Patti per il Sud', dando il via al ***Masterplan* per il Mezzogiorno**, il piano del Governo per il rilancio economico delle Regioni del Sud.

Il CIPE ha, inoltre, approvato la ripartizione di 12,6 miliardi, sempre a valere sul FSC, per le **infrastrutture di trasporto e i trasporti.** La cosiddetta 'cura del ferro' consta di 8,9 miliardi del Contratto di Programma di RFI (che include i lotti

[66] Le risorse stanziate sono circa 900 milioni e in particolare gli interventi riguardano la semplificazione e il riordino della normativa - sia in relazione al riconoscimento della personalità giuridica che alla promozione e alla valorizzazione del volontariato - il servizio civile universale - che potrà essere in parte prestato in uno degli Stati Membri dell'Unione Europea - la semplificazione della normativa fiscale e l'istituzione di misure di supporto come alcuni strumenti di finanza sociale. È però richiesta maggiore trasparenza alle organizzazioni del terzo settore.

[67] L. n. 112/2016.

costruttivi dei grandi corridoi), cui vanno aggiunti 2,1 miliardi di interventi su ferrovie regionali e 300 milioni per la messa in sicurezza delle ferrovie concesse regionali. A ciò si aggiungono 1,7 miliardi per l'alta velocità nel Mezzogiorno, in particolare Napoli-Bari e Catania-Palermo. Un finanziamento di 1,35 miliardi è stato previsto poi per il sistema di reti metropolitane. Sempre dal Fondo FSC, 5,8 miliardi concordati con le Regioni sono stati destinati ad ANAS per il potenziamento e il completamento degli assi viari. Trattasi, al riguardo, di interventi sulle grandi direttrici, potenziando anche l'intermodalità e la logistica e attuando opere di connessione tra i porti e i corridoi. Sono previsti, infine, 300 milioni per la messa in sicurezza del sistema nazionale delle dighe.

A luglio 2016 la Commissione Europea ha approvato, considerandolo in linea con le norme in materia di aiuti di Stato, il piano nazionale italiano per la banda larga ad alta velocità 2016-2020, con un bilancio da circa 4 miliardi, finalizzato alla realizzazione della **rete pubblica a banda ultralarga** nelle cosiddette 'aree bianche', quelle cioè a fallimento di mercato, raggruppate nei *Cluster* C e D previsti dal Piano nazionale banda ultralarga[68].

Con la realizzazione del **Catasto nazionale delle infrastrutture**, grazie al decreto MISE che istituisce il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI), tutte le informazioni relative alle infrastrutture presenti sul territorio, sia nel sottosuolo che nel sopra suolo, saranno disponibili in un'unica banca dati e ciò permetterà di velocizzare lo sviluppo delle reti a banda ultralarga e risparmiare sui costi di posa della fibra.

La riorganizzazione amministrativa del **sistema portuale**, con l'istituzione di 15 autorità di sistema in luogo delle attuali 24 è stata approvata in via definitiva. La semplificazione delle procedure per facilitare il transito di merci e passeggeri, la promozione di centri decisionali strategici rispetto all'attività di porti in aree omogenee, la riorganizzazione della *governance*, il coordinamento centrale del MIT sono i princìpi centrali del decreto[69]. Il provvedimento si inserisce nelle politiche e nelle azioni intraprese dal Governo con il Piano strategico nazionale per il rilancio della portualità e della logistica[70]. Molte azioni sono già state realizzate nel corso del 2016. Tra queste, l'innovazione nella logistica, con il potenziamento dello sdoganamento in mare, oggi attivo in 17 porti, e

[68] 16 Regioni e la Provincia di Trento hanno chiuso specifici accordi di programma con il MISE e relative convenzioni operative per l'utilizzo dei fondi FESR e FEASR, finalizzati alla progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione di una rete passiva e attiva di accesso in modalità *wholesale*, che consenta agli operatori di telecomunicazione di fornire servizi agli utenti finali a 100Mbps o comunque non al di sotto dei 30 Mbps. La rete sarà data in concessione per 20 anni e rimarrà di proprietà pubblica. Sono 6,5 milioni i cittadini interessati dagli interventi previsti in questo primo bando, più di 3,5 milioni le unità immobiliari e 3mila i Comuni Per la realizzazione del piano di investimenti per la diffusione della Banda Ultra Larga, a valere sulle risorse del FSC per il ciclo di programmazione 2014-2020, sono stati assegnati dalla delibera CIPE 65/2015 2,2 miliardi, cui si aggiungono le risorse dei fondi FESR e FEASR per circa 1,8 miliardi. Infratel Italia spa, società *in house* del Ministero dello Sviluppo Economico sarà il soggetto attuatore.

[69] Rispetto agli attuali 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti, il decreto prevede l'istituzione di due sportelli: lo Sportello Unico Doganale per il controllo sulla merce e lo Sportello Unico Amministrativo per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali.

[70] Il Piano fissa dieci obiettivi: misure per semplificazione e snellimento, competitività e concorrenza, accessibilità, integrazione del sistema logistico, potenziamento delle infrastrutture, innovazione, sostenibilità, certezza delle risorse, coordinamento nazionale, nuova *governance*.

l'incremento dei *fast corridor* (sono 16 attualmente in funzione per oltre 1.400 *container*).

Nel PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, inoltre, 63 milioni sono destinati alla realizzazione della Catena Logistica Digitale e i progetti pervenuti per implementare l'intero sistema sono in corso di valutazione.

Sull'ultimo miglio ferroviario di collegamento con i porti, continua l'attuazione del Contratto di Programma RFI, relativo all''Ultimo Miglio Porti'. Sono state insediate le Cabine di Regia territoriale in tutte le 5 Regioni Obiettivo Coesione per le Aree Logistiche Integrate, tra porti, aeroporti, interporti e infrastrutture, e si stanno firmando i Protocolli di Intesa con tutte le Regioni del Sud beneficiarie del PON, mentre si sta avviando la selezione concertata degli interventi prioritari.

Prosegue inoltre, l'implementazione del programma straordinario per l'intervento di riqualificazione urbana delle periferie.

Il nuovo **Codice degli appalti**[71], entrato in vigore il 19 aprile 2016, attua una riforma profonda e strutturale del settore, nel solco degli obiettivi definiti dalla legge delega. In questa ottica il nuovo codice introduce numerose innovazioni che cambiano significativamente l'impostazione complessiva del mercato degli appalti pubblici. Tra le novità c'è l'introduzione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica che sostituisce il Piano Infrastrutture Strategiche della 'Legge Obiettivo' allegato al DEF[72].

Il nuovo sistema è incentrato sulla qualità: innanzitutto qualità tecnico-economica e centralità del progetto, al fine di eliminare il continuo ricorso a varianti, causa principale del lievitare dei costi delle opere pubbliche, e previsione del progetto esecutivo a base di gara; qualità degli operatori economici, con l'introduzione di elementi di accreditamento delle imprese, quali il *rating* di legalità; qualità delle stazioni appaltanti, attraverso la riduzione del numero complessivo e la loro professionalizzazione; qualità dell'offerta, attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale criterio ordinario per l'aggiudicazione, in linea con gli orientamenti europei[73].

Si tratta di un codice auto-applicativo che lascia ampio spazio alle scelte delle amministrazioni, coniugando flessibilità e discrezionalità analogamente a quanto avviene in tutti i paesi europei, promuovendo un'amministrazione capace di interloquire con il sistema delle imprese. Il 2016 è stato caratterizzato da un'intensa attività attuativa.

[71] D.Lgs. n. 50/2016. Si tratta dunque di un codice innovativo sotto molti aspetti che vuole costituire l'occasione per il rilancio dello sviluppo economico del Paese e per la modernizzazione del sistema amministrativo del Paese a fronte di un sistema normativo che si è rilevato complesso, farraginoso e caratterizzato da un formalismo spesso paralizzante e per questo incapace di stimolare l'efficienza. Principi guida: razionalizzazione e semplificazione della normativa e delle procedure, maggiore tutela della trasparenza, concorrenza e legalità, migliore qualificazione di tutti soggetti coinvolti - progettisti, imprese, stazioni appaltanti, deflazione del contenzioso.

[72] Per il dettaglio delle ulteriori misure introdotte si veda PNR 2016.

