

dossier

Giugno 2018

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

Doc. LVII, n. 1



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI - Dipartimento Bilancio

Tel. 06 6760-2233 ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 06 6760-9455 ✉ bs_segreteria@camera.it

Documentazione di finanza pubblica n. 2/1

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Il Documento di economia e finanza.....	1
Parte I - Il quadro macroeconomico	5
1. La congiuntura internazionale e l'area dell'euro	5
2. Lo scenario macroeconomico nazionale.....	13
2.1. I risultati nel 2017	13
2.3. Il mercato del lavoro	31
3. Il benessere equo e sostenibile (BES).....	36
Parte II – La finanza pubblica	51
1. Gli andamenti di finanza pubblica	51
• Tabelle dati DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2018.....	52
1.1. Il consuntivo 2017.....	57
1.1.1. L'indebitamento netto.....	57
• Effetti sull'indebitamento netto per il 2017 degli interventi sul sistema bancario...	58
1.1.2. Le entrate	62
1.1.3. Le spese	67
1.2. Le previsioni tendenziali per il periodo 2018-2021	77
1.2.1. L'indebitamento netto.....	77
1.2.2. Le entrate	79
• Le clausole di salvaguardia	85
1.2.3. Le spese	88
• La spesa per interessi.....	99
2. La finanza pubblica nel quadro delle regole europee	103
2.1. La finanza pubblica strutturale.....	103
2.2. La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa.....	106
2.3. Spese per la clausola degli eventi eccezionali.....	112
2.4. L'evoluzione del rapporto debito/PIL.....	114
2.5. La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	118
Parte III – Analisi del Programma nazionale di riforma	120
1. Introduzione	120
2. Il PNR nel quadro della <i>governance</i> europea	123
2.1. Le Raccomandazioni specifiche per Paese del luglio 2017	124
2.2 Relazione per paese relativa all'Italia 2018 della Commissione europea	128
2.3. Le prospettive di riforma della <i>governance</i> europea: il pacchetto di dicembre 2017 sull'UEM e gli sviluppi successivi	130
3. Le politiche pubbliche nel programma nazionale di riforma.....	136
3.1. Finanza pubblica e tassazione	136
3.1.1. Revisione della spesa.....	136
3.1.2. Privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio pubblico	141
3.1.3. Politiche fiscali	143

3.2. Settore bancario e finanziario.....	151
3.3. Investimenti e infrastrutture	158
3.3.1. Investimenti e infrastrutture.....	158
3.3.2. Trasporti.....	167
3.4. Sostegno alle imprese e riequilibrio territoriale	178
3.4.1. Sostegno alla competitività del sistema produttivo	178
3.4.2. Fondi strutturali e politiche di coesione.....	186
3.5. Giustizia, pubblica amministrazione e concorrenza.....	199
3.5.1. Giustizia.....	199
3.5.2. Pubblica amministrazione e semplificazioni	204
3.5.3. Concorrenza.....	217
3.5.4. Difesa e sicurezza internazionale.....	218
3.6. Lavoro, educazione e lotta alla povertà.....	223
3.6.1. Lavoro e occupazione	223
3.6.2. Previdenza.....	229
3.6.3. Politiche sociali e sanità.....	232
3.6.4. Educazione e ricerca	245

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

Il **Documento di economia e finanza (DEF)** costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo e per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo, occupazione, riduzione del rapporto debito-PIL e per gli altri obiettivi programmatici prefigurati dal Governo per l'anno in corso e per il triennio successivo.

Il DEF viene **trasmesso alle Camere** affinché si esprimano su tali obiettivi e sulle conseguenti strategie di politica economica contenute nel Documento. **Dopo il passaggio parlamentare**, il Programma di Stabilità e il Programma nazionale di riforma vanno **inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile**.

Secondo quanto dispone l'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, il Documento, che s'inquadra al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE - il **Semestre europeo** – deve essere infatti presentato al Parlamento, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il **10 aprile** di ciascun anno, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**¹, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Per il **DEF 2018** non si è potuto tuttavia tener conto di tali date, atteso che, in relazione alla circostanza che al momento della presentazione del Documento non era ancora intervenuta la costituzione del nuovo governo nella attuale legislatura, il DEF medesimo è stato **trasmesso in data successiva** a quella prevista.

Il **Semestre europeo**, fornisce un quadro, temporalmente scandito, per la gestione delle varie tappe della strategia di coordinamento delle politiche economiche tra i paesi dell'UE. In sintesi, esso si compone delle seguenti fasi:

- **novembre**: presentazione da parte della Commissione dell'**Analisi annuale della crescita**, della **Relazione sul meccanismo di allerta** per

¹ La presentazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, è disciplinata [dal Regolamento UE n. 473/2013](#), recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che fissa, all'articolo 4, un calendario comune di bilancio.

la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Il Consiglio europeo elabora le **Linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;

- **febbraio:** la Commissione pubblica le **Relazioni per Paese** integrate, per i paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta che presentano squilibri macroeconomici, dall'**esame approfondito**;
- **dalla metà alla fine di aprile:** gli **Stati membri** presentano alla Commissione e al Consiglio i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **maggio:** sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno/luglio:** il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno:** gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. In base alla disciplina del regolamento (UE) n. 473/2013 (uno dei due atti che compongono il c.d. *Two-pack*), la Commissione europea opera, di norma entro il mese di novembre, una valutazione del documento programmatico di bilancio di ciascun Stato membro.

Ad iniziare dall'Analisi annuale sulla crescita e dalla Relazione sul meccanismo di allerta dell'anno successivo, la Commissione dà anche conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse. Ciò viene operato in particolare nelle **Relazioni per paese**, integrate dagli esami approfonditi per gli stati che vengono a tal fine indicati nella relazione sul meccanismo di allerta. Per quanto riguarda **l'Italia**, il relativo esame approfondito è contenuto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "[Relazione per paese relativa all'Italia 2018](#)", per la quale si rinvia *infra* (Parte III, § 2) a quanto illustrato nel presente dossier.

Quanto alla **struttura del DEF**, questa è disciplinata **dall'articolo 10** della legge di contabilità, nel quale si dispone che sia **composta di tre sezioni** e di **una serie di allegati**.

In particolare, la **prima sezione** espone lo schema del **Programma di Stabilità**, che deve contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

La sezione espone gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. Ciò anche ai fini di dar conto del rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (**OMT**), qualora si sia verificato uno scostamento dall'obiettivo medesimo. La sezione contiene, inoltre, le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

In relazione alla circostanza che al momento della presentazione del Documento non era ancora intervenuta la costituzione del nuovo governo nella attuale legislatura, il **DEF 2018**, in quanto presentato dal governo Gentiloni, allora in carica per gli affari correnti, **non reca il nuovo quadro programmatico**. Esso **si limita** pertanto all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per l'Italia ed al **quadro** di finanza pubblica **tendenziale** che ne consegue, tenendo conto della legge di bilancio 2018, rinviando alle valutazioni del prossimo Esecutivo l'eventuale elaborazione di un quadro programmatico.

La **seconda sezione**, “**Analisi e tendenze della finanza pubblica**” riporta, principalmente, l'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, al debito delle amministrazioni pubbliche ed al relativo costo medio, nonché all'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati; le informazioni, infine, sulle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

La **terza sezione** reca, infine, lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per il Programma nazionale. In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Sulla base di quanto prevedono sia alcune norme della legge n. 196 del 2009 che ulteriori disposizioni che prescrivono la presentazione in **allegato al DEF** di alcuni specifici documenti, al DEF 2018 sono **allegati**:

- il rapporto sullo **stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica**, di cui all'articolo 3 della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato I](#));
- la relazione sugli **interventi nelle aree sottoutilizzate**, di cui al comma 7 dell'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 e all'articolo 7 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato II](#));
- il documento “Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di **infrastrutture**” (Doc. [LVII, n. 1 - Allegato III](#));
- la relazione sullo **stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** (c.d. allegato Kyoto), di cui al comma 9 dell'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato IV](#)); il contenuto di tale allegato è analizzato in un separato [dossier](#);
- il documento sulle spese **dello Stato nelle regioni e nelle province autonome**, di cui al comma 10 dell'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato V](#));
- il documento “**Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale**” ([DOC LVII, n.1 – Allegato VI](#));
- la relazione sui **fabbisogni annuali di beni e servizi** della pubblica amministrazione e sui **risparmi** conseguiti con il sistema **delle convenzioni Consip**, di cui all'articolo 2, comma 576, della legge n.244 del 2007 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato VII](#)).

PARTE I - IL QUADRO MACROECONOMICO

1. LA CONGIUNTURA INTERNAZIONALE E L'AREA DELL'EURO

Il DEF 2018, nella prima sezione relativa al Programma di Stabilità, evidenzia come nel **2017 l'economia mondiale** abbia registrato una **crescita più elevata** degli anni precedenti e **superiore alle attese**.

I dati congiunturali indicano che la **fase positiva** per l'economia internazionale è continuata anche nel **primo trimestre del 2018**. Anche la dinamica del commercio mondiale resta sostenuta.

Secondo le più recenti stime diffuse dal **Fondo Monetario Internazionale** – riportate nel DEF - la ripresa degli investimenti e degli scambi globali, proseguita ad un ritmo robusto nella seconda metà del 2017, ha portato ad una crescita del **commercio mondiale nel 2017 del 4,9 per cento** e ad un incremento del **PIL globale del 3,8 per cento**, in accelerazione rispetto al risultato raggiunto nel 2016 (3,2 per cento), grazie all'andamento positivo in tutte le principali regioni mondiali.

Negli **Stati Uniti**, nel 2017 la crescita del PIL è stata pari al 2,3%, in netto miglioramento rispetto all'anno precedente (1,5%), ed ha interessato tutti i settori dell'economia. I livelli di disoccupazione si sono mantenuti molto bassi (intorno al 4 per cento). In coerenza con le condizioni favorevoli dell'economia, la Federal Reserve ha operato tre rialzi dei tassi di 25 punti base nel corso del 2017 proseguendo nel processo di normalizzazione della politica monetaria.

In **Giappone**, il PIL è aumentato dell'1,7%, in accelerazione rispetto al 2016 (0,9%), grazie al contributo positivo di una politica monetaria della Banca del Giappone estremamente accomodante.

Anche per quel che riguarda le principali economie emergenti, la ripresa economica si è andata rafforzando nel corso del 2017. In **Cina**, il 2017 si è chiuso con un tasso di crescita del PIL del 6,9 per cento annuo, superiore all'obiettivo del 6,5 per cento fissato dal governo, accelerando per la prima volta dal 2010.

Il FMI prevede che la crescita media dell'economia mondiale nel **2018** e nel **2019** sarà anche lievemente superiore a quella del 2017, portandosi al **3,9 per cento**, spinta dalla performance superiore alle aspettative delle economie avanzate, che, secondo il FMI, cresceranno più velocemente del potenziale sia quest'anno che nel prossimo, **decelerando poi lievemente**. Anche nei mercati emergenti e nelle economie in via di sviluppo la crescita è prevista aumentare ancora in questi due anni (dal 4,8 per cento nel 2017 al 4,9 quest'anno e al 5,1 per cento nel 2019) per poi stabilizzarsi.

Secondo quanto riportato nel [World Economic Outlook \(WEO\)](#) di aprile 2018, la ripresa economica globale, iniziata verso la metà del 2016, è diventata più ampia e più forte nel 2017, raggiungendo un tasso di crescita del 3,8 per cento, il più forte dal 2011. Con le condizioni finanziarie ancora favorevoli, la crescita globale dovrebbe attestarsi ad un tasso del 3,9 per cento sia nel 2018 e 2019, anche grazie alla crescita più rapida delle aspettative dell'area dell'euro, Giappone, Cina e Stati Uniti e ad una certa ripresa degli esportatori di materie prime.

Ma per la maggior parte dei paesi, gli attuali tassi di crescita favorevoli tuttavia non dureranno. Secondo l’FMI, le economie avanzate continueranno a espandersi oltre i loro potenziali tassi di crescita quest'anno e il prossimo, ma sono destinate a decelerare, frenati dall'invecchiamento della popolazione e dalla scarsa produttività, che rende difficile il ritorno al ritmo pre-crisi; anche nei mercati emergenti e nelle economie in via di sviluppo la crescita è prevista aumentare ancora in questi due anni per poi stabilizzarsi. Nel complesso, dunque, si prevede che la crescita globale si ammorbidirà oltre i prossimi due anni.

Tabella 1 - Prospettive dello scenario internazionale

(variazioni percentuali)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Commercio internazionale	2,3	4,7	4,9	4,4	3,9	3,7
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/Barile)	43,5	54,2	65,0	61,2	58,4	57,0
Cambio dollaro/euro	1,107	1,130	1,232	1,233	1,233	1,233

Fonte: DEF 2018 – Sezione III PNR (aprile 2018). Per il 2016, dati FMI.

In merito all’andamento dell’economia globale, anche l’**OCSE**, nell’[Interim Economic Outlook](#) di marzo scorso, sottolinea come la crescita del **PIL mondiale** al 3,7% nel 2017 rappresenti il risultato più forte dal 2011, con sorprese positive di crescita nell'area dell'euro, in Cina, Turchia e Brasile. Si prevede che l'economia mondiale continuerà a rafforzarsi, con una crescita del PIL che dovrebbe salire a circa il **4%** sia nel 2018 che nel 2019. In particolare, la crescita si prevede significativamente più robusta del previsto negli Stati Uniti, Germania, Francia, Messico, Turchia e Sud Africa. Le riduzioni fiscali e gli aumenti della spesa pubblica annunciati negli Stati Uniti, insieme a una posizione fiscale sostanzialmente più semplice in Germania, sono fattori chiave alla base della revisione al rialzo delle prospettive di crescita globale nel 2018 e 2019 rispetto alle previsioni di ottobre. Supporto ulteriore alla ripresa globale viene fornito dal rimbalzo del commercio globale e da una maggiore occupazione nonché la ripresa della crescita in una serie di importanti **economie emergenti** produttrici di materie prime, tra cui Argentina, Brasile, Russia e Sud Africa,.

Le prospettive di crescita a medio termine rimangono tuttavia molto più deboli rispetto a prima della crisi finanziaria, riflettendo tendenze demografiche meno favorevoli e un decennio di investimenti e produttività parziali. Data la ripresa su ampia scala, diventa importante – secondo l’OCSE – che la politica eviti di essere eccessivamente prociclica e si concentri sull'affrontare le sfide strutturali. L'attenzione della politica fiscale dovrebbe spostarsi verso il medio termine e verso misure che rafforzino le prospettive di una crescita solida e inclusiva.

Per quel che concerne l'Area dell'euro, il DEF sottolinea come nel 2017 la ripresa economica abbia mostrato una **accelerazione** rispetto al 2016 (passando dall'1,8 al **2,4 per cento**), grazie al traino delle **esportazioni** verso il resto del mondo. La ripresa economica continua inoltre ad essere caratterizzata – sottolinea il DEF - dalla buona *performance* del mercato del lavoro, conseguente alle riforme strutturali operate in diversi Stati membri: il tasso di disoccupazione, sebbene si mantenga ancora su livelli elevati, è sceso gradualmente nel corso del 2017, raggiungendo il 9,1%.

Il DEF ribadisce inoltre, come fattore importante a sostegno della crescita dell'Area, l'orientamento espansivo della politica monetaria della Banca centrale europea (BCE), che ha contribuito in questi ultimi anni a garantire una certa stabilità finanziaria dell'Area dell'euro, nonché a scongiurare fenomeni deflattivi e a migliorare le condizioni economiche, nonostante la BCE abbia **ridotto** la dimensione del programma di **Quantitative Easing (QE)** da 80 miliardi al mese a 60 miliardi dall'aprile 2017 e poi a **30 miliardi** da gennaio 2018.

Nella [riunione](#) dell'8 marzo 2018, il **Consiglio direttivo della BCE**, nel perseguimento del proprio obiettivo di stabilità dei prezzi, ha confermato la necessità di preservare un ampio grado di stimolo monetario affinché le spinte inflazionistiche di fondo continuino ad accumularsi e sostengano la dinamica dell'inflazione complessiva nel medio periodo. E' stata pertanto confermata la volontà di effettuare gli acquisti netti di attività, all'attuale ritmo mensile di 30 miliardi di euro, **sino** alla fine di **settembre 2018**, o **anche oltre se necessario**, e in ogni caso finché il Consiglio direttivo non riscontrerà un aggiustamento durevole dell'evoluzione dei prezzi coerente con il proprio obiettivo di inflazione. L'Eurosistema reinvestirà il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del programma di acquisto di attività per un prolungato periodo di tempo dopo la conclusione degli acquisti netti di attività e in ogni caso finché sarà necessario.

Anche per quanto riguarda le **prospettive** dell'Area dell'euro, le principali organizzazioni internazionali prevedono che la crescita continui a tassi relativamente sostenuti nel biennio 2018-2019, sia pure con una **tendenza alla decelerazione**.

Le previsioni del **FMI**, pubblicate ad aprile nel [WEO](#) - che vengono riportate nel DEF - pongono la crescita dell'Area dell'Euro al **2,4 per cento nel 2018** e al 2,0 per cento nel 2019, in linea con le **proiezioni** macroeconomiche per l'Area dell'euro [formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2018](#). Leggermente **più caute** risultano le più recenti previsioni formulate dalla **Commissione europea** nelle [Spring forecasts 2018](#) di maggio, che pongono la crescita dell'Area euro al **2,3% nel 2018**.

Nell'[*European Economic forecast – Spring 2018*](#), nel 2017, la Commissione europea evidenzia come i tassi di crescita dell'UE e della zona euro hanno superato le aspettative nel **2017**, attestandosi al **2,4%**, il livello più elevato degli ultimi 10 anni. Per la prima volta dal 2007, tutti gli Stati membri hanno visto espandersi le loro economie. Alla crescita hanno contribuito un elevato livello di fiducia dei consumatori e delle imprese, una crescita globale più forte, bassi costi di finanziamento, bilanci più sani nel settore privato e migliori condizioni del mercato del lavoro. L'accelerazione dell'economia nel 2017 è stata sostenuta sia dalla domanda interna (consumi privati e investimenti) che dalle esportazioni nette, il cui contributo è stato il più alto dal 2013, come si può evincere dal grafico riportato in Figura 1, tratto dalle [*previsioni di primavera*](#) della Commissione UE.

La **crescita** dovrebbe **rimanere forte nel 2018** e proseguire a ritmo sostenuto grazie a livelli elevati di **consumi** e alla forza delle **esportazioni** e degli **investimenti**. Sia l'UE che la zona euro dovrebbero crescere del **2,3%** nel 2018.

Il **rallentamento** dell'attività evidenziato dagli **indicatori congiunturali** all'inizio del 2018 viene considerato dalla Commissione europea, in gran parte, dovuto ad una serie di **fattori temporanei**. L'economia europea ha la possibilità – secondo la Commissione UE - di continuare a crescere al di sopra dei tassi potenziali ancora per qualche tempo, grazie ad una disoccupazione che scende ulteriormente e ad una inflazione che sta aumentando in maniera molto graduale.

La crescita dovrebbe **calare al 2,0% nel 2019**, a causa di strozzature che diventano più evidenti in alcuni paesi e settori, dell'adeguamento della politica monetaria alle circostanze e di un certo rallentamento della crescita del commercio mondiale.

Il cambiamento avvenuto nella composizione della crescita del PIL ha reso le previsioni economiche, secondo la Commissione, più sensibili alle tensioni commerciali e al clima di fiducia. Nel biennio 2018-2019, ci si attende una riduzione del contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL, che spiega la riduzione delle previsioni di crescita rispetto al 2017 (2,3 nel 2018 e 2,0 nel 2019). La crescita, peraltro, dovrebbe rimanere solida e diffusa su tutti i settori e i paesi, trascinata dalla domanda interna, il cui contributo dovrebbe rafforzarsi grazie all'aumento degli investimenti e dei consumi pubblici. Dopo alcuni anni in cui hanno indubbiamente sostenuto crescita, i consumi privati non sono previsti in aumento nell'orizzonte previsivo, in seguito al rallentamento avvenuto nella seconda parte del 2017 nell'area euro.

Figura 1 - PIL in termini reali e sue componenti nell'area dell'euro



Fonte: [Spring economic forecast](#), Commissione UE, maggio 2018 (pag. 29).

Tuttavia, sottolinea la Commissione - l'equilibrio dei **rischi** si è spostato significativamente **al ribasso** a seguito dei recenti sviluppi politici e del loro potenziale impatto sulle condizioni finanziarie e commerciali globali.

Recenti indicatori hanno ridotto la probabilità che nel breve termine la crescita in Europa possa rivelarsi più forte del previsto. Sul piano esterno, la **volatilità dei mercati finanziari** registrata negli ultimi mesi è destinata a diventare una caratteristica più costante in futuro, aumentando l'incertezza. Lo stimolo di bilancio prociclico degli Stati Uniti dovrebbe potenziare la crescita a breve termine, ma anche aumentare il rischio di surriscaldamento e la possibilità di un aumento dei tassi di interesse negli Stati Uniti più rapido di quanto attualmente previsto. Inoltre, un aumento del **protezionismo** commerciale presenta un rischio chiaramente negativo per le prospettive economiche mondiali. Si tratta di rischi che sono collegati tra di loro. La zona euro sarebbe particolarmente vulnerabile qualora questi rischi si materializzassero.

Con riferimento agli andamenti congiunturali, gli **indicatori** economici della zona euro mostrano come, nei **primi mesi dell'anno**, l'economia dell'area continui a mantenere un profilo **espansivo**, in linea con la crescita dell'economia mondiale e del commercio internazionale (cfr. ISTAT, [Euro-zone economic outlook](#), del 26 marzo 2018), sostenuta dalla crescita degli investimenti e dalla spesa per consumi privati, che è attesa aumentare in misura quasi uniforme a seguito del miglioramento del mercato del lavoro. Secondo una [stima preliminare](#) pubblicata da Eurostat il 2 maggio 2018, durante il **primo trimestre del 2018** il PIL nell'area dell'euro è cresciuto dello **0,4%**.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di crescita del PIL dei principali Paesi europei formulate dall'OCSE nell'*Interim Economic Outlook* nel marzo 2018, dal FMI nel *Word economic outlook* di aprile 2018, nonché dalla Commissione europea nel recentissimo *Spring Forecast* di maggio 2018.

Tabella 2 – Previsione del Prodotto interno lordo – Confronto Paesi europei

(variazioni %)

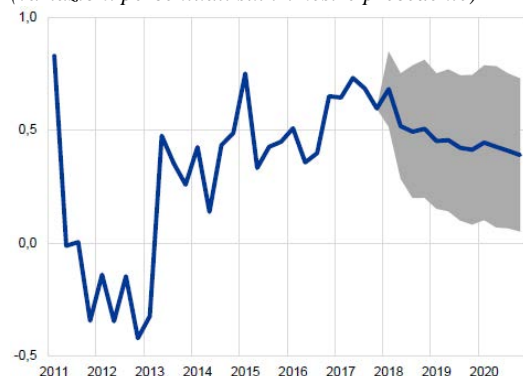
	2017	Commissione Europea maggio 2018		OCSE- Interim marzo 2018		FMI – WEO aprile 2018	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019
ITALIA	1,5	1,5	1,2	1,5	1,3	1,5	1,1
FRANCIA	1,8	2,0	1,8	2,2	1,9	2,1	2,0
GERMANIA	2,2	2,3	2,1	2,4	2,2	2,5	2,0
SPAGNA	3,1	2,9	2,4	-	-	2,8	2,2
AREA EURO	2,4	2,3	2,0	2,3	2,1	2,4	2,0
REGNO UNITO	1,8	1,5	1,2	1,3	1,1	1,6	1,5

Secondo i più recenti dati della **Commissione europea**, la crescita è destinata a rimanere solida in Germania e in Francia (rispettivamente, al 2,3 e 2,0% nel 2018) prima di attenuarsi leggermente nel 2019 (2,1% per la Germania e 1,8% per la Francia). L'economia italiana è prevista crescere ancora a un tasso stabile dell'1,5 per cento nel 2018, con un calo all'1,2 per cento nel 2019, mantenendosi al di sotto della media dell'Area euro (2,3%).

Quanto all'**inflazione**, l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) è previsto collocarsi su una media dell'1,4% nel 2018 e nel 2019, per poi salire all'1,7% solo nel 2020, secondo le proiezioni degli esperti della BCE.

I grafici che seguono mostrano congiuntamente gli andamenti del PIL e dell'inflazione.

PIL in termini reali dell'area dell'euro
(variazioni percentuali sul trimestre precedente)



IAPC dell'area dell'euro
(variazioni percentuali sui dodici mesi)



Fonte: [Proiezioni macroeconomiche per l'area dell'euro formulate dagli esperti della BCE nel marzo 2018](#), pag. 10.

Le previsioni di primavera della Commissione europea evidenziano l'affievolirsi dell'inflazione dei prezzi al consumo nel primo trimestre di quest'anno, ma prevedono un lieve aumento nei prossimi trimestri, in parte a causa dei recenti aumenti dei prezzi del petrolio nonché delle pressioni di fondo sui

prezzi a seguito della carenza di manodopera e della crescita più rapida dei salari in molti Stati membri. Nel complesso, l'inflazione nella zona euro nel 2018 dovrebbe, secondo la Commissione, rimanere invariata rispetto al 2017 (1,5%) per poi salire all'1,6% nel 2019. Nell'UE l'inflazione dovrebbe seguire lo stesso andamento, rimanendo all'1,7% quest'anno per poi salire all'1,8% nel 2019.

Il DEF indica tra i principali **fattori di traino** dell'attuale tendenza positiva del ciclo internazionale:

- l'intonazione espansiva della **politica fiscale**, in particolare di quella americana;
- la progressiva **normalizzazione delle politiche monetarie**;
- i bassi tassi di **inflazione**, che continuano ad essere il fattore chiave sottostante le politiche monetarie espansive delle principali banche centrali;
- la **moderazione dei prezzi del petrolio** e delle commodity, che rappresentano un altro fattore di bassa inflazione e di stimolo per l'economia mondiale e certamente per quella europea, in quanto migliora le condizioni per i paesi consumatori senza danneggiare eccessivamente i produttori;
- la prosecuzione della **crescita del commercio internazionale**, che consente il raggiungimento di un elevato tasso di sviluppo di tutte le principali aree dell'economia mondiale. Queste condizioni hanno fatto sì, ad esempio, - sottolinea il DEF - che le esportazioni dell'UE verso il resto del mondo nel 2017 raggiungessero un livello record di 1,88 trilioni di euro, mentre il commercio fra paesi membri è arrivato ad oltre 3,3 trilioni. Le previsioni ottimistiche sulla crescita futura dell'economia europea e mondiale si basano sulla continuazione di questa tendenza, sia pure con un lieve rallentamento del ritmo di espansione;
- un **elevato grado di stabilità finanziaria**.

Per quanto concerne i **rischi** per la previsione, il DEF considera la possibilità che la crescita economica sorprenda al **rialzo**, com'è avvenuto nel 2017, in virtù del potenziale di crescita ancora inespresso dopo anni di stagnazione. Un'espansione più forte del previsto di consumi e investimenti, e di conseguenza del commercio internazionale, infatti, potrebbe spingere occupazione e redditi verso livelli più elevati, innescando un ulteriore circolo virtuoso.

Dall'altro lato, il Documento pone l'attenzione sui **rischi al ribasso** per lo scenario internazionale che è stato adottato per la previsione del PIL dell'Italia. Il rischio esogeno più significativo per la previsione viene individuato nelle **misure protezionistiche** recentemente introdotte dall'Amministrazione statunitense, soprattutto se queste dovessero estendersi anche a prodotti europei.

Al momento si tratta dell'imposizione di dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio (rispettivamente al 25 e al 10 per cento). La misura colpisce un volume di scambi limitato – secondo la Banca d'Italia² inferiore ai 50 miliardi di dollari (meno del 2 per cento delle importazioni complessive) - e non interessa alcuni dei principali paesi fornitori (tra cui Messico, Canada e Unione europea). L'impatto di queste misure sul commercio mondiale nel suo complesso sarà probabilmente, al momento, assai modesto.

Un ulteriore rischio al ribasso per la prevista espansione dell'economia internazionale è la possibilità di una **ripresa dell'inflazione** superiore alle attese, che potrebbe portare ad un rialzo più accentuato dei tassi di interesse in anticipazione di un inasprimento della politica monetaria da parte della Fed e, successivamente, delle altre maggiori banche centrali. Tale rischio, piuttosto contenuto nel breve termine, diviene non trascurabile in una previsione quadriennale, soprattutto nell'eventualità di tensioni nel mercato del petrolio.

Nell'ambito dei **rischi geopolitici**, il DEF inserisce anche le recenti tensioni diplomatiche fra la Russia e il Regno Unito che potrebbero impattare sull'economia europea, come già avvenne nel 2014, a seguito dell'annessione della Crimea da parte della Russia.

² Si veda il [Bollettino Economico n. 2/2018](#), pag 8.

2. LO SCENARIO MACROECONOMICO NAZIONALE

Il DEF 2018 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2017 e le **previsioni tendenziali** per l'anno in corso e per il periodo 2019-2021, che riflettono i segnali di **rafforzamento della ripresa dell'economia italiana**, sospinta dalla favorevole congiuntura mondiale, nonostante gli elementi di incertezza a livello globale, legati a possibili politiche protezionistiche e all'apprezzamento dell'euro.

2.1. I risultati nel 2017

Con riferimento al 2017, il DEF evidenzia la **crescita dell'1,5 per cento** dell'economia italiana in termini reali, **in linea** con quanto previsto a settembre scorso nella **Nota di aggiornamento del DEF 2017**³ nonostante una leggera decelerazione registrata a fine anno, rispetto ai trimestri precedenti, quando le variazioni trimestrali del prodotto interno lordo si erano mantenute intorno allo 0,4-0,5 per cento a trimestre.

Secondo i dati forniti dall'ISTAT⁴, nel **IV trimestre 2017** il prodotto interno lordo ha registrato una variazione positiva dello **0,3%** rispetto al trimestre precedente (sebbene in lieve decelerazione rispetto allo 0,4 per cento del trimestre precedente). Tutti i principali aggregati della domanda interna hanno segnato una crescita rispetto al III trimestre, con un incremento dello **0,1%** dei **consumi finali nazionali** e dell'**1,7%** degli **investimenti fissi lordi**. Nell'ambito dei consumi finali, è risultata in aumento dello 0,1% sia la spesa delle famiglie residenti e delle istituzioni sociali provate (ISP) sia quella delle amministrazioni pubbliche. L'espansione degli investimenti è stata determinata da una crescita di tutte le componenti: +1,3% per la spesa per macchine, attrezzature e altri prodotti, +8,2% per i mezzi di trasporto e +0,9% gli investimenti in costruzioni, proseguendo il processo di recupero avviatosi a partire dal terzo trimestre 2016. Anche le **importazioni** e le **esportazioni** sono aumentate rispetto al terzo trimestre, con incrementi rispettivamente dell'1,0% e del 2,0%.

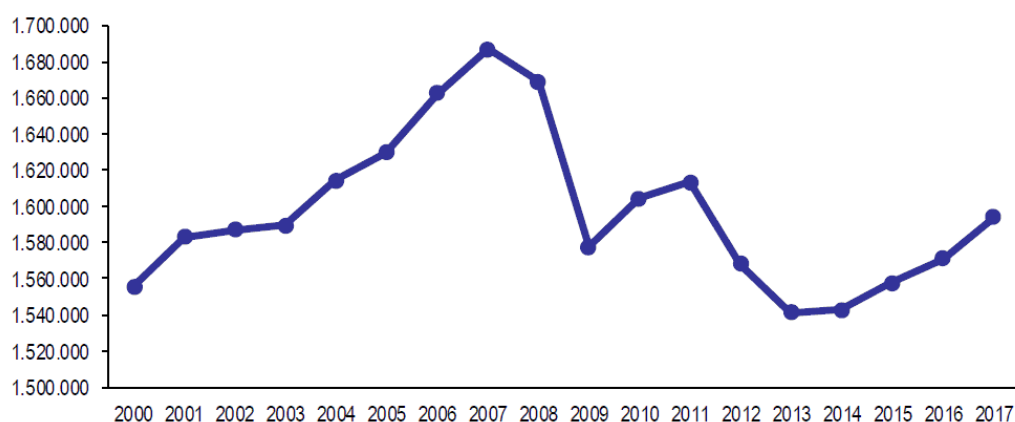
Nel complesso, il *PIL in volume* nel 2017 è tornato prossimo ai valori del 2011, con un tasso di crescita in accelerazione rispetto agli incrementi dei due anni precedenti, come evidenziato nel grafico che segue:

³ Si ricorda che la Nota di aggiornamento del DEF 2017 aveva rivisto al rialzo le stime della crescita del PIL reale per il 2017, dall'1,1% del DEF di aprile all'1,5%, in relazione agli andamenti congiunturali dei primi tre trimestri dell'anno superiori alle attese, con una crescita del PIL intorno allo 0,4%, conseguente alla dinamica di crescita dei consumi privati e degli investimenti, sostenuti in particolare dal settore dei trasporti, nonché delle esportazioni, anch'esse cresciute più del previsto, favorite dalla ripresa della domanda mondiale.

⁴ Comunicato ISTAT, "[Conti economici trimestrali](#)" (2 marzo 2018).

Figura 2 - Andamento del PIL in volume

Anni 2000-2017, valori concatenati in milioni di euro (anno di riferimento 2010)



Fonte: ISTAT, Comunicato "[PIL e indebitamento AP – Anni 2015-2017](#)" (1 marzo 2018).

Sul risultato positivo del 2017 ha inciso - si osserva nel DEF - l'andamento della **domanda interna**, che ha contribuito positivamente alla crescita del PIL per 1,5 punti percentuali (1,3 al lordo della variazione delle scorte), e della **domanda estera netta**, che è tornata a fornire un apporto positivo (0,2 punti percentuali).

Il [comunicato](#) ISTAT del 1 marzo 2018 registra, dal lato della **domanda interna**, in termini di volume, una **crescita** sia dei **consumi** finali nazionali dell'**1,1** per cento sia degli **investimenti** fissi lordi del **3,8** per cento. Per quel che riguarda i flussi con l'estero, le **esportazioni** di beni e servizi sono aumentate del **5,4** per cento e le **importazioni** del **5,3** per cento.

Tabella 3 - Conto economico delle risorse e degli impieghi - anni 2015-2017

(variazioni percentuali)

	2015	2016	2017
PIL	1,0	0,9	1,5
Importazioni	6,8	3,5	5,3
Consumi finali nazionali	1,3	1,2	1,1
- spesa delle famiglie residenti	1,9	1,4	1,4
- spesa delle P.A.	-0,6	0,6	0,1
- spesa delle I.S.P.*	-2,1	0,9	1,4
Investimenti fissi lordi	2,1	3,2	3,8
- costruzioni	-0,7	1,2	1,1
- macchinari, attrezzature	1,4	3,2	2,0
- mezzi di trasporto	25,4	30,0	35,5
Esportazioni	4,4	2,4	5,4

* Istituzioni Sociali Private

Fonte: ISTAT, "[PIL e indebitamento AP – Anni 2015-2017](#)" (1 marzo 2018).

Per quanto concerne la **domanda interna**, il **DEF** evidenzia come i **consumi privati** hanno continuato a crescere a tassi analoghi a quelli del 2016 (1,4 per cento), sospinti dal permanere di condizioni di accesso al credito favorevoli, nonostante il rallentamento del reddito reale disponibile.

Sul punto, i dati Istat sui [conti economici nazionali per settore istituzionale](#) (diffusi lo scorso 14 aprile) mostrano che nel 2017 le famiglie hanno aumentato la spesa per consumi finali (+2,5% in termini nominali) in misura superiore rispetto all'incremento del reddito disponibile (+1,7%); di conseguenza, la propensione al risparmio delle famiglie è scesa al 7,8% (-0,7 punti percentuali rispetto al 2016).

Tale tendenza si è comunque invertita negli ultimi mesi dell'anno. I dati diffusi dall'Istat nel [Comunicato](#) del 4 aprile scorso rilevano un aumento del **reddito disponibile** delle **famiglie consumatrici** nel quarto trimestre 2017 dello 0,6% rispetto al trimestre precedente, mentre i consumi sono cresciuti dello 0,5% nello stesso periodo. Di conseguenza, la propensione al risparmio delle famiglie consumatrici è stata pari all'8,2%, in aumento di 0,1 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. L'aumento della propensione al risparmio rispetto al trimestre precedente deriva da una crescita del reddito disponibile delle famiglie consumatrici lievemente più sostenuta rispetto a quella dei consumi finali (0,6 e 0,5% rispettivamente) negli ultimi tre mesi del 2017.

È proseguita nel 2017 l'**espansione** degli **investimenti** (3,8 per cento), trainata ancora dal forte contributo della componente dei mezzi di **trasporto** (+35,5 per cento). Gli investimenti in **macchinari** hanno invece rallentato il ritmo di crescita rispetto al 2016 (2,0 per cento dal 3,2 per cento). Con riferimento al settore delle **costruzioni**, la crescita degli investimenti resta modesta (di poco sopra l'1 per cento), allo stesso livello registrato nel 2016.

I **prezzi delle abitazioni**, dopo un netto e continuo calo nell'ultimo triennio, hanno **smesso di ridursi**, con contestuale ripresa delle compravendite, che probabilmente hanno beneficiato della riduzione dei prezzi. Il DEF evidenzia anche la maggiore vivacità del mercato delle abitazioni di nuova costruzione, che registrano anche un aumento delle quotazioni, mentre l'indice generale dei prezzi risente della debolezza del settore delle abitazioni esistenti.

Indicazioni incoraggianti per il settore immobiliare si evincono dall'**aumento delle compravendite** e dal continuo incremento dei prestiti alle famiglie per l'erogazione di mutui finalizzati all'acquisto di abitazioni.

La Banca d'Italia nel [Bollettino Economico n. 2/2018](#) evidenzia un aumento del numero delle compravendite di abitazioni nel quarto trimestre del 2017 del 4,1 per cento rispetto al trimestre precedente. Secondo il *Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia* condotto tra dicembre e gennaio su un campione di agenzie immobiliari, si sono rafforzati i segnali di miglioramento della domanda: è aumentato il numero di agenzie che hanno intermediato almeno un

immobile e sono diminuite le giacenze degli incarichi a vendere; le prospettive sull'evoluzione a breve del mercato immobiliare nazionale restano positive.

Sulla base delle [stime preliminari Istat](#)⁵, nel 2017, i prezzi delle abitazioni sono diminuiti dello 0,4% rispetto al 2016 (quando la variazione sul 2015 era stata pari a -0,8%), sintesi di un aumento dei prezzi per le abitazioni nuove (+0,1%) e di una diminuzione per quelle esistenti (-0,6%). Pur trattandosi del sesto anno consecutivo di flessione dei prezzi delle abitazioni, la diminuzione del 2017 è la più contenuta dal 2012 e si è manifestata in presenza della conferma dei segnali di ripresa dei volumi di compravendita (+5,1% l'incremento registrato per il 2017 dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate per il settore residenziale). Rispetto al 2010, nel 2017 i prezzi delle abitazioni sono diminuiti del 15,1% (-1,4% per le abitazioni nuove, -20,5% per le esistenti).

Il miglioramento dello stato di salute del settore immobiliare viene valutato dal DEF come un tassello importante per la ripresa dell'economia, anche in ragione delle positive ricadute su consumi e occupazione. L'andamento delle quotazioni immobiliari ha infatti un effetto diretto sui patrimoni e indiretto sulla fiducia delle famiglie, dal momento che le abitazioni costituiscono la quasi totalità della ricchezza reale delle famiglie stesse.

Per quanto concerne il commercio con l'estero, la dinamica delle **esportazioni** si è rivelata più vivace del previsto (+5,4%), anche grazie all'accelerazione del commercio mondiale e nonostante l'apprezzamento dell'euro. Anche le **importazioni** hanno mostrato una dinamica sostenuta, per effetto del recupero della domanda interna e del ciclo produttivo industriale, ma lievemente inferiore, registrando una crescita del **5,3%**.

Commercio con l'estero

Negli ultimi tre mesi del 2017 il commercio mondiale è aumentato in misura sostenuta, al di sopra delle previsioni, grazie alla dinamica particolarmente favorevole delle importazioni della Cina, degli Stati Uniti e del Giappone.

Secondo stime della Banca d'Italia divulgate nel [Bollettino Economico n. 2/2018](#), nel 2017 gli scambi commerciali internazionali sarebbero cresciuti del 5,5 per cento; rallenterebbero al 4,9 nel 2018 (al 4,6 secondo l'FMI), pur mantenendo una dinamica lievemente più vivace rispetto a quella dell'attività economica complessiva (il PIL mondiale, secondo il FMI, aumenterebbe del 3,9 per cento sia nel 2018 sia nel 2019).

Per quanto concerne l'Italia, come rileva il DEF, nel complesso dell'anno 2017 la **crescita delle esportazioni** totali è stata del 5,4 per cento (rispetto al 2,4 nel 2016) e, secondo i dati in valore, tale incremento è stato ancora più robusto (per approfondimenti si veda il paragrafo apposito del Programma di Stabilità a pag. 21). Secondo il DEF, le prospettive per il settore estero nel 2018 sono orientate

⁵ Comunicato ISTAT "[Prezzi delle abitazioni – IV Trimestre 2017](#)", del 6 aprile 2018.

alla **prosecuzione di tale andamento**, con rischi al ribasso dovuti ai possibili effetti della recente politica commerciale statunitense, oltre al rafforzamento dell'euro.

Sebbene nei mesi autunnali del 2017 la crescita delle esportazioni in Italia sia proseguita a un tasso particolarmente sostenuto, gli indicatori congiunturali disponibili per i **primi mesi dell'anno in corso** disegnano, secondo la Banca d'Italia, **un quadro più incerto**. In gennaio le esportazioni di beni si sono infatti ridotte sia verso i mercati dell'Unione europea (UE) sia verso quelli extra UE; in questi ultimi si è osservata un'ulteriore flessione delle vendite in febbraio. In media nel primo trimestre i giudizi delle imprese manifatturiere sugli ordini esteri rilevati dall'Istat sono comunque rimasti su livelli elevati e il corrispondente indicatore PMI, seppure in diminuzione, si è confermato al di sopra della soglia compatibile con un'espansione delle vendite estere.

Le **importazioni** sono cresciute nel 2017 del 5,3 per cento, in decelerazione nei mesi autunnali del 2017.

L'incertezza sul quadro prospettico delineata dalla Banca d'Italia sembra confermata anche dagli ultimi dati sul commercio estero diffusi dall'ISTAT nel [comunicato](#) di marzo 2018, che mostrano a febbraio contenute diminuzioni sia per le esportazioni sia per le importazioni (-0,6% per entrambi i flussi), rispetto al mese precedente,.

Il buon andamento del settore estero nell'anno trascorso si è riflesso anche nel surplus del saldo corrente della **bilancia dei pagamenti**, che si è attestato a 47,3 miliardi (2,8% del PIL, rispetto al 2,6 per cento del 2016), avvicinandosi ai valori record della fine degli anni novanta e, come rileva il DEF, continuando ad essere tra i più elevati dell'UE, dopo la Germania e i Paesi Bassi. La flessione del surplus commerciale, riconducibile all'aumento della spesa in materie prime energetiche (il deficit della bilancia energetica registra un aumento di 6,7 miliardi rispetto all'anno precedente, per effetto delle maggiori importazioni e della ripresa dei prezzi), e l'ampliamento del disavanzo dei servizi sono stati più che compensati dal miglioramento del saldo dei redditi primari; quest'ultimo ha interessato soprattutto la componente dei redditi da capitale, in particolare quelli relativi agli investimenti di portafoglio.

Secondo le [previsioni di primavera](#) della Commissione europea per l'Italia, per il 2018 le importazioni sono previste in crescita, mentre la crescita delle esportazioni potrebbe rallentare, a causa dell'apprezzamento dell'euro. In aggiunta ai prezzi più alti dell'energia, questa situazione dovrebbe portare ad un avanzo delle partite correnti inferiore all'anno precedente.

Riguardo alle **componenti settoriali** del valore aggiunto, il DEF sottolinea il consolidamento della ripresa **dell'industria manifatturiera** (+2,1 per cento, rispetto all'1,2 per cento del 2016) e i dati favorevoli della **produzione industriale**, in aumento del 3,1 per cento, sospinta dai beni strumentali (+4,9 per cento) e dai beni intermedi (+2,7 per cento); anche la produzione di beni di consumo ha accelerato (2,1 per cento) con particolare riferimento ai beni durevoli (4,9 per cento) ed è tornata in territorio positivo

quella di beni non durevoli. Si contrae, invece, il valore aggiunto dell'agricoltura (settore che comunque ha un peso limitato sul PIL).

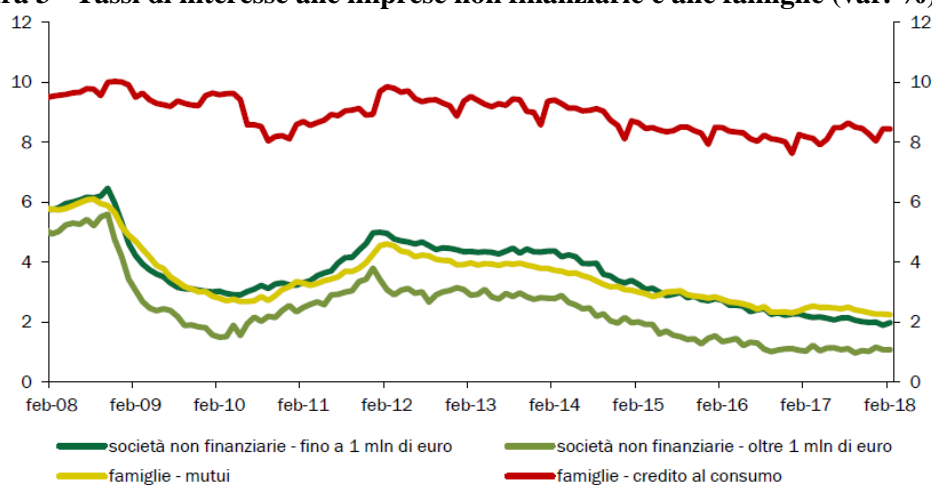
Nel 2017 la ripresa è stata sostenuta in misura più ampia rispetto agli anni passati dal settore dei **servizi** (1,5 per cento) con andamenti positivi in quasi tutti i sotto settori.

Condizioni del credito

Il DEF evidenzia la prosecuzione nel 2017 della dinamica di **espansione dei prestiti al settore privato** (società non finanziarie e famiglie), iniziata nel 2016, dopo quattro anni di contrazione. Questa tendenza è confermata anche nei primi mesi del 2018 (si veda il [Bollettino Economico n. 2-2018](#) della Banca d'Italia, paragrafo 2.7, da pag. 30). Nonostante la disponibilità di risorse interne e il ricorso a emissioni obbligazionarie continuino a rallentare la domanda, il credito erogato alle **imprese non finanziarie** ha accelerato rispetto ai mesi precedenti con una variazione tendenziale lievemente sotto la soglia dei due punti percentuali. I prestiti alle **famiglie**, già in ripresa a partire dal 2016, mostrano una crescita annua di poco inferiore ai 3 punti percentuali, con un contributo che proviene sia dal credito erogato alle famiglie produttrici, sia dalla componente relativa a quelle consumatrici.

I **tassi d'interesse** continuano a rimanere su livelli contenuti e stabili. A inizio 2018 – rileva il Documento – il tasso armonizzato applicato alle famiglie per nuove concessioni legate all'acquisto di abitazioni è pari al 2,25 per cento, mentre quello applicato al credito al consumo resta pari all'8,44 per cento. Per quanto riguarda i nuovi prestiti alle imprese, il tasso medio relativo alle concessioni al di sotto della soglia del milione di euro è di poco inferiore al 2 per cento, mentre al di sopra di tale soglia il tasso è pari all'1,08 per cento. Il differenziale tra i tassi sui finanziamenti di importo inferiore al milione di euro e quelli di valore superiore, che fornisce una misura del divario tra l'onere dei prestiti erogati alle piccole imprese e a quelle più grandi, ha registrato un ulteriore lieve diminuzione.

Figura 3 - Tassi di interesse alle imprese non finanziarie e alle famiglie (var. %)

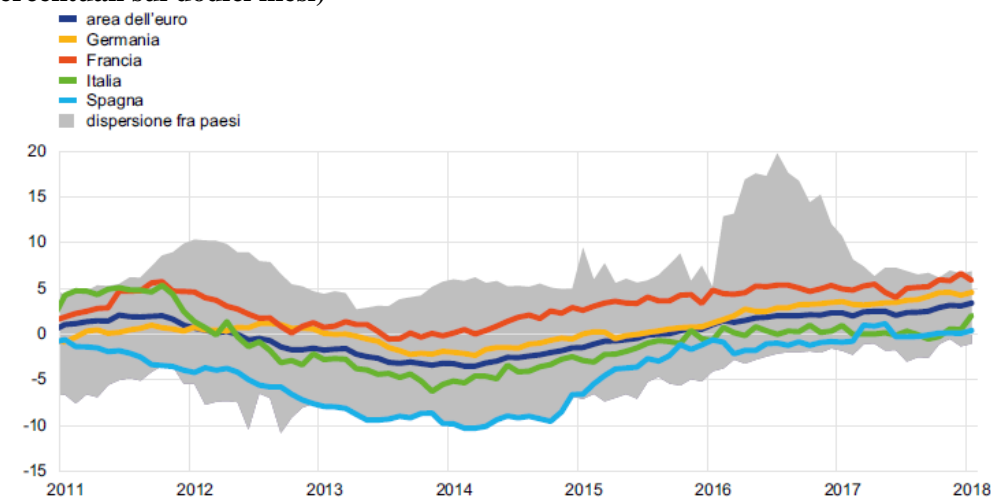


Fonte: Banca d'Italia

La **qualità del credito** continua a migliorare e si è ulteriormente ridotta l'incidenza dei prestiti deteriorati. Secondo l'ultimo Bollettino economico della Banca d'Italia, nell'anno appena trascorso l'incidenza dei prestiti deteriorati per le banche significative si è ridotta di un quinto.

La continuazione della ripresa graduale delle dinamiche di prestito che si osserva dagli inizi del 2014 è evidenziata anche dalla Banca Centrale Europea nel [Bollettino economico](#) di marzo 2018, in cui si rileva che il tasso di espansione sui dodici mesi dei prestiti da parte delle **istituzioni finanziarie monetarie (IFM)** al settore privato ha proseguito la sua tendenza al rialzo a gennaio. In particolare, il tasso di crescita sui dodici mesi dei prestiti alle **società non finanziarie (SNF)** si è ulteriormente rafforzato, salendo al 3,4 per cento a gennaio, dal 3,1 per cento di dicembre, come mostra la figura 5, che mostra come la crescita dei prestiti alle SNF ha registrato una marcata ripresa dal basso livello raggiunto nel primo trimestre del 2014 e la dispersione tra paesi di tali prestiti è complessivamente diminuita.

Figura 4 - Prestiti delle IFM alle SNF in alcuni paesi dell'area dell'euro (variazioni percentuali sui dodici mesi)



A gennaio, il tasso di crescita annuale dei **prestiti alle famiglie** è rimasto invariato al 2,9.

Quanto al **mercato del lavoro**, i dati per il 2017 confermano la prosecuzione della tendenza favorevole: la crescita degli occupati secondo il dato di contabilità nazionale è stata dell'1,1 per cento e il tasso di disoccupazione si è ridotto di 0,5 punti percentuali rispetto al 2016, scendendo all'11,2 per cento.

Sul mercato del lavoro, **si rinvia** al paragrafo 2.3.

Con riferimento, infine, all'evoluzione dei **prezzi**, nel **2017** l'inflazione è tornata in territorio positivo pur restando su livelli bassi (1,2 per cento), grazie principalmente alla ripresa dei prezzi dei beni energetici e degli

alimentari non lavorati; infatti risulta più contenuto l'incremento dell'inflazione di fondo rispetto all'anno precedente (0,7 per cento dallo 0,5 per cento). L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, ha rallentato (allo 0,6 per cento, rispetto allo 0,8 per cento del 2016), riflettendo il peggioramento delle ragioni di scambio.

Le [previsioni di primavera](#) della Commissione europea per l'Italia, prevedono, per il 2018 una lieve discesa dell'inflazione misurata con l'indice armonizzato dei prezzi al consumo (l'HICP scenderebbe all'1,2 rispetto all'1,3 del 2017). Nel primo trimestre del 2018, infatti, l'inflazione ha rallentato allo 0,9 per cento, a causa degli effetti negativi degli alimentari non lavorati. Per il resto dell'anno in corso, invece, è previsto un moderato rialzo, anche a causa dell'aumento dei prezzi del petrolio. Per il 2019 la Commissione prevede una ripresa graduale dell'inflazione (1,4 per cento), guidata principalmente dalla crescita dei prezzi dei prodotti industriali non energetici e dei servizi.

2.2. Le prospettive dell'economia italiana per il 2017 e per il triennio successivo: il quadro tendenziale

Per quel che concerne le previsioni, il **DEF 2018** – in quanto presentato in un momento di transizione caratterizzato dall'avvio dei lavori della XVIII legislatura - espone **unicamente lo scenario tendenziale di previsioni macroeconomiche**, che incorpora gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso.

In particolare, il quadro a legislazione vigente contempla l'aumento delle imposte indirette nel 2019 e, in minor misura, nel 2020.

Il ciclo della programmazione delle finanze pubbliche potrà essere aggiornato – sottolinea il DEF - dal prossimo Governo attraverso l'elaborazione di un quadro programmatico e, in autunno, con l'adozione degli altri strumenti di programmazione previsti dalla legge n. 196/2009: la Nota di Aggiornamento del DEF, a settembre, e disegno di legge di bilancio dello Stato, ad ottobre.

Lo scenario a legislazione vigente esposto nel DEF conferma la fase di **ripresa** dell'economia italiana, sottolineando che il **2018** si apre con un contesto globale nel complesso **migliore delle attese**, anche secondo i principali previsori.

La ripresa dell'economia italiana, che ha guadagnato vigore nel 2017, è continuata nel primo trimestre di quest'anno e le prospettive economiche per l'anno in corso e per i prossimi tre anni rimangono dunque positive.

Tuttavia, considerando anche i rischi al ribasso che caratterizzano lo scenario internazionale che è stato adottato per la previsione del PIL

dell'Italia, il nuovo scenario tendenziale stima una crescita del **PIL** nel **2018 all'1,5 per cento** in termini reali, **invariata** rispetto ai valori indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 dello scorso settembre scorso.

Negli anni successivi, il DEF prevede che il tasso di **crescita** reale **rallenti all'1,4 per cento nel 2019 e all'1,3 per cento nel 2020**, sia in ragione di una maggiore cautela nella valutazione dei rischi geopolitici di medio termine (che si sono più chiaramente evidenziati negli ultimi mesi), sia per effetto dell'aumento previsto delle imposte indirette, derivante dalle c.d. clausole di salvaguardia⁶, che sono considerate nel quadro tendenziale, effetto negativo quest'ultimo che potrà comunque – si sottolinea nel DEF - essere sostituito da altri interventi nei prossimi documenti di programmazione.