[73] Per la prima volta il nuovo Codice, come richiesto dal legislatore europeo, affronta l'istituto della concessione in modo organico. Viene prevista una disciplina unitaria per le concessioni di lavori, servizi e forniture, chiarendo che le concessioni sono contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo in capo al concessionario in caso di mancato ritorno economico dell'investimento effettuato.

La disciplina di dettaglio viene definita da linee guida dell'ANAC, da decreti del MIT e da DPCM. L'ANAC ha già approvato in via preliminare 4 linee guida attuative e altre 4 sono ancora in corso di predisposizione finale dopo la consultazione pubblica[74]. Il MIT, inoltre, ha pubblicato le linee guida per la compilazione del documento di gara unico europeo (DGUE) e ha adottato il decreto relativo ai parametri da porre a base delle gare di progettazione[75].

Ambiente e sostenibilità

Dall'entrata in vigore del cosiddetto 'collegato ambientale' alla Legge di Stabilità per il 2016, il Governo è impegnato nell'attuazione delle principali disposizioni in esso contenute in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali, gestione dei rifiuti, bonifiche, distretti idrografici e danno ambientale[76].

Inoltre, al fine di valutare ex ante ed ex post gli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici e di promuovere l'adozione di sistemi di contabilità ambientale da parte degli Enti Locali, a fine aprile 2016 è stato istituito il Comitato per il Capitale naturale.

[74] Le linee guida già approvate riguardano: l'affidamento dei servizi di ingegneria; l'assegnazione delle gare con il sistema dell'offerta 'economicamente più vantaggiosa'; i compiti del Responsabile Unico del procedimento di gara; i criteri di scelta dei commissari di gara. Le 4 in corso di approvazione interessano: le carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto; i criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese; i sistemi di monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato; le procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria.

[75] Il MIT ha trasmesso al Consiglio di Stato 3 provvedimenti: decreto di approvazione delle linee guida sul direttore dei lavori e sul direttore dell'esecuzione e quello relativo all'individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione. Il MIT, inoltre, ha istituito con proprio decreto la Commissione di studio avente il compito di individuare le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà, presso le stazioni appaltanti, dei metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture. Ha anche inviato alle amministrazioni interessate, per l'acquisizione dei relativi concerti o pareri, 4 decreti relativi a: qualificazione delle stazioni appaltanti, programmazione dei lavori pubblici e dei servizi e forniture; livelli di progettazione e requisiti dei soggetti per i servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria. E' stata infine istituita la Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (prevista anche dal documento Strategia appalti, condiviso dall'Italia con la Commissione europea), che dovrà assicurare una *governance* unitaria del sistema complessivo delle politiche degli appalti pubblici, con compiti di verifica e impatto a legislazione costante.

[76] Sono stati adottati i seguenti provvedimenti: 1) decreto 17 giugno 2016 n. 176 (in attesa di pubblicazione in G.U.) per la definizione delle modalità e dei termini per la concessione del credito di imposta alle imprese sulle spese sostenute per interventi di bonifica dell'amianto su beni e strutture produttive; 2) decreto (firmato dal Ministro per l'Ambiente il 28 luglio 2016) per la disciplina del funzionamento del Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto della P.A.; 3) decreto 26 maggio 2016 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2016, n. 146) con le linee guida per calcolare la percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Scopo del provvedimento è di uniformare il metodo di calcolo della percentuale, creando un complesso di raccomandazioni tecniche, da applicarsi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, al fine di rendere confrontabili, sia a livello temporale che spaziale, i dati afferenti a diversi contesti territoriali. 4) decreto 10 giugno 2016, n. 140 (c.d. decreto RAEE) con l'obiettivo di favorire la progettazione e la produzione eco-compatibile di apparecchiature elettriche ed elettroniche, in modo da facilitare le operazioni di trattamento, riutilizzo e recupero nel loro fine vita. 5) decreto 24 maggio 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 7 giugno 2016, che interviene rispetto alle previsioni di cui all'art.34, co.3, del nuovo codice appalti e disciplina, per le categorie di forniture ed affidamenti non connessi agli usi finali di energia, un aumento progressivo della percentuale del 50 per cento del valore a base d'asta a cui è obbligatorio applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi (CAM).

Per favorire gli spostamenti casa-scuola e casa-lavoro con modalità di trasporto sostenibili[77] sono stati stanziati 35 milioni che verranno assegnati con un bando pubblico rivolto agli Enti Locali. In attesa di pubblicazione è anche il DPCM che individua la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio e degli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani da realizzare per coprire il fabbisogno residuo. È inoltre in via di definizione, per l'invio alle Camere ed alla PCM, il **Catalogo dei sussidi** (ambientalmente dannosi o favorevoli) da aggiornare annualmente.

Prosegue infine l'attuazione delle misure per favorire la transizione verso una economia più circolare e migliorare l'efficienza e la sostenibilità dell'uso delle risorse, quali la predisposizione e l'aggiornamento entro il 2016 della strategia nazionale di sviluppo sostenibile, l'estensione a tutte le gare di appalto dei criteri ambientali minimi, la predisposizione di un piano d'azione nazionale su consumo e produzioni sostenibili nonché di uno schema nazionale volontario di qualità ambientale (*'Made Green in Italy'*).

Sistema fiscale e *compliance*

L'attuazione della delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita ha richiesto il ripensamento della strategia di contrasto all'evasione e un vero e proprio 'cambio di verso' nei rapporti tra cittadini-contribuenti e Stato-Amministrazione finanziaria. In questo nuovo modello relazionale i contribuenti diventano protagonisti attivi nella gestione della loro posizione fiscale, mentre l'Amministrazione fiscale diventa guida trasparente e affidabile, chiamata a fornire servizi e a svolgere un'attività di prevenzione dell'evasione fiscale, riducendo la rilevanza del momento repressivo.

Gli effetti derivanti dalla nuova strategia adottata saranno valutabili anche in termini di miglioramento della *compliance* fiscale: grazie ad un maggior livello di fedeltà fiscale verrà ottenuta la stabilizzazione del gettito spontaneo[78].

Le istituzioni internazionali riconoscono l'esistenza di molteplici soggetti che operano nel sistema della fiscalità in Italia (MEF-Dipartimento delle Finanze, Agenzie fiscali, Guardia di Finanza ed Equitalia) e ne raccomandano una sempre maggiore sinergia a livello strategico e operativo. Le convenzioni che regolano i rapporti tra il MEF e le Agenzie dovrebbero prevedere pochi obiettivi di carattere generale e strategico, evitando di concentrarsi su numerosi micro-obiettivi, perlopiù di *output*. Il MEF si è già mosso in questa direzione. I nuovi schemi di convenzioni tra il MEF e le Agenzie fiscali, per il triennio 2016-2018, identificano alcuni obiettivi strategici generali e i risultati vengono valutati in termini di servizi

[77] In linea con gli obiettivi nazionali ed europei di riduzione delle emissioni di gas serra e inquinanti derivanti dal settore dei trasporti, così come previsto nel Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile.

[78] La bontà di tale approccio sembra essere confermata anche dalle più recenti indicazioni fornite dal FMI e dall'OCSE nei loro rapporti sullo stato dell'amministrazione finanziaria, commissionati dal MEF e consegnati nel luglio scorso. Benché redatti indipendentemente, essi giungono a conclusioni e suggerimenti molto simili: migliorare la *tax compliance* dei contribuenti e ridurre il *tax gap*, soprattutto con riguardo all'IVA. I rapporti presentano un giudizio positivo sulle Agenzie fiscali che, dalla loro istituzione nel 2000, hanno sempre migliorato la *performance* del sistema fiscale italiano e la capacità di contrastare l'evasione fiscale, favorendo l'adempimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti.

resi al contribuente e di prevenzione degli inadempimenti tributari, mentre proseguono, con esiti positivi, le azioni di contrasto all'evasione fiscale.

L'Italia è stata tra i promotori della proposta di Direttiva, approvata a fine giugno 2016, contenente un insieme di misure volte a contrastare pratiche fiscali elusive poste in essere dalle imprese operanti a livello transfrontaliero (cosiddetta '*Anti Tax Avoidance Directive*' o ATAD)[79]. Nell'ordinamento italiano sono già presenti misure antielusive che soddisfano gran parte degli standard minimi contenuti nella direttiva.

Misure di finanza pubblica per Regioni ed Enti Locali

Sono state introdotte nuove regole[80] sul **pareggio di bilancio di Regioni ed Enti Locali**. Al fine di ottimizzare, poi, la redistribuzione sul territorio nazionale degli spazi finanziari disponibili per le operazioni d'indebitamento e di utilizzo degli avanzi pregressi per operazioni di investimento, è previsto il **Patto di solidarietà nazionale**.

Le nuove regole mirano a garantire una ripresa degli investimenti, che in passato scontava il difficile governo, da parte degli enti, del disallineamento temporale tra le risorse acquisite (incassate) e le opere realizzate (pagate), e una accelerazione dei pagamenti ai fornitori per le opere già concluse.

Per maggiori dettagli sul pareggio di bilancio cfr. par. III.7.

In attuazione del **Patto per la salute 2014-2016** il 15 settembre 2016 è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni il 'Piano Nazionale della Cronicità' che disciplina le modalità di assistenza e tutela dei pazienti affetti da malattie croniche, al fine di favorire il buon funzionamento delle reti assistenziali e la continuità assistenziale, grazie a una forte integrazione tra l'assistenza primaria, centrata sul medico di medicina generale e le cure specialistiche. Vengono disposti, inoltre, strumenti per il potenziamento delle cure domiciliari e la riduzione dei ricoveri ospedalieri, anche attraverso l'uso di tecnologie innovative.

Per una più efficiente ed efficace presa in carico territoriale degli utenti, sono stati approvati due importanti documenti: i) Un documento integrativo all'atto di indirizzo per il rinnovo della convenzione con i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, che offre indicazioni, all'interno della riforma delle cure primarie, per la messa a regime delle nuove forme organizzative[81]. A seguito dell'approvazione di tale documento è stata avviata la

[79] La direttiva antielusione traspone nella legislazione comunitaria alcune delle Raccomandazioni approvate a livello internazionale nell'ambito del progetto OCSE/G20 sul BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). La direttiva fissa in particolare regole minime comuni in materia di: limiti alla deducibilità degli interessi passivi da parte delle imprese (fino al 30 per cento del margine operativo lordo); tassazione delle società controllate estere; disconoscimento a fini fiscali di operazioni effettuate dalle imprese al solo fine di ottenere un vantaggio fiscale, e quindi senza valide ragioni economiche; tassazione in uscita dei beni di impresa; contrasto dei fenomeni di doppia non tassazione derivanti dai disallineamenti delle qualificazioni giuridiche che i diversi ordinamenti attribuiscono a strumenti finanziari o entità.

[80] L. n. 164/2016 recante modifiche alla L. n. 243/2012.

[81] Le nuove forme organizzative sono le seguenti: i) AFT (aggregazioni funzionali territoriali) forme organizzative mono-professionali che condividono in forma strutturata obiettivi e percorsi assistenziali, strumenti di valutazione della qualità assistenziale, linee guida, audit e strumenti analoghi; ii) UCCP (Unità complesse di cure primarie) che erogano prestazioni assistenziali tramite il coordinamento e l'integrazione dei medici, delle altre professionalità convenzionate con il Servizio sanitario nazionale e del sociale a rilevanza sanitaria.

contrattazione tra le parti sociali. ii) Un documento integrativo dell'atto di indirizzo per il rinnovo della convenzione con le farmacie al fine di adeguarle alle scelte innovative contenute nel Patto per la Salute. In questo modo l'attività della farmacia potrà essere integrata in modo organico con le esigenze ed i programmi del SSN, in modo particolare per la prevenzione e la cura delle patologie croniche.

Per **l'aggiornamento dei LEA**[82], uno schema di decreto del PCM prevede, in attuazione della Legge di Stabilità per il 2016, uno stanziamento di risorse per 800 milioni annui. Lo schema di decreto, che il 7 settembre 2016 è stato oggetto dell'intesa con le Regioni e le Province Autonome, definisce, inoltre, le attività, i servizi e le prestazioni garantite ai cittadini con le risorse pubbliche messe a disposizione del SSN, innovando, ridefinendo e aggiornando gli elenchi delle malattie rare e delle malattie croniche e invalidanti, come pure delle prestazioni e attività oggi già incluse nei livelli essenziali di assistenza.

Si dispone inoltre una celere attuazione del **programma di informatizzazione del servizio sanitario**, tenuto conto delle procedure della ricetta elettronica *on line* già realizzate nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria, gestito dal MEF. In particolare, a luglio 2016 è stata sancita l'Intesa tra Governo e Regioni sul 'Patto per la Sanità Digitale', ossia il piano strategico teso a rimuovere gli ostacoli che ne rallentano la diffusione e ad evitare realizzazioni parziali o non conformi alle esigenze della sanità pubblica. Procede l'attuazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE), con il primo provvedimento attuativo[83]. Inoltre, l'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità del FSE è stata resa disponibile dall'Agenzia per l'Italia Digitale dal 31 dicembre 2015. Infine sono 7 le Regioni nelle quali il FSE è già disponibile, mentre nelle altre i progetti di implementazione stanno procedendo. La dematerializzazione delle ricette mediche segue la tempistica di attuazione prevista[84].

Revisione della spesa

Il tema delle revisione della spesa rappresenta uno dei pilastri per la crescita e questo spiega i numerosi provvedimenti adottati dal Governo in questo ambito, consentendo anche di rispondere alla prima Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea relativo ai saldi di finanza pubblica (per un'analisi dettagliata dei quali si rimanda al Paragrafo III.1).

Tra gli interventi più recenti va ricordata l'estensione dell'obbligo di acquisto centralizzato di beni e servizi tramite soggetti aggregatori - a partire dal mese di agosto - per Comuni, Province, Camere di Commercio ed enti pubblici non economici[85]. L'elenco dei soggetti aggregatori[86] comprende 33 enti pubblici che operano a livello nazionale e locale.

Per effettuare acquisti nelle 19 categorie merceologiche[87] di importo superiore a mille euro le amministrazioni, utilizzando i canali telematici a

[82] L'art. 10 comma 7 del Patto per la Salute 2014-2016, prevede l'aggiornamento del D.M. 12/12/2001, e la predisposizione del nuovo 'sistema di garanzia' per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria.
[83] DPCM n. 178/2016.
[84] Art.13, comma 1, D.L. n. 179/2012 e successive modifiche.
[85] Le altre amministrazioni, cui si applica tale obbligo, sono individuate dall'art.9, c. 3 del D.L. n. 66/2014.
[86] L'elenco è contenuto nella Delibera ANAC n. 784 del 20 luglio 2016.
[87] Individuati nel DPCM 24 dicembre 2015.

disposizione, devono necessariamente passare per i soggetti aggregatori, rispettando il seguente ordine: Città Metropolitana, Regione, CONSIP. È stata data grande attenzione al comparto degli enti locali che totalizzano circa il 40 per cento della spesa in beni e servizi.

A luglio, con un decreto del MEF, sono stati fissati i parametri di qualità e prezzo per 34 categorie di beni che rappresentano il *benchmark* in termini di prezzi e di caratteristiche essenziali da rispettare in caso di acquisti autonomi, anche qualora riguardino amministrazioni non obbligate a ricorrere alle convenzioni CONSIP o per acquisti effettuati sul MEPA (mercato elettronico della P.A.). La Legge di Stabilità per il 2016 ha inoltre disposto **l'ingresso di CONSIP nel mercato dei lavori di manutenzione**. Alla luce di questa novità, CONSIP ha pubblicato diversi bandi relativi a manutenzioni edili, stradali, ferroviarie e numerose altre, ad esclusione di quelle che rientrano nella competenza dell'Agenzia del Demanio, che permetteranno alle imprese interessate di accreditarsi presso il MEPA per negoziare con le amministrazioni appalti di lavori di manutenzione fino a un milione di euro.

In merito al processo di razionalizzazione delle partecipate, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra MEF e Corte dei Conti volto a semplificare gli adempimenti informativi per gli enti territoriali coinvolti e migliorare la qualità del dato, riducendo altresì i costi per la raccolta delle informazioni. Con il Protocollo viene inoltre costituita la banca dati unica delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche che sarà gestita dal MEF[88]. La sinergia fra MEF e Corte dei Conti, oltre a evitare il duplicarsi dell'informazione assicurando maggiore qualità, risponde anche agli obiettivi di *spending review*.