Il Documento mette in evidenza come, durante l'intero periodo di previsione, il **contributo** alla crescita dell'economia italiana venga soprattutto dalla **domanda interna**, sostenuta, principalmente, dal maggior dinamismo degli **investimenti** spinti dalla ripresa dell'export. I consumi restano sui livelli di crescita moderata degli anni precedenti. La domanda estera fornirebbe un contributo positivo più marginale.

Nell'**ultimo anno** di previsione il tasso di crescita del PIL è stimato pari all'**1,2 per cento**, in considerazione del fatto che i principali previsori internazionali scontano una decelerazione della crescita del commercio mondiale su un orizzonte a tre-quattro anni, ed in applicazione di un approccio tecnico che tende a far convergere la previsione di crescita dell'economia, nell'orizzonte temporale più lungo, verso il tasso di crescita del prodotto potenziale.

Tabella 4 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	Consuntivo ISTAT	Nota aggiornamento DEF 2017 PREVISIONI PROGRAMMATICHE settembre 2017			DEF 2018 PREVISIONI TENDENZIALI aprile 2018			
		2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020
PIL	1,5	1,5	1,5	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2

I **dati congiunturali** diffusi dall'**ISTAT** relativi ai primi mesi dell'anno in corso confermano il proseguimento della fase di espansione dell'economia italiana, evidenziando però un **ritmo più moderato** rispetto alla dinamica espressa nella prima parte del 2017.

⁶ Secondo stime ottenute con il modello econometrico del Tesoro (ITEM), l'aumento delle imposte indirette provocherebbe una minore crescita del PIL in termini reali e un rialzo dell'inflazione - sia in termini di deflatore del PIL, sia di prezzi al consumo - rispetto ad uno scenario di invarianza della politica di bilancio. Questi impatti sarebbero concentrati negli anni 2019-2020 e, in minor misura, nel 2021.

Il [Comunicato](#) Istat del 2 maggio 2018, sulla **stima preliminare del PIL**, rileva che nel primo trimestre del 2018 il PIL sia aumentato dello **0,3%** rispetto al trimestre precedente, segnando un risultato analogo a quello del trimestre precedente e confermando il rallentamento rispetto alla dinamica più marcata registrata nella prima parte del 2017. La lieve decelerazione emersa nel periodo più recente determina un contenuto ridimensionamento del tasso di crescita tendenziale che scende all'1,4%.

Si tratta, tuttavia, rimarca l'Istat, del 15° trimestre di segno positivo.

Il nuovo quadro macro tendenziale 2018-2021 è stato **validato** dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 29 marzo 2018.

La validazione delle previsioni macroeconomiche

Nel rispetto dei regolamenti europei⁷, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nel DEF sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)**, secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio. Lo scenario macroeconomico tendenziale ha ottenuto la [validazione](#) dell'Ufficio, comunicata al Ministro dell'economia e delle finanze il 5 aprile 2018.

Nel validare le previsioni contenute nel quadro macroeconomico tendenziale MEF 2018-2021, in quanto esse "si collocano in un intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili", l'Ufficio allega una nota esplicativa che illustra tale valutazione. Secondo tale nota, la previsione 2018-2021 del **PIL reale** nel quadro macroeconomico tendenziale DEF - che sconta per il 2019 e 2020 gli aumenti dell'IVA connessi alle clausole di salvaguardia – appare, nell'insieme, in un accettabile intervallo di valutazione, pur in presenza di contenuti disallineamenti rispetto all'estremo superiore delle previsioni del *panel* UPB negli anni 2019 e 2020. Più in particolare, la previsione tendenziale di crescita del PIL reale risulta allineata al limite massimo delle stime dei previsori del panel UPB nel 2018 (1,6 per cento), si colloca marginalmente al di sopra di queste nel 2019 (1,4 per cento, meno di un decimo di punto al di sopra del limite massimo del panel) e 2020 (1,3 per cento, un decimo in più rispetto al limite massimo) e torna a situarsi al livello dell'*upper bound* del *panel* nel 2021 (1,2 per cento).

Quanto all'**inflazione**, l'evoluzione del deflatore dei consumi privati prevista nel quadro tendenziale DEF è simile a quella ipotizzata dal *panel* Upb, con un'accelerazione nel 2019-20 per gli aumenti dell'IVA e un successivo indebolimento nel 2021. Con riferimento al deflatore del PIL, l'evoluzione prevista nel quadro tendenziale DEF risulta nell'ambito del *range* dei previsori del *panel* UPB e prossima al valore mediano di tali stime.

Date le previsioni circa l'andamento del PIL reale e del deflatore del PIL, la dinamica del **PIL nominale** del quadro DEF risulta nel complesso in linea con le previsioni del panel UPB (*upper bound*) nell'intero periodo di previsione. Con riferimento, in particolare, al 2019 e 2020 (anni di relativo disallineamento "reale") la dinamica del deflatore del PIL più bassa nella stima del DEF rispetto

⁷ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente parte del c.d. *Two-Pack*.

all'*upper bound* del panel UPB **controbilancia** la crescita del PIL reale marginalmente più alta, dando luogo a una dinamica del PIL nominale DEF sostanzialmente allineata all'estremo superiore dei previsori del *panel*.

Nell'insieme, quindi, i principali **elementi di rischio** del quadro macroeconomico tendenziale 2018-2021 sembrano riguardare, secondo l'UPB, soprattutto la crescita nel prossimo biennio (2019-2020), quando l'aumento dell'IVA e il progressivo venir meno degli incentivi agli investimenti potrebbero indurre una decelerazione relativamente più severa (in particolare nel 2020) di quella prefigurata dallo scenario DEF. D'altro canto, le ripercussioni di una crescita reale più bassa per il PIL nominale, la cui dinamica è maggiormente rilevante per le implicazioni per il percorso di risanamento della finanza pubblica, potrebbero essere compensate dalle relativamente più contenute stime DEF riguardo al deflatore del PIL.

Occorre infine considerare che nel quadro dei rischi assumono un posto di rilievo quelli relativi allo scenario internazionale. La previsione macroeconomica tendenziale è condizionata alle ipotesi DEF riguardo alle variabili esogene internazionali adottate per omogeneità anche dal panel dei previsori UPB. Tali ipotesi prefigurano la sostanziale prosecuzione, sia pure a ritmi progressivamente più contenuti, dell'espansione mondiale. Il proseguimento della ripresa al 2021 implicherebbe il raggiungimento di durate record della fase ascendente del ciclo nelle maggiori economie. E' evidentemente difficile con le informazioni disponibili ipotizzare punti di inversione del ciclo globale. Sono tuttavia presenti nell'attuale quadro mondiale diversi fattori di rischio che potrebbero avere un impatto sul quadro previsivo dell'economia italiana:

- la possibilità di una accentuazione dell'instabilità finanziaria indotta da una più rapida normalizzazione delle politiche monetarie rispetto alle attese per l'emergere di più forti pressioni inflazionistiche nelle economie avanzate;
- le tensioni geo-politiche, che potrebbero favorire l'inasprimento delle attitudini protezionistiche presenti nelle maggiori economie con impatti avversi sul commercio mondiale.

Sul ritmo di espansione dell'attività economica nel **primo trimestre** 2018 emergono peraltro - sottolinea il DEF - **segnali contrastanti**.

I risultati più recenti delle indagini sul clima di **fiducia** delle **imprese** mostrano una lieve **riduzione** rispetto alla media del quarto trimestre, pur restando su valori storicamente elevati. Nel settore **manifatturiero**, i saldi sia dei giudizi sugli ordini che delle tendenze sulla produzione si mantengono però **positivi**. Ed anche per i produttori di beni strumentali migliorano le attese sugli ordini e sulla produzione.

In particolare, il DEF evidenzia la **riduzione** nei primi due mesi dell'anno, ben oltre le attese, dell'**indice di produzione industriale** (rispettivamente -1,9 per cento a gennaio e -0,5 per cento a febbraio) dopo la forte ripresa registrata a fine 2017, e della **produzione** del settore delle **costruzioni** (-3,6 per cento a febbraio rispetto al mese precedente). La contrazione - rileva il DEF - è però in buona misura legata alla correzione dei giorni lavorativi per lo scostamento tra giorni festivi e quelli di effettiva

chiusura delle imprese e alle condizioni climatiche avverse verificatesi in febbraio. Per le costruzioni in particolare, la variazione degli ultimi tre mesi (dicembre-febbraio) rimane comunque positiva, pari all'1,3%, e si prefigura una ripresa nei prossimi mesi attesa la natura temporanea dei fattori che ne hanno determinato il recente rallentamento.

I livelli degli **indicatori di fiducia**, ed in particolare l'indice dei **consumatori**, si mantengono **positivi**, sebbene – rileva il DEF – leggermente inferiori rispetto ai livelli massimi registrati a dicembre.

I **dati congiunturali** diffusi dall'ISTAT confermano queste tendenze.

Per quanto riguarda la **produzione industriale**, l'ultimo [Comunicato](#) ISTAT⁸ registra a febbraio un **calo** diffuso tra tutti i comparti industriali ad eccezione del comparto energia, con una contrazione dello 0,5% rispetto a gennaio. Nella media trimestrale – riferita al periodo dicembre-febbraio – l'indice è comunque in crescita dell'1,4% rispetto al trimestre precedente.

Analoga **flessione** congiunturale a **gennaio** ha riguardato il **fatturato** e gli **ordinativi** dell'industria, con un calo, rispettivamente, del 2,8%, dopo tre mesi consecutivi di crescita, e del 4,5%, dopo l'accelerazione di dicembre 2017. Mentre il [fatturato](#) dell'industria **torna però a crescere a febbraio** su base congiunturale, dello 0,5%, trainato da un incremento sul mercato interno (+0,8%), recuperando parzialmente quanto perso nel mese precedente e posizionandosi al livello di novembre 2017, gli [ordinativi](#) registrano, invece, una ulteriore **flessione** congiunturale (-0,6%) per il **secondo mese consecutivo**. Sia per il fatturato che per gli ordinativi dell'industria, nella media degli ultimi tre mesi, gli indici mostrano una crescita, rispettivamente, dell'1,8 e del 2,4% sui tre mesi precedenti.

Segnali non incoraggianti provengono dal settore delle [costruzioni](#), che ha registrato sia a gennaio che a febbraio un calo congiunturale, più contenuto a gennaio (-0,1) e più netto a febbraio (-3,6% rispetto al mese precedente), dovuto anche alle avverse condizioni climatiche. Il forte calo congiunturale registrato a febbraio interrompe una fase moderatamente positiva per la produzione del settore delle costruzioni. Ciò nonostante, la variazione congiunturale trimestrale, che consente di evidenziare più chiaramente le tendenze di fondo al di là delle oscillazioni di più breve periodo, permane positiva.

Per quanto attiene infine al [clima di fiducia](#), il comunicato dello scorso 24 aprile rileva che ad **aprile** esso **peggiora** sia per i consumatori sia per le imprese. In particolare, per le imprese manifatturiere si registra un netto peggioramento delle attese sugli ordini, che segue il lieve calo già rilevato a marzo. Dopo la crescita registrata nella seconda metà del 2017, infatti, l'indice del clima di fiducia del settore manifatturiero sembra essere entrato in una fase di stasi nei primi mesi di quest'anno pur conservando una sostanziale tenuta dei livelli produttivi confermata anche dalla dinamica del grado di utilizzo degli impianti

⁸ Si vedano i Comunicati ISTAT sulla "[Produzione industriale](#)".

In merito alle stime di crescita tendenziale del PIL, il DEF evidenzia alcuni **rischi al ribasso** rispetto allo scenario internazionale positivo adottato ai fini della previsione del PIL per l'Italia.

Un **primo** gruppo di rischi attiene alla **stabilità finanziaria**: questa, fortemente migliorata grazie alle nuove regole sia sulla capitalizzazione che sulla gestione del rischio di credito del settore bancario, potrebbe tuttavia nel prosieguo venire interessata negativamente dall'attuale situazione di elevati corsi azionari, bassi e poco differenziati rendimenti obbligazionari, ridotta volatilità cui si è abituata la gestione degli investitori ed elevati livelli di indebitamento di alcuni paesi emergenti.

Un **secondo** fattore di rischio attiene alle possibili evoluzioni delle **misure protezionistiche** avviate dagli Stati Uniti, cui il Def dedica un **apposito focus**, articolato secondo **due differenti scenari**, più intenso il primo e più moderato il secondo.

Nel **primo scenario** si ipotizza una **vera e propria svolta protezionistica**, con un orientamento che viene a connotare le politiche commerciali anche con misure di ritorsione, che agisce sull'economia mondiale non solo per gli effetti recessivi sulla domanda mondiale (pesata per l'Italia), ma anche mediante un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo del nostro paese ed una riduzione dei prezzi internazionali denominati in valuta locale: **ne conseguirebbe** un effetto di **ridimensionamento sul PIL** che da meno 0,3 punti percentuali nel 2018 si amplia poi progressivamente fino agli 0,8 punti del 2021, come espone la tabella che segue.

Di **minore incisività sull'andamento del PIL** risultano gli effetti derivanti da una **svolta protezionistica di misura più circoscritta**, in cui viene ipotizzato che lo shock agisca sull'economia italiana solo attraverso la contrazione della domanda mondiale: si determinerebbe in tal caso una riduzione del PIL rispetto allo scenario di base pari a 0,1 punti percentuali nel 2018, che si amplia poi a 0,3 punto del 2019 in poi.

Tabella 5 - Shock protezionistico -scostamenti rispetto alle previsioni

(variazioni percentuali)

	2018	2019	2020	2021
Shock protezionistico intenso				
Effetti sul PIL	-0,3	-0,7	-0,8	-0,8
Shock protezionistico moderato				
Effetti sul PIL	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3

Un ulteriore rischio al ribasso potrebbe essere costituito da una **ripresa dell'inflazione** superiore alle attese, che si rifletterebbe su un rialzo (più accentuato di quanto già scontato) dei tassi di interesse, e che per questa via sarebbe suscettibile di condurre ad una anticipazione dell'inasprimento

della politica monetaria, *in primis* da parte della Fed e poi ad opera delle altre banche centrali.

Effetti macroeconomici delle esogene internazionali

Nel DEF viene riportato – nel **focus** relativo a “**Effetti macroeconomici delle variabili esogene internazionali**” – un quadro sintetico dell’evoluzione del contesto internazionale posto a **raffronto con quanto ipotizzato nella Nota** di aggiornamento al DEF dello scorso settembre.

Il raffronto evidenzia un **complessivo miglioramento delle esogene** medesime rispetto alle precedenti stime, con riguardo in primo luogo alla **domanda mondiale**, che nei confronti dell’Italia impatta positivamente sul Pil per oltre 0,3 punti percentuali nel 2018 ed i oltre 0,1 punti nel 2019. Risulta positiva rispetto a quanto stimato nella NADEF anche l’evoluzione dei **tassi di interesse**, sia sui titoli di stato a breve che a lungo termine, che entrambi (ed in particolare quelli a breve) mantengono un profilo più accomodante per tutto il periodo 2018-2020 di previsione, con un beneficio sulla crescita di 0,1 punti percentuali di Pil nel 2018, 0,3 punti nel 2019 e 0,2 punti nel 2020 . Un effetto contrario viene invece prodotto dal **prezzo del petrolio**, in ragione del consistente aumento delle quotazioni del greggio verificatosi tra la fine del 2017 ed i primi mesi del 2018, con un **impatto negativo** sulla crescita stimabile per tale anno di 0,4 punti percentuali di Pil. Successivamente a tale picco, nel biennio 2019-2020 il prezzo dovrebbe iniziare (secondo una proiezione basata sui attuali contratti *futures*) un percorso di riduzione, che attenuerebbe a 0,2 punti il suddetto impatto nel 2019, per arrivare poi ad un contributo positivo (di 0,2 punti) nel 2020. Ha infine effetto trascurabile sulla crescita – stimabile quindi pari a zero - la prevedibile variazione del **tasso di cambio** effettivo dell’euro, che rispetto alle previsioni di settembre risulta in apprezzamento dello 0,5 per cento per il solo 2018.

L’insieme di questi fattori dovrebbe **riflettersi positivamente sulla crescita**, con un andamento del PIL che risulterebbe più elevato rispetto alle previsioni di circa lo 0,1 per cento del 2018, lo 0,2 per cento nel 2019 e lo 0,4 per cento nel 2020, come espone la tavola che segue, che mostra gli impatti sulla crescita del PIL tra il 2018 e il 2020 delle revisioni delle esogene internazionali rispetto alle assunzioni di della NADEF.

Tabella 6 - Effetto stimato sul PIL della variazione rispetto al DPB delle esogene internazionali (differenze dei tassi di crescita previsti)

	<i>(variazioni percentuali)</i>		
	2018	2019	2020
Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,3	0,1	0,0
Prezzo del petrolio	-0,4	-0,2	0,2
Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,0	0,0
Tassi di interesse	0,1	0,3	0,2
Totale	0,1	0,2	0,4

Fonte: DEF 2018 – Programma di Stabilità.

La previsione ufficiale non riflette pienamente queste stime poiché si è adottata una valutazione **prudenziale**.

Dal punto di vista della crescita nominale, si rammenta che la previsione tendenziale riflette non solo gli andamenti attesi dei prezzi, ma anche l'aumento delle imposte indirette previsto dalle cosiddette clausole di salvaguardia⁹. Il **PIL nominale**, cresciuto del 2,1% nel 2017, accelererebbe **al 2,9% nel 2018** e al 3,2% nel 2019, per poi rallentare lievemente al 3,1 nel 2020 e al 2,7 nel 2021, valori comunque più elevati di quelli registrati in anni recenti.

Si ritiene utile, infine, riportare un **confronto tra le previsioni tendenziali** di crescita recate nel DEF 2018 e quelle elaborate dai principali istituti di ricerca nazionali e internazionali nei primi mesi dell'anno, che stimano per il 2018 una crescita del PIL tra 1,2–1,5 punti percentuali, lievemente inferiore, nella media, rispetto a quella del Governo; anche per il 2019 le previsioni sono al di sopra della media degli altri previsori.

⁹ Nella legislazione vigente risultano attualmente incorporate le seguenti clausole di salvaguardia: un aumento della aliquota IVA ridotta all'11,5% nel 2019 e al 13% a decorrere dal 2020; un aumento dell'aliquota IVA ordinaria al 24,2% nel 2019, al 24,9% nel 2020 e al 25% a decorrere dal 2021; un aumento dell'aliquota delle accise sul carburante in modo da produrre un incremento di gettito pari a 350 milioni di euro a decorrere dal 2020. L'effetto complessivo sul gettito è stimato pari a circa 12,5 miliardi nel 2019 di euro, circa 19,2 miliardi nel 2020 e circa 19,6 miliardi a decorrere dal 2021.

Tabella 7 - Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano

(variazioni percentuali)

	2018	2019
GOVERNO (aprile '18)	1,5	1,4
PROMETEIA (marzo '18)	1,4	1,3
REF.IRS (aprile '18)	1,2	1,2
CER (gennaio '18)	1,5	1,2
BANCA D'ITALIA (gennaio '18)	1,4	1,2
OCSE – Interim Economic Outlook (marzo '18)	1,5	1,3
COMMISSIONE UE – Spring Forecast (maggio '18)	1,5	1,2
FMI - WEO (aprile '18)	1,5	1,1

Fonte: elaborazione Servizio Studi

Le componenti del quadro macroeconomico tendenziale

La tabella che segue riporta le previsioni tendenziali per gli anni 2018-2021 dei principali indicatori del quadro macroeconomico complessivo esposto nel DEF 2018, a raffronto con i dati di consuntivo del 2017.

Tabella 8 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2017	2018	2019	2020	2021
PIL	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2
Importazioni	5,3	5,4	4,0	3,4	3,5
Consumi finali nazionali	1,1	1,2	0,8	0,8	1,1
- spesa delle famiglie e I.S.P	1,4	1,4	1,0	0,9	1,2
- spesa delle P.A.	0,1	0,5	0,1	0,4	0,6
Investimenti fissi lordi	3,8	4,1	2,8	2,4	1,7
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	1,8	5,1	4,0	3,4	2,3
- mezzi di trasporto	35,6	11,2	3,0	2,0	1,3
- costruzioni	1,1	1,4	1,5	1,5	1,2
Esportazioni	5,4	5,2	4,2	3,9	3,2
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	1.716,9	1.766,2	1.822,6	1.878,2	1.928,7

Fonte: DEF 2018, Sezione III: PNR, Tavola I.1.

Come si evince dalla tabella, i principali indicatori macroeconomici manifestano nell'anno **2018** un **valore positivo** rispetto al 2017.

Gli **investimenti** costituiscono la variabile più **dinamica**, spinti dalla ripresa dell'export, dal progressivo recupero dei margini di profitto e dal miglioramento dei bilanci delle imprese, con un incremento del 4,1 per cento nel 2018. Gli investimenti in costruzioni crescerebbero in misura più contenuta (in media dell'1,4 per cento nel periodo) mentre più sostenuti si prevedono gli investimenti in macchinari e attrezzature.

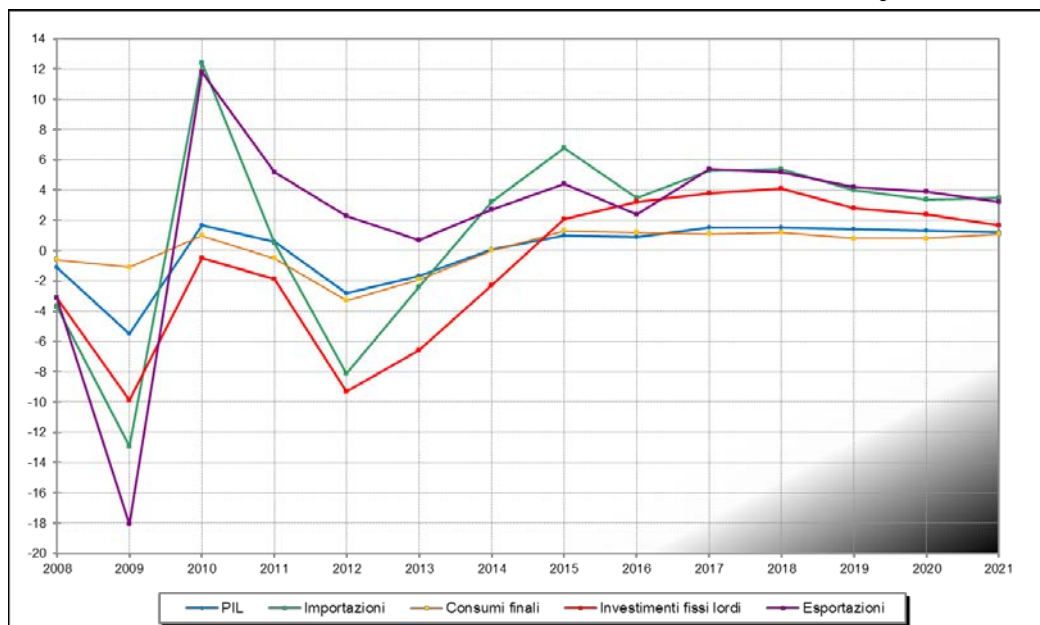
Per quanto concerne i **consumi delle famiglie**, si prevede che crescano nel 2018 in linea con l'anno precedente, beneficiando dell'aumento del reddito disponibile reale, indotto anche dal rinnovo del contratto nel pubblico impiego e dal pagamento dei relativi arretrati. Il DEF sottolinea inoltre che nel 2018 la valutazione del profilo dei consumi è **prudenziale**, in quanto sconta un aumento del tasso di risparmio. Per contro, nel biennio successivo i consumi privati **rallenterebbero** a seguito dell'aumento delle imposte indirette, ma il tasso di risparmio si ridurrebbe lievemente, attestandosi poco sotto l'8 per cento a fine periodo.

Le **esportazioni** aumenterebbero in media, secondo il Documento, a un tasso leggermente inferiore a quello dei mercati esteri rilevanti per l'Italia (5,2 per cento nel 2018, e poi in rallentamento negli anni successivi), anche le **importazioni** manifesterebbero un andamento sostenuto nel periodo di previsione, sospinte dalla maggiore domanda interna.

Il grafico seguente mostra l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico, a partire dal 2008, sino alla fine del periodo di previsione indicato del DEF 2018.

Figura 5 - Conto economico delle risorse e degli impieghi – Previsioni tendenziali

var. % a prezzi costanti



Quanto alla **dinamica dei prezzi**, si prospetta una ripresa graduale dell'inflazione al consumo, poco al di sopra dell'1% nell'anno.

In marzo si è registrata una ripresa dell'inflazione, che è salita allo 0,8 per cento (per l'indice NIC), dallo 0,5 per cento di febbraio. Anche l'**inflazione di fondo** (al netto di alimentari ed energetici) è salita allo 0,7 per cento, dallo 0,6 per cento di febbraio. L'indice armonizzato a livello

europeo (IPCA) ha registrato un tasso di inflazione più elevato, 0,9 per cento, in forte salita rispetto a febbraio (0,5 per cento).

Il tasso medio di inflazione tendenziale per l'indice NIC nel primo trimestre è stato di poco superiore allo 0,7 per cento. Tenuto conto della salita del prezzo del petrolio, il DEF prospetta una crescita dell'indice dei prezzi poco al di sopra dell'1 per cento nell'anno.

Secondo le stime preliminari del [Comunicato ISTAT](#) del 30 aprile, nel mese di aprile 2018 l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), registra un aumento dello 0,5% su base annua. Il rallentamento dell'inflazione, in parte frenato dall'accelerazione dei prezzi dei Beni alimentari (da +0,5% di marzo a +1,6%), si deve prevalentemente all'inversione di tendenza dei prezzi dei Beni energetici regolamentati (da +5,0% a -1,1%) e dei Servizi relativi ai trasporti (da +2,5% a -0,7%), cui si aggiunge quella, meno marcata, dei prezzi dei Servizi relativi alle comunicazioni (da +0,4% a -0,7%). L'"inflazione di fondo", al netto degli energetici e degli alimentari freschi, rallenta a +0,5% (era +0,7% nel mese precedente). L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) aumenta dello 0,5% su base mensile e dello 0,6% su base annua (+0,9% a marzo). Il rialzo congiunturale più marcato rispetto al NIC si deve al rientro definitivo dei saldi invernali di abbigliamento e calzature di cui il NIC non tiene conto.

Tabella 9 - Andamento dei prezzi

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	Previsioni Tendenziali			
	2017	2018	2019	2020	2021
Deflatore del PIL	0,6	1,3	1,8	1,7	1,5
Inflazione IPCA (al netto energetici importati)	1,1	1,3	1,4	1,5	-
Inflazione programmata	1,2	1,0			

Fonte: DEF 2018

Figura 6 - Dinamica dei prezzi



Fonte: ISTAT, ["Prezzi al consumo - Aprile 2018, dati provvisori"](#). Indici dei prezzi al consumo NIC per tipologia di prodotto. Variazioni percentuali tendenziali.

2.3. Il mercato del lavoro

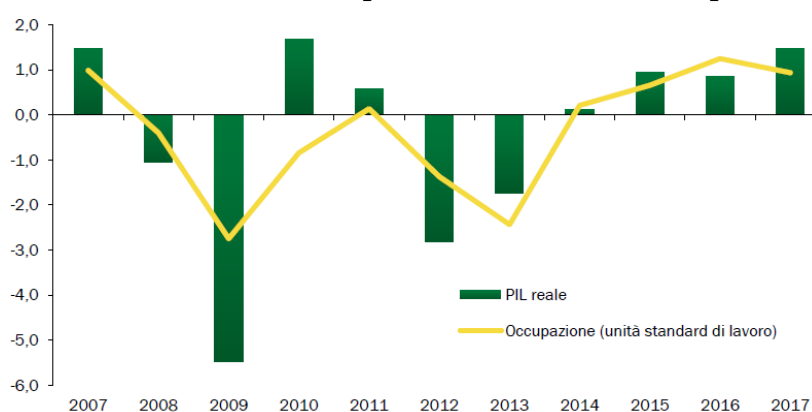
Per quanto concerne il **mercato del lavoro**, il DEF sottolinea i risultati positivi con cui si è chiuso **2017**, confermando l'evoluzione favorevole che si era già manifestata nel 2015, dopo un periodo negativo che datava dal 2009. L'occupazione cresce per il quarto anno consecutivo (+1,1¹⁰), portando il tasso di occupazione al 58% (+0,8 punti). Tuttavia, la crescita degli occupati ha riguardato esclusivamente la componente degli occupati dipendenti mentre gli indipendenti hanno continuato a ridursi.

È proseguita la fase di moderazione salariale: i redditi di lavoro dipendente pro-capite sono cresciuti in media annua dello 0,2 per cento, in decelerazione rispetto al 2016. Beneficiando anche del recupero della produttività del lavoro (0,6 per cento) il costo del lavoro per unità di prodotto è risultato in riduzione (-0,4 per cento).

Dal momento che l'occupazione è aumentata dell'1,1 per cento e le ore lavorate sono salite dell'1,0 per cento, il DEF evidenzia un aumento della produttività del lavoro.

Nel DEF si sottolinea il significativo ritardo con cui l'occupazione registra le conseguenze del ciclo economico. Tale ritardo si può rilevare nella distanza tra il momento più grave della crisi (il 2009, quando il PIL ha fatto registrare la caduta del 5,5 per cento) e il momento in cui si è arrestata la caduta nel numero degli occupati (settembre 2013). A quattro anni dai primi segnali di ripresa economica (la modesta crescita del PIL nel 2014), registriamo un aumento del numero di occupati pari a circa un milione di unità rispetto al punto più profondo della crisi. In particolare, a febbraio 2018 il numero di lavoratori con contratto a tempo indeterminato (14,935 milioni) è vicino al livello massimo raggiunto prima della crisi (15,032 milioni nel luglio 2008).

Figura 8 - Crescita del PIL e dell'occupazione (ULA) – variazioni percentuali



Fonte: DEF

¹⁰ La variazione si riferisce al numero di occupati di Contabilità Nazionale. Secondo l'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL) l'incremento medio del numero di occupati nel 2017 è stato dell'1,2 per cento.

Anche quest'anno la diminuzione del **tasso di disoccupazione**, ora situato all'**11,2%** (11,7% nel 2016) è più contenuta rispetto all'aumento del tasso di occupazione (+0,8%), ammontando a cinque punti percentuali. Il fatto che la velocità di aumento del tasso di occupazione è maggiore di quella con cui diminuisce il tasso di disoccupazione è probabilmente attribuibile anche al fatto che il miglioramento delle prospettive di lavoro ha portato sul mercato persone precedentemente scoraggiate, **riducendo l'inattività** e aumentando l'offerta di lavoro.

La tabella seguente riporta i dati di consuntivo dell'ultimo decennio dei principali indicatori del mercato del lavoro.

Tabella 10 - Mercato del lavoro anni 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Occupati (migliaia di unità)	23.090	22.699	22.527	22.598	22.566	22.191	22.279	22.465	22.758	23.023
Occupati <i>variazione %</i>	0,9	-1,7	-0,8	0,3	-0,1	-1,7	0,4	0,8	1,3	1,2
Totale Unità di lavoro standard	25.023	24.336	24.130	24.162	23.830	23.250	23.298	23.450	23.741	23.962
Unità di lavoro standard - <i>variazione %</i>	-0,4	-2,7	-0,8	0,1	-1,4	-2,4	0,2	0,7	1,2	0,9
Tasso di attività	62,9	62,3	62,0	62,1	63,5	63,4	63,9	64,0	64,9	65,4
Tasso di occupazione	58,6	57,4	56,8	56,8	56,6	55,5	55,7	56,3	57,2	58,0
Tasso di disoccupazione	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2

Fonte: ISTAT. Per le ULA, Pil e indebitamento delle AP, 1 marzo 2018. Per gli anni precedenti, banca dati Istat (I.Stat).

Gli andamenti temporali, riportati nei grafici che seguono, evidenziano **l'inversione di tendenza** avvenuta nel mercato del lavoro negli **ultimi anni**, dapprima sul numero di occupati (che ha toccato il suo minimo nel 2013 ed è gradualmente risalito, senza però ancora raggiungere il valore del 2008) e nel tasso di disoccupazione (che, dopo 7 anni di aumento ininterrotto, dal massimo toccato nel 2014 è sceso di 1,5 punti percentuali in due anni, con una forte diminuzione nel 2015, un leggero calo nel 2016 e nuovamente una diminuzione sensibile nel 2017).

La tabella riassuntiva dei principali indicatori del mercato del lavoro nell'ultimo decennio sopra riportata, evidenzia che benché il numero di occupati a fine 2017 sia quasi tornato ad eguagliare il livello del 2008, in termini di unità di lavoro standard l'occupazione risulti ancora significativamente inferiore, potendosene dedurre che a fine periodo lavora un numero di persone pressoché eguale a quello di dieci anni fa, ma per un **minor numero di ore**. Con riferimento all'orario di lavoro, il DEF rileva l'aumento, per il terzo anno consecutivo, del lavoro a tempo pieno e il rallentamento della crescita del part-time, con riduzione del differenziale di

crescita tra numero di occupati (1,2 per cento) e input di lavoro misurato dalle unità standard di lavoro (0,9 per cento).

La nota dell'Istat "[Il mercato del lavoro – IV trimestre 2017](#)", diffusa il 13 marzo 2018, effettua un'analisi disaggregata relativa all'andamento degli indicatori nel 2017. Come accenna anche il DEF, la crescita di 279 mila occupati (+1,2% in un anno) risulta circoscritta ai **dipendenti** (+2,2%), in circa nove casi su dieci a termine, a fronte di un nuovo calo degli indipendenti (-1,9%). Per il tredicesimo trimestre consecutivo aumentano gli occupati a tempo pieno mentre, dopo una crescita ininterrotta dal 2010, il tempo parziale diminuisce. Sulla base dei dati di flusso, a distanza di dodici mesi, si stima un aumento delle trasformazioni da tempo parziale a tempo pieno, soprattutto per quanti svolgevano un part time involontario.

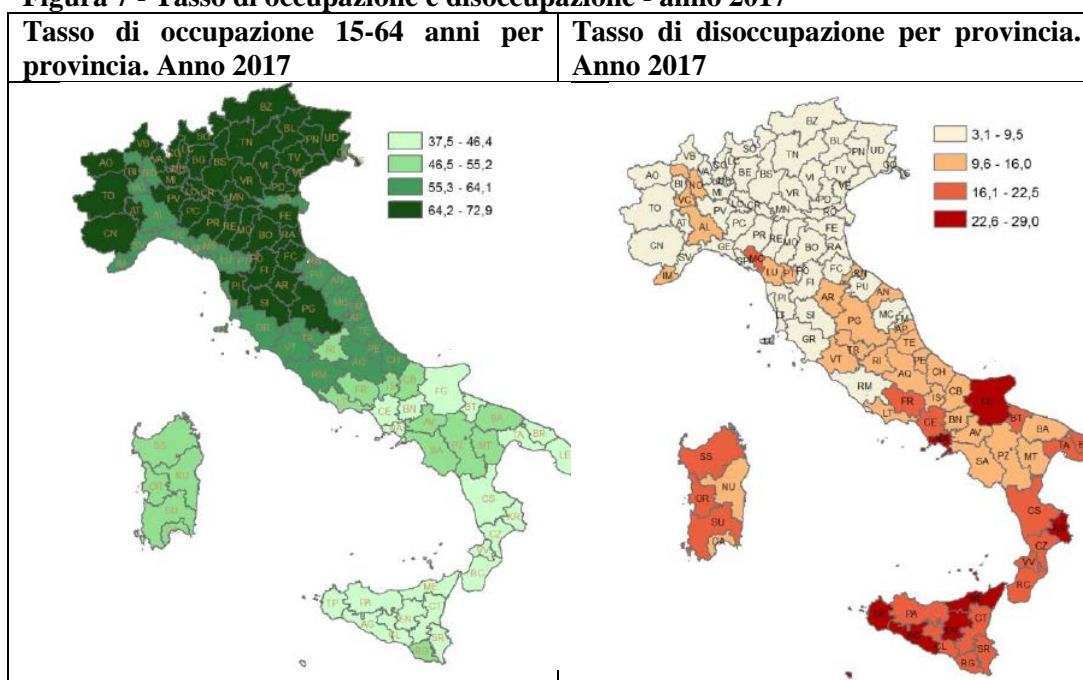
Nel 2017 il numero di **inattivi** diminuisce per il quarto anno consecutivo ma in misura meno marcata dell'anno precedente (-242 mila, -1,8%). Nel 2017, per il terzo anno prosegue la riduzione, sostenuta, del numero degli scoraggiati (-104 mila, -6,0%). L'occupazione aumenta più per le **donne**, nei livelli (+1,6% rispetto a +0,9% degli uomini) e nel tasso (+0,8 e +0,6 punti, rispettivamente). La riduzione della disoccupazione e del relativo tasso riguarda invece più gli uomini (-4,8% e -0,6 punti) in confronto alle donne (-2,0% e -0,4 punti) mentre il calo dell'inattività è più consistente per la componente femminile.

A livello **territoriale** la crescita dell'occupazione è simile in tutte le ripartizioni mentre il calo della disoccupazione è più intenso nelle regioni settentrionali (-8,0% contro -3,7% nel Centro e -0,5% nel Mezzogiorno). La riduzione del numero di inattivi e del tasso di inattività è lievemente più forte nel Mezzogiorno; peraltro nel Nord e nel Centro il calo del tasso di inattività riguarda soltanto le donne mentre nel Mezzogiorno entrambe le componenti di genere.

Prosegue per il secondo anno l'aumento del numero degli occupati tra i **giovani** di 15-34 anni (45 mila, +0,9%) a cui si associa la crescita del tasso di occupazione a un ritmo analogo a quello dell'anno precedente (+0,7 punti). Per i 35-49enni alla riduzione del numero di occupati si accompagna l'aumento del tasso di occupazione (+0,6 punti). Persiste la crescita dell'occupazione e del relativo tasso per gli ultracinquantenni. La riduzione della disoccupazione è più forte per i più giovani in confronto ai 35-49enni mentre per gli ultra 50enni aumenta sia il numero di disoccupati sia il tasso di disoccupazione.

Il grafico che segue fotografa gli **andamenti occupazionali** per **provincia**.

Figura 7 - Tasso di occupazione e disoccupazione - anno 2017



Fonte: ISTAT, Comunicato “[Il mercato del lavoro – IV trimestre 2017](#)”, 13 marzo 2018, pag. 19.

Tabella 11 - Il mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	Previsioni Tendenziali			
	2017	2018	2019	2020	2021
Occupazione (ULA) *	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	11,2	10,7	10,2	9,7	9,1
Tasso di occupazione	58,0	59,0	59,7	60,5	61,2
CLUP (sul PIL)	-0,4	0,8	0,5	0,9	1,1

* Unità di lavoro standard – variazione %

Fonte: DEF 2018

Le **previsioni tendenziali** riportate nel DEF¹¹, esposte nella tabella sopra riportata mantengono una variazione **positiva** dell’occupazione per tutto il **periodo di previsione**, che si riflette favorevolmente sugli indicatori occupazionali, con un tasso di disoccupazione che scende di oltre due punti percentuali a fine periodo, posizionandosi a 9,1 punti percentuali, ed un tasso di occupazione che dovrebbe registrare una crescita ancora superiore, salendo di oltre 3 punti percentuali rispetto al consuntivo 2017.

Il trend in discesa del tasso di disoccupazione delineato dal DEF viene confermato anche nelle recenti [previsioni di primavera](#) della Commissione

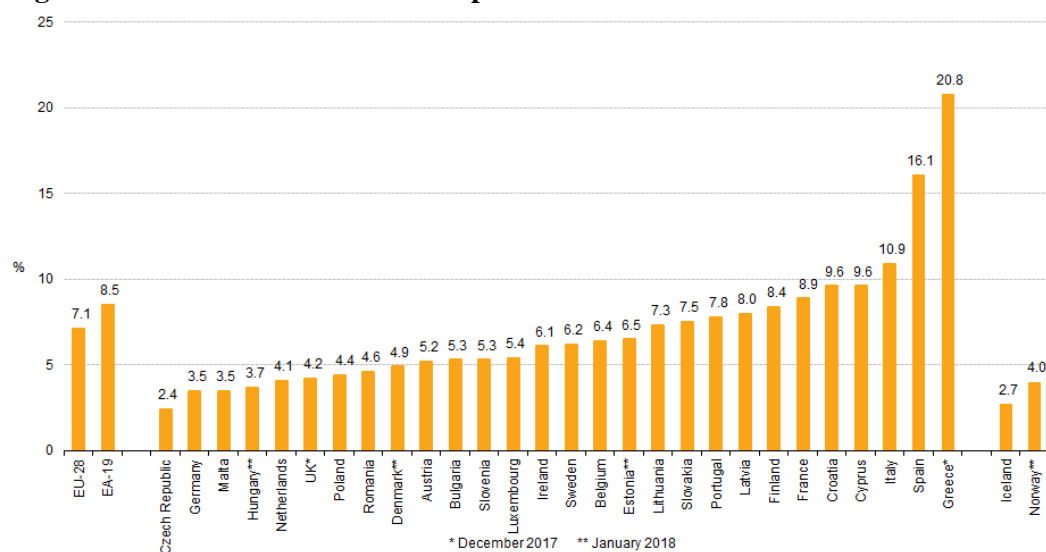
¹¹ DEF 2017, Sezione II, Tabella I.1-1

europea per l'Italia, che prevedono, per il 2018, un tasso di disoccupazione del 10,8, e per il 2019 un'ulteriore lieve discesa al 10,6.

Il Documento di lavoro dei servizi della Commissione costituito dalla [Relazione per l'Italia 2018](#) (febbraio 2018) evidenzia la profonda riforma avvenuta negli ultimi anni nelle istituzioni italiane del mercato del lavoro, sostenuta dagli incentivi fiscali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, che hanno portato ad un aumento del numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato di oltre 470 000 unità tra l'inizio del 2015 e la fine del 2016. Da gennaio 2017 i contratti a tempo determinato sono il fattore che ha maggiormente contribuito alle nuove assunzioni nette. Nel 2017 i posti di lavoro a tempo determinato – particolarmente diffusi tra i giovani (54,7% contro una media UE del 43,8%)- sono aumentati in media di 295 000 unità, mentre quelli a tempo indeterminato hanno continuato a crescere a un ritmo molto più lento (nell'ordine delle 66 000 unità).

Per quanto in calo, il tasso di disoccupazione italiano rimane **più alto di quello dell'Eurozona**, che in febbraio, secondo i [dati Eurostat](#), è pari al 8,5%. Nell'area dell'unione europea a 28 stati la disoccupazione è stata pari al 7,1%. Nel grafico che segue, Eurostat riporta i tassi di disoccupazione riscontrati a febbraio:

Figura 8 - Eurostat - Tassi di disoccupazione febbraio 2018



3. IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE (BES)

L'Italia è il primo Paese che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. La legge n. 163 del 2016 ha stabilito che gli indicatori BES debbano essere incorporati nel ciclo di programmazione economico-finanziaria mediante due documenti predisposti dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il primo rapporto consiste in un Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF), che deve riportare l'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori BES e le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica.

Il secondo documento è una Relazione che il Ministro deve presentare alle Camere entro il 15 febbraio di ciascun anno e che deve prevedere l'andamento degli indicatori BES nel triennio coperto dalla Legge di Bilancio alla luce delle misure in essa contenute.

Dopo un primo esercizio previsionale nel DEF 2017, condotto sulla base di 4 indicatori, integrato lo scorso febbraio dalla citata Relazione BES, con il DEF 2018 si giunge quasi all'assetto definitivo del progetto, in virtù del lavoro svolto dal Comitato BES che ha selezionato ulteriori 8 indicatori, al fine di fornire una rappresentazione più completa dell'ambito di analisi.

I 12 indicatori sono stati elencati nel Decreto del 16 ottobre 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e afferiscono a 8 delle 12 dimensioni del benessere individuate nell'ultimo rapporto BES dell'ISTAT. Essi sono:

- reddito medio disponibile aggiustato *pro capite*;
- indice di disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto fra il reddito totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito);
- indice di povertà assoluta (incidenza a livello individuale);
- speranza di vita in buona salute alla nascita;
- eccesso di peso;
- uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
- tasso di mancata partecipazione al lavoro;
- rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
- indice di criminalità predatoria (numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1000 abitanti);
- indice di efficienza della giustizia civile (durata media in giorni dei

- procedimenti di cognizione civile ordinario definiti dei tribunali);
- emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti;
 - indice di abusivismo edilizio (numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai comuni).

L'Allegato BES al DEF 2018 monitora l'andamento dei dodici indicatori, e inoltre, sulla base del nuovo quadro macroeconomico tendenziale, estende fino al 2021 la previsione per i quattro indicatori già inseriti nel DEF 2017.

PIL e benessere equo e sostenibile

Da oltre cinquant'anni è in atto in ambito internazionale un dibattito sul c.d. “**superamento del PIL**” come unico indicatore di misurazione del benessere, alimentato dalla consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico, ma debbano tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di disegualianza e sostenibilità. Sono stati pertanto proposti indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi, quali strumenti da tenere in considerazione nell'elaborazione, nell'adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, al fine di integrare l'uso degli indicatori macroeconomici, ritenuti non più sufficienti a misurare il grado di benessere di una comunità e a orientare, perciò, le politiche pubbliche.

In ambito internazionale si possono segnalare quelli utilizzati da istituzioni quali l'ONU, l'UE e l'OCSE. In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il **progetto BES**, tramite un'iniziativa congiunta **del CNEL e dell'ISTAT**.

Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera **12 dimensioni** (articolate in 130 indicatori), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente, la qualità dei servizi, selezionate attraverso un processo di condivisione democratica promosso in Italia da CNEL e ISTAT che si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di misurare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi territori.

Dal progetto scaturisce ogni anno un rapporto, giunto alla sua **quinta edizione** con il Rapporto BES 2017.

Per un'analisi più approfondita, riguardante specificamente anche gli indicatori proposti nel presente allegato al DEF, si rinvia al [Documento di analisi n. 12](#) "Il benessere equo e sostenibile. Aspetti teorici, empirici e istituzionali", redatto dall'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.

Si propone una tabella sintetica riepilogativa dei valori assunti e di quelli previsti (ove presenti) per gli indicatori selezionati nell'arco di tempo considerato (2005-2021), prima di fornirne una più dettagliata descrizione.

Tabella 12 - Valori degli indicatori BES nel tempo

Indicatori BES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	20.573	21.277	21.882	22.154	21.665	21.576	21.886	21.224	21.179	21.245	21.525	21.836	22.226	22.845	23.378	23.996	24.585
2	5,4	5,4	5,2	5,3	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8	6,3	6,3	6,4	6,3	6,2	6,2	6,2
3	3,3	2,9	3,1	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,3				
4					56,4	57,7	58,2	58,5	58,2	58,2	58,3	58,8	58,5				
5	45,0	45,2	45,5	45,3	46,2	45,7	45,4	45,3	45,0	45,5	44,1	44,8	44,8				
6	22,1	20,4	19,5	19,6	19,1	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0	14,7	13,8	14,0				
7	15,3	14,5	14,9	15,6	16,5	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9	22,5	21,6	20,5	19,9	19,3	18,7	18,2
8	69,7	70,6	70,9	72,4	73,3	71,7	72,4	75,1	75,4	77,5	77,8	76,0	75,5				
9	16,9	20,3	22,1	18,9	17,4	18,5	22,6	27,5	29,3	29,2	28,4	26,0	24,1				
10								461	466	494	482	460	445				
11	10,3	10,1	9,9	9,6	8,5	8,7	8,4	8,0	7,4	7,1	7,3	7,4	7,6	7,5	7,4	7,4	7,4
12	11,9	9,9	9,0	9,4	10,5	12,2	13,9	14,2	15,2	17,6	19,9	19,6	19,4				

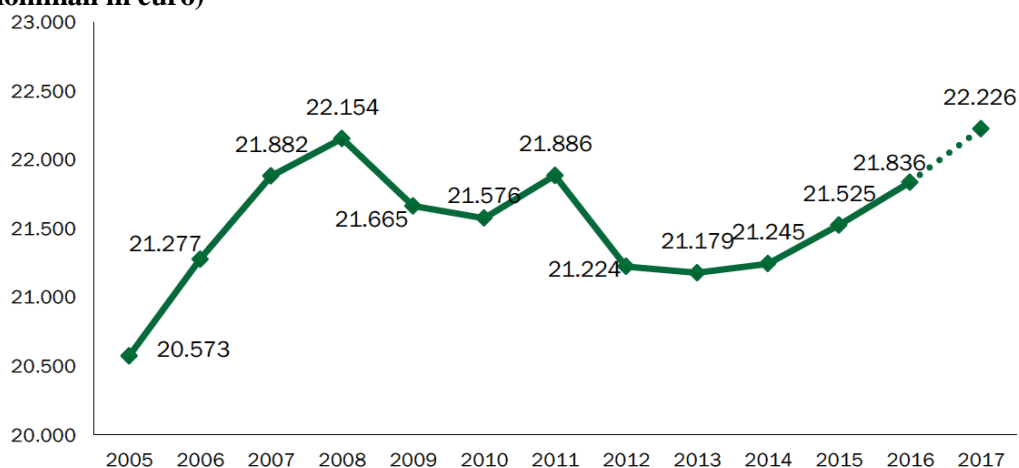
- 1 Reddito medio disponibile aggiustato *pro capite* (valori in euro)
- 2 Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto fra il reddito del quintile più ricco della popolazione e quello del quintile più povero)
- 3 Indice di povertà assoluta (percentuale di popolazione con consumi inferiori alla soglia di povertà)
- 4 Speranza di vita in buona salute alla nascita (numero di anni attesi in buone condizioni di salute)
- 5 Eccesso di peso (percentuale di maggiorenni con eccesso di peso)
- 6 Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (percentuale di fuoriuscita dal sistema scolastico e formativo)
- 7 Tasso di mancata partecipazione al lavoro (rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi disponibili e la somma forze lavoro e inattivi disponibili nella fascia 15-74 anni)
- 8 Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli
- 9 Indice di criminalità predatoria (numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti)
- 10 Indice di efficienza della giustizia civile (durata media in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti nei tribunali)
- 11 Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti (in tonnellate per abitante)
- 12 Indice di abusivismo edilizio (numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni)

L'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile

Reddito medio disponibile aggiustato pro capite

L'indicatore reddito medio disponibile aggiustato *pro capite* è ottenuto sommando al reddito disponibile lordo delle famiglie - che rappresenta il valore monetario spendibile al netto di imposte e contributi - la valutazione monetaria dei servizi forniti in natura alle famiglie dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni sociali senza fini di lucro (essenzialmente per istruzione e sanità). Tale aggregato, definito "reddito disponibile aggiustato" (RDA), è successivamente diviso per il numero totale di persone residenti in Italia, ottenendo così il reddito disponibile aggiustato *pro capite* (in valori nominali in euro).

Figura 9 - Reddito disponibile aggiustato *pro capite* - anni 2005-2017 (valori nominali in euro)*



Fonte: Istat

(*) Il dato per il 2017 è provvisorio.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

Dopo la crescita antecedente alla crisi del 2008, l'indicatore, declinante (con l'eccezione del 2011) nel successivo quadriennio, si stabilizza nel triennio 2012-2014, per poi tornare a crescere a partire dal 2015.

Il trend crescente dell'RDA *pro capite* nominale per gli anni 2015-2017 suggerisce che la ripresa economica e l'aumento dell'occupazione, nonché misure di politica economica quali il c.d. "bonus 80 euro" e gli interventi di stimolo all'occupazione (ad es. sgravi contributivi sulle assunzioni attuati a partire dal 2015) hanno avuto un effetto positivo sull'RDA *pro capite*. Per quanto riguarda il periodo 2018-2021, le previsioni indicano la

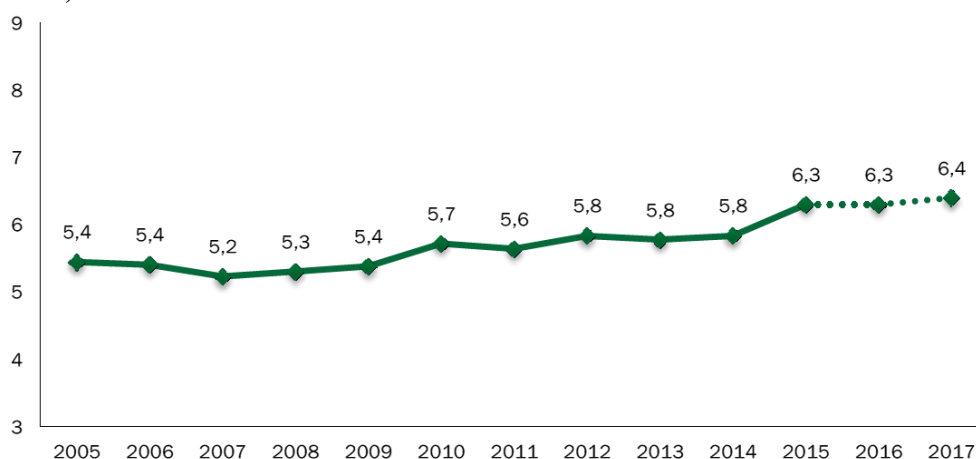
continuazione di una dinamica positiva, che al 2021 produrrebbe un incremento del 10,3% rispetto al 2017 (per il quadro previsionale, consultare la Tabella 12).

Indice di disuguaglianza del reddito disponibile

Tale indice monitora la dimensione distributiva delle risorse monetarie e rientra nella misurazione della performance occupazionale e sociale dei Paesi membri dell'Unione europea, a seguito dell'adozione del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali. In sostanza fornisce un'informazione sulla distanza in termini di reddito tra i più agiati e i più poveri e tiene conto della diversa composizione familiare poiché considera i redditi equivalenti.

La Figura 10 riporta la serie storica del rapporto interquintilico e mostra il rapido peggioramento dell'indice a seguito della crisi iniziata nel 2008.

Figura 10 - Indice di disuguaglianza del reddito disponibile - anni 2005-2017* (valori assoluti)



Fonte: Istat

(*) Il dato per il 2016 e il 2017 è provvisorio.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

A livello territoriale, la disuguaglianza assume maggiore rilievo al Sud, mentre la variabilità dell'indice e la tendenza all'aumento si riscontrano sia nel Mezzogiorno che nel centro Italia.

Le previsioni sull'indice di disuguaglianza del reddito disponibile nel periodo 2018-2021 mostrano un miglioramento rispetto al 2017, con un valore che dovrebbe attestarsi a 6,2 per l'intero triennio 2019-2021. Tale andamento riflette l'evoluzione dei redditi, la dinamica dell'occupazione e il Reddito di Inclusione (ReI) (per il quadro previsionale, consultare la Tabella 12).