Sempre ai fini di una maggiore semplificazione degli adempimenti informativi da parte degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali, il MEF ha disposto l'integrazione[89] in un'unica modalità di trasmissione dei dati contabili direttamente alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) gestita dal MEF stesso, rendendo possibili consistenti economie di scala e maggiore efficienza, in linea con quanto previsto dalle recenti normative in materia di revisione e contenimento della spesa pubblica.

In base al Rapporto sull'implementazione della Direttiva Servizi, pubblicato dalla Commissione Europea a fine agosto, in Europa **i tempi medi di pagamento della Pubblica Amministrazione** alle imprese sono diminuiti di oltre 10 giorni da quando è entrata in vigore la Direttiva, e l'Italia ha registrato i risultati migliori tra i 28 Paesi, con una riduzione di 15 giorni nel periodo 2011-2014.

I dati rilevati mediante l'utilizzo della Piattaforma elettronica per il **monitoraggio dei debiti commerciali** confermano che, per le fatture elettroniche emesse nel periodo dal 1°luglio 2015 al 30 giugno 2016, i tempi medi di pagamento hanno segnato una riduzione tra il 20 per cento ed il 30 per cento rispetto a quelli registrati nei 12 mesi precedenti (il dato si riferisce a pagamenti corrispondenti al 60 per cento dell'importo fatturato).

[88] La rilevazione dei dati per l'anno 2015 è partita a fine luglio e si concluderà il 15 ottobre 2016.
[89] D.M. 12 maggio 2016.

Come dettagliato nel Paragrafo successivo, il processo di *spending review* è ora inserito nel ciclo di bilancio.

Riforma del Bilancio

Con la L. n. 163/2016 il bilancio dello Stato acquisisce natura sostanziale, diventando il principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse e riferimento fondamentale per la verifica dei risultati. Viene infatti realizzata l'integrazione tra Legge di Stabilità e Legge di Bilancio che confluiscono in un **unico documento** diviso in due sezioni: la prima contiene le misure volte a realizzare gli obiettivi programmatici mentre la seconda formula le previsioni di entrata e di spesa sulla base della legislazione vigente e potrà contenere anche parti della manovra che non necessitano di innovazioni legislative. Il divieto, già previsto per la Legge di Stabilità, di contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, così come interventi di natura localistica o microsettoriale, viene esteso alla nuova Legge di Bilancio. Viene rivista la tempistica del ciclo di bilancio posticipando la Nota di aggiornamento del DEF al 27 settembre e la presentazione alle Camere del decreto legge di bilancio integrato al 20 ottobre.

Il **processo di revisione della spesa** viene integrato nel ciclo di bilancio: ogni anno, sulla base gli obiettivi di finanza pubblica di medio termine e delle priorità politiche indicate nel DEF, il Governo fissa, tramite un DPCM, obiettivi di spesa triennali per ciascun Ministero, in termini di limiti da rispettare e/o risparmi da conseguire. Sulla base di questi obiettivi, le amministrazioni potranno formulare le loro proposte per la successiva legge di bilancio.

Si introducono, inoltre, misure per rafforzare la previsione di cassa del bilancio rivedendo il concetto di impegno di spesa, con un avvicinamento alla fase del pagamento. Per maggiori dettagli si rimanda al Paragrafo III.7 e al PNR 2016.

Privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio pubblico

A luglio 2016 è stato effettuato il collocamento sul mercato di **ENAV S.p.A.**, mentre a fine maggio 2016 il MEF ha conferito una quota del 35 per cento di Poste Italiane alla Cassa Depositi e Prestiti, tramite un aumento di capitale riservato da 2,9 miliardi. Sempre a maggio 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato la definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di **dismissione della partecipazione detenuta dal MEF nel capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.**.

Attraverso l'applicativo 'Partecipazioni' del Portale Tesoro, è stata avviata in luglio la rilevazione delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti per l'anno 2015[90].

[90] Il Dipartimento del Tesoro conduce tale rilevazione ai sensi dell'art.17, comma 4, del D.L. n. 90/2014. Al fine ridurre gli oneri derivanti da adempimenti normativi e di razionalizzare le banche dati, grazie alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa, i dati raccolti attraverso l'applicativo del Dipartimento del Tesoro sono messi a disposizione anche della Corte dei conti che, pertanto, ha dismesso la propria rilevazione degli organismi partecipati dagli Enti Locali.

L'Agenzia del Demanio ha pubblicato i dati sulla gestione del patrimonio immobiliare dello Stato nel 2015, con uno sguardo agli ultimi 5 anni, tracciando il trend degli obiettivi raggiunti e delle operazioni in corso di realizzazione. Nel periodo 2011-2015 le vendite dei beni dello Stato hanno raggiunto i 568 milioni. Proseguono inoltre le attività di trasferimento dei beni a supporto di iniziative e progetti di valorizzazione del territorio. In particolare, al 31 agosto 2016 risultavano trasferiti 3.807 beni per un valore complessivo di 963,8 milioni ai sensi del c.d. **Federalismo demaniale**, e 80 beni di interesse storico artistico, per un valore complessivo di 430,7 milioni, nell'ambito del c.d. **Federalismo culturale**. Per maggiori dettagli sui piani di privatizzazione e di valorizzazione del patrimonio si rinvia al par. III.6.

Beni culturali

Il **Piano Cultura e Turismo**, approvato con delibera CIPE nel maggio 2016, ha destinato un miliardo del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (assegnati dal CIPE) per realizzare 33 interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nonché per il potenziamento del turismo culturale e il rilancio della competitività territoriale del Paese. Inoltre, in attuazione della Legge di Stabilità per il 2016 sono stati stanziati 120 milioni per 75 interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali su tutto il territorio nazionale.

Il **sostegno al turismo** si è arricchito ad agosto 2016 di un Protocollo d'intesa tra MIBACT, MISE e AGID per la creazione di nuovi servizi digitali nell'ambito del turismo, in grado di facilitare l'accesso di cittadini e visitatori al patrimonio artistico, naturale e culturale e di creare un ambiente fertile per il settore privato all'interno del quale sviluppare applicativi e servizi a valore aggiunto[91]. Il protocollo avrà la durata di tre anni, prorogabile di altri due, e per la sua attuazione sarà costituito un tavolo tecnico.

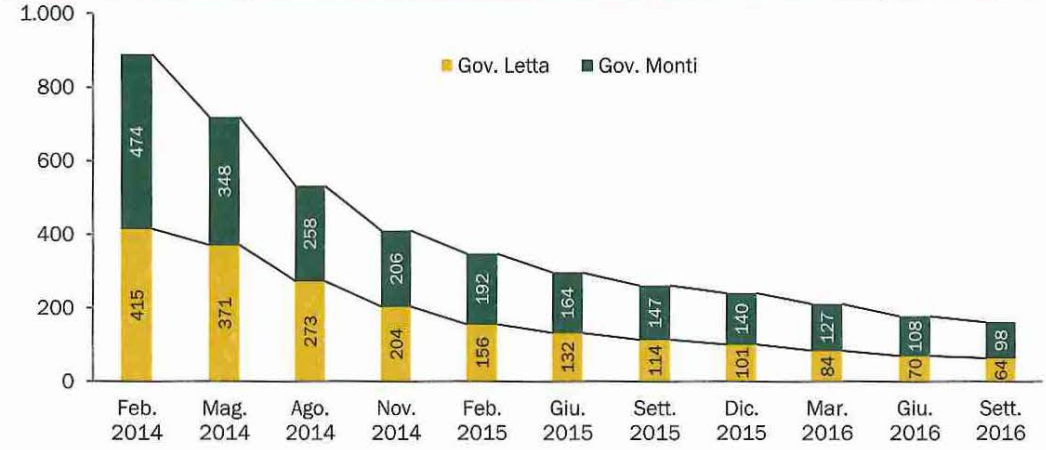
Monitoraggio e attuazione legislativa

A due anni e mezzo dall'insediamento del Governo, il tasso sull'effettiva attuazione del programma delle riforme è del 74,9 per cento. Lo *stock* di 889 decreti attuativi ereditato nel 2014 dai due Esecutivi precedenti, ammonta oggi a 162 provvedimenti, registrando un tasso di adozione dell'83,8 per cento (Fig.IV.1).

Sempre nello stesso periodo di tempo, il Governo ha deliberato 369 provvedimenti legislativi e 275 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Il 56,7 per cento di questi ultimi può definirsi immediatamente applicativo, ossia non richiede provvedimenti attuativi di secondo livello. Il trend dell'auto-applicatività dei provvedimenti di legge risulta, infatti, in costante crescita, passando dal 29 per cento rilevato a maggio 2014 all'attuale 56,7 per cento.

[91] Banda ultralarga per collegare tutti i siti turistici e culturali, una rete *wi-fi* diffusa e federata con un sistema di accesso unico, compatibile anche con SPID, dati pubblici e privati aperti, con standard e regole di utilizzo che consentano lo sviluppo di servizi.

FIGURA IV.1: ANDAMENTO PROVVEDIMENTI RIFERIBILI AI PRECEDENTI ESECUTIVI



Fonte: Presidenza del Consiglio – Ufficio per il programma di Governo.

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

TAVOLA A1 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 18 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	220	0	18	18
Maggiori entrate	220	0	0	0
Voluntary disclosure	*220*	*0*	*0*	*0*
Minori spese	0	0	18	18
Riduzione Fondo interventi strutturali di politica economica	*0*	*0*	*18*	*18*
UTILIZZO RISORSE	220	0	18	18
Minori entrate	220	0	18	18
Irrilevanza fiscale dei contributi volontari percepiti da soggetti sottoposti a procedure di crisi	*0*	*0*	*18*	*18*
Riduzione imposta di registro su trasferimento della proprietà o di diritti reali su beni immobili nell'ambito di procedure di espropriazione immobiliare	*220*	*0*	*0*	*0*
Maggiori spese	0	0	0	0
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A2 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 59 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	229	203	176	142
Maggiori entrate	224	200	173	142
Opzione pagamento canone per attività imposte anticipate	*224*	*200*	*173*	*142*
Minori spese	4	4	4	0
Riduzione Fondo speciale di parte corrente	*4*	*4*	*4*	*0*
UTILIZZO RISORSE	228	203	176	142
Minori entrate	0	98	45	37
Opzione pagamento canone per attività imposte anticipate	*0*	*98*	*45*	*37*
Maggiori spese	228	105	132	105
Allestimento e gestione del registro dei pegni non possessori	*0*	*0*	*0*	*0*
Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica	*0*	*102*	*128*	*105*
Incremento Fondo missioni di pace	*124*	*0*	*0*	*0*
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	*100*	*0*	*0*	*0*
Istituzione elenco dei professionisti che provvedono alla vendita dei beni pignorati	*0*	*0*	*0*	*0*
Istituzione registro delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi	*4*	*4*	*4*	*0*
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	1	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A3 - EFFETTI DELLA LEGGE N. 112 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	90	90	90	90
Maggiori entrate	0	0	0	0
Minori spese	90	90	90	90
Riduzione Fondo per il sostegno alle persone con disabilità grave prive di assistenza familiare	*90*	*90*	*90*	*90*
Riduzione Fondo speciale di parte corrente	*0*	*0*	*0*	*0*
UTILIZZO RISORSE	90	90	90	90
Minori entrate	0	52	34	34
Agevolazioni tributarie per i trust costituiti in favore di persone con disabilità grave	*0*	*10*	*10*	*10*
Deducibilità erogazioni liberali, donazioni e altri atti a titolo gratuito effettuati nei confronti dei trust costituiti in favore di persone con disabilità grave	*0*	*6*	*4*	*4*
Detraibilità per polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave	*0*	*36*	*20*	*20*
Maggiori spese	90	38	56	56
Istituzione Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	*90*	*38*	*56*	*56*
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A4 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 67 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	1.485	0	0	0
Maggiori entrate	217	0	0	0
Impiego contingente Forze Armate per Giubileo e vigilanza obiettivi sensibili (effetti fiscali)	*8*	*0*	*0*	*0*
Missioni internazionali delle Forze Armate e della Polizia (effetti fiscali)	*162*	*0*	*0*	*0*
Versamento all'entrata del bilancio delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze Armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace	*46*	*0*	*0*	*0*
Minori spese	1.268	0	0	0
Riduzione Fondo per le esigenze indifferibili	*30*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo per interventi straordinari per la difesa e la sicurezza pubblica	*112*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo speciale di parte corrente	*15*	*0*	*0*	*0*
Riduzione bonus 80 euro Forze armate Corpi di Polizia e Vigili del Fuoco	*24*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo missioni di pace	*1.062*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo speciale di parte capitale	*17*	*0*	*0*	*0*
Altro	*8*	*0*	*0*	*0*
UTILIZZO RISORSE	1.465	0	0	0
Minori entrate	150	0	0	0
Riduzione Fondo missioni di pace (effetti fiscali)	*150*	*0*	*0*	*0*
Maggiori spese	1.315	0	0	0
Contributo a favore delle forze di sicurezza afghane	*120*	*0*	*0*	*0*
Missioni internazionali delle Forze Armate e della Polizia	*1.031*	*0*	*0*	*0*
Impiego contingente Forze Armate per Giubileo e vigilanza obiettivi sensibili	*24*	*0*	*0*	*0*
Cooperazione allo sviluppo Paesi area medio orientale	*90*	*0*	*0*	*0*
Sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace	*50*	*0*	*0*	*0*
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	21	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A5 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 113 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	820	124	106	48
Maggiori entrate	3	8	8	8
Funzionalità e potenziamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (effetti fiscali)	3	8	8	8
Minori spese	818	116	98	40
ANAS manutenzione straordinaria	*100*	*0*	*0*	*0*
Attività di ricerca e sperimentazione in campo agricolo di competenza del MIPAAF	*9*	*0*	*0*	*0*
Crediti di imposta per investimenti per lo sviluppo di sistemi di e-commerce, per l'acquisto di mezzi di produzione e lo sviluppo delle filiere	*10*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo speciale di parte capitale	*10*	*10*	*10*	*0*
Riduzione del Fondo per la concessione di un contributo in conto interessi agli enti locali su operazioni di indebitamento attivate nel 2015	*14*	*0*	*0*	*0*
Riduzione Fondo attualizzazione contributi pluriennali	*25*	*0*	*0*	*0*
Riduzione fondo interventi strutturali di politica economica	*0*	*20*	*20*	*20*
Riduzione Fondo per le esigenze indifferibili	*135*	*0*	*0*	*0*
Utilizzo delle risorse iscritte nel fondo per il federalismo amministrativo	*0*	*48*	*48*	*0*
Riduzione Fondo speciale di parte corrente	*4*	*4*	*4*	*4*
Funzionalità e potenziamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco	*5*	*16*	*16*	*16*
Riduzione Fondo di riaccertamento straordinario dei residui passivi di conto capitale del MIPAAF	*1*	*11*	*0*	*0*
Regione Siciliana conseguimento per l'anno 2016 di un miglioramento del proprio saldo di finanza pubblica	*500*	*0*	*0*	*0*
Riduzione somme spettanti al Dipartimento della Protezione civile per risarcimenti familiari delle vittime alluvione Sarno	*6*	*8*	*0*	*0*
UTILIZZO RISORSE	820	124	106	48
Minori entrate	63	8	8	8
Funzionalità e potenziamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (effetti fiscali)	3	8	8	8
Sospensione incremento addizionale comunale sui diritti di imbarco del settore aereo	60	0	0	0
Maggiori spese	758	116	98	40
Assegnazioni alle province delle RSO per attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria	100	0	0	0
Istituzione fondo per l'attenuazione degli indennizzi per l'estinzione anticipata dei mutui dei Comuni	14	48	48	0
Istituzione Fondo per contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti	20	20	20	20
Funzionalità e potenziamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco	15	26	26	16
Rifinanziamento Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti	6	4	0	0
Misure di sostegno per i produttori di latte dei prodotti lattiero caseari e cerealicoli	13	7	0	0
Disposizioni in favore delle vittime del disastro ferroviario Andria-Corato	10	0	0	0
Assegnazione alla Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo di Salerno di risorse per familiari delle vittime alluvione Sarno	6	8	0	0
Indennizzo a favore delle persone affette da sindrome da Talidomide ampliamento platea beneficiari	4	4	4	4
Regione Siciliana: modifica metodo di calcolo attribuzione compartecipazione gettito IRPEF	500	0	0	0
Contributo da assegnare alla Regione Valle d'Aosta a compensazione perdita del gettito compartecipazione accise	70	0	0	0
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Riforme Istituzionali	**Legge di riforma elettorale della Camera dei Deputati (L. 52/2015)**		**Maggio 2015**
	Normativa di attuazione della L. 52/2015: Determinazione dei collegi della Camera dei Deputati (D. Lgs. 122/2015)		**Agosto 2015**
	Testo di legge costituzionale per il superamento dell'attuale bicameralismo paritario e modifica della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni		**Aprile 2016**
		Referendum confermativo della riforma costituzionale	**Entro 2016**
		DDL recante norme in materia di prevenzione dei conflitti di interessi dei parlamentari e dei titolari di cariche di Governo (A.S. 2258)	**Marzo 2017**
Mercato del lavoro e politiche sociali	**Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L. 183/2014)**		**Dicembre 2014**
	Normativa di attuazione della L. 183/2014:		**Marzo 2015**
	Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs. 23/2015);		
	Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015);		
	Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (D.Lgs. 80/2015);		**Giugno 2015**
	Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni (D.Lgs. 81/2015);		
	Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (D.Lgs. 148/2015);		**Settembre 2015**
	Semplificazioni in materia di lavoro e pari opportunità (D.Lgs. 151/2015);		
	Razionalizzazione e semplificazioni dell'attività ispettiva (D.Lgs. 149/2015);		
	Servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - ANPAL (D.Lgs. 150/2015)		
	D.Lgs. (approvato in via definitiva dal CdM del 23 settembre 2016) recante disposizioni integrative e correttive dei D.Lgs. nn.81, 148, 149, 150 e 151 del 2015.		**Settembre 2016**
		Attuazione D. Lgs. 150/2015: Definizione delle direttrici strategiche delle politiche attive per il lavoro e convenzioni con le Regioni. Implementazione delle stesse e inizio erogazioni degli assegni di ricollocazione per percorsi dedicati	**Entro 2016**
	DPCM trasferimento risorse dal Ministero del Lavoro e dall'ISFOL all'ANPAL		**Aprile 2016**
	Definizione statuto ANPAL (D.P.R. 108/2016)		**Maggio 2016**
	Definizione statuto Ispettorato Nazionale del Lavoro (D.P.R. 109/2016)		**Maggio 2016**
	Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale (L. 106/2016)		**Giugno 2016**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Mercato del lavoro e politiche sociali		**Attuazione L. 106/2016** decreti legislativi per: - la revisione del titolo II, libro I del Codice Civile in materia di associazioni e fondazioni; - la revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale; - la revisione della disciplina in materia di impresa sociale; - il riordino e la revisione organica della disciplina speciale, e delle altre disposizioni vigenti, relative agli enti del Terzo settore (Codice del Terzo Settore)	**Giugno 2017**
	Programma Garanzia Giovani - I fase		**Maggio 2014**
	Programma Garanzia Giovani - II fase (super bonus occupazione; *selfiemployment*)		**Marzo 2016**
	Interventi sulla contrattazione di secondo livello (D.M. Lavoro – MEF 25.03.2016)		**Marzo 2016**
		DDL Lavoro autonomo, collegato alla LdS 2016, misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato, approvato in CdM il 28 gennaio 2016, all'esame del Senato (A.S. 2233)	**Entro 2016**
		Delega al Governo per la riunificazione e il coordinamento delle disposizioni in materia di sostegno alla famiglia – Testo Unico della famiglia	**Giugno 2017**
		Rifinanziamento del Fondo per il rilancio del Piano sviluppo servizi socio educativi per la prima infanzia	**Entro 2016**
	Norme in materia di donazione e distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi **(L. 166/2016)**		**Agosto 2016**
		Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo (approvato dal Senato, attualmente all'esame della Camera – A.C. 4008)	**Entro 2016**
Giustizia	**Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio (L. 67/2014)**		**Aprile 2014**
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014, convertito con L. 117/2014)		**Agosto 2014**
	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, convertito con L. 162/2014)		**Novembre 2014**
	Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria (D.L. 83/2015, convertito con L. 132/2015)		**Agosto 2015**
	Normativa di attuazione della L. 67/2014: Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili (D. Lgs. n. 7/2016);		**Gennaio 2016**
	Disposizioni in materia di depenalizzazione (D.Lgs. 8/2016)		**Gennaio 2016**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Giustizia		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, già approvato dalla Camera, attualmente all'esame del Senato (A.S. 2067)	Entro 2016
		DDL in materia di prescrizione del reato, approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1844)	
		DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione, già approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 2284)	Marzo 2017
	Delega al Governo per la riforma della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace (L. 57/2016)		Aprile 2016
	Normativa di attuazione della L. 57/2016: D.Lgs. in materia di conferimento degli incarichi ai magistrati onorari (D.Lgs. 92/2016)		Maggio 2016
	D.L. 168/2016 recante misure urgenti per la definizione del contenzioso in Cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari nonché per la giustizia amministrativa		Novembre 2016 (conversione in legge)
		DDL di delega al Governo per la Riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza, approvato dal CdM il 10 febbraio 2016, attualmente all'esame della Camera (A.C. 3671)	Giugno 2017
		DDL recante misure di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti (A.S. 1687)	Giugno 2017
	Disposizioni in materia di Delitti contro la PA, associazioni di tipo mafioso e falso in bilancio (L. 69/2015)		Maggio 2015
	Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze (L. 76/2016)		Maggio 2016
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		Marzo 2014
	Normativa di attuazione legge delega fiscale L. 23/2014: D.Lgs. 175/2014: semplificazioni fiscali e dichiarazione dei redditi precompilata;		Novembre 2014
	D.Lgs. 188/2014: tassazione dei tabacchi e dei prodotti succedanei; D.Lgs. 198/2014: revisione delle Commissioni censuarie		Dicembre 2014
		Catasto. La revisione dei valori catastali sarà oggetto di interventi più generali e organici previo allineamento delle basi dati necessari per valutare accuratamente gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti	2016-2018