Indice di povertà assoluta

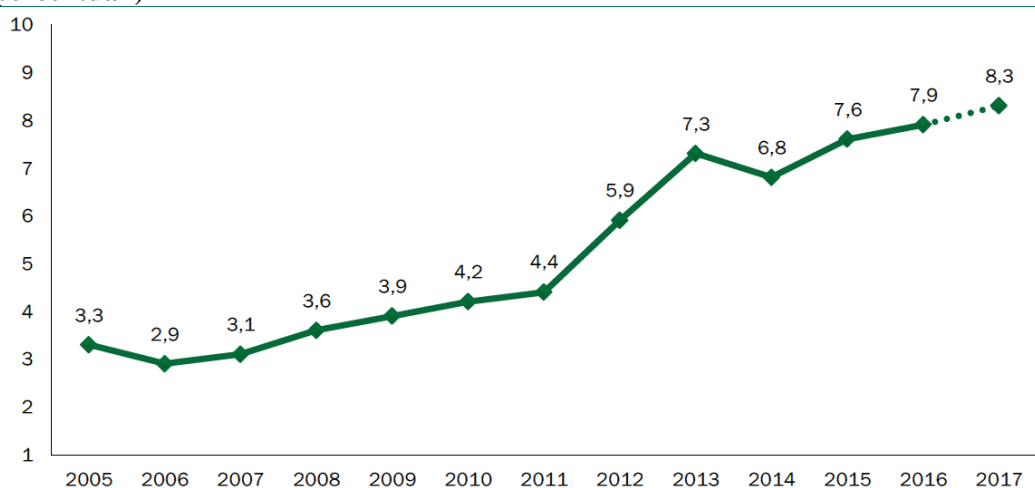
Tale indicatore completa il set di quelli volti a monitorare il dominio "benessere economico". In quanto calcolato sulla spesa per consumi fornisce una misurazione più diretta, rispetto ad una calcolata sul reddito corrente, delle risorse a disposizione dell'individuo durante il corso della vita. La spesa per consumi coglie, inoltre, le scelte effettive di allocazione delle risorse e non solo il potenziale di spesa rappresentato dal reddito.

La Figura 11 riporta la serie storica dell'incidenza della povertà assoluta in Italia, a livello individuale, per gli anni 2005-2017. Fin dal 2007 il tasso di povertà assoluta ha registrato una tendenza al rialzo, proseguita nell'ultimo biennio, coinvolgendo quasi 5 milioni di soggetti.

Con riferimento alla disaggregazione per sesso il confronto tra l'andamento degli indici negli anni 2005-2013 e quello negli anni 2014-2016 suggerisce un ribaltamento della situazione: prima del 2014 l'incidenza di povertà assoluta è più alta per le femmine rispetto ai maschi (ad eccezione del 2012), mentre nel biennio 2014-2015 si registrano valori più elevati per i maschi. Non emergono apprezzabili differenze nel 2016.

La disaggregazione per classi di età dell'incidenza della povertà assoluta per il periodo 2005-2016 mette in luce il verificarsi di un ribaltamento della situazione per le classi di età più estreme a partire dal 2010 e una tendenza decrescente dei livelli di povertà assoluta al crescere dell'età a partire dal 2012.

Figura 11 - Persone in condizione di povertà assoluta - anni 2005-2017* (valori percentuali)



Fonte: Istat

(*) Il dato per il 2017 è provvisorio.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

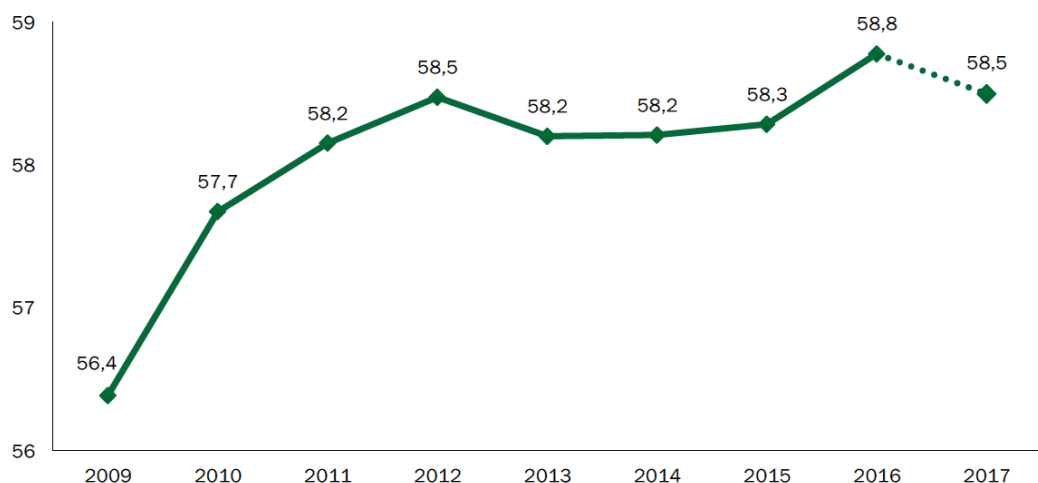
Per quanto riguarda la disaggregazione su base territoriale, per tutto il periodo considerato i livelli di povertà assoluta sono più alti nel Mezzogiorno, ma tra il 2014 e il 2016 l'aumento più pronunciato nei livelli di povertà si registra nel Centro (da 5,5 a 7,3 per cento), seguito dal Nord (da 5,7 a 6,7 per cento), mentre più contenuto è l'incremento registrato nel Mezzogiorno (da 9,0 a 9,8 per cento).

Speranza di vita in buona salute alla nascita

La speranza di vita in buona salute monitora il dominio "salute" del benessere insieme all'eccesso di peso e la sua stima viene effettuata mediante un riproporzionamento del totale degli anni vissuti alle diverse età (calcolati nella tavola di mortalità) sulla base della proporzione di persone che hanno dichiarato di sentirsi bene o molto bene al quesito sulla salute percepita rilevato nell'indagine "Aspetti della vita quotidiana". Il DEF afferma che l'indicatore ha la caratteristica della robustezza ed è in grado di descrivere un obiettivo politico cruciale, risultando più sensibile della speranza di vita o della mortalità alle politiche pubbliche.

La serie, disponibile per il periodo 2009-2015, suggerisce un andamento quasi costantemente crescente, a parte un declino fra il 2012 e il 2013. Nel triennio 2015-2017 si è registrato un andamento più irregolare, che comunque ha confermato la tendenza al miglioramento dell'indice in esame.

Figura 12 - Speranza di vita in buona salute alla nascita - anni 2009-2017* (numero medio di anni)



Fonte: Istat

(*) Per il 2017 si tratta di un dato provvisorio, basato sulla stima della speranza di vita 2017 e la prevalenza media della buona salute percepita relativa agli anni 2014-2016.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

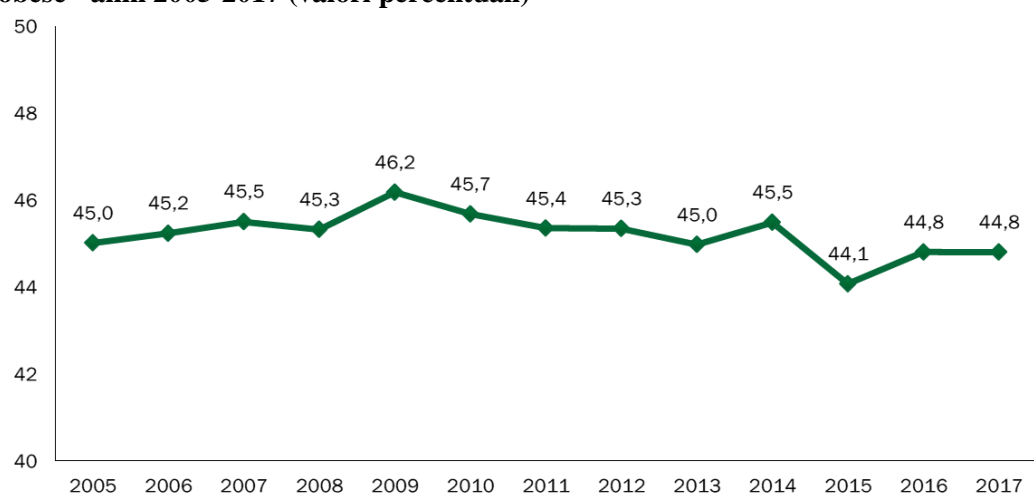
Se si considerano i valori disaggregati per sesso, in tutto il periodo 2009-2016 i maschi mostrano un valore dell'indicatore più alto di quello delle femmine, anche se la tendenza al miglioramento nel periodo considerato è più accentuata per queste ultime.

Analizzando la disaggregazione territoriale, il Mezzogiorno presenta valori dell'indicatore costantemente inferiori rispetto a quelli del Nord e del Centro nel periodo 2009-2016, ma tutte le ripartizioni mostrano comunque un incremento dell'indicatore tra il 2009 e il 2016, con la sola eccezione del Centro, limitatamente al periodo fra il 2015 e il 2016.

Eccesso di peso

L'eccesso di peso, insieme alla speranza di vita in buona salute alla nascita, monitora il dominio "salute" del benessere. Nello specifico l'indicatore eccesso di peso è una misura della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione. Tra il 2005 e il 2014 la quota di popolazione con più di 18 anni che presenta eccesso di peso è relativamente stabile: il valore dell'indicatore oscilla intorno al 45%, con l'eccezione del 2009 quando raggiunge il 46,2%. Nel 2015, per la prima volta, l'indicatore scende sotto il 45% registrando una contrazione di 1,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Nel 2016-2017 la quota di individui che presentano eccesso di peso ammonta al 44,8% della popolazione maggiorenne residente in Italia, in aumento di 0,7 punti percentuali rispetto al 2015.

Figura 13 - Proporzione standardizzata di persone di 18 anni o più in sovrappeso o obese - anni 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

All'interno della popolazione maschile l'incidenza dell'eccesso di peso risulta significativamente più elevata che all'interno della popolazione femminile, anche se gli andamenti parzialmente differenti degli ultimi anni hanno ridotto di circa 1,5 p.p. il gap fra maschi e femmine.

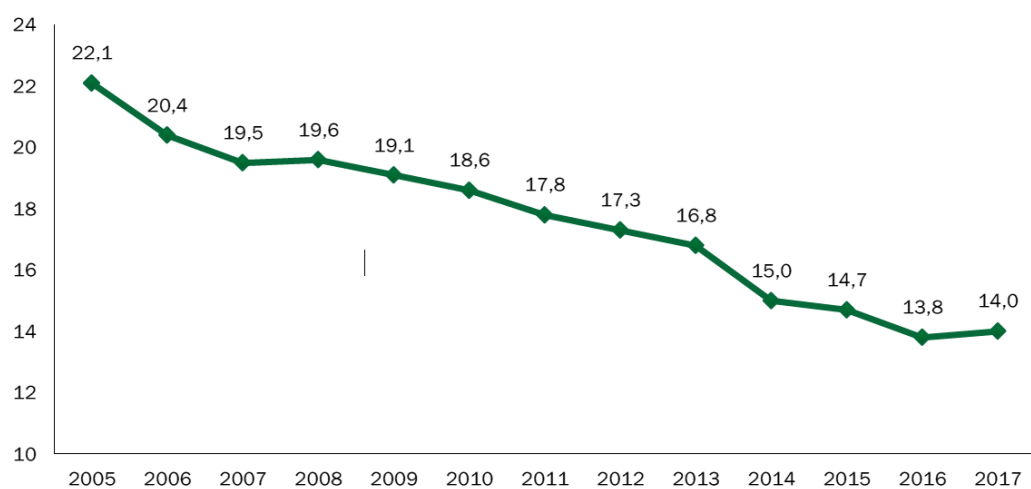
A livello territoriale l'eccesso di peso viene maggiormente osservato nel Mezzogiorno. Si segnala che le opposte e simmetriche tendenze registrate nel Nord e nel Centro hanno condotto il Settentrione a superare il Centro in termini di incidenza dell'eccesso di peso.

Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione

L'indicatore di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione monitora il dominio "istruzione e formazione" del benessere. Oltre a costituire una misura *target* della strategia Europa 2020, in base alla quale si prevede di ridurre la quota di abbandoni scolastici precoci al di sotto del 16% per l'Italia, l'indicatore rientra fra quelli adottati per il monitoraggio della performance occupazionale e sociale dei Paesi membri dell'Unione europea, a seguito dell'adozione del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali.

Dalla Figura 14 emerge un *trend* decrescente del tasso di abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione per tutto il periodo 2005-2017 (con un lieve rallentamento tra 2007-2008 e 2016-2017) e già dal 2014 il valore raggiunto dall'indicatore è migliore del target previsto dalla strategia Europa 2020. L'ulteriore riduzione dell'ultimo triennio conduce l'indicatore ad attestarsi sul 14%.

Figura 14 - Persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inseriti in un programma di formazione - anni 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

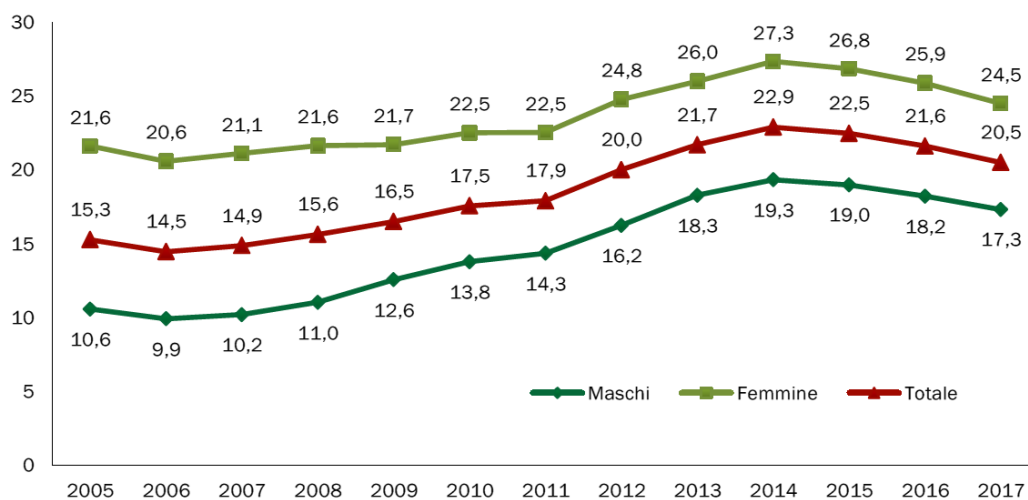
La disaggregazione per sesso segnala tassi di abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione più bassi per le femmine rispetto ai maschi, anche se il gap ha registrato una riduzione di 2 punti percentuali rispetto al 2005.

A livello territoriale, si osserva che soltanto il Mezzogiorno non raggiunge il target previsto dalla strategia 2020, pur registrando anch'esso un declino del tasso di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, sia pur meno pronunciato di quello riscontrato nel Centro-Nord, che peraltro già partiva da livelli più favorevoli.

Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere

L'indicatore tasso di mancata partecipazione al lavoro (TMP) monitora il dominio "lavoro e conciliazione dei tempi di vita" del benessere insieme al rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli. Tale indicatore (TMP) viene presentato sia in forma aggregata sia disaggregando tra femmine e maschi, il che appare necessario alla luce delle notevoli differenze di genere in tale dominio. È resa disponibile anche la disaggregazione per classi d'età, per ripartizione territoriale e per regione.

Figura 15 - Tasso di mancata partecipazione al lavoro - anni 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

La Figura 7 riporta la serie storica del TMP, sia totale che per genere, per gli anni 2005-2017. Il TMP presenta andamenti molto simili per i maschi e per le femmine, anche se si è registrato un restringimento del gap esistente,

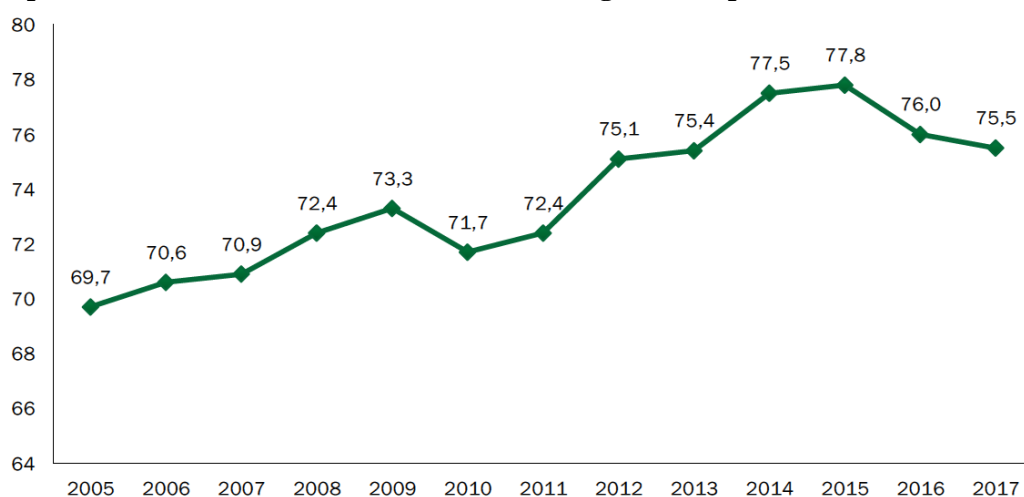
sfavorevole a queste ultime. Le ragioni della più recente riduzione del TMP sono individuate dal DEF negli interventi sul mercato del lavoro che hanno incentivato l'occupazione, in particolare per alcune categorie di soggetti, e promosso specifiche tipologie di lavoro. Le condizioni del mercato del lavoro dovrebbero continuare a migliorare, portando il TMP totale a ridursi di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2017 al termine del periodo di previsione nel 2021 (per il quadro previsionale, consultare la Tabella 12).

Per quanto riguarda la disaggregazione su base territoriale si osserva, in generale, un andamento del TMP simile a quello verificatosi a livello nazionale in tutte le ripartizioni, con la sola eccezione del 2007 nella ripartizione Centro dove si registra una contrazione dell'indicatore e non un aumento. Si rileva inoltre un livello costantemente più elevato nel Mezzogiorno per tutto il periodo considerato, anche se tale territorio ha conosciuto nel 2014-2016 la maggiore riduzione dell'indicatore.

Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli

Il rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli monitora la dimensione "lavoro e conciliazione dei tempi di vita" del benessere insieme al tasso di mancata partecipazione al lavoro. La possibilità di conciliare il lavoro retribuito con i lavori di cura familiare rappresenta anche una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi di *welfare*.

Figura 16 - Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli (valori percentuali)



Fonte: Istat

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

L'indicatore mostra un andamento crescente tra il 2005 e il 2009, presentando poi una riduzione nel 2010. Nel periodo 2011-2014 si registra ancora un incremento, pari a 5,1 punti percentuali. Nel triennio 2015-2017 l'indicatore presenta invece una riduzione, pari a 2,3 punti percentuali.

Se si considera la disaggregazione territoriale si può notare come nel Mezzogiorno siano presenti valori dell'indicatore più bassi rispetto al Centro e al Nord per tutto il periodo considerato. Per tutte le fasce d'età si è avuto un incremento dell'indicatore tra il 2005 e il 2015, particolarmente significativa (10,6 p.p.) per la fascia 35-44 anni, ed una riduzione nel biennio 2015-2016.

Indice di criminalità predatoria

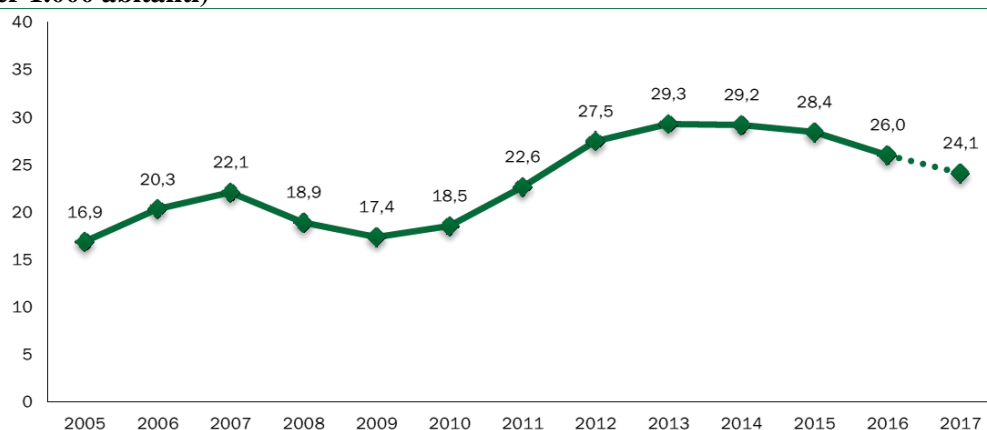
L'indicatore di criminalità predatoria monitora il dominio "sicurezza" ed è composto da tre sotto-indicatori:

1. furti in abitazione, calcolato come numero di vittime di furti in abitazione per 1000 famiglie;
2. borseggi, calcolato come numero vittime di borseggi per 1000 abitanti;
3. rapine, calcolato come numero vittime di rapine per 1000 abitanti.

I tre sotto-indicatori sono opportunamente aggregati al fine di fornire una singola misura di criminalità predatoria.

La Figura 17 riporta la serie storica dell'indice di criminalità predatoria per il periodo 2005-2017.

Figura 17 - Indice di criminalità predatoria - anni 2005-2017* (numero di vittime per 1.000 abitanti)



Fonte: Istat. Elaborazione su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) e dati dell'indagine sulla Sicurezza dei cittadini (Istat)

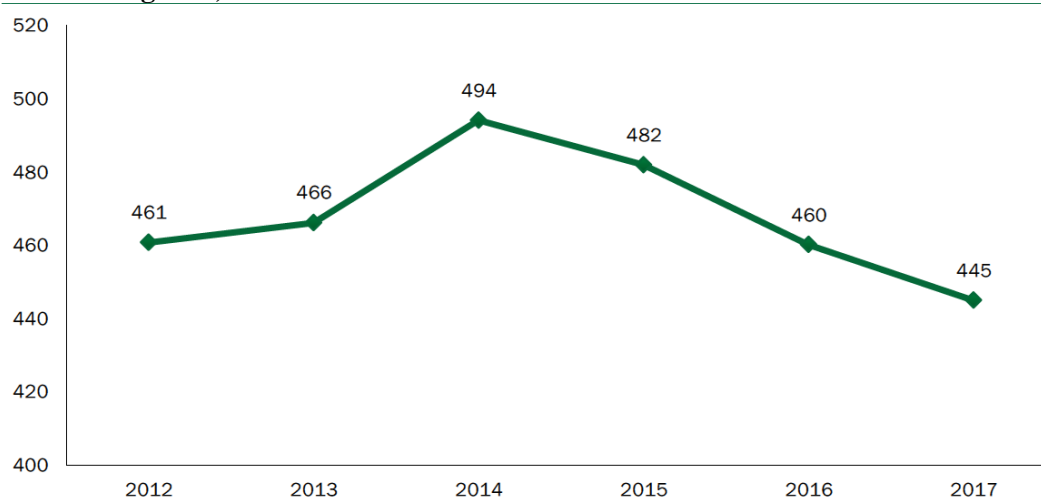
(*) Per il 2017 si tratta di un dato provvisorio.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

Indice di efficienza della giustizia civile

L'indice di efficienza della giustizia civile monitora il dominio "politica e istituzioni" del benessere. Nel periodo 2012-2014 si è verificato un aumento dell'indicatore del 7,2%, pari ad un incremento di 33 giorni nella durata media effettiva dei procedimenti oggetto di analisi (Figura 18). Nel triennio 2015-2017 l'indice registra un miglioramento, scendendo del 7,7% e portando pertanto la durata media effettiva dei procedimenti presso i tribunali ordinari ad un livello lievemente inferiore a quello registrato nel 2012. I dati sono costantemente e significativamente peggiori per il Mezzogiorno, che tuttavia ha fatto registrare la più cospicua riduzione nel periodo 2014-2016.

Figura 18 - Indice di efficienza della giustizia civile - anni 2012-2017 (durata media effettiva in giorni)



Fonte: Istat - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

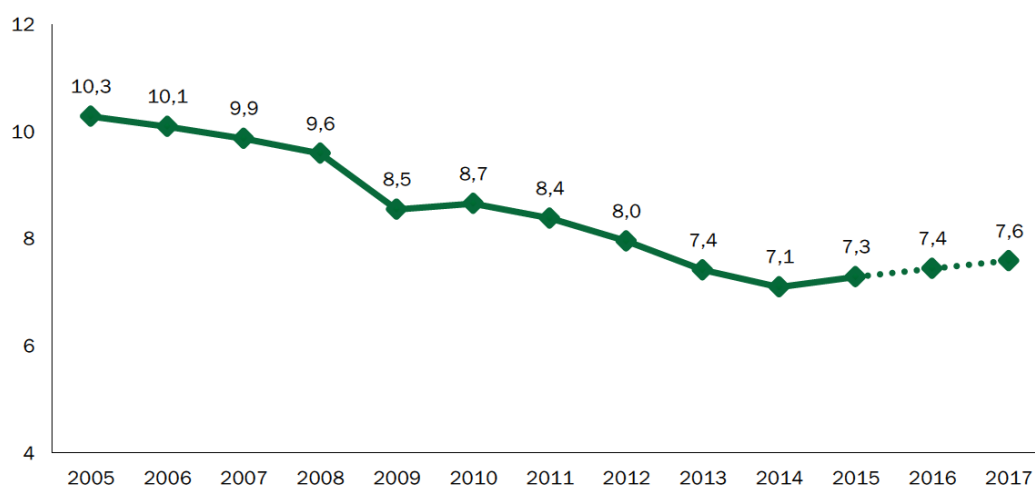
Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti¹²

L'indicatore emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti monitora il dominio "ambiente" del benessere ed è incluso anche nella strategia Europa 2020, misurando, in via indiretta, la sostenibilità in termini di rischio di cambiamenti climatici.

La produzione complessiva di gas clima alteranti è scesa dalle 598.000 tonnellate del 2005 alle 442.000 tonnellate del 2015. Tale andamento è condiviso da tutti i settori economici e dalle famiglie, in particolare queste ultime e i servizi hanno registrato le variazioni percentuali più robuste.

Nel 2015 e nel 2016, con la ripresa dell'economia (particolarmente accentuata nel settore dei trasporti), si assiste ad un ribaltamento di tale tendenza poiché tutti i settori economici e le famiglie contribuiscono positivamente alla crescita delle emissioni complessive, in particolare nel 2015 il contributo maggiore è dato dal settore industria e nel 2016 dalle famiglie.

Figura 19 - Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti *pro capite* - anni 2005-2017* (tonnellate *pro capite*)



Fonte: Istat, EUROSTAT

(*) 2016: Stima Eurostat; 2017: Stima Istat.

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

¹² I dati dell'allegato BES non sono confrontabili con quelli dell'allegato Kyoto. Per la stima dell'indicatore delle emissioni di CO₂ equivalenti dell'Allegato BES 2017 è stata utilizzata una base dati differente da quella impiegata nel presente Allegato. In particolare, come riportato nel Rapporto BES 2017 dell'Istat, esistono due metodi di contabilizzazione delle emissioni. Il primo è basato sul territorio nazionale ed è utilizzato dalle principali convenzioni internazionali, quali ad esempio l'UNFCCC, e per la predisposizione della "Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra". Inoltre, i dati rilevati secondo tale metodo sono stati impiegati anche per le elaborazioni contenute nell'Allegato BES 2017. Il secondo metodo, invece, coerente con i principi e gli standard dei conti economici nazionali, adotta come riferimento le unità residenti ed è utilizzato nel presente Allegato.

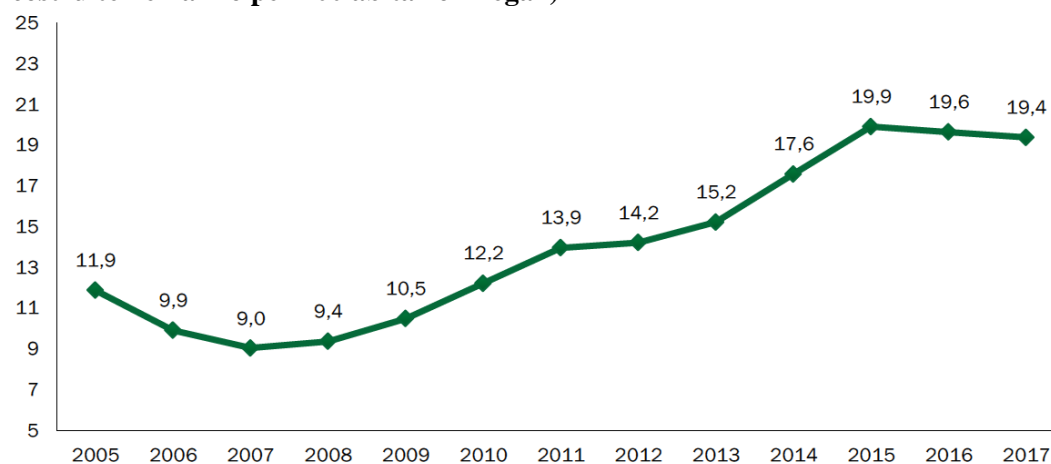
Le stime per il futuro mostrano un lieve decremento nel biennio 2018-2019, seguito da una successiva stabilizzazione del valore sul livello attinto nel 2019. Tale andamento viene ricondotto anche alle politiche adottate con la legge di bilancio 2018, quali, ad esempio, la proroga al 31 dicembre 2018 della detrazione al 65% delle spese per interventi di riqualificazione energetica (ecobonus) (per il quadro previsionale, consultare la Tabella 12).

Indice di abusivismo edilizio

L'indice di abusivismo edilizio monitora il dominio "paesaggio e patrimonio culturale" del benessere e fornisce una misura diretta del deterioramento del paesaggio, rappresentando anche una *proxy* del rispetto della legge nell'utilizzazione del territorio e costituendo un'accettabile approssimazione del fenomeno del consumo di suolo, per la cui misurazione non si dispone tuttora di dati di qualità adeguata.

La Figura 12 riporta la serie storica dell'indice di abusivismo edilizio per il periodo 2005-2017; dal 2005 al 2015 si osserva un aumento dell'indice che passa da 11,9 a 19,9 abitazioni abusive per ogni 100 abitazioni legali costruite annualmente. Nel triennio 2015-2017 si registra una contenuta riduzione dell'indice che scende a 19,4.

Figura 20 - Indice di abusivismo edilizio - anni 2005-2017 (abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni legali)



Fonte: Istat- Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme)

Fonte: DEF 2018, allegato "Indicatori di benessere equo e sostenibile".

La disaggregazione territoriale segnala una notevole variabilità tra le diverse ripartizioni geografiche. L'indice di abusivismo edilizio registrato al Sud e nelle Isole si mantiene su livelli sempre notevolmente più elevati rispetto a quello registrato nelle altre ripartizioni territoriali.

PARTE II – LA FINANZA PUBBLICA

1. GLI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Il Documento di economia e finanza riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2017.

Le tabelle di seguito riportate espongono quindi i dati del DEF riferiti al consuntivo dell'esercizio 2017 e alle previsioni 2018-2021. In alcune tavole, in corrispondenza dei dati esposti nel DEF, sono riportati anche i consuntivi degli esercizi 2015 e 2016.

Limitatamente al consuntivo 2017 e alle previsioni per il triennio 2018-2020 sono presentati, inoltre, elementi di raffronto con le precedenti stime formulate nella [Nota tecnico illustrativa della legge di bilancio 2018 \(NTI\)](#)¹³.

Per quanto riguarda i dati riferiti al consuntivo 2017, le informazioni tratte dal DEF e riportate nelle tabelle che seguono tengono conto dell'aggiornamento dei dati di preconsuntivo diffusi dall'ISTAT con i comunicati "[PIL e indebitamento AP](#)", del 1° marzo 2018, e "[IV trimestre 2016 - Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche](#)", del 4 aprile 2018.

Si evidenzia che il secondo comunicato include importanti revisioni rispetto al comunicato di marzo, dovute soprattutto all'introduzione della contabilizzazione degli effetti per l'anno 2017 delle misure relative a Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e a Veneto Banca S.p.A.

Per elementi di dettaglio circa l'impatto attribuito, ai fini dell'indebitamento netto, alle operazioni sulle banche realizzate nel 2017, si rinvia all'apposito approfondimento contenuto al punto 1.1, riferito ai dati di consuntivo 2017 sull'indebitamento netto.

Oltre a tener conto degli interventi nel settore bancario, il comunicato di aprile ha aggiornato le stime del conto economico delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2017 sulla base, come di consueto, delle informazioni rese disponibili dopo la chiusura delle precedenti stime.

L'Istituto nazionale ha inoltre diffuso le revisioni delle stime del PIL per il biennio 2015-2016 nonché le revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il triennio 2014-2016.

¹³ Ai fini delle analisi contenute nel presente dossier si utilizza la NTI aggiornata in base al testo approvato della legge di bilancio per il 2017, resa disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato.

● **Tabelle dati DEF e confronti con Nota tecnico-illustrativa 2018**

Tabella 13 - Conto economico della PA a legislazione vigente

(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	162.072	163.896	164.007	170.990	169.687	169.239	169.439
Consumi intermedi	133.712	137.017	140.174	141.601	142.538	144.260	146.576
Prestazioni sociali	332.792	336.354	342.072	350.780	358.880	368.730	377.650
<i>Pensioni</i>	258.897	260.869	264.033	269.660	275.180	283.830	292.130
<i>Altre prestazioni sociali</i>	73.895	75.485	78.039	81.120	83.700	84.900	85.520
Altre uscite correnti	65.308	68.223	62.032	64.373	66.927	66.725	67.423
Totale spese correnti netto interessi	693.884	705.490	708.285	727.744	738.032	748.954	761.088
Interessi passivi	68.018	66.440	65.641	62.536	63.004	65.466	68.313
Totale spese correnti	761.902	771.930	773.926	790.280	801.036	814.420	829.401
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	111.240	112.372	113.599	115.818	116.382	118.572	120.849
Totale spese in conto capitale	69.272	57.521	65.673	57.541	59.783	58.184	57.367
Investimenti fissi lordi	37.271	35.679	33.683	34.531	36.528	38.531	40.040
Contributi agli investimenti	15.943	14.207	13.387	13.978	14.555	12.560	11.165
Altre spese in conto capitale	16.058	7.635	18.603	9.032	8.700	7.093	6.162
Totale spese netto interessi	763.156	763.011	773.958	785.285	797.815	807.138	818.455
Totale spese finali	831.174	829.451	839.599	847.821	860.819	872.604	886.768
ENTRATE							
Tributarie	494.671	496.726	502.621	509.981	530.779	550.078	562.570
<i>Imposte dirette</i>	243.255	248.264	250.477	253.577	255.960	262.035	269.127
<i>Imposte indirette</i>	250.202	243.097	249.922	255.539	273.943	287.156	292.546
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.214	5.365	2.222	865	876	887	897
Contributi sociali	219.065	220.632	226.244	235.937	242.997	247.869	253.593
<i>Contributi sociali effettivi</i>	215.126	216.678	222.264	231.973	238.953	243.743	249.397
<i>Contributi sociali figurativi</i>	3.939	3.954	3.980	3.964	4.044	4.126	4.196
Altre entrate correnti	69.232	69.013	68.460	70.618	69.682	70.359	70.898
Totale entrate correnti	781.754	781.006	795.103	815.671	842.582	867.419	886.164
Entrate in conto capitale non tributarie	5.639	1.442	2.583	3.131	3.242	3.627	3.635
Totale entrate finali	788.607	787.813	799.908	819.667	846.700	871.933	890.696
<i>Pressione fiscale</i>	43,2	42,7	42,5	42,2	42,5	42,5	42,3
Saldo primario	25.451	24.802	25.950	34.382	48.885	64.795	72.241
Saldo di parte corrente	19.852	9.076	21.177	25.391	41.546	52.999	56.763
Indebitamento netto	-42.567	-41.638	-39.691	-28.154	-14.119	-671	3.928
PIL nominale	1.652.622	1.680.948	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 14 - Conto economico della PA a legislazione vigente

(% del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,8	9,6	9,7	9,3	9,0	8,8
Consumi intermedi	8,1	8,2	8,2	8,0	7,8	7,7	7,6
Prestazioni sociali	20,1	20,0	19,9	19,9	19,7	19,6	19,6
<i>Pensioni</i>	15,7	15,5	15,4	15,3	15,1	15,1	15,1
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,5	4,4
Altre uscite correnti	4,0	4,1	3,6	3,6	3,7	3,6	3,5
Totale spese correnti netto interessi	42,0	42,0	41,3	41,2	40,5	39,9	39,5
Interessi passivi	4,1	4,0	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Totale spese correnti	46,1	45,9	45,1	44,7	44,0	43,4	43,0
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	6,7	6,7	6,6	6,6	6,4	6,3	6,3
Totale spese in conto capitale	4,2	3,4	3,8	3,3	3,3	3,1	3,0
Investimenti fissi lordi	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1
Contributi agli investimenti	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6
Altre spese in conto capitale	1,0	0,5	1,1	0,5	0,5	0,4	0,3
Totale spese netto interessi	46,2	45,4	45,1	44,5	43,8	43,0	42,4
Totale spese finali	50,3	49,3	48,9	48,0	47,2	46,5	46,0
ENTRATE							
Tributarie	29,9	29,6	29,3	28,9	29,1	29,3	29,2
<i>Imposte dirette</i>	14,7	14,8	14,6	14,4	14,0	14,0	14,0
<i>Imposte indirette</i>	15,1	14,5	14,6	14,5	15,0	15,3	15,2
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,3	13,1	13,2	13,4	13,3	13,2	13,1
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,0	12,9	12,9	13,1	13,1	13,0	12,9
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7
Totale entrate correnti	47,3	46,5	46,3	46,2	46,2	46,2	45,9
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	47,7	46,9	46,6	46,4	46,5	46,4	46,2
<i>Pressione fiscale</i>	43,2	42,7	42,5	42,2	42,5	42,5	42,3
Saldo primario	1,5	1,5	1,5	1,9	2,7	3,4	3,7
Saldo di parte corrente	1,2	0,5	1,2	1,4	2,3	2,8	2,9
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 15 - Conto economico della PA a legislazione vigente – variazioni rispetto all’anno precedente

(milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	1.824	111	6.983	-1.303	-448	200
Consumi intermedi	3.305	3.157	1.427	937	1.722	2.316
Prestazioni sociali	3.562	5.718	8.708	8.100	9.850	8.920
<i>Pensioni</i>	1.972	3.164	5.627	5.520	8.650	8.300
<i>Altre prestazioni sociali</i>	1.590	2.554	3.081	2.580	1.200	620
Altre uscite correnti	2.915	-6.191	2.341	2.554	-202	698
Totale spese correnti netto interessi	11.606	2.795	19.459	10.288	10.922	12.134
Interessi passivi	-1.578	-799	-3.105	468	2.462	2.847
Totale spese correnti	10.028	1.996	16.354	10.756	13.384	14.981
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	1.132	1.227	2.219	564	2.190	2.277
Totale spese in conto capitale	-11.751	8.152	-8.132	2.242	-1.599	-817
Investimenti fissi lordi	-1.592	-1.996	848	1.997	2.003	1.509
Contributi agli investimenti	-1.736	-820	591	577	-1.995	-1.395
Altre spese in conto capitale	-8.423	10.968	-9.571	-332	-1.607	-931
Totale spese netto interessi	-145	10.947	11.327	12.530	9.323	11.317
Totale spese finali	-1.723	10.148	8.222	12.998	11.785	14.164
ENTRATE						
Tributarie	2.055	5.895	7.360	20.798	19.299	12.492
<i>Imposte dirette</i>	5.009	2.213	3.100	2.383	6.075	7.092
<i>Imposte indirette</i>	-7.105	6.825	5.617	18.404	13.213	5.390
<i>Imposte in c/capitale</i>	4.151	-3.143	-1.357	11	11	10
Contributi sociali	1.567	5.612	9.693	7.060	4.872	5.724
<i>Contributi sociali effettivi</i>	1.552	5.586	9.709	6.980	4.790	5.654
<i>Contributi sociali figurativi</i>	15	26	-16	80	82	70
Altre entrate correnti	-219	-553	2.158	-936	677	539
Totale entrate correnti	-748	14.097	20.568	26.911	24.837	18.745
Entrate in conto capitale non tributarie	-4.197	1.141	548	111	385	8
Totale entrate finali	-794	12.095	19.759	27.033	25.233	18.763
<i>Pressione fiscale</i>	-0,5	-0,2	-0,2	0,2	0,0	-0,2
Saldo primario	-649	1.148	8.432	14.503	15.910	7.446
Saldo di parte corrente	-10.776	12.101	4.214	16.155	11.453	3.764
Indebitamento netto	929	1.947	11.537	14.035	13.448	4.599
PIL nominale	28.326	35.987	49.306	56.311	55.653	50.480

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 16 - Conto economico della PA a legislazione vigente – variazioni rispetto all’anno precedente

(% del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	1,1	0,1	4,3	-0,8	-0,3	0,1
Consumi intermedi	2,5	2,3	1,0	0,7	1,2	1,6
Prestazioni sociali	1,1	1,7	2,5	2,3	2,7	2,4
<i>Pensioni</i>	0,8	1,2	2,1	2,0	3,1	2,9
<i>Altre prestazioni sociali</i>	2,2	3,4	3,9	3,2	1,4	0,7
Altre uscite correnti	4,5	-9,1	3,8	4,0	-0,3	1,0
Totale spese correnti netto interessi	1,7	0,4	2,7	1,4	1,5	1,6
Interessi passivi	-2,3	-1,2	-4,7	0,7	3,9	4,3
Totale spese correnti	1,3	0,3	2,1	1,4	1,7	1,8
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	1,0	1,1	2,0	0,5	1,9	1,9
Totale spese in conto capitale	-17,0	14,2	-12,4	3,9	-2,7	-1,4
Investimenti fissi lordi	-4,3	-5,6	2,5	5,8	5,5	3,9
Contributi agli investimenti	-10,9	-5,8	4,4	4,1	-13,7	-11,1
Altre spese in conto capitale	-52,5	143,7	-51,4	-3,7	-18,5	-13,1
Totale spese netto interessi	0,0	1,4	1,5	1,6	1,2	1,4
Totale spese finali	-0,2	1,2	1,0	1,5	1,4	1,6
ENTRATE						
Tributarie	0,4	1,2	1,5	4,1	3,6	2,3
Imposte dirette	2,1	0,9	1,2	0,9	2,4	2,7
Imposte indirette	-2,8	2,8	2,2	7,2	4,8	1,9
Imposte in c/capitale	341,9	-58,6	-61,1	1,3	1,3	1,1
Contributi sociali	0,7	2,5	4,3	3,0	2,0	2,3
Contributi sociali effettivi	0,7	2,6	4,4	3,0	2,0	2,3
Contributi sociali figurativi	0,4	0,7	-0,4	2,0	2,0	1,7
Altre entrate correnti	-0,3	-0,8	3,2	-1,3	1,0	0,8
Totale entrate correnti	-0,1	1,8	2,6	3,3	2,9	2,2
Entrate in conto capitale non tributarie	-74,4	79,1	21,2	3,5	11,9	0,2
Totale entrate finali	-0,1	1,5	2,5	3,3	3,0	2,2
<i>Pressione fiscale</i>		-0,5	-0,5	0,5	0,1	-0,4
Saldo primario	-2,5	4,6	32,5	42,2	32,5	11,5
Saldo di parte corrente	-54,3	133,3	19,9	63,6	27,6	7,1
Indebitamento netto	-2,2	-4,7	-29,1	-49,9	-95,2	-685,4
PIL nominale	1,7	2,1	2,9	3,2	3,1	2,7

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 17 - Conto economico della PA a legislazione vigente - Raffronto fra la Nota tecnico illustrativa (NTI) della legge di bilancio 2018 e il DEF 2018

(milioni di euro)

	Nota tecnico illustrativa LB 2018 (NTI)				DEF 2018				Differenza DEF - NTI			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	166.777	169.516	170.323	169.926	164.007	170.990	169.687	169.239	-2.770	1.474	-636	-687
Consumi intermedi	136.806	137.548	138.966	141.035	140.174	141.601	142.538	144.260	3.368	4.053	3.572	3.225
Prestazioni sociali	343.850	353.554	362.775	371.943	342.072	350.780	358.880	368.730	-1.778	-2.774	-3.895	-3.213
Pensioni	264.610	270.794	278.321	286.673	264.033	269.660	275.180	283.830	-577	-1.134	-3.141	-2.843
Altre prestazioni sociali	79.240	82.760	84.454	85.270	78.039	81.120	83.700	84.900	-1.201	-1.640	-754	-370
Altre uscite correnti	67.732	67.921	69.043	68.566	62.032	64.373	66.927	66.725	-5.700	-3.548	-2.116	-1.841
Totale spese correnti netto interessi	715.164	728.538	741.106	751.470	708.285	727.744	738.032	748.954	-6.879	-794	-3.074	-2.516
Interessi passivi	65.866	63.480	64.332	66.611	65.641	62.536	63.004	65.466	-225	-944	-1.328	-1.145
Totale spese correnti	781.030	792.018	805.438	818.081	773.926	790.280	801.036	814.420	-7.104	-1.738	-4.402	-3.661
Totale spese in conto capitale	62.520	59.157	61.684	59.116	65.673	57.541	59.783	58.184	3.153	-1.616	-1.901	-932
Investimenti fissi lordi	35.528	36.608	38.804	38.866	33.683	34.531	36.528	38.531	-1.845	-2.077	-2.276	-335
Contributi agli investimenti	16.289	14.797	17.428	16.125	13.387	13.978	14.555	12.560	-2.902	-819	-2.873	-3.565
Altre spese in conto capitale	10.702	7.752	5.451	4.125	18.603	9.032	8.700	7.093	7.901	1.280	3.249	2.968
Totale spese netto interessi	777.684	787.695	802.790	810.585	773.958	785.285	797.816	807.138	-3.726	-2.410	-4.974	-3.447
Totale spese finali	843.550	851.175	867.122	877.196	839.599	847.821	860.819	872.604	-3.951	-3.354	-6.303	-4.592
ENTRATE												
Tributarie	504.487	511.706	530.499	547.421	502.621	509.981	530.779	550.078	-1.866	-1.725	280	2.657
Imposte dirette	250.457	251.010	252.566	257.612	250.477	253.577	255.960	262.035	20	2.567	3.394	4.423
Imposte indirette	252.220	259.821	277.050	288.917	249.922	255.539	273.943	287.156	-2.298	-4.282	-3.107	-1.761
Imposte in c/capitale	1.810	875	883	892	2.222	865	876	887	412	-10	-7	-5
Contributi sociali	226.185	234.394	242.985	248.029	226.244	235.937	242.997	247.869	59	1.543	12	-160
Contributi sociali effettivi	222.292	230.424	238.940	243.911	222.264	231.973	238.953	243.743	-28	1.549	13	-168
Contributi sociali figurativi	3.893	3.970	4.045	4.118	3.980	3.964	4.044	4.126	87	-6	-1	8
Altre entrate correnti	72.461	73.212	73.473	74.394	68.460	70.618	69.682	70.359	-4.001	-2.594	-3.791	-4.035
Totale entrate correnti	801.323	818.437	846.074	868.952	795.103	815.671	842.582	867.419	-6.220	-2.766	-3.492	-1.533
Entrate in conto capitale non tributarie	3.989	3.653	3.887	3.819	2.583	3.131	3.242	3.627	-1.406	-522	-645	-192
Totale entrate finali	807.122	822.965	850.844	873.663	799.908	819.667	846.700	871.933	-7.214	-3.298	-4.144	-1.730
Pressione fiscale	42,6	42,1	42,2	42,0	42,5	42,2	42,5	42,5	-0,1	0,1	0,2	0,5
Saldo primario	29.438	35.270	48.054	63.077	25.950	34.382	48.885	64.795	-3.488	-888	831	1.718
in percentuale del PIL	1,7	2,0	2,6	3,3	1,5	1,9	2,7	3,4				
Saldo di parte corrente	20.293	26.419	40.636	50.871	21.177	25.391	41.546	52.999	884	-1.028	910	2.128
in percentuale del PIL	1,2	1,5	2,2	2,7	1,2	1,4	2,3	2,8				
Indebitamento netto	-36.428	-28.210	-16.278	-3.534	-39.691	-28.154	-14.119	-671	-3.263	56	2.159	2.863
in percentuale del PIL	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2	-2,3	-1,6	-0,8	0,0				
PIL nominale	1.716.475	1.770.276	1.830.791	1.893.533	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	460	-4.035	-8.239	-15.328

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

1.1. Il consuntivo 2017

1.1.1. L'indebitamento netto

I dati riferiti all'ultimo esercizio concluso, resi noti dall'ISTAT¹⁴, attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il 2017** pari, in valore assoluto, a 39.691 milioni, corrispondente al **2,3 per cento del Pil**.

Al netto degli interventi sul settore bancario, che, secondo le indicazioni del DEF incidono per circa lo 0,4 per cento del Pil, l'indebitamento netto si attesterebbe all'**1,9 per cento del Pil** (sul punto si rinvia al successivo approfondimento).

Per quanto attiene al confronto con le precedenti stime, si evidenzia che la **NTI 2018** prevedeva un indebitamento netto pari al 2,1 per cento in termini di Pil. La stima è stata poi aggiornata all'1,9 per cento con la Comunicazione Istat del 1° marzo 2018. A seguito della riclassificazione, operata dal medesimo Istituto il 4 aprile 2018 - sulla base delle indicazioni metodologiche fornite da Eurostat - dell'impatto delle misure per il settore bancario, l'indebitamento netto del 2017 si è attestato sul 2,3 per cento del Pil, valore indicato anche dal Documento in esame.

Il dato indica un **miglioramento rispetto all'anno 2016**: in tale esercizio l'indebitamento è infatti risultato pari a 41.638 milioni (2,5 per cento del Pil).

Dal confronto fra il 2017 e il 2016 emerge che hanno contribuito al predetto miglioramento sia un incremento del **saldo primario** (1,1 miliardi) sia una riduzione della **spesa per interessi** (0,8 miliardi). In termini relativi, il saldo primario è rimasto invece costante all'1,5 per cento del Pil in entrambi gli esercizi, mentre la spesa per interessi è diminuita dal 4,0 per cento del 2016 al 3,8 per cento del Pil del 2017.

Limitando l'analisi ai principali aggregati del conto economico della p.a., si rileva che al miglioramento del saldo concorre principalmente un incremento delle entrate (per 12,1 miliardi), che determina effetti più che compensativi rispetto all'incremento registrato dal lato delle spese (per 10,1 miliardi).

¹⁴ Comunicati Istat comunicati "[PIL e indebitamento AP](#)" del 1° marzo 2018 e "[TV trimestre 2016 - Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche](#)", del 4 aprile 2018.

Più in generale, estendendo il periodo di osservazione e avendo riguardo al recente andamento delle determinanti del saldo di indebitamento netto, si rileva che:

- l'avanzo primario è rimasto costante all'1,5 per cento del Pil nel 2015, nel 2016 e nel 2017, registrando comunque un miglioramento in valore assoluto (da 25,5 miliardi nel 2015 a 25,9 miliardi nel 2017);
- la spesa per interessi si attesta nel 2017 al 3,8 per cento del Pil (65,6 miliardi), riducendosi ulteriormente, sia in valore assoluto che in rapporto al Pil, rispetto al livello del 2016 (66,4 miliardi pari a 4 punti percentuali di Pil) e del 2015 (68,0 miliardi pari al 4,1 per cento del Pil).

Gli andamenti delle diverse voci di entrata e di spesa sono esaminati distintamente nei successivi capitoli.

● *Effetti sull'indebitamento netto per il 2017 degli interventi sul sistema bancario*

Nel corso della XVII legislatura il sistema bancario è stato oggetto di diversi interventi attuati dal Governo.

In particolare, con la Relazione al Parlamento presentata alle Camere (Doc. LVII-ter, n. 1), in data 19 dicembre 2016, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, il Governo ha chiesto l'autorizzazione ad emettere titoli di debito pubblico fino ad un massimo pari a **20 miliardi di euro per l'anno 2017**, per l'eventuale adozione di provvedimenti finalizzati ad assicurare la stabilità economico-finanziaria del Paese, il rafforzamento patrimoniale del sistema bancario e la protezione del risparmio. Come evidenziato dalla Relazione, tale intervento avrebbe determinato un impatto sia sul saldo netto da finanziare che sul fabbisogno (e conseguentemente sul debito pubblico): pertanto venivano modificati gli obiettivi programmatici riferiti a tali parametri. **La Relazione non evidenziava invece effetti sul saldo di indebitamento netto.** La relazione è stata approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta, il 21 dicembre¹⁵.

Fondo ex art. 24 DL 237/2016

In attuazione degli obiettivi indicati dalla Relazione, l'articolo 24 del DL n. 237 del 2016 ha, pertanto, istituito un **Fondo con una dotazione di 20 miliardi di euro per l'anno 2017** destinato alla copertura degli oneri derivanti (comma 1):

- dalle **operazioni di sottoscrizione ed acquisto di azioni** da parte del MEF per il rafforzamento patrimoniale (di cui al Capo II, artt. 13-23);

¹⁵ Alla Camera con risoluzione 6-276, al Senato con risoluzione n. 1.

- dalle **garanzie concesse dallo Stato** su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza in favore delle banche e dei gruppi bancari italiani.

Per quanto attiene all'effettivo utilizzo del Fondo, si ricorda che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (D.M. 6 aprile 2017) è stato previsto che, per l'anno 2017, il Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani, fosse così ripartito:

- la somma di **16 miliardi di euro** è stata destinata alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il loro **rafforzamento patrimoniale**;

- la somma di **4 miliardi di euro** è stata destinata alla copertura degli oneri derivanti dalle **garanzie concesse dallo Stato** su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza.

Monte Paschi di Siena

Con i decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 luglio 2017 è stata disposta l'attuazione della ricapitalizzazione di Monte Paschi di Siena (MPS) prevedendo un aumento del capitale di qualità primaria pari a circa 8,3 miliardi, così ripartito: 3,9 miliardi di azioni di nuova emissione sottoscritti dallo Stato e i rimanenti 4,5 miliardi richiesti ad azionisti e creditori subordinati (detentori di titoli convertibili in azioni), nel rispetto del principio del *burden sharing* introdotto dalla normativa europea.

Come precisato dalla **Nota di aggiornamento al DEF 2017**, lo Stato potrà acquistare una quota di quest'ultima categoria di azioni, fino a un massimo di 1,5 miliardi, per prevenire o chiudere liti relative al collocamento di questi strumenti presso la clientela non qualificata, assegnando in cambio obbligazioni con basso livello di rischio (senior) emesse dalla banca. Qualora tutti i soggetti titolari ad esercitare il diritto al rimborso lo richiedessero, l'intervento dello Stato in MPS raggiungerebbe quindi i **5,4 miliardi**. Inoltre, per favorire la vendita della tranche dei titoli senior, è prevista l'applicazione dello schema di garanzie dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS). L'**ammontare massimo** sottoscrivibile di **garanzie** è di quasi **3,3 miliardi**.

Banche venete

Con il decreto legge n. 99 del 2017, sono stati disciplinati anche l'avvio e lo svolgimento della liquidazione coatta amministrativa di **Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.** nonché le modalità e le condizioni delle misure di sostegno alle stesse. Il decreto legge e la relazione tecnica ad esso allegata non fornivano una stima puntuale degli oneri derivanti dal provvedimento, ma disponevano (articolo 9) che le operazioni previste sarebbero state finanziate "a valere e nei limiti" delle

disponibilità del Fondo di 20 mld. istituito dal D.L. 237/2016 (che, come già evidenziato, non esplicava effetti in termini di indebitamento netto).

Dati riferiti all’impatto delle predette operazioni riguardanti le banche venete sono stati forniti dalla **Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef 2017)**. In base a tali indicazioni, l’onere finanziario derivante dall’intervento dello Stato è pari a circa **4,8 miliardi** per **erogazione di un supporto** finanziario al cessionario (Banca Intesa), di cui 3,5 miliardi a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Banca Intesa a seguito all’acquisizione delle attività *in bonis* delle due banche. I rimanenti 1,3 miliardi sono volti a sostenere le misure di ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà attuare per rispettare gli obblighi assunti nell’ambito della disciplina europea degli aiuti di Stato. È prevista inoltre la concessione della **garanzia statale** sul finanziamento erogato da Banca Intesa alle liquidazioni delle due banche a **copertura dello sbilancio di cessione tra attività e passività acquisite** (per un importo di 5,351 miliardi elevabile fino a **6,351 miliardi**) e ulteriori garanzie, sempre a favore di Banca Intesa, a fronte di rischi legali e di deterioramento di crediti *in bonis* ad alto rischio, fino ad un valore massimo complessivo di circa 6 miliardi. Il valore nominale massimo delle garanzie che lo Stato potrebbe essere chiamato a pagare per questa operazione era quindi indicato in misura pari a circa **12,4 miliardi**.

Tra i predetti oneri venivano registrati ai fini del fabbisogno esclusivamente quelli **connessi ad operazioni di ricapitalizzazione**, secondo gli importi evidenziati nella tabella che segue. Per le **garanzie** venivano invece indicati, **solo per memoria**, i limiti massimi concedibili.

Dati Nadef 2017

Nella seguente tabella sono riepilogati gli effetti attribuiti dalla Nadef 2017 agli interventi sul sistema bancario.

Tabella 18 - Effetti sul fabbisogno indicati dalla Nadef 2017

(importi in milioni di euro)

	Operazioni MPS	Operazioni banche venete	Totale
Esborso a copertura del fabbisogno di capitale	5.400	4.785	10.185
<i>Memo:</i>			
<i>Garanzie (limite massimo sottoscrivibile)</i>		<i>12.351</i>	<i>12.351</i>
<i>GACS</i>	<i>3.256</i>		<i>3.256</i>

Fonte: Nota di aggiornamento al DEF 2017.

La Nota di aggiornamento al DEF 2017 precisava che l'impiego delle risorse del Fondo istituito a dicembre 2016, per operazioni di **rafforzamento patrimoniale**, includendo l'intero importo della quota (1,5 miliardi) per il ristoro dei detentori di titoli MPS, risultava complessivamente pari a **circa 10,2 miliardi**, al di sotto della quota destinata a coprire gli interventi di rafforzamento patrimoniale (16 miliardi dei 20 miliardi totali del Fondo appositamente costituito). L'**ammontare massimo di garanzie** sottoscrivibili dallo Stato, secondo la NadeF, era di circa **15,6 miliardi** nel complesso. Considerando tuttavia le possibilità effettive di escussione (*fair value*) l'impatto complessivo sarebbe risultato inferiore e comunque al di sotto della dotazione finanziaria del Fondo destinata a coprire gli esborsi connessi alle garanzie (**4 miliardi**).

La NadeF precisava, inoltre, che, trattandosi di partite finanziarie, si era ipotizzato un impatto nullo sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Decisione Eurostat e Comunicazione Istat

L'Istat nella **Comunicazione diffusa il 4 aprile 2018**, relativa al Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, ha dato conto di alcune revisioni dei dati relativi all'indebitamento netto e al debito per il 2017, dovute in larga parte all'inclusione nelle stime riferite a tali indicatori degli effetti delle operazioni riguardanti le banche in difficoltà. Tali revisioni sono per lo più ascrivibili alla decisione assunta da **Eurostat** nel parere pubblicato il 3 aprile 2018, che ha fornito indicazioni metodologiche circa il corretto trattamento contabile delle operazioni relative alle banche venete, attribuendo alle stesse un impatto, **non solo ai fini del fabbisogno, ma anche dell'indebitamento netto** (a differenza di quanto previsto dalla NadeF 2017).

Dai dati forniti risulta che le operazioni relative alle banche in difficoltà hanno determinato nel 2017 **effetti** anche **sull'indebitamento netto** per circa **6,3 miliardi**, di cui circa 1,6 miliardi derivanti dalle operazioni relative a Monte Paschi di Siena e circa 4,8 miliardi ascrivibili alle operazioni sulle banche venete¹⁶.

La decisione Eurostat ha modificato anche l'impatto sul debito delle operazioni riferite alle banche venete¹⁷.

¹⁶ Per un'illustrazione del parere di Eurostat *cf.* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8683865/Advice-2018-IT-Recording-of-Veneto-and-Vicenza-liquidation.pdf/1e96fe77-b82d-4efa-9b0f-099d68cb0822>
Sul punto si veda l'approfondimento dell'UPB del 5 aprile 2018: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/04/Flash_2_2018.pdf

¹⁷ La decisione Eurostat ha contabilizzato l'impatto sul debito delle operazioni sulle banche venete per un ammontare complessivo di 11,2 miliardi, dei quali 4,8 miliardi per erogazione di un supporto finanziario al cessionario (Banca Intesa), già considerati nella Nota di aggiornamento al DEF 2017 (vedi tabella), e 6,4 miliardi derivanti dalla riclassificazione delle

Per una più analitica descrizione della decisione di Eurostat e della metodologia utilizzata per la riclassificazione degli effetti delle operazioni in questione, si veda il Dossier predisposto dai Servizi di documentazione della Camera e del Senato [“Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali” – aprile 2018.](#)

Def 2018

Il DEF 2018 fornisce i dati relativi all'indebitamento netto per il periodo 2016-2021, al lordo e al netto degli interventi sul sistema bancario: le due serie di dati differiscono solo con riferimento all'esercizio 2017, in relazione al quale il saldo è indicato nel 2,3 per cento del Pil, al lordo dei predetti interventi e all'1,9 per cento al netto degli stessi.

L'incidenza sull'indebitamento delle misure per il sistema bancario è quindi pari allo **0,4 per cento del Pil**.

Tale effetto viene contabilizzato tra le **misure una-tantum e con effetti temporanei (one-off)**, che non rilevano quindi ai fini dell'indebitamento netto strutturale.

In particolare, nella tabella riferita alle misure *one-off*, figurano, con riferimento al sistema bancario, le spese per circa 1,6 miliardi per riclassificazione delle operazioni MPS e di 4,8 miliardi per le banche venete, per un totale di 6,3 miliardi, corrispondenti a circa lo 0,4 per cento del Pil.

1.1.2. Le entrate

Nel 2017 le **entrate totali** delle Amministrazioni pubbliche registrano rispetto all'anno 2016, in valore assoluto, un incremento di 12,1 miliardi di euro (da 787,8 miliardi a 800 miliardi di euro). Poiché tale incremento (+1,5 per cento) risulta proporzionalmente inferiore all'incremento del Pil nominale (+2,1 per cento), l'andamento delle entrate totali rispetto al prodotto interno lordo registra una contrazione, attestandosi al 46,6 per cento del Pil (-0,3 punti percentuali rispetto al 2016).

In particolare, le **entrate correnti** evidenziano, rispetto al 2016, un incremento di circa 14,1 miliardi (+1,8 per cento), determinato dall'aumento delle imposte dirette (+0,9 per cento), delle imposte indirette (+2,8 per cento) e dei contributi sociali (+2,5 per cento). In rapporto al Pil,

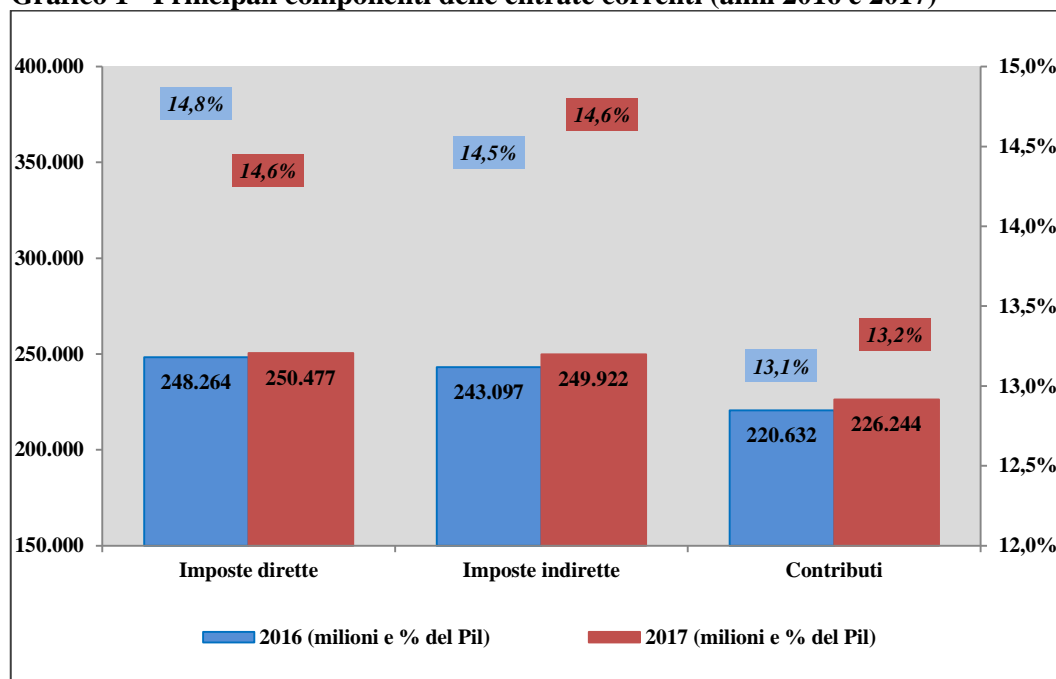
passività delle liquidazioni delle due banche venete. Per effetto di tali indicazioni la revisione delle stime del debito per il 2017 diffuse dalla Comunicazione Istat del 4 aprile ammonta a circa 7 miliardi, di cui 6,4 miliardi dovuti alla riclassificazione delle passività delle liquidazioni delle banche venete (come sopra indicato) e la restante parte dovuta all'ordinario aggiornamento delle fonti. In percentuale del PIL, la stima del debito per il 2017 è stata incrementata, rispetto alle precedenti stime, dal 131,5 per cento al 131,8 per cento del PIL.

le entrate correnti registrano una riduzione di 0,2 punti percentuali, passando dal 46,5 per cento al 46,3 per cento del prodotto interno lordo.

Le **imposte in conto capitale** registrano, invece, una contrazione di circa 3,1 miliardi di euro (-58,6 per cento).

Nel seguente grafico si confrontano i dati relativi agli anni 2016 e 2017 dei principali aggregati riferiti alle **entrate correnti** (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali), tenuto conto della marginale incidenza rispetto al Pil delle entrate di parte capitale.

Grafico 1 - Principali componenti delle entrate correnti (anni 2016 e 2017)



Il DEF evidenzia che all'incremento delle imposte indirette ha contribuito il gettito dell'imposta sul valore aggiunto. In particolare, le entrate relative all'IVA sugli scambi interni, oltre a beneficiare della maggiore crescita economica, riflettono anche le misure di finanza pubblica introdotte con la manovra di aprile 2017¹⁸, quali l'estensione del meccanismo dello *split payment*¹⁹ ad una platea più vasta di contribuenti e l'introduzione di norme più stringenti per il contrasto alle compensazioni

¹⁸ Decreto-legge n. 50 del 2017.

¹⁹ Lo *split payment* è disciplinato dall'art. 17-ter del DPR n. 633/1972 (introdotto dall'art. 1, comma 629, lett. b), della legge n. 190/2014) ed ha finalità antielusive. Si tratta di un meccanismo di versamento dell'IVA in base al quale l'imposta indicata in fattura è versata dal cliente all'Erario in luogo del fornitore (cd *reverse charge*). L'ambito di applicazione, inizialmente riferito alle sole forniture nei confronti della PA, è stato oggetto di numerose modifiche dirette ad estendere la platea dei soggetti di destinatari, con conseguente previsione di maggiori entrate.

indebite. Inoltre, con riferimento al gettito IVA sulle importazioni, il DEF afferma che il *trend* positivo conferma la crescita degli scambi internazionali nel periodo in commento.

In merito alla più moderata crescita delle imposte dirette, il DEF segnala il contributo positivo del gettito IRPEF - con particolare riguardo alle ritenute sul lavoro dipendente e sulle pensioni - mentre sull'andamento dell'IRES hanno inciso la riduzione dell'aliquota d'imposta dal 27,5 al 24 per cento e le minori entrate correlate alle agevolazioni concesse, tra cui le misure relative al superammortamento e l'ACE (Aiuto alla Crescita Economica).

L'andamento negativo delle imposte in conto capitale (da 5.365 milioni del 2016 a 2.222 milioni) risente, prosegue il DEF, del calo del gettito derivante dalla *voluntary disclosure*.

La tabella II.2-9 concernente le misure *one-off*, riportata nella Sezione II del Documento in esame, indica, in corrispondenza della voce emersione e rientro di capitali detenuti all'estero (*voluntary disclosure*), entrate pari a 212 milioni nel 2015, a 4.078 milioni nel 2016 e a 956 milioni nel 2017. Il dato indicato per l'anno 2017 si riferisce in parte alle attività dell'Agenzia delle entrate in relazione alla "*voluntary disclosure 1*", introdotta dalla legge n. 186/2014 (400 milioni) e in parte ai versamenti autoliquidati a seguito della riapertura dei termini di adesione (c.d. "*voluntary disclosure 2*") disposti dal DL n. 193/2016.

Rispetto alle valutazioni per l'anno 2017 contenute nella NTI 2018, i dati del DEF evidenziano una contrazione delle entrate totali di circa 7,2 miliardi di euro.

Concorrono a tale variazione delle stime le entrate tributarie (-1.866 milioni) la cui flessione è determinata in via prevalente dalla riduzione della stima delle imposte indirette (-2.298 milioni), solo in parte compensata dalla maggiore previsione di entrata da imposte dirette (+20 milioni) e imposte in conto capitale (+412 milioni). Peraltro, il DEF evidenzia che, al netto delle entrate derivanti dalla componente A3 del Gestore per i servizi energetici (GSE) il differenziale negativo delle entrate tributarie rispetto alle stime della NTI si riduce a 902 milioni di euro. Le suddette entrate della componente A3 (incluse fra le imposte indirette), infatti, sono neutrali ai fini dell'indebitamento in quanto iscritte sia in entrata e sia in spesa per lo stesso importo.

I contributi sociali risultano sostanzialmente in linea con le attese, con uno scostamento di 59 milioni rispetto alle precedenti stime per effetto di minori contributi sociali effettivi (-28 milioni), più che compensati da un incremento dei contributi sociali figurativi (+87 milioni).

Più in dettaglio, con riferimento alla composizione del gettito tributario in relazione alla categoria di enti interessati (bilancio dello Stato, poste

correttive della P.A. ed enti territoriali), il Documento riporta la seguente tabella.

Tabella 19 – Entrate tributarie della P.A.

(in milioni di euro)

	Risultati (DEF)	Stime (NTI)	Differenze
Totale Entrate tributarie P.A.	502.621	504.487	-1.866
Bilancio dello Stato	455.717	457.555	-1.838
Poste correttive della P.A.	-54.347	-52.973	-1.374
Enti territoriali	101.251	99.905	+1.346

Il DEF afferma che il minor gettito realizzato per il **bilancio dello Stato** rispetto alle precedenti stime è in larga parte attribuibile alla diminuzione delle imposte indirette (-3.004 milioni) e, in particolare, all'imposta sul valore aggiunto, che, con particolare riguardo all'IVA sugli scambi interni (-2.608 milioni) riflette, come già evidenziato, una dinamica dei consumi meno favorevole rispetto a quella prevista. Inoltre, incidono sulla riduzione della previsione di gettito IVA, secondo il Documento, anche gli effetti imputabili alla prima fase di applicazione dell'estensione del meccanismo dello *split payment* previsto dal decreto legge n. 50 del 2017.

Si ricorda che gli effetti di maggior gettito IVA scontati dalla relazione tecnica riferita al DL n. 50/2017 venivano indicati, per il 2017, in 1.548 milioni di euro. Al netto delle maggiori spese (determinate dall'incremento dei rimborsi e delle compensazioni IVA), indicate in 502 milioni di euro per l'anno 2017, gli effetti della misura risultavano pari a 1.046 milioni.

Sarebbe utile un chiarimento in merito alla differenza registrata rispetto agli effetti inizialmente stimati dello split payment, anche al fine di verificare se tali differenze siano suscettibili di riflettersi sulla previsione di maggior gettito ascritte alla medesima misura per gli anni successivi²⁰.

Inoltre, contribuiscono allo scostamento negativo rispetto alle precedenti stime anche le entrate del gioco del lotto (-432 milioni).

Il gettito delle imposte dirette riferito al comparto statale evidenzia, invece, un risultato superiore alle previsioni (+1.166 milioni), determinato dall'incremento dell'IRES (+537 milioni) e dell'imposta sostitutiva sul risparmio amministrato (+584 milioni), che riflette una dinamica più favorevole dei rendimenti registrati nel corso del 2017. Inoltre, risulta più elevato il risultato delle entrate relative alla riapertura della procedura della collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*). Tra le altre imposte

²⁰ Si ricorda che la relazione tecnica riferita al DL 50/2017 ha ascritto maggiori entrate pari a 5,32 miliardi annui nel 2018 e nel 2019 e pari a 2,66 miliardi nel 2020. Le maggiori spese per rimborsi e compensazioni IVA sono indicate in misura pari a 3,765 miliardi nel 2018 e nel 2019 e 2,156 miliardi nel 2020.

dirette, viene evidenziato lo scostamento negativo dell'IRPEF (-378 milioni) determinato essenzialmente dai versamenti in autoliquidazione del secondo acconto.

La variazione negativa registrata in riferimento alle **poste correttive** (v. precedente tabella) è attribuita in via prevalente alle minori entrate derivanti dalla componente A3 del Gestore per i servizi energetici (GSE) (-964 milioni).

Viene inoltre precisato che le innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 hanno comportato un diverso trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Assets*, DTA), che dal 2014 non vengono più contabilizzati per cassa, tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del bilancio dello Stato, ma sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (principio della competenza). Per l'anno 2017 i crediti DTA sono stati pari a 5,9 miliardi (4,9 miliardi nel 2015 e 2,4 miliardi nel 2016).

Sul versante delle **entrate territoriali**, il DEF attribuisce lo scostamento positivo (+1.346 milioni), prevalentemente alle maggiori entrate IRAP (+352 milioni) e all'aumento delle devoluzioni e regolazioni intercorse tra Stato e Regioni.

La **pressione fiscale** si riduce dal 42,7 per cento del 2016 al 42,5 per cento del 2017. Al netto degli effetti del c.d. *bonus* 80 euro, la pressione fiscale risulterebbe pari al 41,9 per cento nel 2017.

Il Documento²¹ evidenzia che l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale è stato affiancato da un'azione di contrasto all'evasione fiscale che ha accresciuto la *tax compliance* e portato ad un aumento del gettito spontaneo. Viene, tra l'altro, segnalato che le attività di contrasto all'evasione fiscale sono state orientate a:

- potenziare il confronto preventivo tra fisco e contribuente, con l'intento di migliorare la propensione all'adempimento spontaneo (c.d. *effetto indiretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale);
- recuperare gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo (c.d. *effetto diretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

In merito ai risultati ottenuti nel 2017 sono indicati, tra gli altri, gli incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione che sono pari a 25,8 miliardi di cui 20,1 miliardi derivanti dal recupero di evasione sui tributi amministrati dall'Agenzia delle Entrate (versamenti diretti, attività di promozione della *compliance*, entrate da *voluntary disclosure*, ecc.) e 5,7 miliardi derivanti dalle riscossioni da ruolo effettuate dall'Agenzia entrate-riscossione per conto di altri enti creditori (es. INPS o Comuni).

²¹ Cfr. "Contrasto all'evasione fiscale e rapporto con i contribuenti", Sezione III.

1.1.3. Le spese

Le **spese finali** del 2017 hanno mostrato un netto incremento in valore assoluto rispetto al precedente esercizio, impatto che è stato parzialmente stemperato, nei suoi effetti peggiorativi sui saldi, dalla crescita economica registrata nell'anno, da cui è conseguito un netto incremento delle entrate correnti rispetto al 2016.

In valore assoluto, le spese si attestano nel 2017 a 839.599 milioni, in aumento dell'1,2% rispetto al dato 2016, allorché l'analogo valore era stato di 829.451 milioni, in lieve flessione (-0,2%) rispetto al dato 2015. E' da considerare che il valore registrato a consuntivo dalle spese finali nel 2017, è stato comunque più basso (-4 mld circa) di quello indicato dalla NTI 2018, che era stato previsto pari a 843.550 milioni di euro.

Nel complesso, rispetto al PIL, le spese finali pertanto diminuiscono leggermente la loro incidenza, passando dal 49,3% del 2016 al 48,9% del 2017. La variazione "complessiva", risente al tempo stesso, dell'incremento di 14,2 punti di PIL registrato nella spesa in conto capitale (interventi di sostegno al sistema bancario) e del "congelamento" della dinamica della spesa corrente "primaria", attestatasi in flessione al 41% del PIL, in sensibile calo rispetto al 42,2% del PIL registratosi nel 2016, e alla riduzione della spesa per interessi, che si è registrata in diminuzione al 3,8% del PIL, rispetto al 4% del PIL avutosi nel biennio 2015/2016.

Nel 2017 la spesa per **prestazioni sociali in denaro** è risultata pari a circa 342 miliardi di euro, sfiorando il 20% del PIL ed aumentando dell'1,7% rispetto al 2016. Più contenuto (+1,2%) è stato l'aumento relativo alla spesa pensionistica, favorito dalla mancata rivalutazione dei trattamenti in rapporto alla variazione dei prezzi al consumo, derivante dalla stasi degli stessi. L'andamento più vivace delle altre prestazioni sociali in denaro (+3,4%) scaturisce da un aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto, da un incremento della spesa per tutela di maternità e di quella per altri assegni e sussidi assistenziali a fronte di incrementi più contenuti di altre componenti di spesa e di un contenimento della spesa per prestazioni di ammortizzatori sociali.

I risultati di contabilità nazionale per l'anno 2017 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore a quanto previsto nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017 e nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2018-2020.

In un'ottica pluriennale, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nel periodo 2010/2017 (+2% medio annuo), più che dimezzata rispetto al decennio 2000-2009 (+4,4%). In considerazione del peso delle prestazioni sociali in

denaro (circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame), tale riduzione della dinamica registrata nel periodo 2010/2017 ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle PP.AA. e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica e al conseguimento dei relativi obiettivi. Va in ogni caso ribadito che al contenimento della dinamica dell'ultimo triennio, che ha registrato un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame dell'1,5%, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle prestazioni ai prezzi, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016.

Tabella 20 - Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2014-2017

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2014	2015	2016	2017
Pensioni	256.643	258.897	260.869	264.033
(tasso di variazione in %)		0,9%	0,8%	1,2%
(in % di PIL)	15,8%	15,7%	15,5	15,4%
Altre prestazioni sociali in denaro	70.220	73.895	75.485	78.039
(tasso di variazione in %)		5,2%	2,2%	3,4%
(in % di PIL)	4,3%	4,5%	4,5%	4,5%
Totale prestazioni sociali in denaro	326.863	332.792	336.354	342.072
(tasso di variazione in %)		1,8%	1,1%	1,7
(in % di PIL)	20,2%	20,1%	20,0%	19,9%
PIL	1.621.827	1.652.622	1.680.948	1.716.935
(tasso di variazione in %)		1,9%	1,7%	2,1%

Valori assoluti in milioni di euro
Fonte: DEF 2018, sezione II, tabella III.2.1.

Nel 2017 si registra in lieve crescita, invece, rispetto al dato 2016, la spesa per **redditi da lavoro dipendente**, che aumenta in misura pari all'1,1% rispetto all'anno precedente, attestandosi su di un valore assoluto complessivo pari a 164.084 milioni di euro. L'incidenza in termini di PIL rimane tuttavia invariata al 9,6%.

Va sottolineato che il dato di consuntivo 2017 dei redditi da lavoro dipendente risulta comunque inferiore di 2.770 milioni in valore assoluto rispetto a quanto preventivato dalla NTI, in larga misura in ragione del mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego nel 2017.

L'aggregato dei **consumi intermedi** ha poi fatto registrare nel 2017 un incremento della spesa dell'2,3% rispetto al 2016 (+3,1 mld). L'incidenza di tale voce in termini di PIL resta nondimeno inalterata all'8,2%. Nel confronto con le precedenti stime fornite dalla Nota tecnico-illustrativa, il dato di consuntivo 2017, risulta tuttavia più elevato di 3.368 milioni rispetto alle attese, anche per effetto sia della revisione della base -2016 che delle

maggiori spese registrate dal Bilancio dello Stato anche in relazione all'assistenza ai migranti.

Va evidenziato che singolarmente ciascuna delle componenti delle altre spese correnti (contributi alla produzione, trasferimenti diversi e pagamenti al Bilancio della U.E. - quota RNL) ha registrato risultati inferiori alle stime contenute nella NTI.

Nell'illustrazione particolareggiata fornita dal DEF in merito all'evoluzione dell'aggregato della spesa corrente nel triennio 2015/2017, si evidenzia che l'incremento di circa 1,9 miliardi registratosi nel 2017 è dovuto soprattutto ai redditi di lavoro dipendente, a ragione della realizzazione della "buona scuola" (circa 1,4 miliardi di euro) e all'attribuzione, sino al mese di settembre 2017, 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 e successive modificazioni e, a decorrere dal mese di ottobre 2017, dei benefici previsti al medesimo personale dai provvedimenti di riordino delle carriere di cui ai decreti legislativi n. 94 e 95 del 2017 (circa 800 milioni complessivi incrementali).

D'altro canto, sempre per i redditi di lavoro dipendente, precisa che a consuntivo si è evidenziata un minore spesa rispetto alla ultima stima contenuta nella NTI 2018 (166.726 milioni) per 2.770 milioni, che è stata determinata in larga parte dalla mancata sottoscrizione nel corso del 2017 dei rinnovi contrattuali del personale di tutto il pubblico impiego relativi al triennio 2016-2018 (per circa 2.200 milioni di euro in termini sia di arretrati 2016 che di competenza 2017) e dalla revisione in calo del dato relativo alla spesa sostenuta negli anni 2015 e 2016.

In ultimo, la **spesa in conto capitale** del 2017 è risultata pari in valore assoluto a 65.673 milioni, con un aumento di 8.152 milioni rispetto al 2016, allorché si era registrata invece una riduzione, rispetto al dato del 2015, di 10.910 milioni, pari a circa il 16%. In termini percentuali rispetto al PIL, l'incidenza della spesa in conto capitale rimane nel 2017 piuttosto bassa, pari al 3,8%, a fronte della percentuale 3,4% avutosi nell'anno precedente.

Ciò non di meno, va rimarcato il dato per cui le spese in conto capitale sono state comunque superiori alle recenti stime contenute nella NTI (+3.153 milioni), a seguito del valore particolarmente elevato delle Altre spese, cui si contrappongono, in parte, il dato dei minori investimenti e contributi agli investimenti. Il DEF riferisce che gli investimenti e i contributi agli investimenti hanno risentito degli andamenti non positivi nel comparto di spesa, in particolare, dello Stato e nelle amministrazioni locali.

Va da sé che le altre spese in conto capitale hanno invece evidenziato la contabilizzazione degli effetti di spesa consistenti connessi all'intervento

pubblico su Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca già richiamati.

Nel complesso, nel confronto con l'anno precedente, **il consuntivo 2017** in percentuale del PIL, **evidenzia una crescita di 1,2 punti delle spese finali** rispetto all'analogo dato dell'anno precedente, che è pressoché integralmente ascrivibile all'aumento registratosi nella spesa in conto capitale, mentre la spesa corrente ha registrato una flessione sia rispetto all'anno 2016, che nel confronto con le ultime previsioni 2017 contenute nella recente NTI.

La spesa delle Amministrazioni centrali

Il conto economico relativo a tale settore, come noto comprendente i ministeri ma anche tutti i soggetti costituzionali e di rilevanza costituzionale, ha evidenziato nel 2017 una sensibile flessione delle **spese finali**, ammontate nell'anno 2017 a 494.209 milioni di euro rispetto ai 495.322 registrati nell'anno precedente (-1.113 milioni).

In termini percentuali la flessione si è concretizzata in un -0,2%.

In percentuale del PIL, la spesa finale si è attestata al 28,8%, parimenti in calo dopo che nel 2016 la stessa era risultata pari al 29,5%.

Nel complesso, il settore Amministrazioni centrali ha evidenziato un dato in controtendenza con il dato complessivo del Conto Economico della PA, che ha invece registrato un incremento delle spese finali nel 2017 pari al +1,2% rispetto alla spesa registrata nel 2016.

Tuttavia, il dato è da attribuirsi principalmente al netto decremento registrato dai **trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche**, passate dai 214.820 milioni di euro del 2016 ai 207.369 milioni di euro del 2017 (-7.451 milioni), il cui impatto si riflette nella flessione delle spese correnti al netto degli interessi, che passano dai 392.324 milioni di euro del 2016 ai 382.56 milioni nel 2017 (-9.765 milioni di euro).

Con riferimento alla dinamica delle altre singole voci di spesa, i **redditi di lavoro dipendente** sono in incremento (+920 milioni di euro) rispetto al 2016, essendosi attestata la spesa, in valore assoluto, in un ammontare pari a 96.955 milioni di euro, a fronte dei 95.035 milioni di euro registrati nel 2016. Nondimeno, al dato in valore assoluto si contrappone una lieve flessione (-0,1%) nella percentuale di tale voce di spesa rispetto al PIL, che passa dal 5,7% del 2016 al 5,6 del 2017.

Quanto ai **consumi intermedi** del comparto, gli stessi registrano un incremento, passando dai 23.497 milioni del 2016 ai 24.584 milioni del 2017 (+1.087 milioni di euro), segnalandosi un incremento del 4,6% in

valore assoluto. Invece, in percentuale del PIL, la voce di spesa si conferma all'1,4% già registrato nel 2016.

Una dinamica particolare è invece riconducibile alle **prestazioni sociali** che, passano dai 14.419 milioni di euro del 2016 ai 14.473 milioni di euro del 2017 (+324 milioni), registrando un incremento del 2,2% rispetto all'anno precedente, in cui si era già registrato un incremento del 4,1% rispetto al 2015. In termini percentuali sul PIL, la voce si attesta nel 2017 comunque allo 0,9% del PIL, cioè la medesima percentuale già registrata nell'anno precedente.

La dinamica registrata dalla **spesa per interessi**, passati da 64.933 milioni di euro del 2016 ai 63.886 milioni di euro del 2017 (-1.048 milioni di euro) fa in modo che l'intera gamma delle spese correnti mostri nel 2017 una flessione di quasi 11 miliardi di euro rispetto all'anno 2016, passando dai 457,2 miliardi del 2016 ai 446,4 miliardi dell'anno 2017.

Per quanto riguarda infine le spese **in conto capitale** nel loro complesso, il 2017 ha registrato un sostanziale incremento di 9,6 miliardi in valore assoluto, essendo le stesse passate dai 38.065 milioni del 2016 ai 47.755 del 2017, su cui hanno evidentemente inciso gli interventi di sostegno effettuati in favore del settore bancario (altre spese), parzialmente bilanciati da una dinamica in particolare flessione registrata per gli investimenti fissi lordi (-1.038 milioni di euro) rispetto al dato 2016.

Amministrazioni locali

Nel 2017 l'indebitamento netto delle amministrazioni locali passa rispetto all'anno precedente da 2.277 milioni di euro a 677 milioni di euro, assumendo valori prossimi allo zero in rapporto percentuale del PIL. Tale risultato deriva da una contrazione rispetto all'anno 2016 delle entrate finali (-1,4 per cento) superiore rispetto alla diminuzione delle spese finali (-0,7 per cento). Nel dettaglio la riduzione delle spese è imputabile principalmente alla riduzione delle spese in conto capitale (-9,1 per cento), in parte compensata dall'incremento delle spese correnti (+0,3 per cento) e degli interessi passivi (+7,3 per cento).

Tabella 21 - Conto economico delle Amministrazioni Locali

(milioni di euro)

		Risultati		
		2015	2016	2017
Spese				
Spese correnti netto interessi		205.180	209.695	210.343
	<i>in % PIL</i>	12,4	12,5	12,3
Interessi passivi		2.900	2.875	3.084
	<i>in % PIL</i>	0,2	0,2	0,2
Spese correnti		208.080	212.570	213.427
	<i>in % PIL</i>	12,6	12,6	12,4
Spese in conto capitale		32.125	28.324	25.758
	<i>in % PIL</i>	1,9	1,7	1,5
Totale spese		240.205	240.894	239.185
	<i>in % PIL</i>	14,5	14,3	13,9
Entrate				
Entrate correnti		238.535	236.474	233.063
	<i>in % PIL</i>	14,4	14,1	13,6
Entrate in conto capitale non tributarie		9.718	6.588	6.682
	<i>in % PIL</i>	0,6	0,4	0,4
Totale Entrate		248.295	243.171	239.862
	<i>in % PIL</i>	15,0	14,5	14,0
Saldo primario		10.990	5.152	3.761
	<i>in % PIL</i>	0,7	0,3	0,2
Saldo di parte corrente		30.455	23.904	19.636
	<i>in % PIL</i>	1,8	1,4	1,1
Indebitamento netto		8.090	2.277	677
	<i>in % PIL</i>	0,5	0,1	0,0
Pil nominale		1.652.622	1.680.948	1.716.935

La regola dell'equilibrio di bilancio per le Amministrazioni locali

Il DEF 2018 dedica una apposita sezione alla regola dell'equilibrio di bilancio per le amministrazioni locali che rappresenta il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale.

In particolare, oltre a descrivere gli aspetti salienti delle regole del pareggio di bilancio, si evidenzia che le norme²² hanno ampliato le possibilità di finanziamento degli investimenti sul territorio, grazie alle operazioni di indebitamento e alla possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi demandate ad apposite intese regionali ed ai patti di solidarietà nazionale. Inoltre, l'applicazione della nuova regola del pareggio di bilancio

²² Legge n. 164/2016 che ha rivisto il Capo IV della legge n. 243/2012.

ha rafforzato il percorso di contenimento dell'indebitamento netto e stabilizzazione del debito del settore delle Amministrazioni locali. Infatti, negli ultimi anni il saldo del comparto permane in avanzo e il debito si riduce, in valore assoluto e in rapporto al PIL.

Si sottolinea poi l'attenzione in favore degli investimenti delle amministrazioni locali posta dalla Legge di bilancio 2018 che:

- nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale ha assegnato spazi finanziari agli enti locali fino a complessivi 900 milioni annui per il biennio 2018 e 2019 e 700 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023;
- ha finanziato la progettazione definitiva ed esecutiva dei comuni della zona a rischio sismico 1 e 2, per un ammontare di 5 milioni per il 2017, 25 milioni per il 2018 e 30 milioni per il 2019;
- ha previsto contributi agli investimenti per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 150 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019 e 400 milioni per il 2020.

Sanità

Nel 2017 la spesa sanitaria corrente del Conto economico consolidato della sanità relativo alle istituzioni delle PP.AA. è risultata pari a circa 113,6 miliardi di euro, segnando un tasso di incremento dell'1,1% rispetto al 2016.

Con riferimento alle singole componenti di spesa, il DEF evidenzia:

- la spesa per i **redditi da lavoro dipendente** è pari a quasi 35 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto al 2016, confermando l'efficacia ai fini del contenimento di tale voce degli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dagli Accordi Stato Regioni intervenuti in materia, quali il blocco del *turn over* per le regioni sotto piano di rientro, le politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro e gli automatismi introdotti in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato.
- la spesa per i **consumi intermedi** è pari a circa 32,8 miliardi, in crescita rispetto al 2016 del 4,2%. La dinamica complessiva dell'aggregato è determinata sia dal tasso di crescita della spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici (+4,4%) sia dall'aumento della restante componente dei consumi intermedi (+4,1%). La dinamica della spesa registrata nei consumi intermedi, al netto della componente farmaceutica, risulterebbe quindi non aver beneficiato pienamente delle vigenti misure di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, fra le quali l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da

CONSIP e dalle centrali regionali, la disponibilità dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa e la fissazione, in ciascuna regione, di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, pari al 4,4% del fabbisogno sanitario regionale standard.

- la **spesa per le prestazioni sociali in natura** corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market è pari a circa 39,5 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto al 2016. Con riferimento alle principali componenti dell'aggregato, si registra quanto segue:
 - la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è pari a 7,6 miliardi, in riduzione del 6,1% rispetto al 2016. Tale risultato conferma la tendenza in riduzione registrata negli ultimi anni, a seguito delle misure di contenimento previste dalla legislazione vigente e, in particolare, della fissazione di un tetto di spesa, con attivazione del meccanismo del *pay-back* in caso di suo sfioramento;
 - la spesa per l'assistenza medico-generica è pari a 6,7 miliardi, di poco superiore al valore del 2016 (+0,1%);
 - la spesa per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliera, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è pari a 25,2 miliardi, in aumento del 2% rispetto all'anno precedente. La dinamica di tale componente di spesa risente:
 - di una migliore regolazione, in particolare nelle regioni sotto piano di rientro, dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi coerenti con la programmazione regionale;
 - dell'effetto delle disposizioni previste dalla normativa vigente sugli importi e sui volumi di acquisto di prestazioni, erogate da soggetti privati accreditati, per l'assistenza specialistica e ospedaliera;
- per le **altre componenti di spesa**, il livello registrato è pari a quasi 6,3 miliardi, con un decremento del 2% rispetto al 2016.

Tabella 22 - Spesa sanitaria 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Spesa Sanitaria	110.961	111.240	112.372	113.599
In % di PIL	6,8%	6,7%	6,7%	6,6%
Tasso di variazione in %		0,3%	1,0%	1,1%

Fonte: DEF 2018, sezione II, tabella III.3-1.

La revisione della spesa

Il paragrafo V.2 della sezione I si sofferma sulla politica di revisione della spesa realizzata negli ultimi dieci anni. In particolare, evidenzia come questa abbia agito soprattutto sulla riduzione dei consumi intermedi e delle spese per il personale mentre invece la spesa per prestazioni sociali è al contrario cresciuta a causa dell'invecchiamento della popolazione e, dal 2014, degli effetti dell'assegno mensile degli "80 euro".

Tabella 23 - Andamento della spesa pubblica in Italia 2001-2016 (valori reali su dati di consuntivo)

	Var. % media annua		% di spesa totale	
	2001-2009	2009-2016	2001	2016
Totale spesa	0,9	-0,6	100,0	100,0
Spesa primaria	1,5	-0,5	87,2	92,0
- Redditi da lavoro dipendente	0,9	-1,7	21,3	19,8
- Consumi intermedi	1,5	-0,4	15,5	16,5
- Prestazioni sociali in denaro	2,1	1,0	32,9	40,6

Fonte: DEF 2018, Sez. I, elaborazioni su dati ISTAT

Evidenzia quindi le recenti modifiche alla legge di contabilità (D.Lgs. 90/2016 che ha modificato la legge 196/2009) che hanno introdotto l'attività di revisione della spesa nel ciclo del bilancio.

In particolare, l'articolo 22-*bis* prevede che nell'ambito del contributo dello Stato alla manovra di finanza pubblica, sulla base degli obiettivi programmatici indicati dal DEF, entro il 31 maggio di ciascun anno con DPCM sono definiti obiettivi di spesa di ciascun Ministero. Dopo l'approvazione della legge di bilancio viene effettuato un monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa tramite accordi tra il MEF e il singolo Ministero da definire entro il 1° marzo e da pubblicare sul sito internet del MEF²³. Entro il 1° marzo dell'anno successivo ciascun ministro invia una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Tali relazioni sono allegate al DEF. Dato che questo è il primo anno di applicazione della nuova normativa, le relazioni saranno quindi allegate al DEF del prossimo anno.

Infatti, per la prima volta nel 2017 con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020 è stato definito un obiettivo di risparmio di spesa, ripartito tra i ministeri con DPCM del 28 giugno 2017. Le proposte di riduzione di spesa sono confluite nella legge di bilancio 2018 (l.

²³ Al 2 maggio 2018 risultano pubblicati sul [sito del MEF](#) 9 accordi di monitoraggio e risultano ancora mancanti quelli con il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, il Ministero dei Beni culturali e turismo.

205/2017) sia attraverso singole modifiche normative previste dalla sezione I della legge, sia tramite l'efficientamento delle strutture o il definanziamento di alcuni interventi previsti nella sezione II della legge.

Il DEF riporta una tabella che specifica le riduzioni di spesa per ciascun ministero, pari complessivamente a circa un miliardo, a tal proposito è citata come fonte la relazione tecnica alla legge di bilancio 2018, anche se vi sono in realtà lievi differenze in termini di maggiore risparmio indicato nella tabella del DEF rispetto sia alla RT della legge di bilancio sia al citato DPCM del 28 giugno 2017 (1 milione nel 2018, 6 milioni nel 2019 e 8 milioni nel 2020). Sarebbe quindi opportuno acquisire una conferma di tali maggiori risparmi unitamente ad un chiarimento circa la ragione dello scostamento, pur positivo²⁴.

Tra gli allegati al DEF, si segnala la **Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della PA** e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni CONSIP. Si ricorda che a partire dalla legge finanziaria 2008 (L. 244/2007, co. 569-574), è stato previsto un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle amministrazioni statali, ad esclusione delle scuole e università, di comparazione con parametri prezzo-qualità delle convenzioni Consip e di acquisto attraverso le convenzioni stipulate da Consip, obbligatorio per acquisti di taluni beni e servizi standardizzati di importo superiore alla soglia comunitaria.

L'allegato al DEF evidenzia come sia diminuito il numero di Centri di Responsabilità dei Ministeri che forniscono al MEF la previsione dei fabbisogni relativi agli acquisti di beni e servizi, che è sceso dal 91% all'86%²⁵. Sul fronte dei risparmi conseguiti, il dato di pre-consuntivo per il 2017 riporta 2.163 milioni di euro di risparmi potenziali di cui 1.667 milioni di "risparmio benchmark" e 497 di risparmio diretto. Per "risparmio benchmark" si intende il risparmio indiretto conseguito tramite l'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip a cui le amministrazioni devono fare riferimento per le gare espletate in autonomia. I valori risultano in diminuzione rispetto ai dati del 2016 quando i risparmi potenziali erano stati pari a 2.910 milioni di euro, di cui 2.311 per risparmio benchmark e 598 per risparmio diretto.

²⁴ In particolare, il totale di riduzione che dovrebbe essere, secondo sia la RT sia il DPCM citati, pari a 1.000 milioni per ciascun anno del triennio, risulta pari invece a 1.001 milioni nel 2018, 1.006 milioni nel 2019, 1.008 milioni nel 2020. Le differenze sono: nel Ministero dello Sviluppo Economico che risparmierebbe 1 milione in più nel 2020, nel Ministero dell'Interno che risparmierebbe 1 milione in più in ciascun anno, nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che risparmierebbe 5 milioni in più nel 2019 e 6 milioni in più nel 2020.

²⁵ In particolare i centri di responsabilità del Ministero per i beni e le attività culturali e del Ministero dello sviluppo economico sono tra quelli con minore partecipazione.

1.2. Le previsioni tendenziali per il periodo 2018-2021

Il DEF rappresenta l'andamento previsto dell'**indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** nel periodo 2018-2021, aggiornando le stime della NTI, che incorporano gli effetti della legge di bilancio 2018.

Rispetto alle precedenti stime, riferite al triennio 2018-2020, il DEF presenta le nuove previsioni sulla base delle informazioni relative al 2017 diffuse dall'ISTAT, del nuovo quadro macroeconomico rappresentato nella Sezione I del DEF medesimo (che contiene il Programma di stabilità dell'Italia) e dell'impatto finanziario dei provvedimenti approvati fino al mese di marzo 2018.

Sono inoltre presentate le previsioni relative all'esercizio 2021, non considerato nell'orizzonte previsionale della NTI.

Preliminarmente all'esame delle stime, si segnala che il quadro a legislazione vigente contempla l'aumento delle imposte indirette dal 2019. Nella premessa al DEF si precisa che "come è già avvenuto negli anni scorsi, il rialzo dell'IVA potrà essere sostituito da misure alternative con futuri interventi legislativi."

1.2.1. L'indebitamento netto

Per quanto attiene al nuovo quadro previsionale, il conto economico esposto dal DEF evidenzia **per il 2018** un indebitamento netto pari all'**1,6 per cento del Pil** (28,2 miliardi).

Rispetto al 2017, **nel 2018** si determina quindi una riduzione del saldo dello 0,7 per cento in termini di Pil, dovuta sia a un miglioramento del saldo primario (+8,4 miliardi) sia a una minore spesa per interessi (-3,1 miliardi). Incide sul miglioramento del saldo primario su base annua il venir meno, nel 2018, degli interventi sul sistema bancario per 0,4 punti percentuali di Pil, classificati nel 2017 come misure *una tantum* e di carattere temporaneo (*one off*).

Per gli anni successivi, si stima un'ulteriore riduzione, sia in valore assoluto sia in rapporto al Pil, dell'indebitamento netto, secondo la seguente progressione che vede il sostanziale pareggio nel 2020 e un saldo positivo (accreditamento netto) nel 2021:

2019: -14.119 milioni (-0,8 per cento del Pil);
2020: -671 milioni (-0,0 per cento del Pil);
2021: +3.928 milioni (+0,2 per cento del Pil).²⁶

²⁶ Nei valori indicati, il segno positivo o negativo indica, rispettivamente, l'accreditamento o l'indebitamento netto delle pp. aa.

In base al DEF, l'indicato percorso di miglioramento del saldo è determinato dal **saldo primario**, che - positivo in tutti gli esercizi - aumenta la propria incidenza rispetto al Pil dall'1,9 per cento del 2018 al 2,7 per cento nel 2019, al 3,4 per cento nel 2020, fino a raggiungere il 3,7 per cento nel 2021, mentre rimane costante la **spesa per interessi**, che si attesta sul 3,5 per cento, sempre in termini di incidenza sul Pil, in ciascuno degli anni dal 2018 al 2021.

Concorre al miglioramento del rapporto indebitamento netto/Pil anche la crescita del Pil nominale, stimata per il 2018 al 2,9 per cento rispetto al 2017.

Il percorso di riduzione, azzeramento e superamento del disavanzo tendenziale - che, come detto, sconta l'operatività, dal 2019, delle clausole di salvaguardia (*cfr.* apposito approfondimento riportato nel presente *dossier*) - risulta attribuibile ad una riduzione delle spese (in rapporto al Pil si passa dal 48,0 per cento del 2018 al 46,0 per cento del 2021) in misura più che proporzionale rispetto alla riduzione delle entrate: l'incidenza delle entrate sul Pil, infatti, dopo un calo nel 2018 (dal 46,6 per cento del 2017 al 46,4 per cento), resta sostanzialmente stabile nel 2019 e nel 2020, per diminuire ulteriormente al termine del periodo di previsione (46,2 per cento nel 2021).

Con riferimento al triennio 2018-2020 è possibile operare un **raffronto con le previsioni contenute nella NTI**.

Relativamente al **2018** l'indebitamento netto (pari, come visto, al 2,3 per cento del Pil) risulta in linea con le precedenti stime.

Per quanto riguarda gli esercizi successivi, rispetto alla NTI, il raffronto evidenzia un miglioramento per il biennio 2019-2020, nel quadro di un progressivo percorso di riduzione del deficit.

In rapporto al Pil, infatti, le previsioni risultano così aggiornate:

- per il 2019 la previsione di indebitamento netto passa dallo 0,9 per cento (NTI) allo 0,8 per cento (DEF);
- per il 2020 la stima passa dallo 0,2 per cento (NTI) al sostanziale pareggio (DEF).

Tale revisione è determinata da un incremento delle stime del **saldo primario** (in termini assoluti: +0,8 miliardi nel 2019 e +1,7 miliardi nel 2020), cui si aggiunge una diminuzione della previsione di **spesa per interessi** (-1,3 miliardi nel 2019 e -1,1 miliardi nel 2020).

Gli effetti di tali revisioni delle stime sul rapporto indebitamento (accreditamento) netto/Pil sono in parte temperati dalla revisione delle previsioni sul Pil, la quale determinerebbe, invece, a parità di altri fattori, un incremento del rapporto medesimo per effetto di una riduzione del denominatore. L'aggiornamento delle previsioni sul Pil nominale, infatti, evidenzia una diminuzione di tale grandezza (-8,2 miliardi nel 2019 e -15,3 miliardi nel 2020).

Si evidenzia infine che la sez. I del DEF 2017 fornisce anche le indicazioni relative all'andamento tendenziale dell'indebitamento netto, in termini strutturali. Tali previsioni indicano un rapporto del deficit strutturale rispetto al Pil pari al -1,0 per cento nel 2018, con un miglioramento negli esercizi successivi fino a raggiungere un valore positivo (+0,1 per cento) nel 2020 e nel 2021.

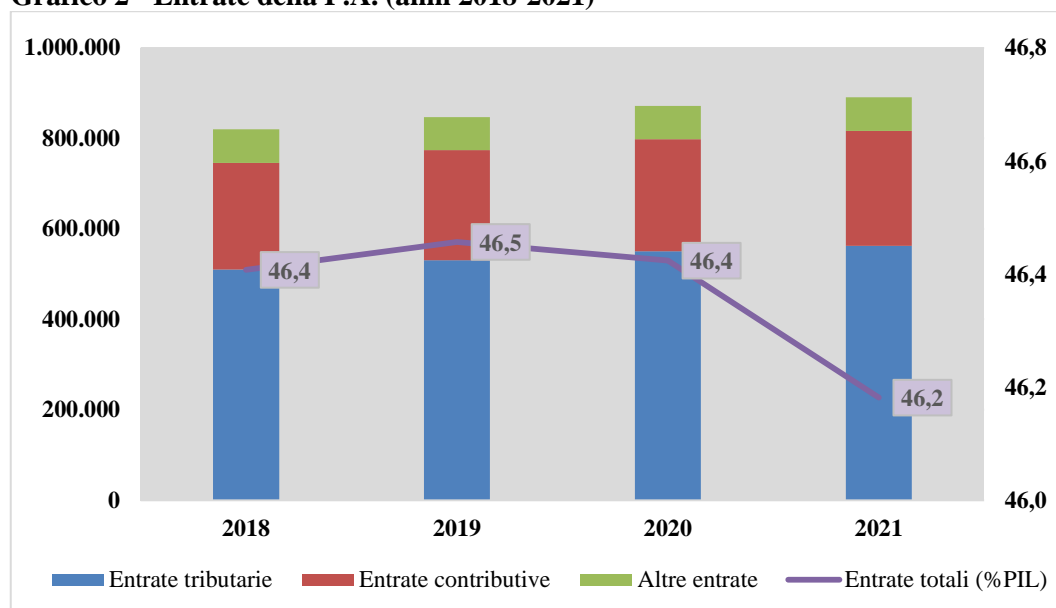
Sul punto si rinvia ai paragrafi relativi alla finanza strutturale.

1.2.2. Le entrate

Il Documento di economia e finanza 2018 stima per il periodo di previsione un andamento crescente, in valore assoluto, delle entrate totali, che passano da 819,7 miliardi nel 2018 a 890,7 miliardi nel 2021.

In termini di **incidenza sul Pil**, le stime relative alle entrate totali della PA registrano, nel 2018, una riduzione di 0,2 punti percentuali rispetto al 2017 (passando da 46,6 a 46,4 punti percentuali). Negli anni successivi, le stime presentano un andamento non omogeneo: nel 2019 il rapporto cresce al 46,5 per cento, per poi ridursi negli anni 2020 e 2021, rispettivamente, al 46,4 e al 46,2 per cento del Pil, come risulta dal seguente grafico.

Grafico 2 - Entrate della P.A. (anni 2018-2021)



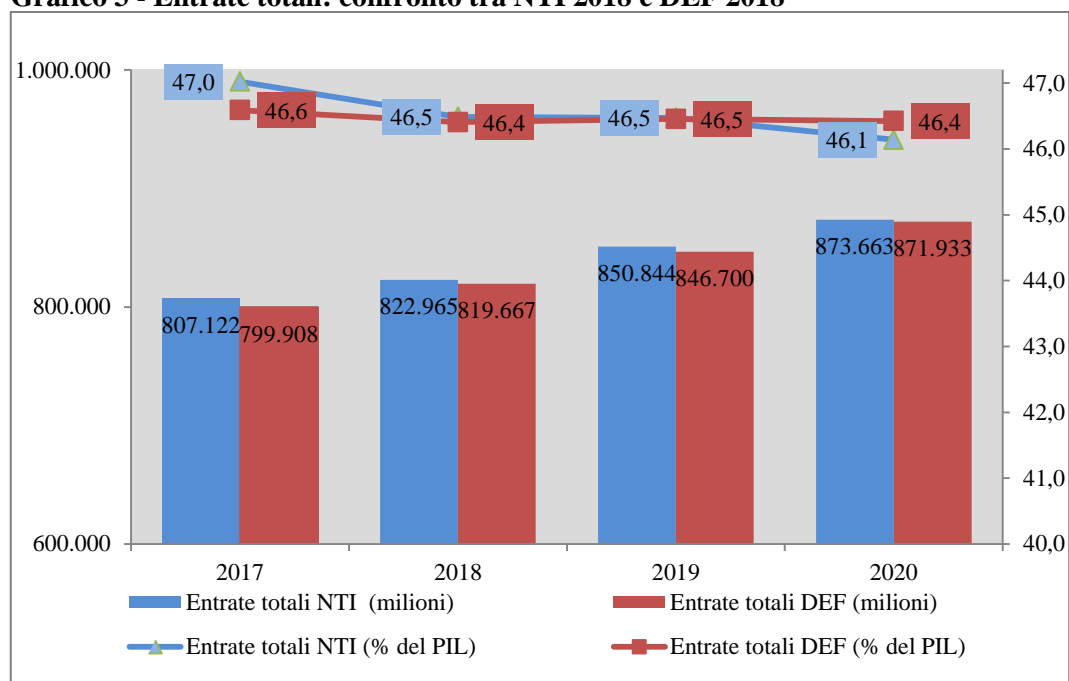
Il Documento afferma che tale andamento risente della dinamica del Pil nominale, dell'effetto combinato della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia con riguardo all'esercizio 2018, delle misure relative agli sgravi contributivi e delle altre misure previste dalla legge di bilancio per il 2018 in materia di entrate fiscali, in particolare delle nuove modalità di

versamento dell’IVA dovute all’ampliamento della base sottoposta a *split payment*.