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		Marzo 2014
	D.Lgs. 128/2015: certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente; D.Lgs. 127/2015: trasmissione telematica delle operazioni IVA;		Agosto 2015
	D.Lgs. 147/2015: semplificazione per i contribuenti internazionali; D.Lgs. 156/2015: revisione del contenzioso tributario e degli interpelli; D.Lgs. 157/2015: riorganizzazione delle agenzie fiscali; D.Lgs. 158/2015: revisione sistema sanzionatorio; D.Lgs. 159/2015: semplificazione della riscossione; D.Lgs. 160/2015: stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino dell'erosione fiscale		Settembre 2015
Tassazione	Tassazione sulle rendite finanziarie e IVA (D.L. 66/2014 convertito con L. 89/2014)		Giugno 2014
	Riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro (LdS 2015 – L. 190/2014)		Dicembre 2014
	Riforma della tassazione locale sulla proprietà e sui servizi indivisibili per l'abitazione principale - IMU, TASI (LdS 2016)		Dicembre 2015
		IRPEF. Con le prossime Leggi di Bilancio si valuterà la possibilità di agire sull'IRPEF in base agli spazi finanziari disponibili nel rispetto dei saldi di finanza pubblica	2018
	Interventi per la riduzione della pressione fiscale sulle imprese (LdS 2016: riforma della tassazione locale sugli 'imbullonati' e sui terreni agricoli; riduzione dell'IRES al 24% nel 2017)		Dicembre 2015
	Agevolazioni fiscali per il rilancio degli investimenti (LdS 2016: ammortamento 140% per l'acquisto di beni strumentali; esclusione dei beni immobili strumentali dal patrimonio dell'impresa)		Dicembre 2015
		Misure fiscali su regime del gruppo IVA e imposizione sui redditi d'impresa	Entro 2016
Privatizzazioni	Quotazione Fincantieri (da CDP); dismissione quota CDP Reti; cessione (da CDP) di Trans Austria Gasleitung GMbH – Tag; quotazione RAIWay		2014
	IPO di Poste Italiane e cessione di una quota di ENEL		2015
	IPO di Enav (49% del capitale) e quotazione in borsa		Luglio 2016
		FERROVIE DELLO STATO (il CdM del 16 maggio 2016 ha approvato in via definitiva il DPCM per la definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal MEF nel capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.)	Entro 2017

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	**Fatto**	**In avanzamento**	**Cronoprogramma**
Infrastrutture	**Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (L 164/2014)**		Agosto 2015
	Individuazione degli aeroporti di interesse nazionale a norma dell'articolo 698 del Codice della navigazione (D.P.R. 201/2015)		Settembre 2015
	Piano Nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (LdS 2015) DPCM di istituzione del Comitato per la valutazione dei progetti e approvazione del bando		Ottobre 2015
	Contributi per servizi di trasporto combinato intermodale (LdS2016 FerroBonus e MareBonus)		Dicembre 2015
	Legge delega di riforma del codice degli appalti L. 11/2016		Gennaio 2016
	Normativa di attuazione della L. 11/2016: D. Lgs. 50/2016 attuazione delle direttive UE 23-24-25 del 2014 nonché riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture		Aprile 2016
	Approvazione da parte dell'ANAC, di 4 linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni: 1) per l'affidamento dei servizi di ingegneria; 2) per l'assegnazione delle gare con il sistema dell'offerta 'economicamente più vantaggiosa'; 3) per i compiti del responsabile unico del procedimento di gara; 4) criteri di scelta dei commissari di gara.		Giugno 2016
		Altre 4 linee guida predisposte dall'ANAC sono in corso di approvazione: 1) carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto; 2) criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese; 3) sistemi di monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato; 4) procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria.	Entro 2016
		3 Decreti MIT relativi: a) all'approvazione delle linee guida ANAC sul direttore dei lavori; b) all'approvazione delle linee guida ANAC sul direttore dell'esecuzione; c) all'individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione	Entro 2016
	MIT – Circolare n.3/2016: Linee guida per la compilazione del documento di gara unico europeo (DGUE)		Luglio 2016
	D.M. Giustizia di concerto con il MIT sui parametri da porre a base delle gare di progettazione (DM 17 giugno 2016)		Giugno 2016
	Piano Nazionale Difesa e sicurezza (*cyber security*, sistemi difesa, forze polizia (LdS 2016)		Dicembre 2015

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Infrastrutture	Piano banda ultra larga (obiettivo entro il 2020: copertura fino all'85% della popolazione con connettività di almeno 100Mbps)		2015 – 2020
	Attuazione Piano banda ultra larga: Accordo con le Regioni sull'utilizzo congiunto delle risorse regionali e nazionali e sul criterio di ripartizione delle risorse del FSC		Febbraio 2016
	Piano straordinario per la riqualificazione delle periferie (DPCM 25.05.16)		Maggio 2016
	Misure per il miglioramento della qualità urbana: Piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli (DPCM 18.04.16) Nuovi investimenti per le metropolitane (Delibera CIPE del 10 agosto 2016)		Agosto 2016
		Ulteriori misure per il miglioramento della qualità urbana: Programma di recupero per l'edilizia residenziale pubblica. Realizzazione residenze universitarie. Interventi per lo sviluppo di ciclo-stazioni e strutture di mobilità dolce	Entro 2016
Concorrenza e competitività	Misure per gli investimenti produttivi: "Nuova Sabatini" (D.L.69/2013); "Decreto competitività" (D.L.91/2014); Credito d'imposta per investimenti in R&S, *Patent box*		Dicembre 2015
		Estensione delle misure di agevolazione per le imprese in contratti di rete; incentivi per specifiche tipologie di reti (green e internazionali); supporto ai 'soggetti catalizzatori' e semplificazione normativa	Entro 2016
		Provvedimento per il rilancio degli investimenti delle imprese –Previsti sgravi fiscali per gli investimenti nel capitale delle PMI. Il provvedimento troverà attuazione nell'ambito del Piano Industria 4.0	
		Rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI – Avvio della riforma del Fondo e finanziamento	
		DDL annuale sulla concorrenza 2015	
		DDL annuale sulla concorrenza 2016	Entro 2017
		Piano per il rilancio del manifatturiero (Manifattura Italia)	Entro 2016
		Rafforzamento delle misure agevolative per Startup e PMI innovative	
	Piano straordinario per il *Made in Italy*		2015 - 2017
		Piano nazionale anticontraffazione	2016 - 2017
Credito	Misure per i crediti deteriorati e bancarotta (D.L. 83/2015 convertito con L. 132/2015)		Agosto 2015
	Riforma delle Banche Popolari (D.L. 3/2015 convertito con L. 33/2015)		Marzo 2015
	Recepimento della direttiva 2014/59/UE in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi (D. Lgs. 180/2015)		Novembre 2015
	20% del Fondo di Garanzia a sostegno delle imprese localizzate nel Mezzogiorno (LdS 2016)		Dicembre 2015