In merito all’aggiornamento delle stime, il DEF segnala che, **rispetto alla NTI 2018**, le nuove previsioni incorporano gli effetti di un profilo di crescita più contenuto del Pil nominale. Nel confronto con le valutazioni della NTI, la previsione aggiornata per l’anno 2018 registra una riduzione di 0,1 punti percentuali di Pil attribuibile alle entrate non tributarie, mentre resta sostanzialmente stabile l’incidenza sul Pil delle entrate tributarie.

Il seguente grafico considera le **entrate finali** ed evidenzia il confronto fra le previsioni della NTI 2018 e quelle aggiornate indicate nel DEF 2018, con riguardo sia agli importi in valore assoluto (milioni di euro) che in percentuale del Pil.

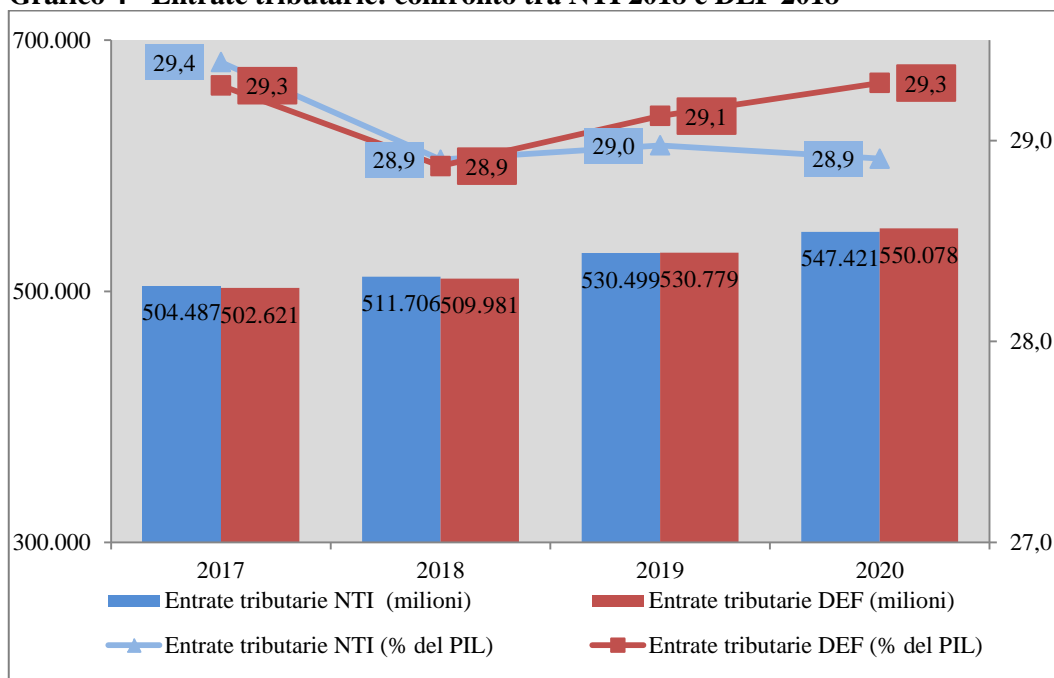
Grafico 3 - Entrate totali: confronto tra NTI 2018 e DEF 2018



Riguardo ai fattori che, in linea generale, hanno determinato la revisione delle stime delle entrate rispetto a quelle indicate nella NTI, il DEF evidenzia che le nuove previsioni considerano, oltre alle variazioni del quadro macroeconomico e agli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento, anche l’effetto di trascinamento dei risultati 2017.

Il seguente grafico considera la componente delle **entrate tributarie** ed evidenzia il confronto fra le previsioni della NTI 2018 e quelle aggiornate indicate nel DEF 2018, con riguardo sia agli importi in valore assoluto (milioni di euro) che in percentuale del Pil.

Grafico 4 - Entrate tributarie: confronto tra NTI 2018 e DEF 2018

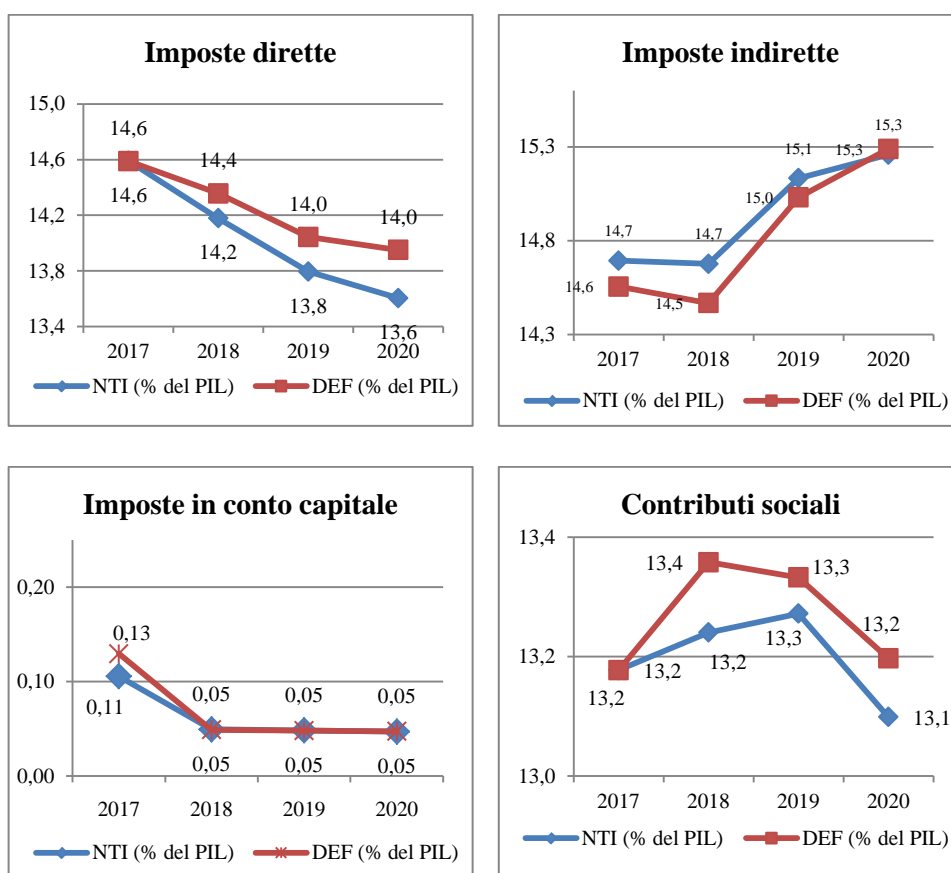


Il Documento ricorda che le **entrate tributarie** nel 2017 registrano una contrazione di 1.866 milioni rispetto alle precedenti stime (da 504.487 milioni della NTI a 502.621 milioni del DEF).

L'aggiornamento delle previsioni riferite a tale componente di entrata evidenzia una riduzione anche per il 2018 (da 511,7 miliardi a 510 miliardi) ed una crescita negli anni 2019 e 2020 (rispettivamente, +0,3 miliardi e +2,7 miliardi).

Se si considera l'intero periodo di riferimento (2018-2020), il DEF stima una crescita più sostenuta delle entrate tributarie rispetto a quella prevista dalla NTI. In termini percentuali, rispetto al 2017, le entrate tributarie aumentano nel 2020 dell'8,5 per cento, secondo le stime della NTI, e del 9,4 per cento nel DEF.

Nei seguenti grafici sono evidenziati le previsioni di entrata relative al periodo 2017-2020, indicate nella NTI e nel DEF, riferite alle **single variabili che incidono sul livello della pressione fiscale** (imposte dirette, imposte indirette, imposte in conto capitale e contributi sociali).



Con riferimento **all'andamento delle entrate** riportato nel nuovo quadro previsionale 2018-2021, il DEF segnala che tutte le principali voci di entrata - con la parziale eccezione delle imposte tributarie in conto capitale e delle altre entrate correnti - registrano una evoluzione positiva nel periodo considerato, come riflesso degli sviluppi del quadro macroeconomico e degli interventi normativi previsti a legislazione vigente. Viene ricordato, tra tali ultimi interventi, i provvedimenti relativi alla c.d. rottamazione delle cartelle estesi nell'ultima legge di bilancio ai ruoli consegnati al 30 settembre 2017.

Con specifico riferimento alle **entrate tributarie**, si registra una variazione positiva per l'anno 2018, rispetto al 2017, in misura pari a circa 7,4 miliardi.

Le prospettive di miglioramento della congiuntura economica producono effetti positivi anche sulle entrate previste per gli anni successivi. Peraltro, nell'anno 2019, le previsioni delle entrate tributarie mostrano, rispetto all'anno precedente, un incremento del 4,1 per cento (+20.798 milioni) ascrivibile non solo al miglioramento del quadro congiunturale ma anche agli effetti della legge di bilancio 2018 e dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti, con particolare riferimento all'operatività delle **"clausole di salvaguardia"** (cfr. successivo approfondimento).

Negli anni 2020 e 2021 si prevedono ulteriori incrementi su base annua, più contenuti, delle entrate tributarie, pari, rispettivamente, al 3,6 per cento (+19.299 milioni) e al 2,3 per cento (+12.492 milioni).

Con riferimento alle **imposte indirette** il DEF evidenzia gli incrementi delle aliquote dell’IVA che opererebbero dal 2019 come clausole di salvaguardia, in assenza di misure compensative di spesa o di entrata: in particolare, nel 2019 è previsto un incremento di 2,2 punti percentuali (dal 22 al 24,2 per cento) dell’aliquota ordinaria e di 1,5 punti percentuali (dal 10 all’11,5 per cento) dell’aliquota ridotta. Sono indicati altresì gli ulteriori incrementi nel 2020 delle aliquote IVA ordinaria e ridotta (rispettivamente per 0,7 e 1,5 punti percentuali) e delle accise sugli oli minerali. Nel 2021 è previsto un ulteriore incremento di 0,1 punti percentuali della sola aliquota ordinaria.

Nella seguente tabella si confrontano le entrate tributarie indicate dal DEF con le componenti, incluse nei tendenziali, relative alle clausole di salvaguardia, evidenziando, infine, le variazioni stimate, al netto degli effetti ascritti alle medesime clausole.

Tabella 24 - Entrate tributarie al lordo e al netto della clausola di salvaguardia

(in milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
Valori assoluti				
Entrate tributarie	509.981	530.779	550.078	562.570
<i>di cui clausola salvaguardia</i>	0	12.472	19.162	19.571
Valori assoluti al netto clausole salvaguardia				
Entrate tributarie al netto degli effetti della clausola salvaguardia	509.981	518.307	530.916	542.999
Variazioni rispetto all’anno precedente		8.326	12.609	12.083

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche.

La tabella evidenzia che, al netto delle variazioni dovute alle clausole di salvaguardia, gli incrementi delle entrate tributarie risulterebbero pari a circa 8,3 miliardi nel 2019 (rispetto al 2018), a circa 12,6 miliardi nel 2020 (rispetto al 2019) e a circa 12,1 miliardi nel 2021 (rispetto al 2020).

Con riferimento alle **imposte dirette**, il DEF segnala una dinamica più lenta nel 2019, determinata anche dall’impatto negativo di alcuni interventi, tra i quali il differimento dell’entrata in vigore della nuova IRI (imposta sul reddito delle imprese).

L’imposta sul reddito d’impresa (IRI)²⁷ è un’imposta sostitutiva dell’IRPEF e relative addizionali e si applica ai redditi d’impresa realizzati

²⁷ Introdotta dall’art. 1, co. 547 e 548, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017).

dalle persone fisiche. L'aliquota dell'imposta è fissata, in linea con l'aliquota IRES, al 24 per cento. La decorrenza della disciplina è stata, da ultimo, rinviata dal 2017 al 2018²⁸. Per effetto di tale differimento, gli effetti negativi di cassa per l'anno 2019 sono aumentati di circa 750 milioni.

Con specifico riferimento alle **entrate in conto capitale**, il DEF segnala, per il 2018, una riduzione riferita alla componente tributaria di oltre 1.300 milioni determinata, in larga parte, dal venir meno degli incassi connessi alla c.d. *voluntary disclosure*. Negli anni successivi, le stime evidenziano un andamento lievemente crescente rispetto al valore del 2018 (da 865 milioni nel 2018 a 897 milioni nel 2021).

Con riferimento infine ai **contributi sociali**, le previsioni rispetto ai dati di consuntivo 2017 (226.244milioni di euro) indicano una crescita del 4,3 per cento nel 2018 (235.937 milioni di euro), mentre nel 2019 e nel 2020 la crescita rallenterà per poi riprendere nel 2021, con un incremento del 2,3 per cento. Tale dinamica risente dell'effetto congiunto dell'andamento dei redditi da lavoro dipendente, del progressivo venir meno degli effetti economici delle misure di esonero contributivo previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, dei nuovi interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di bilancio 2018 e delle entrate connesse alla c.d. rottamazione delle cartelle. Con riferimento alla incidenza rispetto al Pil, a fronte di un lieve incremento nel 2018 (dal 13,2 al 13,4 per cento), si stima una successiva e progressiva riduzione al 13,3 per cento nel 2019, al 13,2 per cento nel 2020 fino al 13,1 per cento nel 2021.

Infine, le previsioni del DEF 2018 concernenti la **pressione fiscale** evidenziano una riduzione dal 42,5 per cento del 2017 al 42,3 per cento del 2021, con un livello minimo del 42,2 per cento nel 2018.

Nella seguente tabella si riportano i dati relativi alla pressione fiscale, anche al netto del cd *bonus* 80 euro, contenuti nella Tavola III.1 del DEF 2018²⁹.

Tabella 25 – Pressione fiscale

	<i>(in % del Pil)</i>				
	2017	2018	2019	2020	2021
pressione fiscale	42,5	42,2	42,5	42,5	42,3
pressione fiscale al netto misure 80 euro	41,9	41,7	41,9	42,0	41,8

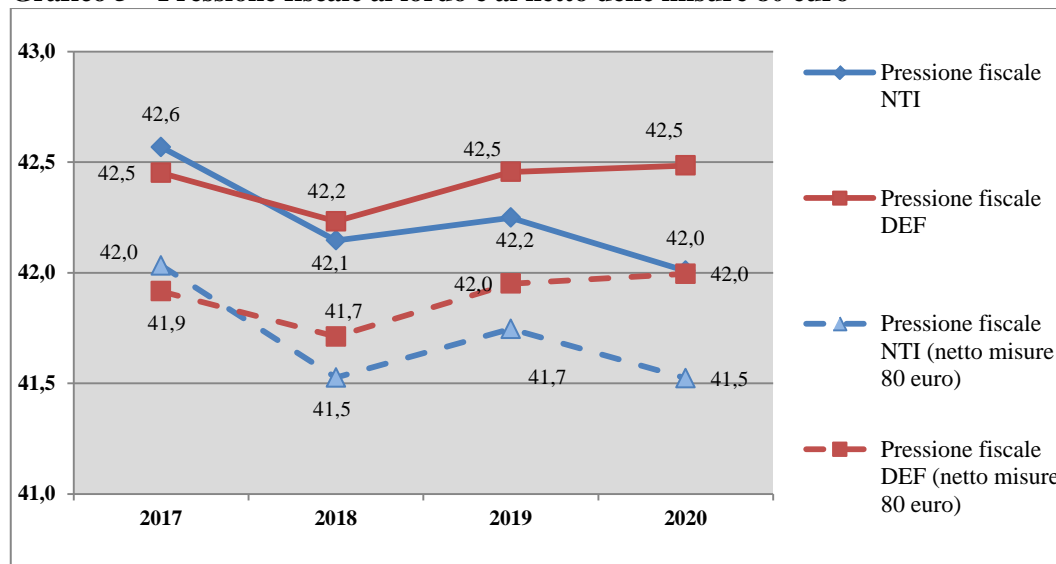
Fonte: Def 2018

²⁸ Articolo 1, comma 1063, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

²⁹ DEF 2018, Sezione I, pagine 36 (per l'anno 2017) e 37 (per gli anni successivi).

Nel seguente grafico si confrontano le previsioni relative all'andamento della pressione fiscale, al lordo e al netto del c.d. *bonus* 80 euro, indicate nella NTI 2018 e nel DEF 2018.

Grafico 5 – Pressione fiscale al lordo e al netto delle misure 80 euro



● ***Le clausole di salvaguardia***

L'articolo 1, comma 626, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) e articolo 1, comma 718, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) hanno introdotto clausole di salvaguardia che prevedono meccanismi automatici per la realizzazione di effetti di maggior gettito fiscale (aumento delle aliquote IVA e delle accise). Tali norme sono state oggetto di numerosi interventi di modifica diretti, in via prevalente, ad evitare l'entrata in vigore, per determinati periodi di imposta, degli aumenti delle aliquote.

Nella seguente tabella si riportano le aliquote e gli effetti finanziari attribuiti alle clausole di salvaguardia nella versione originaria.

Tabella 26 - Introduzione degli aumenti di imposte – formulazione originaria
(importi in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Normativa previgente Legge n. 190/2014						
-Aliquota IVA ridotta ante Legge n. 190/2014	10%	10%	10%	10%	10%	10%
- Aliquota IVA ordinaria ante Legge n. 190/2014	22%	22%	22%	22%	22%	22%
Legge n. 190/14 (art. 1, co.718) – Testo originario						
Aliquota IVA ridotta	10%	12%	13%	13%	13%	13%
Aliquota IVA ordinaria	22%	24%	25%	25,5%	25,5%	25,5%
Maggior gettito variazione accise	0	0	0	700	700	700
Totale variazione entrate L. 190/2014	0	+12.814	+19.221	+21.965	+21.965	+21.965

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche.

Nella seguente tabella sono invece riepilogati i successivi interventi realizzati sulle aliquote aventi la finalità di neutralizzare, anche in misura parziale, le clausole di salvaguardia ed i relativi effetti finanziari. Si segnala che, nel corso del 2017, gli interventi operati sulla disciplina sono stati finalizzati a disattivare gli incrementi che sarebbero scattati dal 2018 e a ridurre, in misura parziale, gli incrementi previsti per le annualità successive.

Tabella 27 - Modifiche intervenute (2015-2017)

(importi in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Modifiche legge n. 208/2015						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	13%	13%	13%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	24%	25%	25%	25%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	350	350	350
Totale variazione entrate L. 208/2015	0	-12.814	-4.088	-2.394	-2.394	-2.394
Modifiche legge n. 232/2016 (art.1, co.631)						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	13%	13%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	25%	25,9%	25,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	350	350	350
Totale variazione entrate L. 232/2016	0	0	-15.133	0	+3.679	+3.679
Modifiche DL n. 50/2017 (art.9)						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	11,5%	12%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	25%	25,4%	24,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	0	350	350
Totale variazione entrate DL n. 50/17	0	0	0	-3.829	-4.363	-4.088
Modifiche DL n. 148/2017 (art.5)						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	11,14%	12%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	25%	25,4%	24,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	0	10	350
Totale variazione entrate DL n. 148/17	0	0	0	-835	-340	0
Modifiche legge n. 205/17 (art.1, co.2)						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	10%	11,5%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	22%	24,2%	24,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	0	0	350
Totale variazione entrate L. 205/17	0	0	0	-14.908	-6.075	0

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche.

Infine, nella seguente tabella si riporta l'effetto finanziario di maggior gettito imputabile alle clausole di salvaguardia, tuttora incluso nei tendenziali di finanza pubblica.

Tabella 28 - Clausole di salvaguardia – Importi inclusi nei tendenziali*(milioni di euro)*

	2018	2019	2020	dal 2021
Imposta sul valore aggiunto				
Aliquota IVA ridotta	10%	11,5%	13,0%	13,0%
Gettito stimato per incremento aliquota	0,0	3.478,5	6.957,0	6.957,0
Aliquota IVA ordinaria	22%	24,2%	24,9%	25,0%
Gettito stimato per incremento aliquota	0,0	8.993,6	11.855,2	12.264,0
Totale IVA	0,0	12.472,1	18.812,2	19.221,0
Accise				
Maggior gettito accise carburanti	0,0	0,0	350,0	350,0
Totale maggiori entrate	0,0	12.472,1	19.162,2	19.571,0

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche

In termini di Pil, gli effetti di maggior gettito atteso dall'attivazione delle clausole di salvaguardia rappresentano circa lo 0,7 nel 2019 e l'1 per cento negli anni 2020 e 2021.

1.2.3. Le spese

In merito alle specifiche componenti del conto economico della PA, sul versante della spesa, le nuove stime tendenziali aggiornate del DEF indicano, per le **spese correnti**, al netto degli interessi e in rapporto al PIL, una costante diminuzione nell'orizzonte previsionale, fino a raggiungere il 39,5% nel 2021, per una riduzione di circa 1,7 punti percentuali del relativo onere rispetto al dato di previsione 2018.

Lo stesso aggregato, in valore assoluto, dovrebbe registrare un sensibile incremento dai 727,7 miliardi del 2018 ai 761 miliardi nel 2021.

La **spesa per interessi**, che nel 2018 si stima in calo di soli 3/10 di punto in rapporto al PIL, viene poi indicata stabile al 3,5% del PIL dal 2019 fino al 2021, sebbene in crescita in valore assoluto.

Circa i fattori all'origine di un tale profilo evolutivo atteso nel quadriennio,

il DEF riferisce che il calo atteso già nel il 2018, sarebbe da associare all'effetto delle nuove emissioni dei titoli di Stato, a copertura di quelle in scadenza, che afferma verranno realizzate a tassi "mediamente" ancora inferiori rispetto a quelli dei titoli in rimborso. Ciò detto, specialmente sulle scadenze brevi, dove si sviluppa larga parte delle emissioni annuali.

Con effetti analoghi, per il 2019, la spesa per interessi dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi (63 miliardi di euro) atteso che i benefici della riduzione dei tassi degli anni precedenti, e il permanere del regime di

Tesoreria Unica, dovrebbero riuscire a compensare il livello moderatamente più elevato dei tassi di interesse atteso sulle nuove emissioni e dell'inflazione.

Infine, nel 2020 e 2021, a riflesso della ripresa più consistente dei tassi di interesse e dell'inflazione europea ed italiana, nonché per via sia delle ampie scadenze del 2019, il DEF stima che l'aumento dello *stock* del debito dovuto al cumulo dei Fabbisogni del Settore Statale del periodo, si dovrebbe associare a incrementi più significativi della spesa (che si attesterebbe nelle previsioni a 65,4 e 69,3 miliardi di euro), pur in presenza dell'estensione della Tesoreria Unica fino a tutto il 2021.

Per quanto concerne poi le spese in **conto capitale**, il quadro previsionale tendenziale evidenzia che le stesse spese dovrebbero registrare nell'intero periodo un decremento di 0,8 p.p. di PIL, passando dal 3,8% del 2017 al 3,0% del 2021, passando, nel loro valore assoluto, dai 57,5 miliardi del 2018 ai 59,7 miliardi del 2019, per poi scendere a 58,1 miliardi nel 2020 ed attestarsi ai 57,3 miliardi di fine periodo (2021).

Tale riduzione sarebbe imputabile principalmente all'effetto combinato della riduzione delle altre spese in conto capitale (-0,8 p.p. di PIL), mentre la spesa per investimenti fissi lordi è prevista costante, e intorno al 2,0% su tutto il periodo di previsione; mentre i contributi agli investimenti mostrano una riduzione di 0,2 punti percentuali.

Nel complesso, le spese totali in rapporto al PIL calano su tutto l'orizzonte di previsione del tendenziale, passando dal 48% del 2018 al 46,0% nel 2021 (-2%).

Va evidenziato che nell'arco cronologico considerato dal quadro previsionale l'incidenza della spesa "primaria", cioè la spesa totale al netto degli interessi, in rapporto al PIL, viene stimata in riduzione di 2 punti percentuali, essendo previsto che la stessa passerà dal 44,4% del 2018 del PIL al 42,4% del PIL del 2021.

Sul punto, va sottolineato che la NTI evidenziava già a gennaio che anche tutte le principali componenti delle spese correnti, nel triennio 2019/2021, mostrano andamenti decrescenti in rapporto al PIL.

Nel dettaglio delle componenti di spesa, in percentuale del PIL, se la voce relativa a **redditi di lavoro dipendente** è stimata in lieve aumento al 9,7% del PIL nel 2018 (rispetto 9,6% il dato di consuntivo 2017), principalmente in conseguenza dei rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici per il triennio 2016-2018, la stessa è prevista poi in calo al 9,3% del PIL già nel 2019, a ragione del venir meno dell'effetto degli "arretrati" e per la decisa dinamica di crescita del PIL, per poi proseguire in diminuzione al 9,3% nel 2020, fino ad attestarsi, nel 2021, all'8,8% del PIL.

Per contro, in valore assoluto, dopo anni di sostanziale congelamento per effetto del blocco della contrattazione, la spesa per redditi di lavoro

dipendente registra nel 2018 un aumento di circa 7 miliardi rispetto al dato 2017 (164.007 milioni di euro).

I fattori esplicativi della illustrati dal DEF del *trend*, confermano che dopo l'aumento del 2018 (170.990 milioni), determinato essenzialmente a seguito degli effetti finanziari associati ai rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018, l'aggregato di spesa è previsto in riduzione già nel 2019 (169.667 milioni) - nonostante l'attribuzione prevista in tale anno della nuova indennità di vacanza contrattuale (I.V.C.) relativa al triennio 2019-2021 - e a ragione dell'esaurimento dell'effetto "arretrati" che dovrebbe esaurirsi sul dato di spesa del 2018.

Nel *trend* delineato dal quadro tendenziale, i redditi di lavoro dipendente continuano poi a scendere nel 2020 (169.239 milioni), a ragione dell'esaurirsi, nella legislazione vigente, del finanziamento delle missioni di pace, per poi registrare un lieve recupero solo nel 2021, a ragione delle assunzioni previste in tale anno, in particolare, nelle forze dell'ordine.

In sintesi, nel paragrafo dedicato all'evoluzione dell'aggregato di spesa riportato nel quadro tendenziale a legislazione vigente, in valore assoluto rispetto all'anno precedente, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è prevista in aumento del 4,3% nel 2018, in calo dello 0,6% nel 2019 e dello 0,3% nel 2020, per poi registrarsi un lieve aumento solo (+0,1%) nel 2021.

Il DEF dedica poi una specifica riflessione sul quadro evolutivo tendenziale atteso per i redditi di lavoro dipendente della PA e sui fattori di computo che sono da considerare.

In particolare, come già accennato, l'incremento della voce atteso nel 2018 è principalmente ricondotto agli effetti di spesa derivanti dal rinnovo del contratto del pubblico impiego riferito al triennio 2016-2018, sia con riferimento alle somme spettanti a decorrere dall'anno 2018, sia con riferimento al pagamento degli arretrati per le annualità 2016 e 2017, in aggiunta all'effetto riconducibile all'incremento della spesa 2018 anche per il riordino delle carriere del personale del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico (Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco).

A tali fattori, il DEF aggiunge, per la spesa 2018, gli effetti riconducibili al finanziamento di assunzioni in deroga a favore delle amministrazioni centrali, l'incremento dell'organico dell'autonomia del personale docente delle istituzioni scolastiche, nonché le stabilizzazioni di personale precario.

Per contro, relativamente alle altre annualità successive, a partire dal 2019, oltre alla maggiore spesa derivante dai provvedimenti contenuti nella Legge di bilancio 2018, il DEF indica i maggiori oneri previsti per l'attribuzione, a decorrere dal mese di aprile, dell'indennità di vacanza contrattuale (I.V.C.) quale anticipo dei miglioramenti retributivi connessi al triennio contrattuale 2019-2021 (a regime solo dal 2020). Tuttavia, nonostante tali maggiori spese previste, nel 2019 si prevede una riduzione

della spesa, in valore assoluto, rispetto al 2018, tenuto conto che nel 2018, sono conteggiati gli arretrati contrattuali riferiti agli anni 2016 e 2017.

Per gli anni 2020 e 2021 si prevede poi una sostanziale invarianza del livello assoluto di spesa (le variazioni sono correlate alla dinamica prevista dalla Legge di bilancio 2018).

Nel quadro tendenziale le spese per **consumi intermedi** passeranno dall'8% del 2018 al 7,6% del PIL nel 2021 (-0,4%).

In ordine alle cause del *trend*, il DEF conferma che i consumi, in valore assoluto, sono dal 2018 previsti in lieve aumento per effetto della revisione della base 2016 e degli interventi disposti in sede di legge di bilancio, di circa 1.300 milioni l'anno, nella media del triennio 2018-2020, con un'evoluzione più contenuta nel 2019 a riflesso delle dinamiche del comparto Sanità.

Nel 2021 stima poi un incremento più significativo di tale voce per il venir meno delle misure di contenimento adottate negli anni passati.

Inoltre, per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, il quadro tendenziale sconta un aumento della spesa in tutte le annualità del periodo considerato, con dinamiche, in particolare, più accentuate nel triennio 2019-2021, a ragione delle specifiche misure di supporto disposte dalle ultime due leggi di Bilancio, dell'andamento delle consegne della Difesa (nel 2019) e dell'ipotesi di ripresa della capacità di spesa in conto capitale degli Enti locali.

Quanto ai **contributi in conto capitale**, dopo una moderata crescita attesa per il 2018 e il 2019 (rispettivamente, sono previsti attestarsi 13,9 miliardi e 14,5 miliardi, rispetto ai 13,3 miliardi già registrati a consuntivo nel 2017), gli stessi sono previsti in calo in misura rilevante nel biennio 2020-2021 (rispettivamente, si prevede si assesteranno a 12,5 miliardi e a 11,1 miliardi), prevedibilmente, a ragione dell'andamento degli stanziamenti del Bilancio dello Stato, in particolare, della componente per i crediti di imposta e per lo smaltimento dei residui passivi.

Infine, quanto alle **altre uscite in conto capitale**, il quadro tendenziale sconta che le stesse si riducano di oltre 9,5 miliardi già nel 2018, per il venir meno degli importi relativi all'intervento pubblico su Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca e la riduzione dei rimborsi per DTA.

Negli anni successivi l'aggregato dovrebbe risentire dell'evoluzione dei rimborsi per DTA e per la deducibilità IRAP che dovrebbe assicurare la leggera, ulteriore flessione in valore assoluto. In percentuale del PIL, è previsto che l'ammontare di tale voce di spesa si riduca passando dallo 0,5% nel 2018-2019 allo 0,3% nel 2021.

Le Amministrazioni centrali

Per tale specifico sotto settore, in merito alle specifiche componenti della spesa iscritte nel conto economico della PA, le nuove stime tendenziali aggiornate del DEF indicano, per le spese correnti, al netto degli interessi e in rapporto al PIL, una sensibile diminuzione nell'orizzonte previsionale, fino a raggiungere il 21,4% nel 2021.

In valore assoluto, tale aggregato di spesa dovrebbe invece aumentare da 390,2 miliardi di euro nel 2018 ai 402 miliardi del 2021 (+12 miliardi circa).

La **spesa per interessi**, che nel 2018 si stima in calo di 2/10 di punto in rapporto al PIL rispetto al 2017, viene poi indicata stabile al 3,4-3,5% del PIL fino al 2020, per poi elevarsi al 3,6% solo nel 2021.

Per quanto concerne poi le **spese in conto capitale** del settore, il quadro previsionale tendenziale evidenzia che le stesse dovrebbero registrare nell'intero periodo un decremento di 0,2 p.p. di PIL, passando dal 2,2% del 2018 al 2,0% del 2021.

Le **spese totali** in rapporto al PIL calano su tutto l'orizzonte, passando dal 27,8% del 2018 al 27,0% nel 2021 (-2%). In valore assoluto, invece, le stesse spese sono previste aumentare inizialmente dai 38,7 miliardi di euro nel 2018 ai 39,8 miliardi di euro nel 2019, per poi assestarsi a 39 miliardi nel 2020 e flettere a 37,3 miliardi nel 2021.

Per la voce relativa a **redditi di lavoro dipendente**, la stessa spesa è stimata nel settore in parola, in percentuale del PIL, al 5,7% del PIL nel 2018, e in flessione al 5,5% nel 2019, cui segue il dato del 5,3% del PIL nelle annualità del biennio 2020-2021.

In valore assoluto, posto che l'ammontare della spesa prevista per il 2018 è pari a 101,3 miliardi di euro (+4 miliardi sul dato 2017), la stessa è stimata in netta flessione per il biennio 2019-2020 (-1,2 miliardi nel 2019 e ancora -1,1 miliardi nel 2020), per poi attestarsi in lieve crescita solo nel 2021 (+ 0,011 miliardi di euro).

In proposito ad integrazione degli elementi di massima forniti dal DEF a supporto della stima del dato tendenziale di spesa relativo ai redditi di lavoro dipendente, sarebbero utili più precisi elementi conoscitivi di ordine quantitativo, in merito al concorso dei fattori considerati nella evoluzione della spesa complessiva prevista in ciascuna annualità del triennio.

Ciò detto, in particolare, per le Amministrazioni centrali, in considerazione del previsto avvio del rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021, e dei tempi relativi al riconoscimento dei relativi incrementi salariali per le varie categorie di personale.

Nel quadro tendenziale relativo alle Amministrazioni centrali, in riferimento invece alle spese per **consumi intermedi** delle Amministrazioni centrali, in percentuale del PIL, è previsto che le stesse rimangano costanti all'1,4-1,3% per tutte le annualità previste, attestandosi ai 24,5-25 miliardi di euro annui in valore assoluto.

Per le **spese in conto capitale** delle Amministrazioni centrali, il quadro evolutivo tendenziale per le annualità del quadriennio 2018/2021, conferma una stima di sostanziale congelamento della spesa, che oscilla tra il 2,0 e il 2,2%, coerentemente al *trend* della medesima grandezza previsto per l'intera PA.

Di tale evidenza, si trae conferma anche dalla ricognizione della dinamica attesa per gli investimenti fissi lordi delle A.C., sempre in percentuale del PIL, il cui quadro tendenziale riportato dal DEF sconta una percentuale pressoché costante in tutte le annualità del periodo considerato, con valori che si confermano sempre intorno all'1%, così come confermano i dati di spesa nel medesimo periodo relativi ai contributi agli investimenti (0,4-0,5%) e agli investimenti fissi lordi (0,0-1%).

Amministrazioni locali

Le previsioni tendenziali a legislazione vigente delle amministrazioni locali nel periodo 2018-2021 mostrano un **indebitamento netto stabile** e molto contenuto segno di un equilibrio tra il totale delle entrate finali e delle spese finali che presentano in valore assoluto un andamento in crescita nel periodo considerato pressoché analogo. Nel dettaglio si rileva una diminuzione della spesa per **interessi passivi** in valore assoluto che nel periodo 2018-2021 mostra una riduzione complessiva del 18 per cento circa mentre la **spesa in conto capitale** subisce nel medesimo periodo un incremento di circa il 9 per cento. Il rapporto di equilibrio tra entrate e spese finali si riscontra anche in percentuale del PIL mostrando i due valori un andamento decrescente simile che si riflette su un valore dell'indebitamento netto in termini di PIL pari a zero.

Tabella 29 - Conto economico delle Amministrazioni Locali

		<i>Milioni di euro</i>				
		Consuntivo	Previsioni			
		2017	2018	2019	2020	2021
Spese						
Spese correnti netto interessi		210.343	213.905	215.595	218.607	221.567
	<i>in % PIL</i>	12,3	12,1	11,8	11,6	11,5
Interessi passivi		3.084	2.353	2.124	1.984	1.920
	<i>in % PIL</i>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Spese correnti		213.427	216.258	217.719	220.591	223.487
	<i>in % PIL</i>	12,4	12,2	11,9	11,7	11,6
Spese in conto capitale		25.758	26.337	28.021	27.555	28.864
	<i>in % PIL</i>	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Totale spese		239.185	242.595	245.740	248.146	252.351
	<i>in % PIL</i>	13,9	13,7	13,5	13,2	13,1
Entrate						
Entrate correnti		233.063	235.891	238.388	240.156	243.822
	<i>in % PIL</i>	13,6	13,4	13,1	12,8	12,6
Entrate in conto capitale non tributarie		6.682	7.215	7.913	8.427	8.941
	<i>in % PIL</i>	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Totale Entrate		239.862	243.223	246.418	248.700	252.880
	<i>in % PIL</i>	14,0	13,8	13,5	13,2	13,1
Saldo primario		3.761	2.981	2.802	2.538	2.449
	<i>in % PIL</i>	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Saldo di parte corrente		19.636	19.633	20.669	19.565	20.335
	<i>in % PIL</i>	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
Indebitamento netto		677	628	678	554	529
	<i>in % PIL</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pil nominale		1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685

Prestazioni sociali in denaro

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento, scontano per il 2018 una crescita rispetto al 2017 del 2,5%. In particolare, per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,1%) la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2018, all'1,1%), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2018 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella legge di bilancio 2018, nonché dei primi elementi disponibili per l'anno in corso. La spesa per altre prestazioni sociali in denaro viene stimata crescere del 3,9%, significativamente influenzata dai maggiori oneri conseguenti al potenziamento delle misure

relative al contrasto alla povertà, alla tutela della famiglia, nonché da ulteriori benefici riconosciuti dall'anno 2018 (come la cd. Ape sociale) e da incrementi di spesa comunque programmati. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2017 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2018.

Per il periodo 2019-2021 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2018, del 2,5% annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,7% annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro è pari all'1,8% annuo.

Gli elementi a base delle previsioni non si discostano essenzialmente dai parametri tipicamente decisivi nel determinare il livello degli aggregati in questione e sono innestati nella cornice normativa vigente, comprensiva pertanto degli effetti derivanti dal potenziamento degli istituti di contrasto alla povertà, di tutela della famiglia, in materia di ammortizzatori sociali e altre prestazioni assistenziali.

La stima per gli anni 2018 e successivi si assesta per la spesa per prestazioni sociali ad un livello inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA della Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020 (legge n. 205/2017), alla luce sia dei dati disponibili per il 2017 e per il 2018 che di un diverso profilo di indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, sulla base di aggiornate dinamiche dei prezzi rispetto a quelle delineate nella NADEF 2017. In particolare, viene chiarito che la revisione del profilo del tasso di inflazione tiene anche conto dello slittamento al 2019-2020 dell'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette ai sensi della normativa vigente.

Si rappresenta, sul punto, che tale fattore dovrebbe in realtà operare in senso incrementativo del tasso d'inflazione, trascinando quindi verso l'alto, attraverso il meccanismo dell'indicizzazione dei trattamenti al livello dei prezzi, l'ammontare della spesa per l'aggregato in esame.

Il DEF inoltre evidenzia che i tassi d'incremento delle spese per pensioni ed altre prestazioni sociali in denaro, come si evince dalla tabella seguente, determinano, alla luce delle previsioni di crescita del PIL, una lieve diminuzione del rapporto fra le stesse e il PIL.

Tabella 30 - Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2017-2021

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
	2017	2018	2019	2020	2021
Pensioni	264.033	269.660	275.180	283.830	292.130
(tasso di variazione in %)	1,2%	2,1%	2,0%	3,1%	2,9%
(in % di PIL)	15,4%	15,3%	15,1%	15,1%	15,1%
Altre prestazioni sociali in denaro	78.039	81.120	83.700	84.900	85.520
(tasso di variazione in %)	3,4%	3,9%	3,2%	1,4%	0,7%
(in % di PIL)	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%	4,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	342.072	350.780	358.880	368.730	377.650
(tasso di variazione in %)	1,7%	2,5%	2,3%	2,7%	2,4%
(in % di PIL)	19,9%	19,9%	19,7%	19,6%	19,6%
PIL	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685
(tasso di variazione in %)	2,1%	2,9%	3,2%	3,1%	2,7%

Valori assoluti in milioni di euro

Fonte: DEF 2018, sezione II, tabella III.2-2

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 recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat, con base 2016. In particolare, le previsioni demografiche, estese fino al 2065, assumono un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,59, un flusso netto di immigrati pari a circa 152.000 unità annue e una speranza di vita alla nascita in aumento di circa 6,2 anni rispetto al 2015.

Per quanto riguarda il **quadro macroeconomico**, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,2% medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Per il periodo 2018-2021, 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 negli ultimi venti anni, a partire dall'applicazione del regime contributivo (cd. "Riforma Dini" del 1995) fino alla sua estensione generalizzata e all'innalzamento dell'età pensionabile introdotte con il decreto-legge n. 201 del 2011, che ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, anche prevedendo la periodica indicizzazione dei requisiti anagrafici e contributivi richiesti per i trattamenti pensionistici alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, peraltro imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa

pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio, per poi iniziare una fase di graduale crescita nel decennio successivo.

A partire dal 2030 il rapporto spesa/PIL dovrebbe crescere con maggiore intensità, fino a raggiungere il 16,2% nel triennio 2042-2044.

Tale lunga fase di crescita è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

Successivamente il rapporto scende rapidamente, portandosi al 15,6% nel 2050 ed al 13,1% nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nella fase finale del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*, sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

Sanità

Le previsioni sono state effettuate sulla base della legislazione vigente, del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento, dell'andamento medio registrato negli ultimi anni.

La spesa sanitaria del 2018 è prevista pari a 115,8 miliardi, con un tasso di crescita del 2%. Nel dettaglio, la previsione evidenzia:

- per i **redditi da lavoro dipendente** un livello di spesa pari a 36,4 miliardi, scontando le disposizioni previste dalla legge di bilancio 2018 in materia di rinnovi contrattuali, nonché la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio definita dalla legislazione vigente;
- per i **consumi intermedi** un livello di spesa pari a 33,3 miliardi, il che corrisponderebbe ad una dinamica più contenuta rispetto a quella registrata negli ultimi anni. In particolare, per quanto riguarda la

componente farmaceutica, essa conferma l'aumento registrato nel 2017 (4,4%) conseguente all'immissione sul mercato di farmaci innovativi erogati nel corso dei ricoveri ospedalieri ovvero in regime di distribuzione diretta, nonché il rispetto del nuovo tetto del 6,89% della spesa farmaceutica per acquisti diretti. Per le altre componenti dei consumi intermedi la spesa risulta sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente, anche per effetto della prosecuzione degli effetti di contenimento derivanti dalle misure già implementate a legislazione vigente;

- per le **prestazioni sociali in natura** corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market un livello di spesa pari a 39,8 miliardi. Con riferimento alle singole componenti di tale aggregato:
 - per l'assistenza farmaceutica convenzionata è prevista una spesa pari a circa 7,4 miliardi, coerente con il rispetto del nuovo tetto del 7,96% della spesa farmaceutica convenzionata;
 - per l'assistenza medico-generica è prevista una spesa pari a circa 6,9 miliardi, tenuto anche conto delle specifiche disposizioni in materia di rinnovo delle convenzioni;
 - per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a quasi 25,5 miliardi.
- per le **altre componenti di spesa** è previsto un livello di spesa pari a circa 6,2 miliardi.

Nel triennio 2019-2021, la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell'1,4% (quindi più lentamente che nel 2018), mentre il PIL nominale crescerebbe in media del 3%. Ne deriva che il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,3%. La previsione riflette sostanzialmente i medesimi fattori già considerati nella costruzione del quadro previsionale per il 2018:

Tabella 31 - Previsione della spesa sanitaria 2018-2021

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2018 - 2021				
	2018	2019	2020	2021
Spesa sanitaria	115.818	116.382	118.572	120.894
In % di PIL	6,6%	6,4%	6,3%	6,3%
Tasso di variazione in %	2,0%	0,5%	1,9%	2,0%

Fonte: DEF 2018, sezione II, tabella III.3-2.

• **La spesa per interessi**

Dai dati di consuntivo per il 2017, la spesa per interessi risulta pari a 65.641 milioni, con una riduzione rispetto al dato del 2016, di circa 0,8 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nel 2017, al 3,8 per cento, rispetto al 4 per cento del 2016.

Dal confronto con le precedenti stime, si osserva un valore sostanzialmente in linea (-225 milioni) rispetto a quello indicato per il 2017 nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2018.

Negli anni 2018 e 2019, le previsioni a legislazione vigente mostrano una riduzione della spesa per interessi di circa 3,1 miliardi nel 2018 e un contenuto rialzo nel 2019, anno nel quale la spesa raggiunge il valore di 63.004 milioni. L'andamento crescente è confermato dalle previsioni riferite al 2020 e al 2021, esercizi nei quali l'aggregato di spesa raggiunge, rispettivamente, il valore di 65.466 milioni e 68.313 milioni. In termini di incidenza sul PIL, la spesa **risulta invece sostanzialmente stabile** collocandosi, al 3,5 per cento per tutto il periodo di previsione.

Rispetto alle precedenti stime, si osserva che le nuove previsioni assumono, per tutto il periodo considerato, valori inferiori rispetto a quelli della NTI riferita alla legge di bilancio 2018 sia in termini assoluti, sia in termini di incidenza rispetto al PIL, come risulta dalla seguente tabella.

Tabella 32 - Spesa per interessi: confronto tra Nota tecnico illustrativa 2018 e Documento di economia e finanzia 2018

(importi in milioni di euro e %PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
NTI LB 2018						
Spesa per interessi	66.475	65.866	63.480	64.332	66.611	
Variazione assoluta annua	-1.565	-609	-2.386	852	2.279	
Variazione %	-2,3	-0,9	-3,6	1,3	3,5	
<i>in % del PIL</i>	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5	
PIL nominale	1.680.523	1.716.475	1.770.276	1.830.791	1.893.533	
DEF 2018						
Spesa per interessi	66.440	65.641	62.536	63.004	65.466	68.313
Variazione assoluta annua	-1.578	-799	-3.105	468	2.462	2.847
Variazione %	-2,3	-1,2	-4,7	0,7	3,9	4,3
<i>in % del PIL</i>	4,0	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
PIL nominale	1.680.948	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685

Fonte: Elaborazione su dati del DEF 2018.

Dai grafici che seguono si rileva l'andamento della spesa per interessi e il confronto tra le stime del DEF e quelle contenute nella NTI di gennaio 2018 (in valori assoluti e in punti percentuali di PIL).

Grafico 6 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2018 e Nota tecnico illustrativa (valori assoluti)

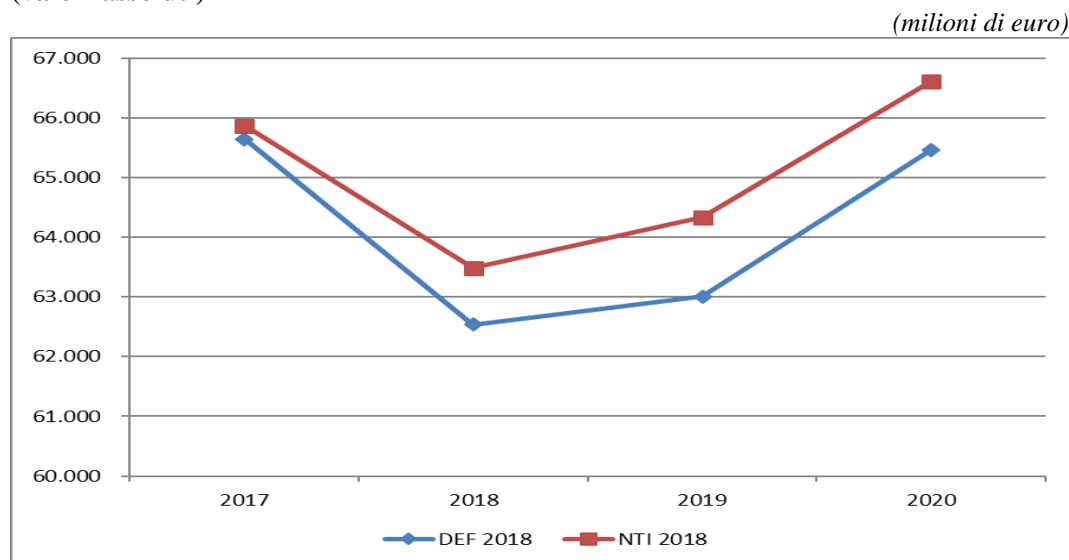
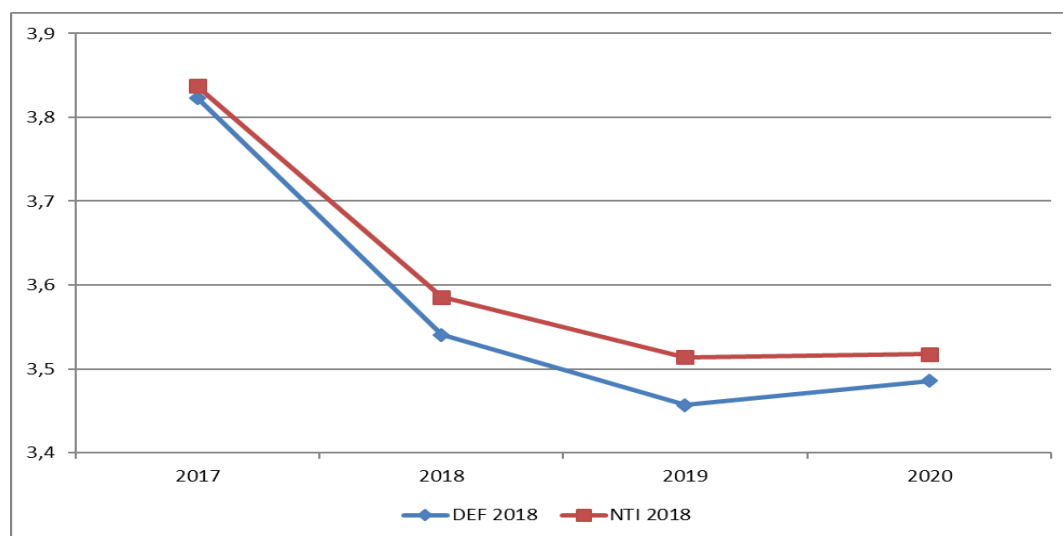


Grafico 7 - Spesa per interessi: confronto tra DEF 2018 e Nota tecnico illustrativa (% del PIL)



Con riferimento alle stime a legislazione vigente, il DEF precisa che la spesa per interessi è prevista ridursi nel 2018, a causa soprattutto delle nuove emissioni dei titoli di Stato, a copertura di quelli in scadenza, che si

stima vengano realizzate a tassi mediamente ancora inferiori rispetto a quelli dei titoli in rimborso, specialmente sulle scadenze brevi dove si sviluppa larga parte delle emissioni annuali.

Nel 2019 la spesa dovrebbe invece sostanzialmente stabilizzarsi in quanto i benefici della riduzione dei tassi degli anni precedenti e del permanere del regime di Tesoreria Unica dovrebbero riuscire a compensare il livello moderatamente più elevato sia dei tassi di interesse sulle nuove emissioni sia dell'inflazione.

Nel 2020 e 2021 si registrerebbero incrementi più significativi della spesa, pur in presenza dell'estensione della Tesoreria Unica fino a tutto il 2021. Ciò in ragione dei seguenti fattori indicati dal DEF: ripresa più consistente dei tassi di interesse e dell'inflazione europea ed italiana; ampie scadenze del 201; aumento dello stock del debito dovuto al cumulo dei fabbisogni del Settore Statale del periodo.

Nella seguente tabella si riportano i dati forniti dal DEF riferiti alle ipotesi utilizzate riguardo all'andamento dei tassi di interesse a breve e a lungo termine.

Tabella 33 - Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2017	2018	2019	2020	2021
Tasso di interesse a breve termine	n.d.	-0,33	0,20	0,93	1,65
Tasso di interesse a lungo termine	2,14	2,18	2,68	3,04	3,34

Fonte: DEF 2018

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

Ulteriori elementi in merito alle stime della spesa per interessi possono desumersi dalle “**Linee Guida della Gestione del Debito Pubblico – Anno 2018**” elaborate dal Dipartimento del Tesoro. In particolare, questo documento evidenzia che il contesto in cui si opererà nel 2018 sarà probabilmente molto diverso rispetto al 2017, per tre ordini di ragioni: a) un quadro macro-economico migliore, a livello sia globale che europeo, grazie soprattutto al ritorno a livelli di crescita economica più elevati; b) un contesto geo-politico, nazionale ed internazionale, caratterizzato da un elevato grado di incertezza; c) l'entrata in vigore di nuove regolamentazioni in materia bancaria e finanziaria, soprattutto nell'Unione Europea, che interesseranno in modo significativo il funzionamento dei mercati secondari di titoli governativi. Il documento del Tesoro afferma che nel 2018 arriveranno a scadenza, escludendo i BOT, titoli per un totale complessivo di circa 184 miliardi di euro, di cui 3 miliardi del programma estero. Si tratta di un importo inferiore di circa 30 miliardi di euro rispetto al volume

di scadenze per il 2017 in essere a fine 2016. Il documento evidenzia altresì che, considerando che il fabbisogno di cassa del Settore Statale è previsto attestarsi su livelli più bassi del 2017, è prevedibile che nel 2018 si assista ad una contestuale riduzione dei volumi di titoli a medio-lungo termine complessivamente offerti al mercato. Si segnala, inoltre, come lo stock di BOT in circolazione a fine 2017 (circa 106 miliardi di euro) risulterà quasi perfettamente in linea con quello di fine 2016, un valore storicamente molto basso. La composizione delle emissioni nel 2018 sarà volta a garantire che l'esposizione ai rischi di mercato continui ad essere contenuta, al fine di agevolare il più possibile il rifinanziamento del debito dei prossimi anni e la gestione delle fluttuazioni dei tassi di interesse: in questo senso l'impegno andrà nel consolidare i risultati raggiunti nel 2017 in termini di vita media dello stock di titoli di Stato che a fine 2017 risulta pari a 6,90 anni, confermando l'andamento crescente già registrato negli anni 2016 (6,76 anni) e 2015 (6,52 anni).

Infine, con riferimento al mercato finanziario, la Banca d'Italia³⁰ evidenzia che, rispetto alla fine del 2017, i rendimenti dei titoli di Stato italiani sono diminuiti di circa 23 punti base; quelli con scadenza decennale si collocavano a metà aprile all'1,79 per cento.

Il differenziale di rendimento con il corrispondente titolo tedesco (*spread*) è sceso di 30 punti base, portandosi a 129. Questa dinamica, secondo quanto si evince dal Documento della Banca d'Italia, ha scontato una tendenza alla riduzione dei premi per il rischio sovrano comune a larga parte dell'area dell'euro, cui ha contribuito il rafforzamento del quadro congiunturale.