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Credito	Riforma delle banche cooperative, garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio (D.L. 18/2016 convertito con L. 49/2016)		Aprile 2016
	Auto-riforma delle Fondazioni		**2015 - 2016**
	Misure 'Finanza per la crescita': mini bond (D.L.83/2012); semplificazioni per la quotazione delle PMI (D.L.91/2014); ACE e superACE (D.L. 201/2011; L. 147/2013)		**2012 - 2016**
		Misure Finanza per la Crescita 2.0	**Entro 2016**
	Recepimento della direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (D. Lgs. 30/2016)		**Febbraio 2016**
	Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione (D.L. 59/2016 convertito con L. 119/2016)		**Giugno 2016**
	L.150/2016 – Delega al Governo per la riforma del sistema dei Confidi. La delega va esercitata entro il 20 febbraio 2017		**Luglio 2016**
Istruzione	Riforma della scuola (Legge delega 107/2015)		**Luglio 2015**
	Disciplina del credito d'imposta per le erogazioni liberali in denaro in favore delle scuole - School Bonus (DM 8 aprile 2016)		**Aprile 2016**
		Attuazione della L. 107/2015: Decreti legislativi in materia di: a) sistema nazionale di istruzione e formazione; b) formazione iniziale e accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria; c) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione; d) revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nonché raccordo con percorsi dell'istruzione e formazione professionale; e) sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni; f) effettività del diritto allo studio; g) promozione e diffusione della cultura e sostegno della creatività; h) istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero; i) valutazione e certificazione delle competenze degli studenti; l) piano nazionale della formazione in servizio; m)-carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro.	**Entro 2016**
	Rafforzamento misure per edilizia scolastica: Mutui BEI (L. 107/2015) ed esclusione delle spese per interventi di edilizia scolastica dal pareggio di bilancio degli enti locali (LdS 2016)		**Luglio/Dicembre 2015**
	Piano nazionale scuola digitale (DM 27 ottobre 2015)		**Ottobre 2015**
	Programma Nazionale della Ricerca		**Maggio 2016**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	**Fatto**	**In avanzamento**	**Cronoprogramma**
PA e semplificazione	L'Agenda per la semplificazione 2015-2017		**2015-2017**
	Legge delega di riforma della P.A. (L. 124/2015)		**Agosto 2015**
	Normativa di attuazione della L. 124/2015: D.Lgs. 10/2016 recante abrogazione e modifica di norme che prevedono decreti attuativi; D. Lgs. 97/2016 di revisione e semplificazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza (FOIA); D. Lgs. 116/2016 recante modifiche in materia di licenziamento disciplinare; D. Lgs. 126/2016 recante norme in materia di semplificazione dei procedimenti autorizzativi (SCIA); D. Lgs. 127/2016 riordino della disciplina in materia di Conferenza dei servizi; D. Lgs. 169/2016 riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali D. Lgs. 171/2016 conferimento degli incarichi ai dirigenti sanitari; D. Lgs. 174/2016 riordino delle procedure dei giudizi innanzi alla Corte dei conti; D. Lgs. 175/2016 testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; D. Lgs. 177/2016 razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'arma dei Carabinieri D. Lgs. 179/2016 modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale		**Gennaio - Agosto 2016**
	D.P.R. approvato in sede di esame definitivo, in materia di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi (CDM del 28.07.2016)		**Luglio 2016**
		Ulteriori decreti legislativi previsti dalla L. 124/2015 in materia di: - testo unico sui servizi pubblici locali (esame preliminare CDM del 21.01.16); - regimi amministrativi delle attività private (SCIA 2) (esame preliminare CDM del 15.06.16); - riforma della dirigenza (esame preliminare CDM del 25.08.16); - riforma delle Camere di Commercio (esame preliminare CDM del 25.08.16); - semplificazione dell'attività degli enti pubblici di ricerca (esame preliminare CDM del 25.08.16); - disciplina del Comitato Italiano paralimpico (esame preliminare CDM del 25.08.16);	**Entro 2016**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	**Fatto**	**In avanzamento**	**Cronoprogramma**
PA e semplificazione		**Ulteriori decreti legislativi previsti dalla L. 124/2015 in materia di:** - riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie governative, degli enti pubblici non economici, delle autorità indipendenti e degli uffici periferici del governo; - riordino e razionalizzazione degli enti pubblici, e dell'Aci-Pra; - riordino delle carriere delle forze di polizia, dei vigili del fuoco e delle forze di mare; - uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle PA	**Febbraio 2017**
		Attuazione del Libro Bianco della Difesa Ulteriore revisione dello Strumento Militare nazionale, riconfigurazione e razionalizzazione dell'articolazione interna del Ministero della Difesa, ridefinizione dei processi di selezione e avanzamento del personale militare e civile	**Entro 2016**
Riduzioni delle disparità regionali	***Masterplan* per il Mezzogiorno**		**2015**
	Attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno: Firmati i Patti per Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia, Puglia e per le Città di Bari, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo		**Luglio 2016**
		Attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno: firma dei restanti Patti previsti per le Città Metropolitane (Napoli, Messina, Cagliari) per definire le azioni strategiche specifiche per ogni realtà territoriale	**2016-2018**
	Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nel Mezzogiorno (LdS 2016)		**Dicembre 2015**
Povertà e inclusione sociale		**DDL delega collegato alla LdS 2016, recante norme per il contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (approvato in CdM il 28 gennaio 2016), approvato dalla Camera in prima lettura (A.S.2494)**	**Entro 2016**
	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (L.112/2016, c.d. Legge 'Dopo di noi')		**Giugno 2016**
Agricoltura	**Attuazione e semplificazione PAC** Adozione di tutti i provvedimenti attuativi non normativi: DM 162/2015 Semplificazione della gestione della PAC 2014-2020; DM 1922/2015 Ulteriori disposizioni relative alla semplificazione della gestione della PAC 2014-2020;DM 5145/2015 Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento delegato (UE) 2015/1383 della Commissione del 28 maggio 2015; DM 3282/2015 Programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo. Ripartizione della dotazione finanziaria relativa alla campagna 2015-2016; DM "Disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. Sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli"; DM 5811/2015 "Disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (CE) n. 436/2009 della Commissione del 26 maggio 2009 inerenti le dichiarazioni di vendemmia e di produzione vinicola";		**Marzo 2015**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Agricoltura	DM 765/2016 "Modalità di ripartizione delle risorse finanziarie recate dal regolamento delegato (UE) n. 2015/1853 della Commissione, del 15 ottobre 2015, che prevede aiuti eccezionali a carattere temporaneo per gli agricoltori nei settori zootecnici"; DM 2173/2016 recante modalità di applicazione dell'articolo 55 del regolamento (UE) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, per quanto concerne gli aiuti nel settore dell'apicoltura;		
	Misure di rilancio del settore lattiero-caseario (D.L. 51/2015 convertito con L. 91/2015)		**Luglio 2015**
	Normativa di attuazione del D.L. 51/2015: Attivazione di una rilevazione trimestrale, affidata all'ISMEA, dei costi di produzione del latte, sulla base di una metodologia approvata dal Ministero (Norme per la trasparenza nelle relazioni contrattuali nelle filiere agricole)		**Agosto 2015**
	Disposizioni in materia di riconoscimento delle Organizzazioni di Produttori (OP) su istanza di parte (DM 387 del 03.02.2016)		**Febbraio 2016**
		Normativa di attuazione del D.L. 51/2015: Disciplina dell'organizzazione delle Commissioni Uniche Nazionali per ciascuna tipologia di prodotto agricolo, al fine di incrementare i livelli di trasparenza e oggettività nella definizione dei prezzi	**Entro 2016**
	Previsione di accordi quadro per la definizione delle condizioni contrattuali essenziali nel settore lattiero (Art. 23 D.L. 113/2016) (Norme per la trasparenza nelle relazioni contrattuali nelle filiere agricole)		**Giugno 2016**
	Misure di supporto all'agricoltura (LdS 2016) (esenzione IRAP, esenzione IMU terreni agricoli, credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali destinati a strutture produttive, Fondo macchine agricole, tassazione agro-energie, proroga Programma Nazionale della Pesca e dell'acquacoltura)		**Dicembre 2015**
	Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale. (L. 154/2016)		**Luglio 2016**
Sanità	**Rafforzamento Patto della Salute 2014-2016 (LEA, Prezzi di Riferimento, Farmaci)**		**Dicembre 2015**
		Attuazione del Patto della Salute 2014 – 2016: -aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza; - Piano nazionale della cronicità; - nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria	**Entro 2016**
		Responsabilità sanitaria (A.S.2224)	**Entro 2016**
Cultura e Turismo	Carta Cultura Giovani, *tax credit* per il cinema e stabilizzazione Bonus Art - 2 x mille per le associazioni culturali (LdS 2016)		**Dicembre 2015**
		DDL collegato alla Legge di Stabilità 2016 "Disciplina del Cinema, dell'Audiovisivo e dello Spettacolo"(A.S.2287)	**Entro 2016**
	Riforma della RAI e del servizio pubblico radiotelevisivo		**Dicembre 2015**

TAVOLA A6 - CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME (SEGUE)			
Area di *Policy*	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma
Ambiente	**Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (L. 68/2015)**		**Maggio 2015**
	Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (L. 221/2015)		**Dicembre 2015**
		Delega al Governo per l'adozione di uno o più d. lgs. in materia di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali	**Entro 2017**
		Bonifiche e danno ambientale: semplificazione procedimento bonifiche per i soggetti estranei alla contaminazione; riforma gestione S.I.N. (norme contenute nell'emanando d.lgs. c.d. SCIA 2)	**Entro 2016**
		Gestione rifiuti: autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa; riforma dei consorzi (norme contenute nell'emanando d. lgs. sui servizi pubblici locali)	**Entro 2016**
		Distretti idrografici	**Entro 2016**
		DDL *Green ACT* (fiscalità ambientale, economica circolare, rinnovabili, mobilità)	**Entro 2017**
		Riforma *Governance* Parchi (A.S. 1034: 'Nuove norme in materia di parchi e aree protette)	**Entro 2016**
Revisione della spesa e agevolazioni fiscali		**Con il nuovo quadro regolatorio per *le tax expenditures* (D.Lgs.160/2015), il Governo rivedrà annualmente le *tax expenditures* esistenti considerando il loro impatto economico e presenterà un rapporto al Parlamento insieme alla Legge di Bilancio**	**Entro 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**		**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		
	Decreti annuali sulle categorie merceologiche e le soglie economiche per il ricorso a Consip o ad altro soggetto aggregatore da parte delle amministrazioni Definizione nuovi prezzi benchmark basati sulle 'caratteristiche essenziali' dei beni e servizi (D.M. MEF 21.06.16)		**Giugno 2016**
	Fabbisogni e capacità fiscale standard per gli enti locali Aggiornamento delle note metodologiche (D.M. MEF 13.05.16)		**Maggio 2016**
	Spending review-: Fase II (revisione della legge di bilancio) risparmi stimati: 25 miliardi nel 2016, 28 miliardi nel 2017 e 29 miliardi nel 2018 - D.lgs 90/2016 in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato - D.lgs 93 /2016 in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato		**Risparmi strutturali programmati fino al 2018** **Maggio 2016**
	Modifiche alla L. 196/2009, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della L. 243/2012 (L. 163/2016)		**Luglio 2016**
	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 (L. 164/2016)		**Agosto 2016**
Nota: In generale le riforme sono suddivise secondo il loro stato di avanzamento in due categorie, i) quelle presentate e in corso di approvazione parlamentare (in avanzamento) e ii) quelle che hanno già concluso l'iter di approvazione e sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale (fatto).			

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



170570016040