³⁰ Bollettino Economico n. 2 – 2018 (13 aprile 2018)

2. LA FINANZA PUBBLICA NEL QUADRO DELLE REGOLE EUROPEE

2.1. La finanza pubblica strutturale

Nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi programmi di stabilità, con i quali presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT). Tale obiettivo è espresso in termini di valore del **saldo di bilancio strutturale**, il quale si calcola depurando il saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (indebitamento/accreditamento netto) della componente dovuta al ciclo economico e delle misure *una tantum*³¹.

La **Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) 2017** ha rideterminato il piano di rientro verso l'OMT - già definito con i precedenti documenti programmatici - anche al fine di coniugare le esigenze di riduzione del *deficit* con quelle di sostegno e consolidamento della ripresa economica in corso.

Il saldo di bilancio strutturale previsto dalla NADEF 2017 in base alla metodologia di calcolo concordata in sede europea era pari a -1,1 per cento del PIL, con una variazione strutturale di -0,2 punti percentuali rispetto al 2016 (da -0,9% del PIL nel 2016 a -1,1% nel 2017).

Al fine di valutare la coerenza delle correzioni del saldo strutturale con le regole europee, si tiene conto dell'*output gap*, che misura la posizione ciclica di un'economia sulla base della differenza tra il tasso di crescita del PIL reale e quello del PIL potenziale. Il percorso di miglioramento progressivo del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT si fonda di norma su una **correzione annuale** di 0,5 punti percentuali di PIL. La regola può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico, richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole (*output gap* negativo elevato) e uno sforzo più intenso nei periodi favorevoli del ciclo (*output gap* negativo ridotto ovvero *output gap* positivo).

Considerato che nelle previsioni dello scorso autunno la Commissione europea stimava un *output gap* pari a -0,6% del prodotto potenziale (corrispondente a condizioni cicliche "normali") e visto l'elevato debito pubblico, la correzione del saldo di bilancio strutturale richiesta per il 2017 risulterebbe essere superiore a 0,5 punti percentuali. Si deve comunque

³¹ Per maggiori dettagli, cfr. Servizio del bilancio e Servizio studi del Senato della Repubblica e Servizio bilancio dello Stato della Camera dei Deputati, [Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali - Documentazione di inizio legislatura](#), Documentazione di finanza pubblica n. 1, aprile 2018.

tenere conto che, nella valutazione *ex ante* del 2017, la Commissione europea ha accordato all'Italia alcuni margini di flessibilità, pari allo 0,16% del PIL per l'emergenza migranti e allo 0,19% del PIL per gli interventi connessi alle misure per il sisma, il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza di edifici scolastici (si veda oltre).

In virtù di tali margini di flessibilità, **la correzione strutturale richiesta per il 2017 si riduce a 0,3 punti percentuali.**

Tuttavia, il DEF 2018 in esame offre una stima dell'*output gap* 2017 pari a -2,2 per cento del PIL potenziale (cfr. la tabella 1). Ciò implica il permanere di condizioni cicliche negative per il 2017 e, di conseguenza, la correzione richiesta dovrebbe attestarsi a 0,5% del PIL, **0,2% considerando la flessibilità concessa per eventi eccezionali.** Pertanto, la variazione di -0,2 punti percentuali di PIL del saldo strutturale (al netto degli interventi a favore del settore bancario) sarebbe **compatibile con il percorso OMT previsto a livello europeo.**

Quanto alla stima dell'*output gap*, il DEF 2018 ricorda come siano state sviluppate, presso la Commissione europea, metodologie alternative di valutazione di tale parametro in seno al gruppo di lavoro OGWG (*Output Gap Working Group*). Secondo il nuovo modello di rilevazione il valore dell'*output gap* 2017 per l'Italia dovrebbe aumentare di 1,1 punti percentuali del PIL potenziale.

La migliore performance del *deficit* di bilancio 2017 produce un aggiustamento strutturale per il 2018 di 0,1 punti percentuali (il saldo di bilancio strutturale arriverebbe a -1,0% del PIL). Si tratta di un valore inferiore a quello previsto nel DPB dello scorso ottobre 2017.

Secondo quanto prospettato dal DEF 2018 "l'aggiustamento strutturale previsto negli anni successivi nello scenario a legislazione vigente è di ulteriori 0,6 punti percentuali nel 2019 e di 0,5 punti nel 2020, anno in cui il saldo di bilancio strutturale sarebbe pari allo 0,1 per cento del PIL e pertanto più che sufficiente a conseguire l'Obiettivo di Medio Termine del pareggio di bilancio strutturale" (DEF 2018, p. 46).

Si riporta qui di seguito la Tabella 34 relativa agli indicatori di finanza pubblica corretti per il ciclo.

Tabella 34 - La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale di PIL) (1)

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

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

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

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

Fonte: DEF 2018, p. 47

Successivamente alla trasmissione del DEF 2018 al Parlamento, il 3 maggio scorso la Commissione europea ha pubblicato le previsioni di primavera 2018 dell'economia europea³².

La Commissione europea stima per il 2017 un output gap pari a -1,2% del PIL potenziale, che scende a -0,1% nel 2018 e diventa quindi positivo (0,5%) nel 2019 (cfr. la Tabella 35).

Tabella 35 - Output gap Italia (% del PIL potenziale)

	2017	2018	2019
<i>Previsioni di autunno 2017</i>	-0,6	0,3	0,8
<i>Previsioni Primavera 2018</i>	-1,2	-0,1	0,5

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecast*, p. 166

Come si vede, le previsioni di primavera 2018 della Commissione raddoppiano la stima dell'*output gap* 2017 rispetto alle previsioni di

³² European Commission, [European Economic Forecast. Spring 2018](#), European Economy Institutional Papers 077, maggio 2018.

autunno 2017, ma non raggiungono i valori stimati dal Governo italiano nel DEF 2018.

2.2. La valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa

L'Italia è soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e Crescita (la parte delle regole europee che vigila sui parametri di bilancio degli Stati membri per assicurare che questi seguano politiche sostenibili nel medio periodo).

La seguente descrizione delle regole del braccio preventivo è calibrata sulla realtà italiana, questo per alleggerire il discorso di una serie di specificità che non aggiungerebbero molto all'analisi.

In base alle regole del braccio preventivo, l'Italia deve definire una strategia economico-finanziaria per raggiungere il **pareggio di bilancio strutturale** che rappresenta l'obiettivo di medio termine (OMT) del Paese. In pratica deve dichiarare come e in quali tempi intende conseguire un indebitamento netto strutturale pari a zero.

Questo **percorso** viene **valutato** sulla **base di due criteri**: la **variazione del saldo strutturale** e la **regola di spesa**³³.

Descriviamo prima il concetto di indebitamento netto strutturale e successivamente i due criteri.

Indebitamento netto strutturale e obiettivo di medio termine

Il calcolo dell'indebitamento netto strutturale parte dall'indebitamento netto (la differenza tra entrate e uscite, compresa la spesa per interessi, delle amministrazioni pubbliche), tiene conto del ciclo economico (le oscillazioni del Pil attorno a un teorico andamento più lineare di lungo periodo) ed esclude le misure *una tantum* e temporanee.

La correzione ciclica è coerente con la logica di garantire nel medio-lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche. Infatti, si ritiene che un paese che attraversa una fase negativa del ciclo economico potrebbe registrare un indebitamento netto più elevato di quanto desiderabile al fine di sostenere l'economia, viceversa in una fase positiva dovrebbe migliorare lo stato di salute delle proprie finanze più di quanto richiesto in una fase

³³ La valutazione accerta sulla base dei dati consolidati *ex post*:

- a) se la deviazione del saldo strutturale risulti significativa in quanto pari almeno allo 0,5% del PIL in un singolo anno o allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi;
- b) se la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate abbia un impatto sul saldo pari ad almeno lo 0,5% del PIL in un anno o cumulativamente in due anni consecutivi.

neutrale, per trovarsi così in condizioni più solide laddove il ciclo economico dovesse cadere in una fase avversa. Creando in questo modo una sorta di compensazione tra le varie oscillazioni del ciclo economico.

L'esclusione delle misure *una tantum* e temporanee evita di tener conto di entrate e uscite che hanno effetti transitori sul bilancio pubblico (uno o pochi esercizi) e che, dunque, non producono cambiamenti duraturi sui saldi strutturali.

Come detto l'Italia deve raggiungere il **pareggio di bilancio strutturale** conseguendo in questo modo l'obiettivo di medio termine (OMT).

La variazione del saldo strutturale: la misura della correzione

Per stabilire la coerenza del percorso che porta al pareggio di bilancio il primo criterio oggetto di valutazione è la **variazione del saldo strutturale** (di seguito: correzione) cioè **la differenza tra il saldo strutturale dell'anno considerato rispetto al precedente**.

La correzione richiesta è determinata attraverso una **matrice** che tiene conto del rapporto debito/Pil, del rischio di sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo e della congiuntura economica del paese³⁴. Livelli del rapporto debito/Pil maggiori del 60% impongono correzioni più forti mentre le fasi congiunturali negative attenuano lo sforzo di bilancio richiesto al Paese. A titolo esemplificativo, in presenza di una congiuntura neutrale e un rapporto debito/Pil superiore al 60% la correzione richiesta è maggiore di 0,5 punti percentuali di Pil, l'indebitamento netto strutturale dovrebbe quindi ridursi rispetto al livello dell'anno precedente di oltre 0,5 p.p. di Pil.

La correzione richiesta può essere ridotta nel caso in cui le istituzioni europee riconoscano in favore del paese: l'applicazione delle cosiddette "**clausole di flessibilità**" per tener conto delle **riforme** strutturali e degli **investimenti** (che nel medio/lungo termine dovrebbero migliorare le prospettive di crescita del paese che li pone in essere); **la presenza di eventi non usuali al di fuori del controllo del paese**, quali ad esempio gravi recessioni o calamità naturali, o ancora di fenomeni migratori di portata tale da determinare un aumento della spesa del paese.

³⁴ Il rischio di sostenibilità di medio periodo è valutato attraverso l'indicatore S1 e le condizioni congiunturali (cicliche) dell'economia sono sintetizzate dall'output gap la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale (Pil stimato con metodi statistici).

La regola di spesa

Poiché l'Italia non ha ancora raggiunto il pareggio di bilancio strutturale (il proprio OMT) deve fare in modo che la spesa³⁵ cresca a un tasso pari alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale³⁶ e il cosiddetto margine di convergenza³⁷.

Il Documento di economia e finanza presentato dal Governo afferma quanto segue (corsivo citato dal Def).

Per il 2016 il deficit strutturale può aumentare di 0,58 p.p. di Pil rispetto al 2015 in virtù di condizioni cicliche dell'economia italiana molto negative e del fatto che al nostro paese sono state accordate la clausola delle riforme e quella degli investimenti ed è stata riconosciuta ulteriore flessibilità per eventi non usuali. L'aggregato di spesa può aumentare del 2,6%. Quadro che non comporta deviazioni significative *né con riguardo al saldo strutturale né relativamente alla regola di spesa sia su base annua che sulla media del 2015 e del 2016.*

Per il 2017 l'indebitamento netto strutturale deve ridursi di circa 0,15 p.p. di PIL rispetto al 2016 quale risultante di una riduzione di almeno 0,5 p.p. di Pil mitigata per effetto della flessibilità aggiuntiva connessa al fenomeno dei rifugiati e per i costi degli eventi sismici. Nel 2017 il saldo strutturale è invece peggiorato di 0,2 p.p. di Pil, con una *deviazione di 0,4 p.p. di Pil su base annua e 0,27 p.p. sulla media dei due anni. Sul versante della regola di spesa, si registra una deviazione di 0,2 punti su un anno e di circa 0,1 punti su due anni.*

La tabella seguente illustra i margini di flessibilità concessi all'Italia nel quadro del percorso di avvicinamento all'OMT per tener conto della congiuntura economica, dell'applicazione delle clausole di flessibilità e per il ricorrere di eventi eccezionali.

³⁵ Più precisamente l'aggregato di spesa riferimento è calcolato sottraendo, in ciascun anno, dalla spesa pubblica totale la spesa per interessi, la spesa per investimenti dell'anno in corso smussata per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi europei finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle misure discrezionali di entrata.

³⁶ Il tasso di crescita medio del potenziale è calcolato applicando una metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo che considera la media decennale delle previsioni della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione. I dieci anni su cui viene calcolata la media sono quindi i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi.

³⁷ Il margine di convergenza è calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia (in condizioni normali l'aggregato deve ridursi in modo da far migliorare il saldo strutturale di almeno 0,5 p.p. di PIL).

Tabella 36 - Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di stabilità

	2015	2016	2017	2018
Output gap DEF 2018 (% del PIL potenziale)	-4,3	-3,3	-2,2	-1,3
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Normali
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p. di PIL)	0,25	0,25	0,50	0,60
Flessibilità accordata (p.p. di PIL)	0,03	0,83	0,35	
<i>di cui</i>				
per attivazione delle clausole di flessibilità				
per riforme strutturali		0,50		
per investimenti		0,21		
per attivazione delle clausole di eventi non usuali				
per rifugiati	0,03	0,06	0,16	
per costi di sicurezza		0,06		
per costi legati al terremoto			0,19	
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	0,22	-0,58	0,15	0,60

Fonte: DEF 2018, sez. I, pag. 50, tavola R.1.

Per il 2018 l'indebitamento netto strutturale dovrebbe ridursi di 0,6 p.p. di Pil, in considerazione di condizioni cicliche normali e dell'elevato debito pubblico.

Rispetto a questo aggiustamento, si registrerebbe una deviazione annua del saldo strutturale di circa 0,5 punti e di 0,4 punti sulla media biennale del 2017 e del 2018. Nel caso della regola di spesa, lo scostamento sarebbe pari a 0,7 punti di PIL su base annua e di 0,5 punti come media dell'anno in corso e del precedente.

Al riguardo si deve considerare tuttavia che la Commissione Europea, nelle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, ha precisato che la valutazione del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita da parte del quadro di finanza pubblica 2018 sarà effettuata considerando l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro.

Nel bilanciamento tra esigenze di stabilizzazione delle finanze pubbliche e delle sfide di sostenibilità, secondo la Commissione, l'Italia dovrebbe attuare una correzione di 0,3 p.p. di Pil, senza ulteriori margini di deviazione sull'anno, e far registrare un tasso di crescita nominale della spesa primaria netta non superiore allo 0,5% (punto 15, parere della Commissione sul DBP 2018).

Rispetto a questo aggiustamento, il Governo afferma che *la deviazione annua del saldo strutturale (2018) si ridurrebbe a 0,2 punti di PIL, mentre su base biennale si registrerebbe uno scostamento di 0,3 punti. Nel caso della regola di spesa la deviazione sarebbe pari a 0,3 punti di PIL sia su base annua sia sulla media dei due anni.*

Per il 2019 l'indebitamento netto strutturale dovrebbe ridursi di 0,6 p.p. di Pil. Il Governo presenta un'analisi con riferimento al quadro sia a legislazione vigente che a politiche invariate. Nella prima configurazione: il saldo strutturale si riduce in linea con l'obiettivo (0,6 p.p.), evidenziando così unicamente una deviazione di 0,2 p.p. su base biennale; la regola della spesa fa registrare scostamenti pari a circa 0,2 p.p. su base annua e 0,4 p.p. come media biennale. In termini di politiche invariate, il Governo prevede uno scostamento del saldo strutturale di 0,2 p.p. di PIL rispetto ai requisiti annuali e di 0,3 p.p. sulla media dei due anni. Sul fronte della regola di spesa, la deviazione prevista sarebbe pari a circa 0,4 p.p. su un anno e a 0,5 p.p. sulla media dei due anni.

Con riferimento al rispetto delle regole circa il percorso per raggiungere il pareggio di bilancio strutturale le **tabelle seguenti** contengono **gli elementi necessari a valutare i due criteri** citati: la **variazione del saldo strutturale** e la **regola di spesa** e la **presenza di eventuali deviazioni dagli obiettivi previsti**.

Tabella 37 - Convergenza del saldo strutturale verso l'OMT

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2016	2017	2018	2019	
				Legislazione vigente	Politiche invariate
Indebitamento netto	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	-1,0
Obiettivo di medio termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo strutturale	-0,9	-1,1	-1,0	-0,4	-0,6
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,7	-0,2	0,1	0,6	0,4
Variazione richiesta del saldo strutturale	-0,6	0,2	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,2	-0,4	-0,5	0,0	-0,2
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,3	-0,5	0,0	0,4	0,3
Variazione media richiesta	-0,3	-0,2	0,4	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (0,25 pp)	0,0	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3

Fonte: DEF 2018, sez. I, pag. 51, tavola R.2.

Tabella 38 - Regola di spesa

Regola di spesa	2016	2017	2018	2019	
				Legislazione vigente	Politiche invariate
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (% in termini nominali)	2,3	1,2	1,4	0,4	0,9
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (in termini nominali) (%)	2,5	0,6	-0,2	0,0	0,0
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5%)	0,1	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25%)	0,3	-0,1	-0,5	-0,4	-0,5

Fonte: DEF 2018, sez. I, pag. 51, tavola R.2.

2.3. Spese per la clausola degli eventi eccezionali

Con la Comunicazione sulla flessibilità del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 13 gennaio 2015³⁸, la Commissione europea ha chiarito le modalità e le condizioni di utilizzo di **margini di flessibilità**, che consentono deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine (OMT) o dal percorso di avvicinamento al medesimo, nell'ambito delle regole vigenti del PSC.

Tale flessibilità è, in particolare, riconosciuta per l'adozione di riforme strutturali e per gli investimenti pubblici ("clausole di flessibilità"). L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre modulato in relazione all'andamento del ciclo economico, secondo i criteri fissati nella Comunicazione.

La Posizione comune formalmente approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016³⁹ ha introdotto alcuni elementi di novità rispetto alla Comunicazione della Commissione in materia di flessibilità del gennaio 2015. In particolare:

- è stata precisata l'applicabilità della clausola per gli investimenti a progetti di investimento cofinanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimenti europei;
- è stata indicata una misura massima dello 0,5 per cento del PIL alla deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine consentita per la clausola degli investimenti, in analogia a quanto previsto per la clausola delle riforme;
- è stato previsto un limite massimo dello 0,75 per cento alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole.

Il Patto di stabilità e crescita prevede inoltre un'ipotesi di allontanamento temporaneo nel percorso di avvicinamento all'OMT (soggetto ad autorizzazione) in caso di "**eventi eccezionali**"⁴⁰.

³⁸ La Comunicazione riguarda l'utilizzo di margini di flessibilità nel perseguimento dell'OMT per "tenere conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale". Cfr. Commissione europea, [Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita](#), COM(2015) 12 *final*, 13.1.2015.

³⁹ Cfr. Economic and Financial Committee, [A Commonly Agreed Position of Flexibility within the Stability and Growth Pact](#), 27 novembre 2015.

⁴⁰ L'articolo 5, par. 1, del Reg. (CE) n. 1466/97 dispone che: "Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine [...], a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti

Il *Vademecum* della Commissione europea sul PSC⁴¹ ricorda che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, è stata introdotta dal *Six pack* nel 2011 e chiarisce che l'attivazione di questa clausola non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell'area euro o nell'Unione, come pure di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato. In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* (ai sensi dell'articolo 5 citato) oppure possono non essere prese in considerazione *ex post* (ai sensi dell'articolo 6 citato).

La Tabella 36 fornisce i dati relativi alla flessibilità accordata all'Italia con il dettaglio relativo alla flessibilità per eventi eccezionali

Con riferimento al tema dell'**emergenza migranti**, il DEF 2018 in esame sottolinea come il calo degli sbarchi (-67,7% nel secondo semestre 2017 rispetto allo stesso periodo del 2016) non sia stato accompagnato dalla diminuzione delle presenze nelle strutture di accoglienza, le quali hanno continuato a registrare un andamento crescente: circa 176.000 unità a fine 2016 e 183.000 unità a fine 2017, con un picco di 193.000 presenze a settembre del 2017.

La spesa per operazioni di soccorso, assistenza sanitaria, accoglienza e istruzione è stimata in **4,3 miliardi nel 2017 al netto dei contributi UE (0,25 punti percentuali del PIL)**, prevista poi crescere ad una cifra compresa tra **4,6 e 5 miliardi di euro nel 2018 (con un incremento compreso tra 0,02 e 0,04 punti percentuali del PIL rispetto al 2017)**.

Poiché la diminuzione degli sbarchi non si riflette in una riduzione della permanenza di persone che devono rimanere nelle strutture di accoglienza, l'Italia continuerà a sostenere una spesa pari a 0,26-0,28 punti percentuali del PIL.

compromessa.” Corrispondentemente, l'art. 6, par. 3, del medesimo Regolamento, nel disciplinare la valutazione delle deviazioni dall'MTO o dal relativo percorso di avvicinamento, e le circostanze in presenza delle quali tali deviazioni risultino “significative” dispone che: “... la deviazione può non essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.”

⁴¹ Commissione europea, [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2018 edition](#), Institutional Paper 075, marzo 2018, par. 1.3.2.5.

Quanto alle misure eccezionali in materia di **prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e della messa in sicurezza degli edifici scolastici**, il Governo rileva quanto segue:

- alle spese per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione (che hanno carattere di *una tantum*), si aggiungono le spese per **incentivi fiscali volti alla prevenzione e all'adeguamento sismico** stimate per il 2017 in circa 2 miliardi di euro (circa 0,12% del PIL). Sono previsti oneri pari a 2,5 miliardi per il 2018 e 3 miliardi per il 2019;
- gli interventi finalizzati all'attenuazione del **dissesto idrogeologico** hanno comportato una spesa nell'ordine di 527,5 miliardi nel 2017 (pari a circa 0,03% del PIL) e di circa 306 milioni di euro per la realizzazione di interventi di edilizia scolastica. Tale stima comprende i pagamenti relativi a interventi associabili a finanziamenti nazionali contro il dissesto, quelli effettuati direttamente dai Commissari speciali regionali su apposite contabilità speciali (al netto dei giroconti a regioni, province e comuni) e a interventi gestiti direttamente dal MIT o dal MIPAAF;
- la spesa per interventi di **edilizia scolastica** nel 2017 si attesta a circa 604,9 milioni (pari a circa lo 0,04% del PIL). Tale stima comprende i pagamenti effettuati dal MIUR agli enti locali a fronte degli stati di avanzamento dei lavori e una quota di circa il 20 per cento gravante direttamente sugli enti stessi; la spesa realizzata da comuni, province e città metropolitane grazie alla flessibilità sui vincoli di bilancio nell'ambito dell'operazione '#Sbloccascuole', nonché i pagamenti relativi allo specifico programma di interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici gestito MIT.

Peraltro il Governo segnala che il monitoraggio della spesa per interventi contro il dissesto e per l'adeguamento degli edifici scolastici presenta difficoltà legate alla diffusione degli interventi tra i vari livelli di governo.

2.4. L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di 5 punti percentuali all'anno nel periodo della recessione 2008-2013, per poi stabilizzarsi intorno al 132% (131,8% nel 2014, 131,5% nel 2015 e 132% nel 2016).

Nel 2017 il rapporto è sceso lievemente al 131,8%, valore superiore a quello stimato dal Governo nel Documento programmatico di bilancio (DPB) 2018 e nella Nota di aggiornamento al DEF (NADEF) 2017, pari al

131,6%, e inferiore a quello previsto dalla Commissione europea nella Relazione per paese relativa all'Italia 2018⁴², pari al 132,1%⁴³. Gli interventi straordinari sul settore bancario hanno inciso per circa un punto percentuale di PIL sul rapporto debito/PIL del 2017.

Tra i fattori determinanti della riduzione del debito nel 2017, il DEF segnala la decisione del Tesoro di ridurre l'ammontare di disponibilità liquide, decisione attuata attraverso la riduzione di emissioni di titoli e alcune operazioni di riacquisto del debito⁴⁴.

Il DEF segnala inoltre che la riduzione del debito non ha beneficiato dei proventi delle privatizzazioni, nonostante la NADEF 2017 e il DPB 2018 avessero posto al riguardo un obiettivo pari allo 0,2% del PIL.

L'aumento del fabbisogno del Settore pubblico, principalmente riconducibile agli interventi sul settore bancario, ha infine contribuito a rallentare la riduzione del debito.

Quanto alle previsioni, il DEF stima per il 2018 un rapporto debito/PIL a legislazione vigente pari al 130,8%, superiore al valore del 130% previsto dalla NADEF 2017 e dal DPB 2018. Questa revisione al rialzo delle previsioni è ricondotta dal DEF principalmente a tre fattori: un livello di debito per il 2017 superiore alle previsioni, un tasso di crescita del PIL nominale inferiore alle previsioni e il probabile aumento della giacenza di liquidità necessaria a fronteggiare il più elevato volume di titoli di Stato in scadenza nel 2019.

Il DEF 2018 mantiene inoltre la previsione di proventi da privatizzazione per il 2018 pari allo 0,3% del PIL già indicata nella NADEF 2017.

Il Governo prevede inoltre per il 2018 un aumento, rispetto al 2017, dell'avanzo primario e una riduzione dell'effetto *snow-ball* (cfr. la Tabella 39)⁴⁵.

La riduzione del rapporto debito/PIL nel 2018 è contenuta da un rilevante aumento dell'aggiustamento *stock-flussi*, riconducibile principalmente alle poste di raccordo tra cassa e competenza⁴⁶.

⁴² Commissione europea, [Relazione per paese relativa all'Italia 2018, Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici](#), SWD(2018) 210 final, 7.3.2018.

⁴³ L'analisi del debito pubblico contenuta nel presente paragrafo si basa sui dati relativi al quadro a legislazione vigente della Sezione I - Programma di stabilità del DEF 2018.

⁴⁴ La decisione di ridurre le disponibilità liquide del Tesoro viene motivata dal DEF con la necessità di riportarle a un livello coerente con la dimensione e le scadenze dei titoli da un lato e con il costo crescente dovuto alla riduzione dei tassi di interesse a breve termine dall'altro.

⁴⁵ A parità di ogni altra condizione, un avanzo primario (pari al saldo di bilancio al netto della spesa per interessi) in crescita rispetto all'anno precedente riduce il rapporto debito/PIL. L'effetto *snow-ball* consiste nella differenza tra il tasso di interesse (costo medio) sul debito pubblico e il tasso di crescita del PIL nominale. A parità di altre condizioni, un effetto *snow-ball* in diminuzione rispetto all'anno precedente riduce il rapporto debito/PIL.

Negli anni successivi, il rapporto debito/PIL è previsto dal Governo in continua riduzione (128% nel 2019, 124,7% nel 2020 e 122% nel 2021), principalmente a causa del contenimento del fabbisogno pubblico e dell'aumento della crescita nominale del PIL.

Il rapporto debito/PIL previsto dal DEF per il 2018 appare sostanzialmente in linea con quello contenuto nelle previsioni di primavera della Commissione europea (130,8% del Governo a fronte del 130,7% della Commissione). La differenza per il 2019, invece, è di 1,7 punti percentuali di PIL (128% del Governo a fronte del 129,7% della Commissione).

Tabella 39 - Determinanti del debito pubblico (1)

	<i>(in % del PIL)</i>				
	2017	2018	2019	2020	2021
Livello (al lordo sostegni)	131,8	130,8	128,0	124,7	122,0
Variazioni rispetto all'anno precedente	-0,2	-1,0	-2,8	-3,3	-2,7
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico					
Avanzo primario (competenza economica)	-1,5	-1,9	-2,7	-3,4	-3,7
Effetto <i>snow-ball</i>	1,1	-0,1	-0,6	-0,3	0,3
<i>di cui: Interessi (competenza economica)</i>	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Aggiustamento stock-flussi	0,2	1,1	0,5	0,5	0,7
<i>di cui: differenza tra cassa e competenza</i>	0,1	0,8	0,6	0,5	0,5
Accumulazione netta di asset finanziari (2)	1,2	0,2	0,1	0,1	0,3
<i>di cui: introiti da privatizzazioni</i>	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	0,0
Effetti di valutazione del debito	-0,4	0,0	0,0	0,1	0,0
Altro (3)	-0,7	0,1	-0,3	-0,2	-0,1
p.m.: tasso di interesse implicito sul debito	3,0	2,8	2,7	2,8	2,9

Note:

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Include gli effetti dei contributi per *Greek Loan Facility* e programma ESM.

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

Fonte: DEF 2018, Sez. I, Tavola III.8 (Determinanti del debito pubblico)

⁴⁶ L'aggiustamento *stock-flussi* riflette operazioni finanziarie e di privatizzazione, nonché le poste di raccordo contabile tra dati di cassa e di competenza economica. A parità di altre condizioni, un suo aumento rispetto all'anno precedente aumenta il rapporto debito/PIL.

Il DEF 2018 segnala inoltre che al netto **dei contributi italiani all'ESM** e dei **prestiti ad altri Stati membri**, il rapporto debito/PIL è stato pari al 128,4% nel 2017 e scenderà al 119% nel 2021.

Tabella 40 - Debito delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL

	2017	2018	2019	2020	2021
Livello (al netto sostegni)	128,4	127,5	124,8	121,6	119,0
Impatto dei sostegni	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0
Livello (al lordo sostegni)	131,8	130,8	128,0	124,7	122,0
Variazioni rispetto all'anno precedente	-0,2	-1,0	-2,8	-3,3	-2,7

Note:

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) I sostegni includono gli effetti dei contributi per Greek Loan Facility e programma ESM.

Fonte: DEF 2018, Sez. I, Tavola III.9 (Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore)

Nella Tabella 41 è riportata la ripartizione del debito al lordo dei sostegni finanziari all'area dell'euro per sottosettore.

Tabella 41 - Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore (1)

(in milioni di euro e in percentuale del PIL)

Livello al lordo dei sostegni finanziari area euro	2017	2018	2019	2020	2021
Amministrazioni pubbliche	2.263.056	2.310.815	233.381	2.342.592	2.353.076
<i>in % del PIL</i>	<i>131,8</i>	<i>130,8</i>	<i>128,0</i>	<i>124,7</i>	<i>122,0</i>
Amministrazioni centrali (2)	2.184.998	2.235.309	2.260.533	2.272.257	2.285.230
Amministrazioni locali (2)	128.222	125.669	123.010	120.497	118.008
Enti di previdenza e assistenza (2)	134	134	134	134	134

Note:

1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2) Al lordo degli interessi non consolidati.

Fonte: DEF 2018, Sez. I, Tavola III.9 (Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore).

Come evidenziato nella Tabella 41, l'andamento del debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle amministrazioni centrali. Nel periodo di programmazione 2018-2021 la componente attribuibile alle amministrazioni locali registra una riduzione in valore assoluto (mentre la riduzione della componente delle amministrazioni centrali riguarda soltanto il suo rapporto col PIL),

passando dai circa 126 miliardi di euro del 2018 ai 118 miliardi stimati per il 2021.

Resta costante a circa 134 milioni di euro la componente ascrivibile agli enti di previdenza e assistenza.

2.5. La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

Il DEF segnala che la regola del debito **non viene rispettata** in base a nessuno dei tre criteri (o configurazioni) in cui essa si articola⁴⁷. In particolare, il divario (*gap*) tra il rapporto debito/PIL nel triennio 2017-2019 e il valore soglia individuato secondo il criterio *forward looking* (che risulta essere sempre il più favorevole dei tre criteri) è pari al 3,4% per cento del PIL nel 2017, all'1,4% nel 2018 e allo 0,8% nel 2019 (cfr. la Tabella 42).

Tabella 42 - Rispetto della regola del debito nella configurazione *forward looking*
(in percentuale del PIL)

	Scenario tendenziale		
	2017	2018	2019
Debito nell'anno t+2	128,0	1247,7	122,0
<i>Gap</i> rispetto al benchmark <i>forward-looking</i>	3,4	1,4	0,8

Fonte: Tavola III.10 (Rispetto della regola del debito: configurazione forward-looking), sez. I, DEF 2018

La regola del debito

La riforma della *governance* economica dell'UE, adottata nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamata nel *Fiscal compact*, ha introdotto una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del rapporto debito/PIL al valore soglia del 60%. La regola è stata recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio.

In particolare, la regola si considera rispettata se la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%

a) si è ridotta in media di 1/20 all'anno nei tre anni precedenti quello di riferimento (criterio *backward looking*), ovvero

⁴⁷ La regola del debito è entrata a regime per l'Italia nel 2016, al termine di un periodo triennale di transizione (2013-2015) avviato con l'uscita, nel 2012, dalla procedura per disavanzi eccessivi.

b) è prevista ridursi, in base alle stime elaborate dalla Commissione europea, in media di 1/20 all'anno nei due anni successivi all'ultimo per il quale si disponga di dati (criterio *forward-looking*).

Nel valutare il rispetto dei due criteri precedenti, la regola prevede che si tenga conto dell'influenza del ciclo economico, depurando il rapporto debito/PIL dell'effetto prodotto dal ciclo sia sul numeratore sia sul denominatore.

Se anche in questo caso la regola non risulta rispettata, possono essere valutati i c.d. fattori rilevanti. In particolare, la Commissione sarà chiamata in questo caso a redigere un rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE, nel quale esprimere valutazioni "qualitative" in merito agli sviluppi delle condizioni economiche e della finanza pubblica nel medio periodo, oltre che su ogni altro fattore che, nell'opinione dello Stato membro, sia rilevante nel valutare complessivamente il rispetto delle regole di bilancio europee.

Il DEF evidenzia poi che per il **2017** l'avvicinamento al valore soglia del criterio *forward looking* è ascrivibile **sia al crescente avanzo primario che al differenziale tra crescita del PIL nominale e tasso di interesse implicito**. Nel 2018 e nel 2019, invece, esso potrà dipendere quasi esclusivamente dall'avanzo primario.

Dalla sua entrata a regime nel 2015, la regola del debito non è mai stata rispettata dall'Italia in nessuna delle sue configurazioni.

Dopo aver ricostruito la sequenza delle interlocuzioni tra la Commissione europea e il Governo italiano sul mancato rispetto della regola e sui fattori rilevanti nei passati tre anni, il DEF sottolinea che l'aggiustamento strutturale del 2018, calcolato al netto degli effetti delle operazioni straordinarie di sostegno al sistema bancario, non inficia il rispetto dei requisiti fissato dal Patto di stabilità per l'obiettivo di medio termine. Il DEF rileva inoltre che la ridotta crescita del PIL nominale - dovuta tra l'altro alla lenta crescita dei salari - e l'elevato tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile, nonché il basso livello degli investimenti, costituiscono **fattori rilevanti che giustificano il mancato rispetto della regola sul debito**.

Si rammenta che già lo scorso anno la Commissione europea aveva rilevato che "le condizioni macroeconomiche, sebbene ancora sfavorevoli, principalmente a causa della bassa inflazione, dovrebbero risultare migliorate a partire dal 2016 e non possono più essere considerate come una circostanza attenuante per spiegare il mancato risanamento di bilancio da parte dell'Italia e il forte divario previsto rispetto alla regola del debito (nella configurazione prospettica) per i prossimi anni."⁴⁸

⁴⁸ Cfr. Commissione europea, [Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato](#), COM(2017) 106 final, 22.2.2017, pag. 13.

PARTE III – ANALISI DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

1. INTRODUZIONE

La terza Sezione del DEF 2018 reca il Programma Nazionale di riforma (PNR) che, in stretta relazione con quanto previsto nel Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delle finanze pubbliche, in coerenza con gli indirizzi formulati dalle istituzioni europee nell'ambito del semestre Europeo.

In tale ambito sono indicati:

- lo scenario macroeconomico e i prevedibili effetti delle riforme in termini macroeconomici e finanziari (parte I: *Scenario macroeconomico e impatto delle riforme*);
- l'azione del Governo e lo stato di avanzamento delle riforme avviate, in relazione alle raccomandazioni formulate dal Consiglio UE al termine del semestre europeo 2016 (parte II: *Le risposte di policy alle principali sfide economiche* e Appendice A *Sintesi delle misure in risposta alle raccomandazioni del Consiglio 2017*);
- il quadro degli interventi ricompresi nelle azioni di policy per le politiche di coesione (parte III: *Fondi strutturali*).

Oltre ad una indicazione (parte IV) sulle interlocuzioni istituzionali con regioni e province autonome nella preparazione del PNR, completa la Sezione una ultima parte in cui si dà conto dei progressi conseguiti nell'ambito della Strategia Europa 2020 (Appendice B *Sintesi misure in risposta ai target della strategia Europa 2020*).

Di seguito si riporta l'impatto finanziario delle misure del programma nazionale di riforma, con riferimento a quanto dettagliato nelle griglie ad esso allegate.

Si precisa che gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure prescinde dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

Tabella 43 - Impatto finanziario delle misure griglia PNR

(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
Efficienza amministrativa				
Maggiori entrate	309,0	398,1	175,1	177,6
Maggiori spese	90,0	310,2	416,1	324,6
Minori entrate	0,0	0,0	13,8	7,9
Minori spese	11,0	34,8	32,3	33,9
Energia ed Ambiente				
Maggiori entrate	0,7	162,6	618,9	8,9
Maggiori spese	30,5	65,8	92,9	122,3
Minori entrate	0,4	236,7	1.274,9	1.002,6
Minori spese	0,0	0,5	94,5	1,2
Federalismo				
Maggiori entrate	81,3	139,3	139,3	139,3
Maggiori spese	21,0	337,2	11,4	11,4
Minori entrate	0,0	1,7	1,7	1,7
Minori spese	70,0	100,0	100,0	100,0
Infrastrutture e sviluppo				
Maggiori entrate	0,5	162,6	130,7	76,7
Maggiori spese	1.496,0	2.851,2	3.621,5	3.159,7
Minori entrate	111,9	146,1	66,4	78,4
Minori spese	0,0	10,3	10,2	42,7
Innovazione e Capitale umano				
Maggiori entrate	0,0	1.304,3	81,0	331,0
Maggiori spese	55,6	328,2	659,3	707,1
Minori entrate	1,0	1,0	0,0	0,0
Minori spese	0,0	12,2	6,6	6,6
Lavoro e pensioni				
Maggiori entrate	4,4	16,5	208,7	440,6
Maggiori spese	390,8	4.103,4	5.860,6	6.778,7
Minori entrate	0,1	85,9	693,7	1.040,2
Minori spese	0,0	59,8	102,7	111,8
Mercato dei prodotti e concorrenza				
Maggiori entrate	0,0	10,0	8,0	8,0
Maggiori spese	0,3	21,9	21,9	20,9
Minori entrate	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori spese	0,0	0,0	0,0	0,0
Sistema finanziario				
Maggiori entrate	0,0	0,0	2,3	2,3
Maggiori spese	0,0	325,0	25,2	25,2
Minori entrate	0,0	0,0	6,7	3,8
Minori spese	0,0	0,0	0,0	0,0
Sostegno alle imprese				
Maggiori entrate	52,0	142,0	176,0	176,0
Maggiori spese	991,0	1.492,2	567,7	525,7
Minori entrate	0,0	21,0	556,5	1.047,0
Minori spese	143,0	89,0	111,0	111,0
Spesa Pubblica e tassazione				
Maggiori entrate	2.288,2	16.617,1	13.521,3	10.130,2
Maggiori spese	1.301,5	5.548,5	4.953,8	3.453,1
Minori entrate	0,3	26.847,0	14.876,6	5.952,9
Minori spese	1.743,3	3.993,8	3.367,0	3.268,2

Si segnalano in particolare:

- minori spese per circa 13,8 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il contrasto alle compensazioni indebite introdotto dal D.L. n. 50/2017 all'art. 3, (area 'Spesa pubblica e tassazione');

- minori entrate per circa 54,1 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato afferiscono prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione parziale per gli aumenti delle aliquote IVA, al differimento dell'entrata in vigore del regime IRI (che ha effetti significativi anche in termini di entrate) e il contributo dello Stato alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario;
- maggiori entrate per circa 48,2 miliardi sono riconducibili, oltre al differimento dell'entrata in vigore del regime IRI, alle disposizioni in materia di giochi ed agli effetti delle disposizioni sulla tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa (Imposta sostitutiva), effetti comunque parzialmente compensati dalle minori entrate in termini di IRPEF;
- maggiori spese per circa 51,1 miliardi afferenti a varie misure, tra cui si segnalano varie disposizioni dell'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, gli oneri per i rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni Statali, la norma che rende strutturale l'incentivo alle imprese per l'assunzione di under 30 con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti e l'incremento del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3 delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali con esclusione dei fondi europei.

2. IL PNR NEL QUADRO DELLA GOVERNANCE EUROPEA

La terza sezione del DEF (Programma Nazionale di Riforma - PNR) può essere più compiutamente analizzata e compresa nei suoi contenuti fondamentali se inserita all'interno della *Governance* economica europea e, in particolare, della cornice del Semestre europeo.

I due paragrafi seguenti circoscrivono l'analisi alle raccomandazioni specifiche che, su proposta della Commissione, sono state adottate, nel luglio 2017, dal Consiglio per essere rivolte all'Italia così come agli altri Paesi dell'UE, nonché ai risultati delle analisi condotte all'interno della procedura sugli squilibri macroeconomici e alle relative raccomandazioni formulate all'Italia per correggere gli squilibri eccessivi del Paese (febbraio 2018).

Il Box seguente fornisce una sintesi del Semestre europeo al cui interno si inseriscono i documenti oggetto di esame della presente nota.

Box - il Semestre europeo

Il Semestre europeo fornisce un quadro, temporalmente scandito, per la gestione delle varie tappe della strategia di coordinamento delle politiche economiche tra i paesi dell'UE. In sintesi esso si compone delle seguenti fasi:

Novembre: presentazione da parte della Commissione dell'Analisi annuale della crescita, della Relazione sul meccanismo di allerta per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Il Consiglio europeo elabora le Linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri. Tale prassi è stata confermata anche per il semestre 2017, per il quale entrambi i documenti⁴⁹ sono stati approvati il 22 novembre 2017 contestualmente alle linee guida contenute nelle Raccomandazioni del Consiglio [COM \(2017\) 770](#) sulla politica economica della zona euro;

Febbraio: la Commissione pubblica le [Relazioni per Paese integrate dall'esame approfondito](#)⁵⁰ per i paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta come quelli che presentano squilibri macroeconomici.

Aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;

Maggio: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;

⁴⁹ Rispettivamente [COM \(2017\) 690](#) quanto all'Analisi annuale della crescita e [COM \(2017\) 771](#) per la Relazione sul meccanismo di allerta

⁵⁰ [COM \(2018\) 120](#)

Luglio: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;

Seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. In base alla disciplina del regolamento (UE) n. 473/2013 (uno dei due atti che compongono il c.d. *Two-pack*), la Commissione europea opera, di norma entro il mese di novembre, una valutazione del documento programmatico di bilancio di ciascuno Stato membro⁵¹.

2.1. Le Raccomandazioni specifiche per Paese del luglio 2017

Nella riunione dell' 11 luglio 2017⁵² il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese e i pareri sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri (di seguito: raccomandazioni), chiudendo così il ciclo annuale del Semestre europeo, avviato il 16 novembre 2016.

Nel testo approvato dal Consiglio vengono confermate le quattro proposte di raccomandazioni delle Commissione indirizzate all'Italia e riguardanti gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità (I), la giustizia, la pubblica amministrazione e la concorrenza (II), i crediti deteriorati e il settore bancario (III), il mercato del lavoro e la spesa sociale (IV).

Aggiustamenti di bilancio e fiscalità (CSR I)

Il Consiglio raccomanda all'Italia di perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia. Viene chiesto di provvedere a una tempestiva attuazione del programma di privatizzazioni e utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Si raccomanda di trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta

⁵¹ Per maggiori dettagli sulla procedura, si vedano le Note del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica: La governance economica europea, [Elementi di documentazione n. 3](#), giugno 2013, e L'avvio del Semestre europeo 2016, [Nota breve n. 15](#), dicembre 2015.

⁵² Le raccomandazioni sono state pubblicate sulla [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 9 agosto 2017](#), sezione C261, pag.46

sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Infine, richiede di ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.

Giustizia, PA e concorrenza (CSR 2)

In materia di giustizia, il Consiglio raccomanda di ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale; potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione.

Chiede poi di completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche.

Infine, raccomanda di adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.

Il settore bancario (CSR 3)

Con riferimento al settore bancario viene raccomandato, da un lato, di accelerare il processo di riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale e, dall'altro, di adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.

Mercato del lavoro e spesa sociale (CSR 4)

In relazione al mercato del lavoro, il Consiglio raccomanda di rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, con il coinvolgimento delle parti sociali, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Chiede di assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro e incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito.

Infine, raccomanda di razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.

Sintesi delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2015⁵³ e nel 2016⁵⁴

Nel luglio del 2015 il Consiglio ha circoscritto le raccomandazioni all'Italia all'interno di sei ambiti di intervento, chiedendo di:

- 1) **Sostenibilità finanze pubbliche:** conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,25 % del PIL nel 2015 e allo 0,1 % 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; assicurare che la revisione della spesa costituisca parte integrante del processo di bilancio; 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; 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;
- 2) **Infrastrutture e coesione:** adottare il piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto, 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;
- 3) **Pubblica amministrazione:** adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione; riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015; fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti;
- 4) **Sistema finanziario:** 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;
- 5) **Mercato del lavoro:** adottare i decreti legislativi riguardanti la configurazione e 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; promuovere, di concerto con le parti sociali e conformemente alle prassi nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello; nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile, adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante;
- 6) **Semplificazione e concorrenza:** 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 dal diritto della concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; garantire la rettifica entro la fine del 2015 dei contratti di

⁵³ Raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015, ([2015/C272/16](#))

⁵⁴ [Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2016](#)

servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti «in-house».

Nel luglio del 2016 il Consiglio sono state cinque le raccomandazioni all'Italia, chiedendo di:

1) Aggiustamenti di bilancio e fiscalità: limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5% del PIL richiesto all'importo dello 0,75% del PIL concesso per gli investimenti e per l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017. Viene chiesto di conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'OMT pari allo 0,6% o più del PIL nel 2017. Con riferimento al processo di privatizzazione si raccomanda di assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni, impiegando tali entrate straordinarie per ridurre il debito pubblico. Viene inoltre richiesto di completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante. Sul fronte del fisco si raccomanda di: spostare il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio, ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali, completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017, procedere nel contrasto all'evasione fiscale con disposizioni, quali ad esempio la diffusione dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento, volte al miglioramento del tasso di rispetto dell'obbligo tributario.

2) PA, contrasto alla corruzione e giustizia civile: 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; potenziare la lotta contro la corruzione anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016; ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.

3) I crediti deteriorati e il settore bancario: viene raccomandato, da un lato, di accelerare il processo di riduzione dei crediti deteriorati, anche agendo sul fronte di un ulteriore miglioramento della disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti e, dall'altro, di completare in tempi brevi l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario.

4) Mercato del lavoro e spesa sociale: si raccomanda di attuare la riforma delle politiche attive, con particolare riguardo all'incremento dell'efficienza dei servizi per l'impiego e all'incentivazione del lavoro dei componenti delle famiglie che costituirebbero la seconda fonte di reddito. Sul fronte della spesa sociale, oltre alla sua revisione e razionalizzazione, viene raccomandato di adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà.

5) Concorrenza: si chiede di 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.

2.2 Relazione per paese relativa all'Italia 2018 della Commissione europea

La Commissione europea ha pubblicato il 7 marzo 2018 il "pacchetto d'inverno" del Semestre europeo sulla situazione economica e sociale negli Stati membri. Esso comprende: la [Comunicazione introduttiva](#) sui principali risultati delle relazioni per paese e degli esami approfonditi (COM (2018) 120 final); 27 relazioni per paese (una per ciascun Stato membro tranne la Grecia, oggetto di un programma specifico di sostegno alla stabilità), integrate dagli esami approfonditi per gli Stati membri individuati nella [Relazione sul meccanismo di allerta](#) dello scorso novembre. Gli esami approfonditi riguardano i 12 Stati membri che presentano squilibri macroeconomici: **l'Italia rientra tra i paesi che presentano "squilibri eccessivi"**.

Le relazioni per paese restituiscono un quadro complessivo dell'Unione europea in "lieve miglioramento". Quanto all'**Italia**, "l'elevato **debito pubblico** e la dinamica costantemente debole della **produttività** comportano per il futuro rischi con rilevanza transfrontaliera a fronte di un volume di **crediti deteriorati** e di un tasso di **disoccupazione** ancora elevati" (Comunicazione introduttiva).

Qui di seguito si riportano sinteticamente alcuni degli elementi forniti dalla [Relazione per paese relativa all'Italia 2018](#) (SWD(2018) 210 final).

Il contesto macroeconomico in miglioramento implica che l'Italia **non sia soggetta a gravi problemi di sostenibilità del bilancio a breve termine**: il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe attestarsi intorno a quota 130% nel periodo 2017-2019. A medio termine e lungo termine, però, un peggioramento dell'avanzo primario rispetto al PIL potrebbe comportare **rischi di sostenibilità**, specialmente se si dovesse verificare il progressivo abbandono della politica monetaria "accomodante" della BCE. La politica di bilancio dell'Italia è diventata, infatti, più espansiva negli ultimi anni (dopo il notevole sforzo di consolidamento sostenuto negli anni 2010-2013), anche al fine di ridurre l'onere fiscale e sostenere gli investimenti privati e le riforme strutturali. Anche grazie alle politiche della BCE si è registrata una forte diminuzione della spesa per interessi (scesa dal 5,2% del PIL nel 2012 al 4% nel 2016). Tuttavia l'avanzo primario dell'Italia è diminuito e la Commissione stima un deterioramento del saldo strutturale nel periodo 2013-2016 (da -0,8% a -1,7% del PIL potenziale) nonché del saldo primario strutturale (dal 4,0% al 2,3%). La Commissione prevede che "l'orientamento di bilancio dell'Italia dovrebbe risultare sostanzialmente neutro nel 2018". Data l'ulteriore riduzione della spesa per interessi al 3,6% del PIL, ciò corrisponde anche a un lieve peggioramento del saldo primario strutturale.

L'incremento "**moderatamente positivo**" della **produttività** previsto per l'Italia rimane sensibilmente inferiore alla media UE e l'impatto delle riforme in materia si fa sentire solo gradualmente. Inoltre, la Commissione rileva lo **scarso livello degli investimenti**, in particolare in ricerca e sviluppo, rispetto agli altri paesi dell'Eurozona. Riguardo alla **competitività**, la Relazione sottolinea, quale elemento positivo, che **il calo delle quote del mercato delle esportazioni si è bloccato**.

Gli interventi adottati nei confronti delle banche più deboli hanno favorito **l'aumento della fiducia del mercato nei confronti delle banche italiane**, sebbene lo *stock* ancora elevato di crediti deteriorati le renda vulnerabili. Nel corso del 2017, l'attività di **smaltimento dei crediti deteriorati** ha conosciuto un notevole slancio: per molte banche italiane il recupero di tali crediti è divenuta una priorità, insieme alle possibilità di vendita sul mercato degli stessi. Inoltre, la cartolarizzazione dei crediti deteriorati è divenuta un'importante strategia di risanamento dei bilanci. Nel complesso, però, la Commissione afferma che il sistema bancario italiano accusa un ritardo rispetto a quello di molti paesi UE: la redditività e la capitalizzazione rimangono al di sotto della media e i tassi di crediti deteriorati molto alti. Le banche italiane mostrerebbero inoltre scarsa efficienza operativa (espressa in termini di rapporto costi gestionali/margine di intermediazione) e sarebbero indietro nella razionalizzazione della loro struttura (succursali e personale).

La Relazione contiene, inoltre, considerazioni inerenti le **condizioni di lavoro e di vita dei cittadini**, sulla base degli elementi forniti dal monitoraggio dell'attuazione dei 20 principi enunciati nel Pilastro europeo dei diritti sociali. Tale monitoraggio si avvale dei dati raccolti attraverso il [Social Scoreboard](#). La situazione del **mercato del lavoro** risulta in miglioramento. Tuttavia, in diversi ambiti dei **diritti sociali** l'Italia mostra alcune criticità, con particolare riferimento ad alcuni indicatori del monitoraggio del Pilastro europeo, in particolare:

- tasso di occupazione globale estremamente basso
- ampi divari di genere nei livelli di occupazione
- diminuzione dell'effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà
- disparità di reddito.

2.3. Le prospettive di riforma della *governance* europea: il pacchetto di dicembre 2017 sull'UEM e gli sviluppi successivi

Lo scorso 6 dicembre 2017, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di sette proposte finalizzate al completamento dell'Unione economica e monetaria. Si tratta di 3 proposte di regolamento ([COM\(2017\)825](#) , [COM\(2017\)826](#)) e ([COM\(2017\)827](#)), 1 proposta di direttiva ([COM\(2017\)824](#)) e 3 comunicazioni ([COM\(2017\)821](#)) " ([COM\(2017\)822](#)) e ([COM\(2017\)823](#)) .

Le proposte di Regolamento

Le tre proposte di regolamento sono volte a modificare i regolamenti relativi al programma di sostegno alle riforme strutturali e ai fondi strutturali e di investimento ([COM\(2017\)825](#) e [COM\(2017\)826](#)) oltre che all'istituzione del Fondo monetario europeo, che dovrebbe integrare e assorbire il Meccanismo europeo di stabilità (MES) ([COM\(2017\)827](#)).

La proposta di maggiore rilevanza è costituita dalla **istituzione del Fondo monetario europeo**, ([COM\(2017\)827](#)) chiamato a integrare e sostituire il Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito nell'ottobre 2013. La proposta è integrata dal progetto di quello che potrebbe diventare un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri della zona euro convergono sul trasferimento di fondi dal MES al Fondo monetario. Viene altresì previsto che il Fondo succeda e sostituisca il MES anche nello status giuridico, con tutti i relativi diritti e obblighi.

La proposta di regolamento prevede quindi che **il Fondo monetario europeo sia istituito come soggetto giuridico unico ai sensi del diritto dell'Unione**. Esso succederà al MES, di cui preserverà l'attuale struttura finanziaria e istituzionale, continuando pertanto a fornire sostegno per la stabilità finanziaria degli Stati membri in difficoltà, a raccogliere fondi attraverso gli strumenti del mercato dei capitali e a effettuare operazioni sul mercato monetario. Poiché il Fondo monetario diverrebbe a tutti gli effetti un organismo dell'Unione, si rendono necessari, a giudizio della Commissione, alcuni adeguamenti mirati alla struttura del MES, tra i quali l'approvazione da parte del Consiglio delle decisioni discrezionali adottate dal Fondo monetario.

La proposta aggiunge soprattutto un numero limitato ma significativo di nuovi elementi, e segnatamente: la possibilità per il Fondo monetario di fornire il sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico (cd. *Backstop*); la possibilità, in termini di *governance*, di un processo decisionale più rapido in specifiche situazioni di urgenza; un più diretto coinvolgimento del Fondo monetario europeo nella gestione dei programmi di assistenza

finanziaria, accanto alla Commissione europea; la possibilità che il Fondo monetario europeo sviluppi nuovi strumenti finanziari, che potrebbero integrare o sostenere nel tempo altri strumenti finanziari e programmi dell'UE e che potrebbero risultare particolarmente utili se in futuro il Fondo monetario dovesse avere un ruolo di supporto a una possibile funzione di stabilizzazione.

Sul punto, di recente, è stato siglato un *memorandum of understanding sui rapporti tra la Commissione europea e il MES*. Gli obiettivi generali del *memorandum* consistono nell'esercizio di compiti specifici nel contesto dei programmi di assistenza finanziaria per l'area dell'euro. Il *memorandum* si basa sulla pratica corrente del coordinamento tra la Commissione e il MES, fermo restando che il *memorandum* non modifica in alcun modo il diritto applicabile ed il quadro giuridico che disciplina ciascuna delle parti né crea alcun obbligo ai sensi del diritto dell'UE o del diritto internazionale.⁵⁵

Le proposte ([COM\(2017\)825](#) e [COM\(2017\)826](#)) sono volte a modificare il regolamento n. 1303/2013, sulle disposizioni comuni in materia di fondi strutturali, e il regolamento 2017/825 sul programma di sostegno alle riforme strutturali, **sono strettamente connesse e finalizzate a finanziare la fase pilota di un nuovo strumento di sostegno di bilancio per il periodo 2018-2020.**

La proposta ([COM\(2017\)825](#)) è volta a modificare il regolamento n. 1303/2013, sulle disposizioni comuni in materia di fondi strutturali e mira a offrire una **flessibilità supplementare nell'uso, da parte degli Stati membri, della riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europei**, al fine di sostenere l'attuazione delle riforme nazionali individuate attraverso il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e integrate nei programmi nazionali di riforma. Viene così rafforzato ulteriormente il collegamento tra le priorità del semestre europeo e il bilancio dell'Unione, già istituito per il periodo di programmazione 2014-2020 mediante l'introduzione di **condizionalità ex ante e macroeconomiche** nell'ambito della politica di coesione. Non sono peraltro previste modifiche nel livello complessivo di spesa per i fondi strutturali e di investimento europei nell'attuale quadro finanziario pluriennale, mentre gli insegnamenti tratti dall'iniziativa dovrebbero essere integrati nelle proposte per il periodo post-2020.

La proposta ([COM\(2017\)826](#)) è volta a modificare il regolamento 2017/825 sul programma di sostegno alle riforme strutturali, e si rende necessaria in quanto le domande di sostegno presentate al servizio di assistenza alle riforme, che mira a offrire assistenza tecnica agli Stati membri per contribuire all'elaborazione e all'attuazione di riforme

⁵⁵ https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/2018_04_27_mou_ec_esm.pdf

specifiche o a rafforzare la loro capacità globale di riforma, hanno superato di gran lunga i finanziamenti messi inizialmente a disposizione.

Il sostegno offrirebbe assistenza *ad hoc* per l'attuazione di tutte le politiche che aiutano gli Stati membri a raggiungere un alto grado di convergenza sostenibile, e sarà offerto in particolare nei comparti dell'imprenditoria, del settore finanziario, dei mercati del lavoro e dei prodotti, della pubblica amministrazione e della gestione delle finanze pubbliche.

L'obiettivo della proposta è quello di raddoppiare i finanziamenti disponibili per le attività di assistenza tecnica entro il 2020, portandoli quindi a **300 milioni di euro per il periodo 2017-2020**, per poi integrare gli insegnamenti tratti dall'esperienza nelle proposte post-2020.

La proposta di direttiva

La proposta di direttiva ([COM\(2017\)824](#)) che reca disposizioni volte a rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri intende integrare il contenuto del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'ordinamento dell'Unione, tenendo conto dell'opportuna flessibilità insita nel patto di stabilità e crescita e individuata dalla Commissione sin dalla sua comunicazione del gennaio 2015.

Il testo della proposta integra il contenuto essenziale dell'art. 3 del *Fiscal Compact*, che è parte del cosiddetto patto di bilancio, imponendo l'applicazione di una regola del pareggio di bilancio in termini strutturali, insieme a un meccanismo di correzione in caso di deviazione significativa: disposizioni, tutte, già attuate negli ordinamenti nazionali.

Le comunicazioni

Le tre comunicazioni riguardano, rispettivamente: "Ulteriori tappe verso il completamento dell'UEM" (COM(2017)821); "Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione" (COM(2017)822); "un Ministro europeo dell'economia e delle finanze" (COM(2017)823);

La comunicazione sulle ulteriori tappe verso il completamento dell'UEM, infine, oltre a fornire un quadro sintetico ma dettagliato delle misure incluse nel pacchetto di dicembre, traccia una tabella di marcia che include le iniziative da discutere e approvare nei prossimi diciotto mesi, nonché le ulteriori, possibili tappe fino al 2025.

La comunicazione su nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione prende le mosse dal quadro delle finanze pubbliche dell'UE. In particolare, rilevato come la stabilizzazione macroeconomica non sia mai stata finora un obiettivo esplicito del bilancio dell'UE, la comunicazione procede a individuare tre sfide collegate tra loro cui le finanze pubbliche europee devono rispondere meglio: (promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri; aiutare gli Stati membri della zona euro a rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a stabilizzare la propria economia in caso di gravi *shock* asimmetrici; spezzare il legame tra il debito sovrano e la situazione delle banche, ridurre i rischi sistemici e rafforzare la capacità di risposta collettiva a eventuali, gravi dissesti bancari.

A tal fine andrebbe accelerata la creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico, già decisa dagli Stati membri nel 2013 a integrazione dell'accordo politico sul regolamento relativo al meccanismo di risoluzione unico. La Commissione propone a tal fine di integrare la funzione di *backstop* all'interno del MES, anche nella prospettiva di una sua trasformazione in Fondo monetario europeo.

La comunicazione sul ministro europeo dell'Economia e delle finanze trae spunto dal discorso sullo stato dell'Unione, nel quale il Presidente Juncker ha fatto propria e rilanciato tale idea, basandosi sul principio secondo cui "la funzione determina la forma" e sottolineando come l'intrinseca complessità dell'attuale architettura dell'UEM trarrebbe grande beneficio dall'accentramento di determinate funzioni nelle mani di un commissario responsabile che sia al contempo vicepresidente della Commissione e presidente dell'Eurogruppo.

La figura di Ministro derivante quasi naturalmente da tale accentramento potrebbe rafforzare la dimensione europea della definizione delle politiche economiche e garantire un controllo parlamentare rigoroso a livello dell'Unione senza con ciò rimettere in discussione le competenze nazionali. L'istituzione della carica potrebbe altresì avvenire in più fasi successive. Il ruolo del ministro in quanto vice presidente della Commissione potrebbe essere stabilito nell'ambito della nomina della nuova Commissione, a decorrere dal novembre 2019; quanto alla presidenza dell'Eurogruppo, quest'ultimo potrebbe decidere a livello informale di eleggere il ministro come suo presidente per due mandati consecutivi, in modo da allinearne il mandato con quello della Commissione.

Nel corso del **Vertice euro del 15 dicembre 2017**, svoltosi a margine del Consiglio europeo, è stata registrata un'ampia convergenza su una serie di idee, proposte e orientamenti tematici. Più nel dettaglio, gli Stati membri dell'area euro concordano sull'avvio dell'operatività del meccanismo comune di sostegno per il Fondo di risoluzione unico, eventualmente sotto forma di una linea di credito del MES e sullo sviluppo ulteriore dello stesso

MES, eventualmente con la sua conversione in Fondo monetario europeo oltre che sullo sviluppo ulteriore della tabella di marcia del Consiglio ECOFIN di giugno 2016 per il completamento dell'Unione bancaria. Su una serie di altre questioni, invece, le discussioni non hanno ancora permesso di raggiungere l'ampia convergenza richiesta ai fini di un'accelerazione del processo decisionale. In particolare, richiedono ancora un ampio dibattito le proposte relative alla razionalizzazione delle regole di bilancio, alla creazione di una capacità di bilancio per la zona euro, anche a fini di stabilizzazione e all'istituzione di un Ministro europeo dell'Economia e delle finanze, il cui ruolo resta ancora da definire.

Il Vertice ha deciso di incaricare l'Eurogruppo e il Consiglio ECOFIN, a seconda dei casi specifici, perché portino avanti i lavori sulle questioni sopra elencate, dando priorità a quelle su cui si è già registrata una maggiore convergenza, e di tornare sulle questioni stesse nel giugno 2018, al fine di concordare in via definitiva una prima serie di decisioni.

Il 13 dicembre 2017, **il Governo italiano ha presentato un contributo al dibattito sul futuro dell'UEM**, rendendo pubblico un position paper intitolato *Reforming the european monetary union in a stronger european union*, nel quale ha affrontato numerose questioni connesse tanto al completamento dell'UEM quanto al futuro assetto del bilancio dell'UE⁵⁶.

Va altresì segnalato che con il **comunicato stampa del 2 maggio** u.s., la Commissione europea ha dato conto delle proprie proposte in tema di bilancio della UE a lungo termine per il periodo 2021-2027⁵⁷.

La proposta della Commissione allinea il bilancio dell'Unione alle priorità politiche delineate nel programma presentato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016, approvato poi dai leader dell'UE-27 a Bratislava il 16 settembre 2016 e confermato nella dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017.

In particolare, nel comunicato della Commissione, partendo dalla premessa della necessità di una zona euro stabile come presupposto essenziale per l'occupazione, la crescita, gli investimenti e l'equità sociale nell'Unione nel suo complesso, viene rammentato come nel dicembre 2017, nel quadro della tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione abbia prospettato la possibilità di introdurre, nell'ambito delle finanze pubbliche dell'UE, nuovi strumenti di bilancio a sostegno di una zona euro stabile e della convergenza verso la zona euro.

⁵⁶ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Position_Paper_Governance_UE.pdf

⁵⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_it.htm

Questo nuovo quadro finanziario pluriennale propone pertanto **due nuovi strumenti**:

- **un nuovo programma di sostegno alle riforme** che, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di € fornirà sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, in particolare nel contesto del semestre europeo. Un meccanismo di convergenza fornirà inoltre un sostegno ad hoc agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che si preparano ad adottare la moneta comune;
- una **funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** che contribuirà a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi shock asimmetrici. Inizialmente opererà attraverso prestiti "back-to-back" garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di 30 miliardi di € cui si abbinerà un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi. I prestiti forniranno un sostegno finanziario aggiuntivo in un momento in cui le finanze pubbliche sono sotto pressione e occorre mantenere gli investimenti prioritari.

3. LE POLITICHE PUBBLICHE NEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

3.1. Finanza pubblica e tassazione

3.1.1. Revisione della spesa

Come già previsto nei precedenti documenti programmatici di finanza pubblica, la revisione della spesa continua anche nel Documento di Economia e Finanza in esame a costituire uno **strumento** importante per il duplice obiettivo del risanamento dei conti pubblici da un lato, e di alimentare la crescita dall'altro. In tale finalità essa concorre anche alla ottimizzazione dell'uso delle risorse pubbliche, con la funzione di ridurre la spesa improduttiva, superando progressivamente la logica della allocazione incrementale delle risorse di bilancio.

Occorre ricordare come il DEF dello scorso anno riportava – aggiornandoli rispetto agli importi esposti nei precedenti programmatici - i risultati finora conseguiti mediante il processo di revisione della spesa, indicandoli nei termini che seguono:

(miliardi di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Risparmi	3,6	18	25	29,9	31,5

In termini identici, e con ulteriori dettagli ed indicazioni, tali importi sono riportati nella [Relazione sulla revisione della spesa 2014-2016](#), prodotta il 20 giugno 2017 dal Commissario straordinario del Governo Gutgeld.

In proposito la **Relazione** precisa che l'attività di revisione e razionalizzazione della spesa si è concentrata sulla **spesa corrente aggredibile**, di ammontare pari a 327,7 miliardi

Relativamente alla natura della spesa, la relazione afferma che **oltre il 90%** della spesa corrente aggredibile è composta da: - **costo del personale** (per 164,1 miliardi, ovvero il 50% della spesa corrente aggredibile); - **acquisti di beni e servizi** (per 153,6 miliardi, ovvero il 41,5% della spesa corrente aggredibile).

Con riferimento all'area di spesa, circa tre quarti della spesa corrente sono concentrati in cinque macro aree: **sanità, comuni, sicurezza, istruzione e difesa**. Le attività di revisione e razionalizzazione della spesa si sono concentrate **sulle prime tre voci**. Le ultime due macro aree sono state ritenute, secondo la relazione, meno prioritarie.

Analizzata la struttura della spesa corrente aggredibile, la Relazione passa ad illustrare i risultati derivanti dall'attività di *spending review*, che agisce attraverso i

due processi generali di cui si è prima detto (creazione di spazi di bilancio ed efficientamento)

Riguardo al primo punto, i **capitoli di spesa eliminati e/o ridotti** nel periodo 2014-2017 ammontano nel 2017 a **29,9 miliardi** di euro, riduzione che, al netto del costo del personale, rappresenta il 18% della spesa corrente. Questa riduzione ha interessato tutti i comparti della pubblica amministrazione, ma con effetti differenziati. La pubblica amministrazione centrale ha contribuito per il 24% della spesa complessiva al netto del costo del personale, mentre i comparti locali hanno contribuito per il 17%.

In merito al secondo punto, ossia gli interventi di efficientamento, la Relazione presenta i risultati sia per natura che per area di spesa.

Gli interventi di efficientamento riguardano, oltre che il **personale** per il quale il blocco del turnover ha prodotto nel triennio 2013-2016 una riduzione degli organici delle P.A., al netto della scuola, di circa 84 mila unità (variazione pari al 3,8% degli organici (sempre al netto della scuola), **l'acquisto di beni e servizi**, il cui efficientamento è stato basato su **due** programmi: il **rafforzamento del ruolo storico di Consip** come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione, e la **costituzione del Tavolo degli aggregatori** come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali.

Sull'azione operata nel settore dei beni e servizi la Nota di aggiornamento precisa come nel 2016 la spesa "presidiata" (vale a dire quella effettuabile tramite la strumentazione Consip) sia risultata pari a 48,3 miliardi, il valore delle gare bandite pari a 16,9 miliardi e la spesa effettivamente intermediata (valore delle forniture erogate alle P.A. su contratti Consip) pari a 8,2 miliardi: risultati, questi, tutti in forte crescita rispetto agli anni precedenti. Significativo anche il ruolo svolto dal Tavolo dei soggetti aggregatori, che ha consentito un risparmio medio di circa il 23 per cento sulle gare aggiudicate.

Nel quadro programmatico dei conti pubblici esposto nella **Nota di aggiornamento del DEF 2017** dello scorso settembre viene confermata l'importanza della *spending review*, stimando che circa 0,15 punti percentuali di Pil verranno reperiti a valere sulla **spesa pubblica**, nell'ambito della **manovra** per il **2018**, su un totale dello 0,5 del Pil attribuibile alla manovra nella sua interezza. A tal fine, precisava la NADEF, il Governo avrebbe proceduto ad introdurre nella legge di bilancio 2018 misure di riduzione strutturale della spesa corrente, operate anche mediante l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio.

Va precisato come tale integrazione – a cui consegue l'affidamento di un carattere di **strutturalità della spending review** nell'ambito delle ordinarie procedure di bilancio - deriva dalle modifiche apportate alla legge di contabilità n. 196 del 2009 con **la legge 4 agosto 2016, n. 163**.

L'elemento che viene in rilievo a tale fine è che la nuova strutturazione del sistema di bilancio comporta che il processo di **revisione della spesa** sia

incorporato nel **ciclo di programmazione finanziaria** così articolato nella nuova legge di bilancio: entro il **31 maggio**, con **D.P.C.M.** su proposta del Ministro dell'economia (previa deliberazione del CdM), sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero, riferiti al successivo triennio; ai fini del conseguimento dei suddetti obiettivi i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio; dopo l'approvazione della legge di bilancio, il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa stabiliscono entro il 1° marzo di ciascun anno in appositi **accordi** le modalità per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, ed il relativo cronoprogramma degli interventi; sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia **entro il 15 luglio**, quest'ultimo informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi; **entro il 1° marzo** ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, una **relazione** – che verrà allegata al DEF - sul grado di **raggiungimento dei risultati** in riferimento agli accordi in essere nell'**esercizio precedente**. Tale nuova disciplina, affiancata da numerose altre modifiche che qui non si dettagliano, permetterà, come anticipato, una **revisione sistematica e strutturale della spesa**.

La nuova procedura in questione ha trovato attuazione per la **prima volta** nel 2017, con riferimento al triennio di programmazione **2018-2020**, nel corso del quale - in relazione alle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio 2017 per un ammontare pari a complessivi 2,8 miliardi per il 2018 e 4,7 miliardi per il 2019 - l'obiettivo stabilito dal Documento di Economia e Finanza a carico delle **Amministrazioni centrali** dello Stato è stato cifrato in **1 miliardo** per ciascun anno. In relazione a tale obiettivo è intervenuto il **D.P.C.M. 28 giugno 2017**, che ha ripartito il suddetto importo tra i vari Ministeri.

I risultati derivanti dall'attività di revisione della spesa concorrono inoltre al **contenimento della spesa pubblica del Paese**, che, come illustra il DEF 2018, ha consentito nel corso degli ultimi anni di riportare la crescita dell'aggregato su livelli apprezzabilmente inferiori a quelli precedenti. In particolare viene rilevato come, rispetto ad una crescita annua della **spesa primaria** (vale a dire al netto della spesa per interessi) dell' 1,5 per cento nel periodo 2001-2009, si sia poi registrato, nel **periodo 2009-2016**, una decisa inversione di tendenza, con una **diminuzione annua** di 0,5 punti percentuali, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 44 - Andamento della spesa pubblica in Italia 2001-2016 (valori reali su dati di consuntivo)

	Var. % media annua		% di spesa totale	
	2001-2009	2009-2016	2001	2016
Totale spesa	0,9	-0,6	100,0	100,0
Spesa primaria	1,5	-0,5	87,2	92,0
- Redditi da lavoro dipendente	0,9	-1,7	21,3	19,8
- Consumi intermedi	1,5	-0,4	15,5	16,5
- Prestazioni sociali in denaro	2,1	1,0	32,9	40,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Come espone la tabella, la riduzione è imputabile principalmente alla decrescita della spesa per redditi da lavoro dipendente (-1,7 % annuo) e per consumi intermedi (-0,4 per cento), mentre si si mantiene su un sentiero di crescita – benché molto più contenuto che nel periodo precedente – la spesa per prestazioni sociali.

Continua inoltre ad essere parte integrante della razionalizzazione della spesa il programma per la razionalizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche che ha registrato nel 2017 sul [Portale “Acquisti in rete”](#) - che è volto ad ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi mirando a semplificare i processi di fornitura e di acquisto in modo innovativo e trasparente - il transito di oltre 80mila punti ordinanti e 90mila fornitori con l’effettuazione di quasi 700mila transazioni per un valore di acquisti di circa 9 miliardi. Il portale, nel cui ambito è presente anche il [tavolo tecnico](#) dei soggetti aggregatori è stato rinnovato all’inizio di quest’anno, con la messa on line della nuova versione dal 19 febbraio 2018.

Il Ministero dell’economia opera una apposita [Rilevazione annuale](#), da ultimo quella relativa al **2017** (dati anno 2016 e primo trimestre 2017) in cui vengono riportate le stime dei livelli dei prezzi medi pagati nel periodo di riferimento confrontando quelli operati in convenzione Consip o fuori convenzione, da cui emerge una significativa vantaggiosità dei prezzi corrisposti per gli ordini emessi sulla base delle convenzioni rispetto a quelli emessi direttamente dalle amministrazioni.

La spending review nella relazione per l’Italia 2018

Va da ultimo rammentato come una specifica attenzione al processo di revisione della spesa in corso sia rinvenibile nella [Relazione per paese 2018](#) relativa all’ Italia , prodotta dai Servizi della **Commissione Europea**, nella quale, nella parte relativa alle finanze pubbliche, viene rilevato come revisioni sistematiche della spesa pubblica e un maggiore ricorso a procedure di appalto centralizzate possano contribuire a contenere la crescita della spesa pubblica.

Il bilancio 2018 ha dato attuazione per la prima volta alla procedura di bilancio riformata. In particolare, i ministri sono stati direttamente coinvolti

nella selezione degli ambiti dei rispettivi bilanci in cui potrebbero essere realizzati risparmi mirati. Questi saranno monitorati nel quadro di specifiche convenzioni con il Ministero delle Finanze da pubblicare entro marzo di ogni anno. Complessivamente, ritiene la Relazione, si stima che la revisione della spesa pubblica genererà risparmi lordi aggiuntivi per circa 3,2 miliardi di EUR (0,18% del PIL) nel 2018, anche grazie alla razionalizzazione della spesa dei ministeri e alla pianificazione di minori trasferimenti agli enti pubblici locali, che però, viene fatto presente nel documento dei servizi della Commissione, potrebbero determinare una riduzione degli investimenti pubblici, come avvenuto nel recente passato. Si segnala poi come si faccia più ampio ricorso alle procedure di appalto centralizzate, il cui utilizzo può essere incentivato dal nuovo Codice degli appalti. Circa 50 miliardi di EUR di spesa pubblica, cifra il documento, sono già coperti dalla centrale di acquisto nazionale Consip (su un totale di 89 miliardi di EUR destinati agli appalti pubblici) e i risparmi medi stimati ammontano al 14% rispetto ai prezzi unitari rilevati, secondo i dati Consip 2016. Nel rilevare infine come il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori abbia compilato l'elenco dei beni e servizi che tutte le amministrazioni, compresi gli enti locali, devono acquistare tramite i 32 soggetti aggregatori viene osservato come, tuttavia, manchino ancora i decreti necessari per rendere operativa tale disposizione e per completare la definizione dei parametri della Consip per beni e servizi.

3.1.2. Privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio pubblico

Come già previsto nei precedenti documenti programmatici, anche nel DEF 2018 il programma di privatizzazioni continua a costituire uno degli strumenti che contribuiscono all'azione di consolidamento dei conti pubblici, operando in particolare ai fini della riduzione del debito pubblico. Si segnala, peraltro, che **nel corso del 2017 non sono stati registrati introiti da privatizzazioni**. Al contrario **prosegue il piano di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare**.

All'interno della prima Raccomandazione del Consiglio europeo del 2017 si chiede di *“assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico”*, in continuità con quanto richiesto negli anni precedenti. In tal senso nel quadro tendenziale di finanza pubblica riportato nel DEF si prevedono per il 2018 **proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 per cento annuo del PIL** (oltre 5 miliardi) nel periodo **2018-2020**. Tale obiettivo riprende il target previsto per il 2018 dalla Nota di aggiornamento del DEF 2017 dello scorso settembre. Si ricorda che anche nel 2017 il DEF aveva iscritto un analogo importo da privatizzazioni, poi ridimensionato allo 0,2 per cento di Pil dalla Nota di aggiornamento dello scorso settembre, ma a consuntivo non conseguito, non essendosi poi effettuate operazioni di privatizzazione nell'anno. Nel 2016 sono stati registrati introiti pari allo 0,1 per cento del PIL (0,4 per cento nel 2015).

Per quanto riguarda la **dismissione del patrimonio immobiliare pubblico**, il Governo dichiara che nel **triennio 2015-2017** gli introiti dalla **vendita degli immobili di proprietà pubblica** sono ammontati a **2,55 miliardi**, di cui 79 milioni per immobili delle amministrazioni centrali, 1,75 miliardi per immobili degli enti locali e 721 milioni per immobili degli enti previdenziali. Per il triennio 2018-2020, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico sono stimate complessivamente in **690 milioni per il 2018, 730 milioni per il 2019 e 670 milioni per il 2020**.

Nello stesso tempo, anche al fine della riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico, prosegue l'utilizzo degli strumenti di finanza immobiliare, tramite i fondi di investimento gestiti da Invimit Sgr. Il complesso degli immobili apportati ai fondi diretti promossi dal MEF ha un valore di circa 900 milioni, a fronte dei quali sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. I proventi generati dal collocamento sul mercato potranno essere contabilizzati, a riduzione dell'indebitamento netto, negli anni in cui tali vendite saranno realizzate. Ulteriori introiti, utili alla riduzione del debito, potranno derivare dal rimborso parziale pro-quota a seguito degli incassi realizzati per vendite di immobili e ricavi da locazione: per il 2018 si prevede di incassare una

somma complessiva pari a circa 126 milioni. Da segnalare, inoltre, il previsto avvio nel 2018 del fondo target 'Fondo immobiliare per l'edilizia scolastica e il territorio' in cui è atteso un investimento di circa 58 milioni da parte del fondo di fondi 'i3-Core'.

Nel corso del 2017 è proseguito il **trasferimento** a titolo gratuito di beni **dello Stato agli enti territoriali** (federalismo demaniale). L'Agenzia del demanio ha reso noto che complessivamente, tra procedura ordinaria (4.352) e federalismo demaniale culturale (110), al 31 dicembre 2017 sono stati trasferiti 4.806 immobili per un valore di oltre 1,75 miliardi di euro. Sono stati coinvolti 1324 enti territoriali.

3.1.3. Politiche fiscali

In materia fiscale, si segnala in primo luogo, il previsto **aumento**, a legislazione vigente, delle **aliquote IVA** a gennaio 2019 e a gennaio 2020, quest'ultimo accompagnato da un rialzo delle accise sui carburanti. Al riguardo il DEF rileva che, come è già avvenuto in passato, le clausole di salvaguardia che contengono l'aumento dell'IVA potranno essere sostituite da misure alternative con futuri interventi legislativi, anche al fine di evitare una minore crescita del PIL in termini reali e un rialzo dell'inflazione che si determinerebbe con il predetto aumento.

Complessivamente, nel 2017, le **entrate** totali si sono attestate al **46,6 per cento del PIL**, con una riduzione dello 0,3 per cento rispetto al 2016. Si segnala un aumento del gettito delle imposte indirette (+2,8 per cento): l'andamento del gettito IVA sugli scambi interni ha beneficiato sia della maggiore crescita economica, sia delle misure di finanza pubblica introdotte con la manovra correttiva di aprile 2017 (D.L. n. 50/2017), quali l'estensione del meccanismo dello *split payment* a una platea più vasta di contribuenti nonché l'introduzione di norme più stringenti per il contrasto alle compensazioni indebite.

Il ritmo di crescita del gettito delle imposte dirette è stato più moderato, dello 0,9 per cento, beneficiando del contributo positivo del gettito IRPEF, in particolare delle ritenute sul lavoro dipendente e sulle pensioni. Sull'andamento dell'IRES nel 2017 hanno inciso la riduzione dell'aliquota d'imposta dal 27,5 al 24,0 per cento (introdotta dalla legge di stabilità 2016) e le minori entrate correlate alle agevolazioni concesse, tra cui i superammortamenti e l'ACE (Aiuto alla Crescita Economica). L'andamento negativo delle imposte in conto capitale risente del calo del gettito derivante dalla *voluntary disclosure*.

La **pressione fiscale** è scesa dal 42,7 per cento del 2016 al **42,5 per cento del 2017**. Al netto della misura degli 80 euro, la pressione fiscale è diminuita dal 42,1 del 2016 al 41,9 del 2017. Secondo le stime riportate nel DEF, la pressione fiscale è attesa ridursi di 0,3 punti percentuali nel 2018, collocandosi al 42,2 per cento del PIL.

La Raccomandazione n. 1 e le misure intraprese dal Governo

La Commissione raccomanda di **trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita**, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per **ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali**, con la **riforma dell'obsoleto sistema catastale** e con la **reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato**. Si chiede infine di **ampliare l'uso**

obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento (Raccomandazione 1).

Il Governo, nel PNR, enumera in primo luogo l'insieme delle iniziative intraprese per **ridurre il carico fiscale** e **rivedere il sistema** in ottica di semplificazione e avvicinamento ai contribuenti.

Sono in particolare ricordate le misure contenute nel decreto fiscale (decreto-legge n. 148 del 2017) dell'autunno 2017 e nella legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017).

Con particolare riferimento al contenuto del decreto fiscale, il Governo rammenta, tra l'altro, le seguenti misure:

- **la definizione agevolata dei carichi fiscali** (cd. rottamazione delle cartelle) per le somme affidate all'Agente della riscossione **dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017**, con pagamento del debito senza le sanzioni e gli interessi di mora;
- l'ampliamento del perimetro applicativo dello *split payment* da gennaio 2018. Il Governo afferma che l'introduzione dello *split payment* – **insieme** al meccanismo di *reverse charge* - ha contribuito a ridurre il *gap* IVA in Italia. Al netto del ciclo, l'aumento netto delle entrate IVA ascrivibile ai due strumenti tra il 2014 e il 2016 sarebbe di circa 3,6 miliardi. Si veda al riguardo la pubblicazione [“Gli effetti dello *split payment* sulla *compliance* IVA”](#) dell'Agenzia delle Entrate.

Tra le misure della legge di bilancio 2018 dirette ad **imprese, lavoratori e famiglie** contenute nel DEF si segnalano le seguenti:

- **la sterilizzazione, per il 2018**, degli aumenti delle **aliquote IVA**. Per effetto della legge di bilancio in particolare, gli aumenti sono **rinviiati al 2019** e così articolati: l'aliquota IVA ordinaria passerà al 24,2 per cento dall'1 gennaio 2019, al 24,9 per cento dall'1 gennaio 2020 e al 25 per cento dall'1 gennaio 2021. L'aliquota IVA ridotta del 10 per cento passerà all'11,5 per cento dall'1 gennaio 2019 e al 13 per cento dall'1 gennaio 2020;
- le misure di rilancio del settore **edilizio: la proroga al 2018** - con alcune modifiche - delle **detrazioni** per gli interventi di riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia e acquisto di mobili e grandi elettrodomestici; l'estensione al biennio 2018-2019 della possibilità di usufruire della **cedolare secca al 10 per cento** sugli affitti a canone concordato; la **detrazione IRPEF** del 19 per cento dei premi relativi alle polizze assicurative contro il rischio di **eventi calamitosi** aventi come oggetto immobili ad uso abitativo;
- **le misure per le imprese**, tra cui: la proroga del super-ammortamento e dell'iper-ammortamento; il riallineamento del valore fiscalmente

riconosciuto dell'avviamento, dei marchi di impresa e di altre attività immateriali, con pagamento di imposta sostitutiva; la deducibilità IRAP del costo per lavoro stagionale. Per approfondimenti sulle misure in favore della competitività delle imprese, si veda la parte del presente lavoro dedicata a tale argomento;

- le misure per il **turismo, la cultura e lo sport**, tra cui: il credito d'imposta in favore delle imprese culturali e creative e per erogazioni liberali volte alla ristrutturazione di impianti sportivi; l'aliquota IVA ridotta per i servizi in impianti sportivi gestiti da società dilettantistiche; l'incremento della franchigia IRPEF per indennità, rimborsi e premi a favore degli sportivi dilettanti;
- con riferimento **alle persone fisiche**: le agevolazioni per l'abbonamento ai servizi di trasporto pubblico locale; la revisione della soglia di reddito per fruire del bonus 80 euro; il differimento al 2018 della disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI); le modifiche, operanti dall'anno 2019, alle detrazioni per i figli a carico.

Con riferimento alla **riorganizzazione dell'amministrazione fiscale** il Governo riferisce l'insieme di azioni intraprese **nel corso della legislatura**.

Tra queste si ricorda il generale **riorientamento dell'attività delle agenzie fiscali** condotto attraverso lo strumento della **convenzione** tra il MEF e le agenzie stesse, con l'obiettivo di rafforzare le azioni per accrescere l'adempimento spontaneo dei contribuenti e ridurre il *tax gap*, attraverso la previsione di nuovi indicatori, soprattutto di *outcome* (risultato).

In relazione alle **risorse umane**, il Governo nel PNR rammenta l'istituzione di **posizioni organizzative** per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, con possibilità di bandire appositi concorsi pubblici. Sul punto si ricorda che la **legge di bilancio 2018** ha consentito alle Agenzie fiscali di normare (con proprio regolamento) l'istituzione di posizioni di livello non dirigenziale, introducendo una nuova procedura concorsuale pubblica per l'accesso alla qualifica dirigenziale.

In merito si ricorda che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 37 del 2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma (articolo 8, comma 24, del D.L. n. 16 del 2012) che consentiva, in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici esterni, l'attribuzione temporanea di incarichi dirigenziali vacanti a funzionari già in servizio nelle Agenzie fiscali, selezionati sulla base di apposite procedure interne. Conseguentemente sono state dichiarate incostituzionali anche le norme che ne hanno prorogato gli effetti (articolo 1, comma 14 del D.L. 150 del 2013 e l'articolo 1, comma 8, del D.L. n. 192 del 2014). La sentenza ha comportato la decadenza dall'incarico di circa 1.200 dirigenti allo stato operativi nelle Agenzie delle entrate e delle dogane sulla base di nomine avvenute con la stipula di un contratto a termine con funzionari e senza un concorso.

Il **D.L. n. 78 del 2015** (articolo 4-bis) prevede che le agenzie fiscali possano **annullare i concorsi per dirigente banditi, ma non ancora conclusi**, e indire, per un corrispondente numero di posti, **nuovi concorsi**, per soli esami **da concludere entro il 31 dicembre 2018** (termine così da ultimo prorogato dalla legge di bilancio 2018) con riserva del 30 per cento dei posti al personale dipendente dalle agenzie fiscali. Fino all'assunzione dei vincitori dei concorsi per la dirigenza, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2018** (termine così prorogato dalla legge di bilancio 2018), i dirigenti delle stesse agenzie possono **delegare a funzionari della terza area le funzioni relative agli uffici** e i connessi poteri di adozione degli atti. A fronte delle responsabilità loro delegate, ai funzionari in questione viene temporaneamente attribuita una **posizione organizzativa**.

Nel PNR si riferisce inoltre che è in corso di definizione **la riorganizzazione dell'Agazia delle Dogane e dei Monopoli**.

Il Governo pone anche l'accento sulle misure di recupero del gettito fiscale mediante l'estensione della **fatturazione elettronica**, riferendo che il **flusso** attuale di fatture elettroniche è di **2,5 milioni di fatture al mese**.

La legge di bilancio 2018 ne prevede l'obbligatorietà anche per i rapporti tra soggetti IVA, nonché tra soggetti IVA e consumatori finali (rispettivamente, transazioni B2B - *business to business* - e B2C - *business to consumer*), a partire dal 1° gennaio 2019. Per alcuni settori ad elevato rischio di evasione/elusione l'obbligo è anticipato al 1° luglio 2018. Il Governo stima che dalle norme in tema di obbligo di fatturazione elettronica derivino **maggiori entrate supplementari** per più di **2 miliardi l'anno**, oltre a effetti di **riduzione dell'evasione fiscale** (si veda *infra*).

Per quanto invece riguarda il **riordino delle spese fiscali**, (c.d. *tax expenditures*), il fabbisogno informativo a esso associato ha trovato risposta grazie alla procedura di monitoraggio ridisegnata dal D.Lgs. n. 160 del 2015.

Si ricorda preliminarmente che le spese fiscali sono quel complesso di misure - quali agevolazioni fiscali, crediti di imposta, esenzioni o riduzioni di base imponibile o di imposta - che determinano minori entrate per l'erario e, correlativamente, vantaggi fiscali in favore di specifici gruppi di contribuenti: attraverso queste misure, il legislatore persegue politiche pubbliche che avrebbe potuto attuare in alternativa con specifici programmi di spesa.

La procedura introdotta dal D.lgs. n. 160 del 2015 prevede due strumenti con caratteristiche ben distinte: da un lato il **rapporto annuale sulle spese fiscali**, affidato ad una Commissione sulle *tax expenditures* e allegato allo stato di previsione dell'entrata della legge di bilancio, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Dall'altro lato vi è il **rapporto programmatico**, allegato alla Nota di

aggiornamento del DEF, che indica gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.

IL PNR, citando il Rapporto allegato alla **Nota di Aggiornamento al DEF di settembre 2017**, rileva che nel sistema fiscale italiano esistono 468 spese fiscali, concentrate per il 60 per cento circa nelle missioni delle *politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica, della competitività e sviluppo delle imprese, dei diritti sociali, politiche sociali e famiglia e delle politiche per il lavoro*.

In particolare l'IRPEF comprende il 28 per cento circa delle spese fiscali in termini di numero, che rappresentano tuttavia il 72 per cento circa del loro ammontare. L'IVA comprende circa il 14 per cento delle spese fiscali, che però rappresentano solo il 3 per cento del valore complessivo.

Con riferimento alla **natura delle spese fiscali**, le esenzioni rappresentano il 28 per cento delle spese fiscali in termini di numero, ma solo l'8 per cento in termini di valore. Di contro, le detrazioni rappresentano solo il 9 per cento delle spese fiscali in termini di numero delle spese fiscali, ma coprono il 22 per cento del loro valore.

Infine, classificando le spese fiscali in termini di **classi di costo**, si nota come il 23 per cento delle spese fiscali rientrati nell'IRPEF comportano una riduzione del gettito di oltre 100 milioni. L'incidenza delle spese con un valore di 100 milioni scende al 10 per cento per le imposte di bollo, registro ed ipotecarie e catastali e all'8 per cento per l'IVA.

Si rammentano in questa sede, infine, le disposizioni fiscali in favore delle aree del territorio nazionale colpite da **calamità naturali**.

Al fine di fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi sismici sono state adottate numerose disposizioni contenute in provvedimenti d'urgenza (D.L. 189/2016, D.L. 8/2017, D.L. 244/2016, D.L. 50/2017, D.L. 91/2017, D.L. 148/2017) e nelle ultime leggi di bilancio (L. 232/2016 e L. 205/2017).

In particolare, il Programma di Stabilità del Governo rammenta le agevolazioni destinate ai territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai terremoti nel corso del 2017, tra cui l'istituzione di una zona franca urbana in cui le imprese, a specifiche condizioni legate al terremoto, usufruiscono della detassazione IRES, IRPEF ed IRAP, dell'esenzione delle imposte municipali proprie e dell'esonero dei contributi previdenziali e assistenziali. Per le medesime imprese è stata ampliata l'entità del credito d'imposta per l'acquisizione di nuovi beni strumentali. Sono stati inoltre prorogati i termini in materia di adempimenti e di versamenti tributari in favore di persone fisiche e giuridiche residenti

nei comuni colpiti dal sisma, prevedendo al contempo la possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute.

Il contrasto all'evasione fiscale

Tra le misure di contrasto all'evasione fiscale e miglioramento della *tax compliance*, il Governo pone l'attenzione in particolare sul **perfezionamento della dichiarazione dei redditi precompilata**, sulla già citata **rottamazione delle cartelle** e sulle **misure contenute nella legge di bilancio 2018**.

Quest'ultimo provvedimento, tra l'altro:

- ha modificato le norme che regolano la territorialità delle operazioni IVA, nonché quelle riguardanti il Gruppo IVA;
- ha modificato i requisiti per assegnare le maggiori entrate da contrasto all'evasione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, al fine di renderne più flessibile l'utilizzo;
- ha rafforzato le norme in tema di tracciabilità delle retribuzioni dei lavoratori, che da luglio 2018 sono corrisposti esclusivamente con specifici mezzi (bonifico, pagamento elettronico, emissione assegni);
- ha previsto specifiche misure di contrasto all'evasione delle accise e dell'IVA;
- ha introdotto l'imposta sulle transazioni digitali (cd. *web tax*) per le imprese operanti in tale settore. Essa opera a partire dal 1° gennaio 2019, con un'aliquota del 3 per cento applicata sul valore della transazione. A tal fine sono stati rideterminati i criteri per individuare l'esistenza di una 'stabile organizzazione' nel territorio dello Stato, per attenuare il nesso - finora imprescindibile - tra presenza fisica nel territorio dello Stato e assoggettabilità alla normativa fiscale.

L'attenzione del legislatore ha anche riguardato le **valute virtuali**: il D.Lgs. n. 90 del 2017, che ha recepito il nuovo pacchetto europeo antiriciclaggio, assoggetta ai relativi obblighi i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale

Il Governo segnala infine che il MEF ha concluso nel marzo 2018 una [consultazione pubblica](#) sul pacchetto di misure volto a regolarizzare i **prezzi di trasferimento** di beni e servizi nelle operazioni infragruppo (cd. *transfer pricing*) per prevenire fenomeni di elusione fiscale e dare certezza alle imprese.

Con riferimento alla **digitalizzazione dei servizi tributari**, sono rammentati alcuni tra i servizi più utilizzati via *web* dai contribuenti (consultazioni sulle banche dati immobiliari, la dichiarazione dei redditi precompilata e registrazione telematica dei contratti di locazione) e sono enumerati i risultati del **processo tributario telematico**, attivo su tutto il

territorio nazionale dal 15 luglio 2017: nei primi sei mesi di piena attività dei sistemi telematici nel processo tributario, il Governo riferisce che oltre un atto su quattro è stato presentato utilizzando la procedura *on line*. In tutte le Regioni l'utilizzo dei sistemi telematici nel processo tributario aumenta gradualmente, anche se non con gli stessi risultati. Si veda, per dettagli, il [Rapporto sui depositi telematici degli atti e documenti nel contenzioso tributario](#).

L'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione il 1° febbraio 2018 hanno illustrato [i servizi offerti e i risultati raggiunti nel 2017](#). L'attività di controllo e di promozione della *compliance* svolta nel 2017 dall'Agenzia delle entrate ha consentito di riportare nelle casse dello Stato oltre **20 miliardi di euro**, con un incremento complessivo del 5,8% rispetto al 2016. Dalle riscossioni da ruolo dell'Agenzia delle Entrate-riscossione per altri enti creditori (ad esempio per l'Inps o per i Comuni) derivano ulteriori **5,7 miliardi**.

Nel dettaglio, il recupero dell'evasione fiscale nel 2017 riflette il risultato dell'attività di controllo per un ammontare di 11 miliardi (+14,6 per cento rispetto al 2016); i versamenti spontanei da parte dei contribuenti a seguito dell'attività di promozione della *compliance* per un ammontare di 1,3 miliardi (+160 per cento rispetto al 2016); il risultato dell'attività di riscossione dei ruoli per circa 7,4 miliardi e, infine, i versamenti della *voluntary disclosure* per circa 400 milioni.

Nella Nota di aggiornamento al DEF 2017 è allegato il [Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva](#). Il Rapporto, oltre a indicare i dati relativi al recupero delle somme evase, fornisce le stime del cosiddetto *tax gap* (la differenza tra gettito teorico e gettito effettivo) relativo alle entrate tributarie e contributive. Sono riportati, inoltre, le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e gli indirizzi sulle strategie per il contrasto dell'evasione.

I dati si basano sulla [Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione contributiva](#) allegata alla Nota, predisposta dalla Commissione di esperti istituita con D.M. 28 aprile 2016. Dalla Relazione emerge che, **in media**, nel triennio 2012-2014, il *gap* complessivo è pari a circa **107,7 miliardi di euro annui**, di cui 97 miliardi di mancate entrate tributarie e 10,7 miliardi di mancate entrate contributive (nella [Relazione 2016](#) si calcolava che nel biennio 2012-2013 sarebbero stati evasi 217 miliardi euro, per un valore medio annuo di 108,7 miliardi). Si osserva, in particolare, una propensione media al *gap* IRPEF pari al 66,6% per i lavoratori autonomi e le imprese.

Ulteriori miglioramenti del *tax gap* nei prossimi anni sono attesi a seguito delle nuove misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

introdotte con la legge di bilancio 2018, tra cui la già citata estensione dell'obbligo di **fatturazione elettronica**. Tra gli effetti attesi dall'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica vi è una drastica riduzione dell'evasione da omessa dichiarazione, stimata in circa **13,2 miliardi**.

3.2. Settore bancario e finanziario

Con riferimento al settore bancario e finanziario, la Raccomandazione n. 3 invita l'Italia ad accelerare la riduzione dello *stock* dei crediti deteriorati e a rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale, anche attraverso la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.

Riduzione dei crediti deteriorati

Con riferimento ai crediti deteriorati ed alle sofferenze bancarie (*non performing loans – NPLs*) il Governo rileva che il **flusso di nuovi prestiti deteriorati** ha raggiunto nel quarto trimestre del 2017 un **valore al di sotto dei livelli registrati prima della crisi, pari al 2,1 per cento del totale**. Nel complesso, alla fine del 2017, l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche classificate come significative ai fini della vigilanza della BCE è **scesa a fine anno** (dal 17,6 per cento) **al 14,5 per cento al lordo delle rettifiche di valore** e (dal 9,4 per cento) **al 7,3 per cento al netto**.

Tale riduzione deriva, secondo il Governo, sia dal **miglioramento delle condizioni macroeconomiche** che dagli **effetti di alcuni interventi normativi**. In particolare, si fa riferimento alla **riforma della disciplina delle esecuzioni immobiliari** introdotta dal [decreto-legge n. 83/2015](#), ad esito della quale risulta aumentata del 33 per cento la quota di esecuzioni immobiliari per cui la fase che va dall'iscrizione a ruolo fino all'inizio della procedura di vendita si è conclusa entro un anno.

Inoltre, vengono citate le misure per **facilitare la cessione di crediti deteriorati** adottate con il [decreto-legge n. 50/2017](#), che ha semplificato le procedure per la cessione dei crediti dall'ente che li ha originati alle società-veicolo (SPV) che li acquistano e cartolarizzano con prospettive di ritorno *in bonis*, e ha dato la possibilità alle società-veicolo di concedere finanziamenti o sottoscrivere capitale delle imprese debitorie, nonché di acquistare e gestire gli immobili e gli altri beni posti a garanzia degli NPL.

In prospettiva futura, sulla riduzione dei crediti deteriorati dovrebbe incidere positivamente anche la **riforma** prevista dalla [legge delega n. 155/2017](#), avente ad oggetto la **disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza**.

Secondo il Governo, un ulteriore impulso alla più efficace gestione dei crediti deteriorati dovrebbe derivare dalle relative [Linee guida della Banca d'Italia per le banche italiane "meno significative"](#), sottoposte a

consultazione pubblica a settembre 2017 e definitivamente adottate il 30 gennaio 2018. Tali Linee guida sono coerenti con la "[Guidance to banks on non performing loans](#)", rivolta alle banche "significative" direttamente vigilate dalla Bce, e sintetizzano le aspettative della vigilanza in materia di gestione degli NPL.

Infine, nell'ambito dei rapporti fra i principali attori del mercato, banche e imprese, il Governo segnala l'Accordo siglato a febbraio 2018 dalle rispettive associazioni di categoria, ABI e Confindustria, per il credito e la valorizzazione delle nuove figure di garanzia di cui all'art. 48-*bis* del Testo unico bancario (TUB): il "**pegno mobiliare non possessorio**" e il "**finanziamento alle imprese garantito da trasferimento di bene immobile sospensivamente condizionato**". Nel primo caso, un finanziamento viene garantito mediante pegno sui beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa che restano, pertanto, nella sua disponibilità. La seconda figura è riconducibile al cd. "**patto marciano**", clausola mediante la quale il finanziamento viene garantito dal trasferimento di un bene immobile o da un altro diritto immobiliare dell'imprenditore, sospensivamente condizionato all'inadempimento del debitore. In tal caso, prima del trasferimento, il bene viene sottoposto alla perizia di un tecnico indipendente e, nel caso in cui il valore della perizia risulti superiore a quello del debito residuo, la differenza viene versata al debitore mentre, nel caso in cui il valore della perizia risulti inferiore, il debito residuo resta pari alla differenza.

Interventi sulla governance del settore bancario. Ristrutturazione e risanamento

Nel Documento il Governo fa il punto sul percorso di ristrutturazione e risanamento del settore bancario portato avanti negli ultimi anni.

Con riferimento alla *governance* delle banche, vengono citati i processi di trasformazione delle banche di credito cooperativo (BCC) e delle banche popolari. La **riforma delle BCC**, disposta dal [decreto-legge n. 18 del 2016](#), ha l'obiettivo di portare alla formazione di uno o più gruppi bancari cooperativi, le cui capogruppo dovranno essere società per azioni autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria e, dunque, soggette alle norme di vigilanza su base consolidata di cui al TUB e che, per effetto della dimensione dei gruppi, dovrebbero passare alla vigilanza diretta della BCE. Gli effetti attesi della riforma, dunque, sono di produrre un consolidamento nel sistema delle BCC, integrando diverse realtà legate a specifici territori in gruppi di più ampia dimensione, che potrebbero avere i requisiti della "significatività" ai fini della vigilanza diretta europea.

Il 2 novembre 2016, la Banca d'Italia ha provveduto ad **attuare la riforma** aggiornando le [Disposizioni di vigilanza](#) per le banche con l'inserimento di un nuovo capitolo che disciplina il gruppo bancario cooperativo. L'11 settembre del 2017, inoltre, è stato pubblicato dalla stessa Banca d'Italia un [documento di consultazione](#) le cui disposizioni si propongono di coordinare la specifica disciplina applicabile alle singole BCC con la disciplina del gruppo bancario. La consultazione si è conclusa il 10 novembre 2017 e le disposizioni definitive sono in corso di pubblicazione. Nel frattempo, il 3 maggio 2018, trascorsi 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative della riforma, è scaduto il termine per la **presentazione alla Banca d'Italia delle istanze di costituzione dei nuovi gruppi bancari cooperativi**.

In base a quanto si apprende a mezzo stampa, Iccrea Banca S.p.A. e Centrale Banca - Credito Cooperativo del Nord Est S.p.A., dovrebbero risultare le principali capogruppo destinate a rientrare nel perimetro della BCE, mentre un terzo soggetto istante, che eserciterebbe la direzione e il coordinamento del gruppo provinciale di Bolzano delle *Raiffeisenkasse*, per effetto della minore dimensione dovrebbe restare nel perimetro di vigilanza della Banca d'Italia.

Si ricorda che alla data del 15 dicembre 2017 le BCC e Casse rurali ammontavano a 295 unità per complessivi 4.256 sportelli e una quota di mercato degli impieghi del 7,2 per cento (Fonte: <http://www.creditocooperativo.it>).

Quanto alle **banche popolari**, la riforma prevista dal [decreto-legge n. 3 del 2015](#) ha indotto le banche di maggiori dimensioni (con attivo superiore a 8 miliardi di euro) a trasformarsi in società per azioni, favorendone la contendibilità e il consolidamento. Il Governo fa presente che, fra i soggetti interessati dalla riforma, due sole banche popolari non hanno ancora deliberato la trasformazione in società per azioni (la Banca Popolare di Sondrio e la Banca Popolare di Bari).

Tra i provvedimenti in grado di incidere sulla **governance delle banche**, si rappresenta che ad agosto 2017 il MEF ha posto [in consultazione uno schema di decreto ministeriale](#) per regolare **i requisiti e i criteri di idoneità allo svolgimento dell'incarico degli esponenti degli intermediari bancari e finanziari** previsti dall'art. 26 del TUB, introducendo nuovi criteri di correttezza, competenza, indipendenza e adeguata composizione collettiva degli organi, nonché una disciplina finalizzata a garantire un'adeguata disponibilità di tempo da parte degli esponenti aziendali ed evitare una eccessiva concentrazione degli incarichi. Questi nuovi profili tengono conto dei relativi indirizzi adottati a livello europeo per mezzo degli orientamenti e delle linee guida dell'EBA e della BCE.

Nel 2017 sono stati realizzati interventi estremamente significativi che hanno riguardato la necessità di **affrontare situazioni di crisi o di dissesto di importanti istituti bancari**, con l'obiettivo di preservare la stabilità

finanziaria, garantire la continuità delle funzioni essenziali delle banche e tutelare i depositanti, contenere le perdite a carico degli altri creditori e minimizzare gli oneri a carico dei contribuenti.

Nella prima metà del 2017 si sono chiuse le **procedure di risoluzione di quattro banche regionali** (Banca Marche, Carife, Banca Etruria e Carichieti) con la vendita degli enti-ponte ad altre banche italiane. A giugno 2017 sono state sottoposte a **liquidazione coatta amministrativa Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza**, con la cessione a Intesa San Paolo di una serie di attività e passività delle due banche (che vede esclusi sostanzialmente i crediti deteriorati e alcune partecipazioni dal lato dell'attivo, e azioni, obbligazioni subordinate e passività connesse, dal lato del passivo).

Dopo l'approvazione da parte della Commissione Europea all'intervento pubblico precauzionale nel capitale di **Banca Monte Paschi di Siena (MPS)**, il MEF ha sottoscritto un **aumento di capitale** per circa 3,9 miliardi, raggiungendo una quota di partecipazione del 52,18 per cento. Le misure volte ad affrontare la crisi della banca avevano inoltre portato alla conversione in azioni di alcune passività (cd. "*burden sharing*", condivisione degli oneri per la risoluzione della crisi da parte di azionisti e creditori), fra cui alcuni strumenti obbligazionari oggetto di offerta al pubblico e sottoscritti da investitori al dettaglio. Le azioni rinvenienti dalla conversione di tali strumenti sono state **riacquistate dal MEF** per un controvalore di circa 1,5 miliardi di euro e, ad esito di tale ulteriore operazione, la partecipazione del Ministero nel capitale della Banca è salita a circa il 68 per cento. Nell'ambito della ricapitalizzazione precauzionale della banca, la Commissione Europea ha approvato un **piano di ristrutturazione** di durata quinquennale, che contempla fra l'altro la cessione di 28,6 miliardi di euro di crediti deteriorati, 26,1 dei quali dovrebbero essere oggetto di una operazione di cartolarizzazione (*securitisation*), le cui *tranche* più rischiose (*junior* e *mezzanine*), secondo il Governo, dovrebbero essere acquistate dal fondo alternativo mobiliare chiuso (riservato ad investitori professionali) Atlante II.

A questi interventi sono state affiancate **misure di ristoro dei risparmiatori danneggiati**. Per i casi di risoluzione e per quelli di liquidazione delle banche venete, è stato previsto che gli investitori al dettaglio che rispondono a **determinati requisiti** e hanno acquistato **obbligazioni subordinate** di tali istituti possano ottenere **un indennizzo** in denaro per le somme investite, presentando istanza al [Fondo di solidarietà](#) alimentato dal sistema bancario e gestito dal Fondo interbancario di tutela dei depositi.

L'indennizzo forfettario è pari all'80 per cento del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari, al netto di oneri e spese e della differenza, se

positiva, fra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il rendimento di mercato di un BTP equivalente. Per le **quattro banche** regionali sono stati rimborsati circa 167 milioni di euro a fronte della liquidazione di più di 14.000 istanze sulle circa 16.000 pervenute. Per quanto riguarda le banche venete, il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha comunicato al Governo che sono pervenute 8.090 istanze per un importo complessivo di poco inferiore a 50 milioni di euro.

La legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205/2017](#), articolo 1, comma 1106) ha inoltre istituito un **Fondo in favore dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto** in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento, se relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari di banche sottoposte a risoluzione o poste in liquidazione coatta amministrativa nel periodo intercorrente tra il 16 novembre 2015 e la data di entrata in vigore della legge. Il fondo ha una dotazione finanziaria di 25 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019. I requisiti, le modalità e le condizioni necessarie all'attuazione della procedura di ristoro dei risparmiatori dovevano essere adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e, tuttavia, non risultano al momento ancora definiti.

Con riferimento al **contenzioso fra le banche e i loro clienti**, il Governo segnala che, a partire da febbraio 2018, è attivo il portale dell'[Arbitro Bancario Finanziario](#) (ABF), istituito presso la Banca d'Italia, che consente di trasmettere e gestire interamente *on-line* i ricorsi relativi alla prestazione di servizi bancari. Nel 2017, ha avviato la sua operatività anche un nuovo sistema di risoluzione alternativa delle controversie relative alla prestazione dei servizi di investimento, caratterizzato da un accesso gratuito e dalla gestione della procedura attraverso una piattaforma digitale. L'[Arbitro per le Controversie Finanziarie](#) (ACF), istituito presso la Consob, ora affianca l'Arbitro Bancario Finanziario nella risoluzione stragiudiziale delle controversie bancarie e finanziarie. Nel suo primo anno di attività l'ACF ha ricevuto 1.839 ricorsi, il 40 per cento dei quali hanno chiamato in causa le due banche venete poste in liquidazione a giugno 2017.

A margine dell'esposizione delle iniziative intraprese per ristrutturare e risanare il settore, il Governo rappresenta che la redditività delle banche classificate come significative è in deciso miglioramento. Il rendimento annualizzato del capitale e delle riserve (ROE) è salito al 4,7 per cento, rispetto al valore fortemente negativo del 2016 (-10,4 per cento). Secondo i dati diffusi dalla Banca d'Italia attraverso il [bollettino economico n. 2 del 2018](#) nel 2017 sono **migliorate sia la redditività delle banche significative che la loro capitalizzazione**. Il margine di intermediazione è

salito dello 0,6 per cento, sospinto dall'aumento delle commissioni (6,6 per cento) che ha più che compensato la flessione del margine di interesse (-1,6 per cento). I costi operativi si sono ridotti (-6,6 per cento), anche per il venir meno dei contributi straordinari al Fondo di risoluzione nazionale e per il calo degli oneri relativi agli incentivi all'esodo del personale (al netto di tali componenti una tantum la diminuzione sarebbe stata del 3 per cento). Con riferimento alla patrimonializzazione, alla fine di dicembre il capitale di migliore qualità (*common equity tier 1*, CET1) era pari al 13,3 per cento delle attività ponderate per il rischio (13,2 in settembre; a dicembre del 2016 si collocava al 10,4 per cento).

Riforma delle procedure concorsuali e del diritto dell'insolvenza

La Raccomandazione n. 3 per il 2017 del Consiglio europeo, - riprendendo sostanzialmente quanto già previsto nella omologa Raccomandazione per il 2016- invita l'Italia anche ad adottare la **revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie**.

La [legge n. 155/2017](#) ha delegato il Governo a **riformare la disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza**, risalente al 1942. Entro dodici mesi dalla entrata in vigore di tale atto, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per riformare le regole applicabili al "fallimento", nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nella legge delega.

In particolare, per superare la stigmatizzazione sociale che segue alla dichiarazione di fallimento e le difficoltà per l'imprenditore di avviare una nuova attività, l'espressione "**fallimento**" dovrebbe essere sostituita da una "**procedura di liquidazione giudiziale dei beni**" che porti alla completa liberazione dei debiti entro un tempo massimo di 3 anni dall'apertura della stessa.

Per favorire la ristrutturazione precoce delle imprese in crisi, dovrebbe essere introdotta una **procedura preventiva** affidata ad un organismo pubblico (costituito su base provinciale presso le Camere di Commercio) volta ad anticipare l'emersione della crisi e al raggiungimento di un **accordo stragiudiziale** con i creditori, mentre le successive procedure concorsuali dovrebbero essere affidate a **tribunali specializzati**. La riforma dovrebbe poi colmare una grave lacuna della disciplina vigente laddove non prevede la possibilità di svolgere una procedura unitaria per la **trattazione dell'insolvenza dei gruppi di imprese**, individuando se possibile un unico tribunale. Il Governo rappresenta che **lo schema del decreto legislativo** contenente la riforma è **all'esame degli uffici tecnici**, che ne stanno curando la definitiva messa a punto.

Con riguardo alla suddetta riforma - i cui punti salienti sono esplicitati in un apposito box/focus (si veda p. 30 della Sezione III del DEF 2018), il PNR precisa che nel mese di ottobre 2017 la "Commissione Rordof" - incaricata di redigere il decreto legislativo di attuazione della delega - ha iniziato i lavori. La bozza è stata consegnata il 23 dicembre 2017 e alla fine di febbraio 2018 è stata invece consegnata la relazione illustrativa. Lo schema del decreto legislativo risulta attualmente all'esame degli uffici tecnici, che ne stanno curando la definitiva redazione.

In ambito giurisdizionale, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha approvato ad ottobre le **linee guida sulle "Buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari"** per accrescere l'efficienza nella gestione dei procedimenti, riducendone i tempi e accrescendone la trasparenza. Con tali linee guida viene altresì istituito un **"Osservatorio permanente per l'efficienza delle procedure esecutive e l'attuazione delle buone prassi"** che avrà compiti di ausilio sia per il CSM che per gli uffici giudiziari impegnati nelle esecuzioni immobiliari.

Infine, il Governo segnala che a luglio scorso ha preso avvio la fase operativa del [portale delle vendite pubbliche](#), una piattaforma *on-line* dove, su disposizione dei tribunali, i professionisti e i creditori potranno inserire gli avvisi di vendita per i beni mobili e immobili oggetto di tutte le procedure fallimentari ed esecutive. Un ulteriore intervento di digitalizzazione della giustizia riguarderà il **"Registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi"** la cui attivazione seguirà all'emanazione di apposito decreto che ne disciplina il funzionamento, i cui lavori sono in via di finalizzazione. Il Registro, un portale *on-line* che dovrebbe funzionare come un motore di ricerca contenente informazioni sulle procedure esecutive, intende anche agevolare la creazione di un mercato per i crediti deteriorati (NPL), consentendo ai soggetti interessati al loro acquisto di stimare il valore di tali crediti e identificare i titolari da cui eventualmente poterli acquistare.

Si segnala che nel [Country Report](#) del 7 marzo 2018, la Commissione rileva come i progressi compiuti dall'Italia nel dare attuazione alla predetta Raccomandazione siano limitati. A ben vedere infatti pur essendo stata approvata la legge delega ([Legge n. 155 del 2017](#)) recante la revisione del quadro normativo in materia di insolvenza non risultano ancora adottati i decreti legislativi di attuazione della stessa. Inoltre la Commissione rileva la mancata utilizzazione da parte delle banche nei confronti delle imprese del patto marciano, una misura adottata per abbreviare i tempi di escussione delle garanzie.

3.3. Investimenti e infrastrutture

Gli obiettivi e le misure in materia di investimenti pubblici, infrastrutture e trasporti sono riportati in una specifica sezione del PNR e nell'allegato al DEF denominato "Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica" (d'ora in avanti allegato), che verranno trattati congiuntamente di seguito.

3.3.1. Investimenti e infrastrutture

Gli obiettivi e le strategie infrastrutturali

L'allegato si pone in continuità con la strategia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) enucleata negli allegati ai DEF del 2016 e del 2017 e nel documento [Connettere l'Italia](#). A partire dal 2016, infatti, il MIT ha inteso l'allegato al DEF come un aggiornamento dell'avanzamento della riforma della programmazione infrastrutturale in atto, in cui sono anticipate le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030, che costituiranno parte integrante del primo DPP (che è uno degli strumenti sui quali si baserà la nuova programmazione) e sulla base delle quali saranno individuate le priorità.

La riforma della programmazione infrastrutturale è collegata al "superamento" della cd. "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), previsto nel Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, che si è tradotto, da un lato, nell'abrogazione della citata legge del 2001 e della normativa speciale con cui sono state programmate, progettate e realizzate le infrastrutture strategiche nel corso degli anni e, dall'altro, nell'introduzione della disciplina riguardante le infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese (parte V del d.lgs. 50/2016, che comprende gli articoli 200-203).

Le strategie della politica infrastrutturale, che - sulla scorta di quanto indicato nei precedenti allegati - si prefiggono quattro obiettivi (qualità della vita e competitività delle aree urbane, sostegno alle politiche industriali e di filiera, mobilità sostenibile e sicura, accessibilità ai territori, all'Europa ed al Mediterraneo), riguardano:

- 1) la realizzazione di **infrastrutture utili, snelle e condivise**, attraverso una pianificazione nazionale unitaria, la programmazione e il monitoraggio degli investimenti, nonché il miglioramento della progettazione;
- 2) lo **sviluppo urbano sostenibile**, attraverso la cd. "cura del ferro", l'accessibilità alle aree urbane e metropolitane, la qualità e l'efficienza

del trasporto pubblico locale, la sostenibilità del trasporto urbano, le tecnologie per città intelligenti e le politiche abitative nazionali;

- 3) la **valorizzazione del patrimonio esistente**, attraverso la programmazione degli interventi di manutenzione delle infrastrutture esistenti, il miglioramento dei livelli di servizio e della sicurezza delle infrastrutture, l'efficientamento e il potenziamento tecnologico, gli incentivi allo sviluppo di sistemi intelligenti di trasporto (ITS) e misure per l'efficienza del trasporto aereo;
- 4) **l'integrazione modale e l'intermodalità**, attraverso l'accessibilità ai nodi e l'interconnessione tra le reti, il riequilibrio della domanda verso mobilità sostenibili, la promozione dell'intermodalità.

Dello stato di avanzamento della citata strategia, nonché delle misure adottate e in corso nei vari settori si parlerà nel prosieguo.

La riforma degli appalti pubblici e delle concessioni

La riforma della disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni, contenuta nel D.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici, d'ora in avanti "Codice"), ha rappresentato l'intervento più rilevante nell'ambito delle politiche infrastrutturali in quanto volta a modificare in modo sostanziale e complessivo la normativa sui contratti pubblici intervenendo anche sulla normativa riguardante il partenariato pubblico-privato (PPP) e introducendo una disciplina riguardante le infrastrutture prioritarie (v. *infra*). Con il cosiddetto decreto "correttivo" di cui al D.lgs. 56/2017 sono state successivamente introdotte numerose disposizioni integrative e modificative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e della procedura disciplinata dalla legge delega n. 11 del 2016.

È **in corso il processo di attuazione** della normativa, che (a differenza della precedente disciplina) non è più demandata a un regolamento di attuazione ed esecuzione, ma a linee guida di carattere generale proposte dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché a provvedimenti della stessa Autorità.

L'allegato, oltre a dare conto dei provvedimenti attuativi adottati dopo l'entrata in vigore del Codice, fa presente che sono in corso le procedure di elaborazione ed approvazione di altri decreti attuativi, tra i quali rientrano la riforma dei livelli di progettazione e la progettazione semplificata (art. 23 del codice), la qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38 del codice), la banca dati degli operatori economici. Nell'allegato si precisa, inoltre, che è stato sottoscritto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Ministro delle infrastrutture e trasmesso per il prosieguo dell'iter al Ministero della giustizia (in data 15 marzo 2018) il decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a **dibattito pubblico** ([atto del Governo 494](#)) su cui la Commissione ambiente della Camera ha espresso il prescritto parere nella [seduta del 20 febbraio 2018](#). Il decreto, secondo quanto riportato nell'allegato, è stato modificato in base alle osservazioni formulate dalla Commissione e dal Consiglio di Stato.

Verso una nuova pianificazione infrastrutturale

La disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, introdotta dalla nuova normativa sui contratti pubblici, si basa sull'adozione di due strumenti di pianificazione e programmazione:

- il **piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL)**, che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;
- il **documento pluriennale di pianificazione (DPP)**, che contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica.

La nuova programmazione è volta a ricondurre in una **logica unitaria** i piani e i programmi di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti e ad applicare la disciplina ordinaria alla pianificazione e alla realizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture prioritari, ai fini dell'espresso superamento della cd. "legge obiettivo".

Una specifica disciplina riguarda il **primo DPP**, che doveva essere approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice. Il decreto correttivo ha infatti, previsto che, nelle more dell'approvazione del PGTL, il primo DPP **contiene le linee strategiche e gli indirizzi** per il settore dei trasporti e delle infrastrutture, nonché un elenco degli interventi del primo DPP ad essi coerente (articolo 201, comma 7, del codice). Lo stesso correttivo interviene, inoltre, sulla disciplina concernente l'approvazione del primo DPP, al fine di prevedere che l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari venga elaborato in deroga alle modalità di cui al comma 5 del citato articolo 201, concernente la trasmissione delle proposte di interventi da parte degli enti territoriali e degli altri enti competenti al Ministero.

Con l'allegato al DEF 2017 denominato "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" sono stati indicati i criteri per l'individuazione del nuovo sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT) che, alla luce della pianificazione infrastrutturale nell'ambito delle reti europee TEN-T e delle nuove infrastrutture realizzate dal 2001, è stato sottoposto ad aggiornamento al 2017 e si articola su due livelli basati rispettivamente sulla rete del 2001 integrata dalle reti TEN (1° livello) e dalle restanti

infrastrutture (2° livello). Come già rilevato inizialmente, l'**allegato anticipa** pertanto **le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni** infrastrutturali al 2030, che costituiranno parte integrante del primo DPP. L'orizzonte temporale al 2030 coincide con le tempistiche previste a livello europeo per il completamento della rete europea centrale (*rete core*).

Nell'allegato al DEF 2017 l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali è stata effettuata esclusivamente per lo SNIT di 1° livello limitandosi ai fabbisogni nazionali sulle diverse modalità di trasporto e includendo anche le quattordici città metropolitane. L'esito dell'analisi dei fabbisogni è rappresentato dall'individuazione di programmi di interventi, che contribuiscono al perseguimento degli obiettivi strategici, ed interventi, ossia singole opere classificabili come interventi di nuova realizzazione, interventi di completamento, nuova realizzazione, ampliamento e potenziamento di infrastrutture esistenti.

I **programmi di interventi** e gli **interventi** elencati nelle appendici 1 e 2 dell'allegato al DEF 2017 sono presi a riferimento nell'allegato in esame in cui sono riportate una serie di tabelle contenenti i programmi/interventi suddivisi tra le varie tipologie: ferrovie, strade e autostrade, sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane, porti e interporti, aeroporti e ciclovie.

Per ciascuna tipologia di opere sono elencati:

- i **programmi/interventi “invarianti”**, cioè già in corso, approvati e finanziati e con obbligazioni giuridicamente vincolanti (o.g.v.);
Ai sensi dell'articolo 200, comma 3, del codice, in sede di prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti effettua una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del codice. La ricognizione deve, in ogni caso, comprendere gli interventi per i quali vi sono obbligazioni giuridiche vincolanti, ossia gli interventi in relazione ai quali sia già intervenuta l'approvazione del contratto all'esito della procedura di affidamento della realizzazione dell'opera, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia.
- i **programmi/interventi in *project review***, ossia con o.g.v., non sottoscritte, ma reputati utili e pertanto già sottoposti a una revisione progettuale finalizzata a verificare i costi ovvero diverse opzioni per la realizzazione;
- i **programmi/interventi da sottoporre a progetto di fattibilità**, per i quali la progettazione non è stata considerata matura e pertanto appare necessario ripartire dalla progettazione di fattibilità, che rappresenta il primo livello progettuale nel nuovo impianto del codice, e da una valutazione dei costi e dei benefici ex ante, coerentemente con le [Linee](#)

[guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.](#)

Nell'ambito dei predetti interventi e programmi prioritari, sono inclusi:

- le [opere prioritarie](#) elencate nell'Allegato al DEF 2015 tra le quali rientrano, relativamente alle ferrovie, tra l'altro, la nuova ferrovia Torino-Lione, il Terzo valico dei Giovi e la linea AV/AC Napoli Bari, nonché, relativamente alle strade e autostrade, le Pedemontane veneta e lombarda, la E78 Grosseto-Fano e la SS 106 Jonica;
- talune opere presenti nell'11° Allegato del Programma delle infrastrutture strategiche, approvato con delibera del CIPE 26/2014. In tale gruppo di opere, sono incluse, tra l'altro, l'autostrada A31 Val d'Astico, l'autostrada A33 Asti Cuneo, l'autostrada regionale Cispadana, l'itinerario Civitavecchia –Livorno, il Corridoio Tirrenico Meridionale Autostrada Regionale Tor de Cenci – Latina, la bretella autostradale Campogalliano –Sassuolo, la SS 372 Telesina, la SS Carlo Felice, l'itinerario Ragusa-Catania, nonché – per quanto riguarda le ferrovie – il potenziamento delle linee di accesso al Brennero, la tratta Andora-Finale Ligure, il raddoppio Vignale-Oleggio-Arona, la Gronda merci di Torino, il completamento della linea Pontremolese e della linea Pescara-Bari, l'adeguamento tecnologico della linea Salerno-Reggio Calabria, la velocizzazione della linea Catania Siracusa;

L'11° Allegato infrastrutture rappresenta l'ultimo documento sul quale si è perfezionato l'iter di approvazione in conformità di quanto previsto dall'abrogata disciplina sulla programmazione delle infrastrutture strategiche. I dati relativi alle singole opere strategiche sono consultabili attraverso il sistema [SILOS \(Sistema informativo legge opere strategiche\)](#), che contiene gli elementi di informazione riguardanti l'attività di monitoraggio svolta dal Servizio Studi della Camera e i rapporti annuali nei quali è presentato lo stato di avanzamento del Programma sulle opere strategiche nel suo complesso. Si ricorda, in proposito, che l'articolo 201, comma 9, del codice precisa che, fino all'approvazione del primo DPP, valgono come programmazione degli investimenti in materia di trasporti i piani, comunque denominati, già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del codice o in relazione ai quali sussiste un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea.

- ulteriori programmi e interventi compresi negli strumenti di pianificazione vigenti, in cui rientrano anche quelli elencati nei contratti di programma ANAS e RFI. In tale categoria rientrano, a titolo esemplificativo, relativamente alle strade e alle autostrade, la messa in sicurezza della SS 658 Melfi-Potenza e la riqualificazione della A19 Palermo-Catania, nonché, relativamente alle ferrovie, il quadruplicamento Tortona-Voghera, il potenziamento della linea

Venezia-Trieste, la velocizzazione della linea Battipaglia -Potenza – Metaponto e della linea Oristano -Sassari-Olbia.

Rispetto al precedente allegato, per i programmi/interventi invariati sono riportati la descrizione di dettaglio, il costo (in milioni di euro), i finanziamenti disponibili (statali e non) e il fabbisogno residuo di risorse. Per i programmi e interventi in *project review* e da sottoporre a progetto di fattibilità sono fornite specificazioni in ordine alle motivazioni e agli obiettivi della revisione progettuale.

Nell'allegato si segnala che il **completamento degli interventi invariati** indicati richiede un **fabbisogno** di risorse economiche aggiuntive (rispetto alla quota già finanziata), pari a **circa 35 miliardi di euro** su un costo complessivo di 133 miliardi. Le risorse disponibili, pari a circa 98 miliardi sono riconducibili a **diverse fonti di finanziamento**, tra le quali:

- il **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)**, attraverso il Piano Operativo del MIT approvato dal Cipe con delibera n.54 del 1° dicembre 2016 e i suoi due Addendum in corso di registrazione (approvati dal Cipe rispettivamente il 22 dicembre 2017 e il 28 febbraio 2018), nonché il finanziamento dei patti per il Sud (con delibera del CIPE n. 26/2016) e dei patti stipulati con le Regioni Lazio e Lombardia, e con le città metropolitane di Firenze, Milano, Genova e Venezia (delibera n. 56/2016);
- il **Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese**, istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio 2017 con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, nonché rifinanziato dal comma 1072 della legge di bilancio 2018 (legge 205/2017) di complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033 (800 milioni di euro per l'anno 2018, 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni per il 2024 e 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033);

Nel PNR si fa presente che è in corso di perfezionamento il decreto di riparto degli stanziamenti dell'ultima legge di bilancio. Merita però segnalare che con la [sentenza n. 74/2018](#) la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

- le **risorse regionali e private**.

Per quanto riguarda, invece, la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché la *project review* di alcune infrastrutture solo parzialmente finanziate, l'allegato precisa che al **Fondo per la progettazione**, istituito dall'art. 202, comma 1, lettera a) del codice, sono stati assegnati 110 milioni di euro per il periodo 2018-2020 a valere sulle risorse del Fondo investimenti.

Delle ulteriori risorse disponibili nell'ambito dei vari settori si parlerà nel prosieguo.

Investimenti pubblici

Nella sezione **Investimenti e infrastrutture** del **PNR**, si evidenzia la leva degli stanziamenti pubblici apprestati nel 2017 per sostenere la ripresa nei **territori colpiti dal sisma** o da eventi legati al **dissesto idrogeologico**; in relazione a quest'ultimo, si dà conto dell'accordo siglato dal MEF con la **Banca europea per gli investimenti (BEI)** per un importo di **800 milioni**, con cui si sosterranno circa 150 programmi per la **messa in sicurezza del territorio**.

In base al [Comunicato del Mef](#), 'gli interventi riguarderanno la realizzazione o il rafforzamento degli argini dei fiumi a rischio esondazione, la risistemazione dei corsi d'acqua e dei canali di collegamento, le casse di espansione lungo fiumi e torrenti, interventi per prevenire erosioni costiere o frane'. Tale linea di credito intende coprire circa il 50 per cento del valore dei progetti previsti entro il 2022 dal 'Piano nazionale per la prevenzione ed il contrasto del rischio idrogeologico'.

Inoltre, il PNR ricorda come nella legge di Bilancio 2018 si è previsto che una quota del 'Fondo investimenti' - pari a 70 milioni annui - possa essere destinata a **mitigazione del rischio idrogeologico**, individuati nell'ambito di un programma nazionale approvato dal CIPE; si prevede al riguardo anche la possibilità di stipulare appositi mutui di durata massima quindicennale con la stessa BEI, oltre che con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e altri soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria.

Vengono richiamati gli interventi adottati per la **ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici**, oltre alle misure volte alla ristrutturazione e messa in sicurezza degli edifici e dei territori.

Si tratta del D.L. n. 8/2017, che fa seguito al D.L. n. 189/2016, in materia di eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale dal 2016; del Decreto Fiscale di ottobre 2017 contiene una pluralità di disposizioni per il sisma Abruzzo 2009, il sisma Emilia 2012 e il sisma Italia Centrale, in materia di revisione delle normative su concessioni edilizie, stazioni appaltanti, affidamenti, alla disciplina per la concessione dei contributi per gli interventi sugli immobili, e proroga al 31 dicembre 2018 del termine di sospensione dei mutui e finanziamenti a favore delle attività economiche e produttive e dei soggetti privati per i mutui relativi alla

prima casa di abitazione, inagibile o distrutta a seguito del sisma del 2016; si ricordano gli stanziamenti recati dal Decreto Fiscale n. 148 del 2017 e dalla Legge di Bilancio 2018 di 78,76 milioni dal 2018 al 2022 per la ricostruzione a seguito del sisma che ha colpito l'isola di Ischia nel 2017, nonché le assegnazioni deliberate dal CIPE nel corso del 2017 e a febbraio 2018, nell'ambito delle risorse stanziare per la ricostruzione a seguito del sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 di ulteriori risorse per la ricostruzione di edifici pubblici e per interventi di sviluppo delle aree terremotate.

Investimenti degli enti locali

Con riguardo alle risorse previste per investimenti da effettuarsi da parte degli enti locali, occorre ricordare come con la legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016), è stato definito uno specifico **patto di solidarietà nazionale "verticale"** - che interessa sia gli enti locali (art. 1, comma 485 - 494) che le regioni (art. 1, commi da 495 - 501) - al fine di **favorire le spese di investimento** da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, che rientra negli ambiti dei patti nazionali, di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 243/2012. Il carattere verticale è da ricondurre alla circostanza che gli spazi di disavanzo concessi agli enti richiedenti – che nei patti orizzontali sono compensati da corrispondenti spazi di avanzo degli enti che cedono spazi - sono a carico di **risorse del bilancio** dello Stato.

La **legge di bilancio per il 2017** aveva assegnato alle regioni e agli enti locali spazi finanziari, per il triennio 2017-2019, nel limite di **700 milioni** di euro annui per gli enti locali (di cui 300 milioni di euro destinati ad interventi di edilizia scolastica) e di **500 milioni** di euro annui per le regioni.

La **legge di bilancio per il 2018** (art. 1, comma 874, legge n. 205/2017) ha **rifinanziato** questi **patti nazionali**, ampliando gli spazi finanziari concessi agli enti locali **fino** al limite complessivo di **900 milioni** di euro annui per ciascuno degli anni **2018 e 2019** (in luogo dei 700 prima previsti), incrementando di 100 milioni (da 300 a **400 milioni**) la quota delle suddette risorse da destinare all'**edilizia scolastica**, ed inserendo una **ulteriore finalizzazione**, per **100 milioni** annui, in favore degli interventi di **impiantistica sportiva**.

La norma dispone poi, per ciascuno degli **anni dal 2020 al 2023** un ulteriore stanziamento – sempre riferito all'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei patti di solidarietà nazionale, pari a **700 milioni** di euro **annui**.

Gli spazi in questione non possono essere richiesti qualora le operazioni di investimento da parte di ciascuna regione e di ciascun ente locale possano essere effettuate nel rispetto del proprio saldo di pareggio, di cui al comma 1, dell'articolo 9, della medesima legge n. 243 del 2012. Tale disposizione mira,

infatti, a favorire gli investimenti degli enti virtuosi, quelli cioè che non riescono ad utilizzare gli avanzi di amministrazione rispettando nel contempo il saldo di equilibrio di bilancio, a causa dei limitati importi iscritti nel fondo crediti di dubbia esigibilità e per il rimborso dei prestiti.

L'assegnazione degli spazi si articola secondo una procedura differenziata – che in questa sede non si dettaglia - in base agli investimenti da realizzare.

Sempre con la legge di bilancio 2018, è stato istituito un programma straordinario per la **manutenzione della rete viaria** di Province e Città metropolitane, il cui impatto sulla realizzazione della spesa è valutato in **20 milioni nel 2018, 100 nel 2019 e 150 nel 2020**.

Altro importante intervento contenuto nella legge di bilancio 2018 può individuarsi nella previsione di un contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di **messa in sicurezza degli edifici e del territorio**, per un importo **complessivo di 850 milioni** (rispettivamente 150, 300 e 400 milioni in ciascun anno del triennio 2018-2020), i cui effetti in termini di effettivo incremento della spesa sono distribuiti su un arco di 7 anni (in termini di contabilità nazionale dal 2018 al 2024, di cui 11 milioni nel 2018, 62 nel 2019 e 154 nel 2020).

Con la legge di bilancio 2018 è stato altresì istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il **Fondo per la progettazione degli enti locali**, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione di **30 milioni** di euro per ciascuno degli anni **dal 2018 al 2030**.

Va infine segnalata la **legge 6 ottobre 2017, n. 158** recante misure per il **sostegno** e la valorizzazione dei **piccoli comuni** - intendendosi per tali i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti

Tra gli interventi principali vi è l'istituzione di un **Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale** dei comuni in questione, istituito con una dotazione di **10 milioni** di euro per il **2017** e di **15 milioni** di euro per ciascuno degli anni **dal 2018 al 2023**, che è stato **incrementato di 10 milioni** di euro annui, a decorrere dall'anno 2018, dal comma 862 della **legge di bilancio 2018** (L. 205/2017), per un **totale di 160 milioni di euro**.

3.3.2. Trasporti

Trasporto stradale e autostradale

Con il decreto interministeriale MIT-MEF del 27 dicembre 2017, n. 588 è stato approvato il [contratto di programma 2016-2020](#) tra il MIT e l'Anas. Nell'ambito di tale contratto, specifici stanziamenti sono destinati agli interventi di manutenzione e di adeguamento della rete stradale di 1° livello.

Per quanto riguarda invece le infrastrutture autostradali, l'allegato segnala che il Governo italiano ha notificato preventivamente alla Commissione europea un Piano di investimenti. Tale Piano, che è stato approvato con la decisione del 27 aprile 2018, prevede – secondo quanto riportato nel [comunicato](#) della Commissione - la **proroga** quadriennale di due importanti **concessioni autostradali** affidate a Autostrade per l'Italia (ASPI) e a Società Iniziative Autostradali e Servizi (SIAS), che dovrebbero consentire il completamento della cosiddetta "Gronda di Genova" e dell'autostrada Asti-Cuneo A33. Nel comunicato si legge inoltre che “entrambe le concessioni prevedono **un massimale sui potenziali aumenti dei pedaggi** a un livello sostenibile per gli utilizzatori delle autostrade; in linea di principio tali massimali non possono quindi superare il tasso di inflazione maggiorato dello 0,5%”.

Nel comunicato si legge che "la versione non riservata della decisione sarà consultabile sotto il numero [SA.49335](#) (SATAP / Asti-Cuneo) e [SA.49336](#) (ASPI) nel [Registro degli aiuti di Stato](#), sul [sito internet della concorrenza](#) della Commissione, una volta risolte eventuali questioni di riservatezza".

Nell'ambito del trasporto stradale, il DEF 2018 ricorda inoltre che si è aperta la strada all'incentivazione delle tecnologie digitali nelle infrastrutture stradali, attraverso un percorso condiviso con i principali *stakeholder* del settore e i soggetti concessionari di servizi dello Stato. In particolare, è autorizzata, ai sensi della legge di Bilancio 2018 (art. 1, comma 72) una spesa di un milione di euro (per ciascuno degli anni 2018-2019) per la **sperimentazione su strada delle soluzioni *Smart Road* e di guida connessa e automatica**. In attuazione di questa norma la sperimentazione è stata autorizzata in concreto con la pubblicazione (Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 2018) del [decreto 28 febbraio 2018 del Ministero delle infrastrutture e trasporti](#), che definisce precisamente "Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica".

Il decreto ministeriale, fornisce, tra l'altro, le definizioni normative di "*smart road*" e di "veicolo a guida automatica", e promuove l'adeguamento tecnologico della rete viaria nazionale, in linea con il quadro comunitario e

internazionale di digitalizzazione delle infrastrutture stradali, anche a supporto di veicoli connessi e con più avanzati livelli di assistenza automatica alla guida, con la finalità di ridurre l'incidentalità stradale e assicurare la continuità con i servizi europei C-ITS (la piattaforma europea del Sistema di trasporto intelligente cooperativo).

Per quanto riguarda le *Smart Road*, il decreto prevede la **progressiva trasformazione digitale delle infrastrutture stradali appartenenti alla Rete TEN-T**, nonché delle nuove infrastrutture stradali di collegamento tra elementi della rete TEN-T, e progressivamente di tutte le infrastrutture appartenenti al primo livello dello SNIT (Sistema nazionale integrato dei trasporti).

Per quanto riguarda la sperimentazione della **Guida autonoma**, il decreto prevede che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti possa autorizzare, su richiesta e dopo specifica istruttoria, la sperimentazione di veicoli a guida automatica su alcuni tratti di strada, secondo specifiche modalità e controlli durante la sperimentazione, con lo scopo di assicurare che si svolga in condizioni di assoluta sicurezza: è richiesta la presenza nel veicolo di un supervisore con specifiche caratteristiche formative.

Sempre con riferimento al trasporto stradale l'allegato III dà altresì conto dello stato di avanzamento della realizzazione del sistema di ciclovie, finanziato ai sensi delle leggi di bilancio per il 2016 e per il 2017.

Per approfondimenti con riguardo a questo profilo si rinvia al paragrafo concernente la mobilità ciclistica dell'apposito [tema dell'attività parlamentare](#).

È infine ricondotta alla Raccomandazione 2 “Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche” l'introduzione, a partire dal 1° luglio 2018 ([decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#)), del **Documento unico di circolazione degli autoveicoli**, che sostituirà il certificato di proprietà del veicolo di competenza dell'ACI e il libretto di circolazione prodotto dalla Motorizzazione Civile.

In realtà, l'entrata in vigore della disciplina, originariamente fissata al 1° luglio 2018 è stata differita dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 1140) al 1° gennaio 2019.

Trasporto pubblico locale

La sezione terza del DEF, contenente il Programma nazionale di riforma, dà conto dei principali interventi effettuati con riferimento al **Trasporto pubblico locale**. Il dettaglio di tali interventi, inquadrato nell'ambito della strategia complessiva relativa al sistema delle infrastrutture e dei trasporti è contenuta nell'Allegato III al Documento, “**Connettere l'Italia**: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica”.

Gli interventi più significativi sono inoltre ricondotti ad alcune delle Raccomandazioni rivolte all'Italia nell'*European semester country report* 2017 (CSR 2017). In particolare:

- alla **Raccomandazione n. 1**, relativa alle politiche di bilancio per la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia, è ricondotto l'intervento relativo alla **definizione dei costi standard nel trasporto pubblico locale**;
- alla **Raccomandazione n. 2**, relativa all'attuazione della legge sulla concorrenza e alla rimozione dei limiti alla concorrenza, sono ricondotti il conferimento al Governo della **delega per la riforma del trasporto pubblico non di linea** e le nuove disposizioni in tema di **affidamento e di regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale** e regionale.
- Alla **Raccomandazione n. 3**, con la quale è richiesta la riduzione dei crediti deteriorati, il risanamento dei bilanci delle banche soggette a vigilanza nazionale e la riforma della normativa in tema di insolvenza, sono ricondotti gli **interventi di finanziamento destinati al trasporto rapido di massa** per le città metropolitane.

Con riferimento all'introduzione dei **costi standard nel settore** del trasporto pubblico locale il documento dà conto dell'intesa raggiunta [tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Conferenza Stato-Regioni](#), **sul modello di calcolo dei costi standard**, che dovranno sostituire il criterio della spesa storica. Secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 50 del 2017 il dieci per cento dell'importo del Fondo è infatti assegnato in base al criterio dei costi standard. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo.

Il **finanziamento del Trasporto pubblico locale** è assicurato in via principale attraverso il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, il cui importo è stato stabilizzato con l'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017 (precedentemente il Fondo veniva alimentato con una quota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, e nel Fondo confluivano anche le risorse stanziare ai sensi dell'articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011). L'importo del Fondo a decorrere dall'anno 2018 era stato fissato dal decreto-legge n. 50 del 2017 in 4.932,6 milioni €. Con la legge di bilancio per il 2018 tale importo è stato rideterminato per l'anno 2019 in 4.876,554 milioni di euro ed in 4.875,554 milioni di euro a decorrere dal 2020. Ulteriori novità ricordate dal documento concernono le modalità di erogazione delle risorse del Fondo rispetto alle quali è prevista l'anticipazione dell'80 per cento (invece che del 60 per cento, prevista dal precedente regime) delle risorse agli enti destinatari entro il 15 gennaio di ciascun anno e l'erogazione con cadenza mensile delle quote ripartite.

Per quanto riguarda **la delega per la riforma del trasporto pubblico non di linea** essa è stata conferita dalla legge annuale per la concorrenza (articolo 1, commi 179-182, della legge n. 124 del 2017). La delega dovrà essere esercitata **entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge (ossia entro il 29 agosto del 2018)**. Per approfondimenti si rinvia al paragrafo concernente la delega per la riorganizzazione del trasporto pubblico non di linea dell'apposito [tema dell'attività parlamentare](#).

Le nuove disposizioni in tema di **affidamento e di regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale** e regionale, sono contenute nel decreto-legge n. 50 del 2017. Circa l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, l'articolo 27 (commi 1-8) in particolare promuove l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica in quanto prevede la penalizzazione - in termini di riduzione delle risorse nella ripartizione fra le regioni - nei casi in cui i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Il comma 12-*quater* dell'articolo 27 ha poi stabilito l'obbligo per l'ente locale o la regione affidante di avvalersi **di un'altra stazione appaltante** per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale qualora il gestore uscente, ovvero uno dei concorrenti, sia controllato o partecipato dall'ente affidante, ovvero sia affidatario del servizio in via diretta ovvero *in house*.

Con riferimento alle **risorse assegnate per il rinnovo del parco dei mezzi del Trasporto pubblico locale** il Documento segnala che risulta essere in corso di predisposizione il '**Piano strategico nazionale per la mobilità sostenibile**', diretto a fornire indirizzi di carattere strategico alle regioni e agli enti locali, nonché alle aziende del TPL e alle industrie della filiera produttiva in una prospettiva di medio-lungo periodo.

Sono inoltre precisate le **fonti di finanziamento** che, oltre agli stanziamenti contenuti in disposizioni legislative, sono rappresentate dalle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (800 milioni di euro per il rinnovo del materiale rotabile ferroviario, ripartiti con le delibere CIPE 10 agosto 2016 e 1 dicembre 2016, e 200 milioni di euro per il rinnovo del parco autobus) nonché dal cofinanziamento regionale (pari a circa il 40% della spesa). A ciò si aggiungono, con specifico riferimento al rinnovo dei mezzi su gomma, 85 milioni di euro del PON metro 2014-2020. **Il totale delle risorse concernenti il rinnovo del parco mezzi su gomma e su ferro per il periodo 2015-2033 è pari a 9 miliardi e 857 milioni di euro** oltre a 516 milioni di euro individuati ai sensi delle Delibere CIPE del 22 dicembre 2017 e del 28 febbraio 2018 che potranno essere destinati anche al trasporto pubblico di massa.

La ripartizione delle risorse finanziarie messe a disposizione per il rinnovo del **parco mezzi su gomma**, ivi compresa l'indicazione del cofinanziamento regionale, si rinviene a pag. 42 dell'allegato III.

Le somme individuate dalla legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015), pari a 150 milioni di euro, sono state ripartite per gli anni 2017, 2018 e 2019 con il [decreto ministeriale n. 25 del 2017](#). Per gli anni 2015 e 2016 le risorse sono state ripartite, ai sensi dell'articolo 1, comma 83 della legge n. 147 del 2013 (352,4 milioni di euro cui si aggiunge il cofinanziamento regionale), con il [decreto interministeriale n. 345 del 2016](#).

La ripartizione delle risorse individuate con riferimento al rinnovo del **parco mezzi su ferro** è riportata a pag. 41 del medesimo allegato III.

Le risorse assegnate al rinnovo dei mezzi su ferro, ai sensi della legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 866, della legge n. 208 del 2015), pari a 640 milioni di euro, sono state ripartite con il [decreto ministeriale n. 408 del 2017](#) destinando tali risorse esclusivamente all'acquisto di materiale rotabile ferroviario.

Quanto **all'attuazione concreta degli interventi** diretti al rinnovo dei mezzi, secondo quanto riportato nel documento, nell'ultimo anno, le immatricolazioni di autobus sono aumentate del 60 per cento rispetto all'anno precedente mentre entro il 2019 verranno acquistati 5000 nuovi autobus e 100 nuovi treni. Nel quadriennio 2017-2020 si prevede inoltre l'entrata in circolazione di 210 nuovi treni che sono in produzione in stabilimenti localizzati in Italia.

Con specifico riferimento infine al **trasporto pubblico di massa** la sezione terza del DEF dà conto sinteticamente dei più recenti finanziamenti per il **trasporto rapido di massa**, considerato, già a partire dall'Allegato infrastrutture al DEF 2016 “una scelta prioritaria per l'intero sistema di trasporti nazionale”, in quanto settore in notevole ritardo rispetto alle altre città europee.

Nell'Allegato infrastrutture al DEF 2017 erano stati individuati gli interventi prioritari (14 Programmi di interventi per le aree metropolitane). Il **DEF 2018** nell'ambito della strategia contenuta nell'**Allegato III “Connettere l'Italia”**, in cui si dà conto in modo più approfondito degli obiettivi (par. II.3) per il trasporto rapido di massa nell'ambito del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), dello stato degli interventi per lo sviluppo di tali linee (par. III.11) e dello stato di attuazione degli interventi programmati (par. IV.4), **evidenzia in particolare lo stato dei finanziamenti:**

- con il **Piano Operativo infrastrutture del MIT** approvato con [delibera CIPE n. 54](#) del 1 dicembre 2016 ed i successivi *Addendum* (delibera CIPE 22 dicembre 2017 e delibera CIPE 28 febbraio 2018 in fase di registrazione alla Corte dei Conti) sono stati disposti finanziamenti per gli interventi relativi a 26 progetti per **1.218 milioni €** nel 2016, a valere

sui fondi europei del **Fondo Sviluppo e Coesione** (FSC 2014-2020) cui si sono aggiunti altri **684,13 milioni €** con gli *Addendum*; da ultimo in base ad una delibera CIPE di marzo 2018, con [decreto](#) del MIT di riparto 2 marzo 2018, n. 86, sono stati assegnati ulteriori 191 milioni di euro del “fondo per migliorare l’offerta di servizi di trasporto pubblico locale nelle aree metropolitane, destinato alle reti metropolitane, le linee tramviarie e il materiale rotabile”;

Si ricorda anche che complessivamente, nella **legge di Bilancio 2018**, nell'ambito della Missione 13.6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" del MIT, gli **interventi per le aree metropolitane** hanno **stanziamenti per il 2018 per 534,3 mln €** per il 2019 di 349,8 mln € e per il 2020 di 314,1 mln €

- altri finanziamenti, previsti dal **Fondo investimenti 2017** (art. 1, co. 140 della legge di Bilancio 2017), sono stati assegnati alle **Città Metropolitane** (sono 14 come definite dalla legge n. 56/2014) e alle principali aree urbane del Paese, per un importo di **1.397 milioni €** (prima *tranche*) e ripartiti con il [DM n. 587 del 22 dicembre 2017](#), dando priorità alla valorizzazione delle metropolitane esistenti (Roma, Milano e Napoli), al rinnovo del materiale rotabile e al completamento di alcune linee metropolitane e tramviarie (Torino, Genova e Firenze);

Gli interventi previsti nel decreto di ripartizione riguardano in particolare le linee metropolitane e tramviarie nei comuni di Milano (396,15 mln €), Torino (223,14 mln €), Genova (137,38 mln €), Firenze (47 mln €), Roma (425,52 mln €), Napoli (1,46 mln €), Reggio Calabria (23 mln €), Catania (59,5 mln €), Vicenza (19 mln €), Padova (56 mln €), Rimini (8,45 mln €).

Nel **par. IV.4** dell’Allegato “Connettere l’Italia” sono indicati gli specifici **criteri** che le Città metropolitane devono rispettare per poter **accedere ai finanziamenti** per i progetti di sviluppo del trasporto rapido di massa (in particolare la presentazione di tre documenti amministrativi: i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile; i progetti di fattibilità e il rapporto di coerenza dei progetti con gli obiettivi indicati nell’allegato “Connettere l’Italia) nonché i criteri di **selezione dei progetti**. Nel par. IV.4 sono altresì riportate le tabelle contenenti per ciascuno dei progetti c.d. “invarianti” (totalmente o parzialmente finanziati), la descrizione di dettaglio, il valore economico, i finanziamenti disponibili ed il fabbisogno residuo. Sul sito del MIT sono state inoltre pubblicate le procedure da seguire nel 2018 e 2019 per accedere alla selezione e utilizzare le risorse per le successive *tranche* del Fondo investimenti, che viene rifinanziato annualmente;

- ulteriori risorse sono state stanziare dal gestore della rete ferroviaria, **RFI**, nell’ambito del Contratto di programma, per un importo di **2.110 milioni €**, per interventi di *upgrading* tecnologico e infrastrutturale dei nodi nelle aree metropolitane.

Il dettaglio degli interventi relativi al trasporto rapido di massa su ferro nelle aree metropolitane è riportato alle pagine 69-85 dell'Allegato III.

Trasporto aereo

La sezione terza del DEF, contenente il Programma nazionale di riforma, **non contiene specifici interventi riconducibili alle Raccomandazioni rivolte all'Italia nel CSR 2017** per il settore del trasporto aereo. Con riferimento a tale ambito l'allegato III dà conto dello stato di attuazione delle iniziative assunte nell'ambito dell'allegato al DEF 2017. Con riferimento al settore **cargo aereo**, a seguito di un confronto con gli *stakeholder*, è stato identificato un piano operativo di intervento, volto al rilancio del settore.

Quanto all'accessibilità degli aeroporti mediante collegamento ferroviario, l'allegato individua come oggetto di "grandi interventi" la connessione ferroviaria agli aeroporti di Fiumicino, Venezia, Bergamo e Catania mentre per gli aeroporti di Milano (Linate e Malpensa) si fa riferimento al prolungamento della linea metropolitana a Linate ed al rafforzamento del numero di linee ferroviarie connesse con Malpensa. Altri interventi concernono il potenziamento della capacità *air side* e investimenti sulle infrastrutture aeroportuali.

Il dettaglio degli interventi è rinvenibile alle pagine 98 e 99 dell'allegato III.

Trasporto ferroviario

Con riferimento al trasporto ferroviario il PNR del DEF 2018 segnala che è in corso di approvazione il **Contratto di Programma RFI 2017-2021**.

Il 10 aprile 2018 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il [parere del CIPE sullo schema di contratto di programma](#), parte investimenti 2017-2021. Il totale delle opere finanziate nell'ambito del Contratto di programma è pari a 65,958 miliardi di euro, e le risorse aggiuntive assegnate successivamente all'aggiornamento 2016 del precedente contratto di programma sono pari a 13,925 miliardi di euro (è stata inoltre prevista una riduzione di risorse pari a 666 milioni di euro).

I finanziamenti erogati hanno consentito l'implementazione e, in alcuni casi, la conclusione dei lavori relativi ad opere strategiche quali l'AV Milano-Venezia, la Torino – Lione, il terzo Valico dei Giovi, con una particolare attenzione agli interventi per il Mezzogiorno (Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina). Il citato parere del CIPE individua in 60,668 miliardi di euro il valore complessivo cumulato delle opere già ultimate (tale importo sarà riportato nel contratto di programma).

Il documento di finanza ricorda infine come al termine dello scorso anno l'Assemblea degli azionisti di FS abbia deliberato l'aumento di capitale di 2,86 miliardi mediante conferimento dell'intera partecipazione ANAS S.p.a. detenuta dal MEF. Si tratta di un'operazione prevista dal D.L. 50/2017 che disponeva lo sviluppo di opportune sinergie tra i due soggetti anche al fine di incrementare gli investimenti grazie alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione integrata delle reti ferroviarie e stradali di interesse nazionale.

Per quanto riguarda l'allegato **Connettere l'Italia** nell'ambito della Strategia integrazione modale e intermodale (una delle 4 Strategie sulle quali si fonda l'impianto disegnato dal MIT per il raggiungimento degli obiettivi individuati) un ruolo prioritario è rivestito dal trasporto ferroviario e da quello marittimo. In relazione al trasporto ferroviario, la "cura del ferro" punta al potenziamento della capacità dei nodi e delle tratte congestionate, alla integrazione con il *network* europeo e con le altre infrastrutture di trasporto, in ottica multimodale con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità complessiva del sistema di trasporto nazionale ed offrire una struttura di reti e servizi integrati.

Il sistema ferroviario ed intermodale costituisce l'interfaccia tra sistema economico-produttivo nazionale, sistema portuale ed Europa. In questo contesto l'allegato segnala lo sforzo profuso dal MIT nella pianificazione ed attuazione delle azioni per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci.

Il primo passo per strutturare un approccio organico ed integrato nella strategia complessiva è stato la redazione, presentazione e pubblico dibattito sul *discussion paper* "**Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci**", che ha proposto una attenta analisi dello stato attuale e delle iniziative da poter mettere in campo per rilanciare il settore, da sottoporre alla valutazione degli *stakeholders*. L'obiettivo che si è proposto il MIT è raggiungere entro 5 anni, nel 2021, un +50% di treni-km/anno rispetto al 2014, così da recuperare il gap rispetto ai traffici del 2007 e raggiungere un *modal share* in linea con la media UE.

L'allegato prevede, poi, le seguenti **strategie nel trasporto ferroviario**:

- Completamento dei valichi alpini e raccordo con porti e rete AV-AVR;
- Estensione della rete Alta Velocità di Rete (AVR);
- Adeguamento delle maglie dei collegamenti intercittà per l'accessibilità territoriale;
- Corridoi merci per collegamenti di distretti, porti, valichi;
- Sviluppo sistemi regionali e metropolitani (eliminazione colli di bottiglia).

Gli obiettivi prestazionali per lo SNIT di primo livello si concentrano su 4 programmi di adeguamento:

- sviluppo tecnologico delle reti ferroviarie per aumentarne prestazioni e capacità, mediante la realizzazione di sistemi per il controllo della marcia

del treno (SCMT), di segnalamento e tecnologie rivolte all'interoperabilità delle reti (ERTMS), nonché all'aggiornamento dei sistemi di telecomunicazione e GSM-R;

- sicurezza e ambiente, che mira sia a garantire la sicurezza in galleria, che a mitigare gli impatti ambientali attraverso interventi di risanamento acustico. Il programma include anche le soppressioni dei passaggi a livello e le misure di sicurezza sotto il profilo sismico ed idrogeologico;
- valorizzazione turistica delle ferrovie minori in funzione della fruizione paesaggistica e dell'accessibilità ai siti di maggior interesse turistico ricettivo;
- valorizzazione delle reti regionali. Accanto agli adeguamenti diffusi, il programma strategico per lo sviluppo della rete ferroviaria ha incluso anche un insieme di interventi su singole direttrici e su reti regionali, caratterizzati da obiettivi prestazionali e, ad oggi, anche da livelli di definizione differenti, ma accomunati dalle finalità generali esposte nel precedente capitolo.

L'allegato, pp. 57-60, riporta quindi le tabelle contenenti, per ognuno dei programmi/interventi classificati come invariati nell'Allegato al DEF 2017, la descrizione di dettaglio, il valore economico, i finanziamenti disponibili e il fabbisogno residuo di risorse. Inoltre, sono riportati gli interventi per i quali le *project review* e i Progetti di Fattibilità individuati nell'allegato al DEF 2017, sono ancora in corso o da avviare.

Settore marittimo e portuale

Il PNR evidenzia, in primo luogo, come rientri nell'ambito della strategia Connettere l'Italia anche il [nuovo Piano straordinario della mobilità turistica 2017-2022](#). Tale documento disegna un modello basato sulle Porte di Accesso del turismo in Italia (porti, aeroporti e stazioni ferroviarie), dando grande rilevanza anche all'infrastruttura digitale.

Per quanto concerne il **sistema marittimo-portuale**, come evidenzia l'allegato Connettere l'Italia, esso costituisce il pivot intorno al quale costruire il **rilancio dell'intero sistema logistico e del trasporto merci**. In questo contesto il [Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica del 2015](#) rappresenta il fondamentale atto di pianificazione di settore. In esso vengono definiti 10 obiettivi specifici ed altrettante tipologie di azioni da intraprendere per perseguirli, tracciando la strada maestra della "cura dell'acqua" che in questi anni, se non completamente, ha comunque trovato un elevatissimo grado di attuazione. In proposito **l'allegato dà conto degli interventi realizzati in questo settore e consistenti in misure di semplificazione e in incentivi**.

Per quanto concerne la **semplificazione** elemento cardine di questa linea di azione è costituito dalla nuova *governance* portuale. In proposito il PNR segnala l'implementazione della riforma della portualità e della logistica, la quale ha portato alla riorganizzazione dei 58 principali porti italiani in 15 nuove Autorità di Sistema Portuale.

Si segnala che sono stati nominati i presidenti di 14 delle 15 Autorità di sistema portuale. Solo per l'Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto non si è ancora proceduto alla nomina del Presidente. L'articolo 23 del decreto legislativo n. 169 del 2016 prevede che "Gli organi delle sopresse Autorità portuali restano in carica sino all'insediamento dei nuovi organi delle AdSP, nominati ai sensi del presente decreto legislativo".

Tali Autorità, che gestiscono in modo coordinato tra loro anche la realizzazione delle opere infrastrutturali, grazie ad investimenti che ammontano a **450 milioni di euro l'anno**, rappresentano i nodi di una rete logistica che integra trasporto marittimo, terrestre e aereo, in continuità con i Corridoi TEN-T.

Sul piano delle politiche strutturali, per sostenere il settore portuale, anche nella sua componente turistica, la Legge di Bilancio 2018 contiene delle specifiche norme dirette a ridurre il peso della fiscalità locale e a garantire uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale. Sempre in relazione a questa linea di azione l'allegato segnala anche l'articolato sistema di interventi per la semplificazione normativa e procedurale lungo le catene logistiche e per lo snellimento dei processi approvativi su tematiche rilevanti per le AdSP, invocate da tempo da tutti gli *stakeholder* del *cluster* marittimo e della logistica e dai loro clienti, le aziende manifatturiere.

Per quanto riguarda gli **incentivi** invece il principale incentivo predisposto per il settore marittimo è rappresentato dal cosiddetto **Marebonus**, destinato allo sviluppo delle Autostrade del mare per promuovere l'intermodalità strada-mare nel trasporto delle merci attraverso l'avvio di nuovi servizi marittimi e/o il sostegno di quelli già esistenti. L'allegato l'introduzione delle Zone Economiche Speciali nelle aree logistiche integrate del Mezzogiorno contigue ai porti core, istituite con D.L. 91/2017 e disciplinate con D.P.C.M. 26.01.2018 con uno stanziamento di circa 200 milioni di euro per il periodo 2018-2020, garantendo agevolazioni fiscali (crediti di imposta sino a 50M€) e semplificazioni amministrative alle aziende che si insedieranno nell'*hinterland* e delle Zone Logistiche Speciali che, pur in assenza di agevolazioni fiscali, potranno beneficiare di analoghe semplificazioni sul piano amministrativo.

Nel settore della **nautica da diporto**, anche ai fini commerciali, è stata prevista un'ampia riforma del Codice della nautica da diporto ([D.Lgs. n. 229 del 2017](#)) che favorisce il rilancio e lo sviluppo economico dell'intero

settore, anche al fine dello sfruttamento delle potenzialità del turismo. La riforma è inoltre coerente con il programma di Governo di semplificazione dei procedimenti amministrativi inerenti al rilascio dei documenti di navigazione. A tale riforma si accompagna l'introduzione del nuovo sistema telematico della nautica da diporto sul cui schema di regolamento, presentato alla Camere l'**8 settembre 2017** ([A.G. 448](#)), l'8^a Commissione del Senato della Repubblica ha reso il proprio parere (favorevole condizionato) l'11 ottobre 2017 mentre la IX Commissione Trasporti della Camera ha reso il proprio parere (favorevole, con condizioni e osservazioni), il 12 ottobre 2017.

3.4. Sostegno alle imprese e riequilibrio territoriale

3.4.1. Sostegno alla competitività del sistema produttivo

Nel richiamare le Raccomandazioni formulate nei confronti dell'Italia dal Consiglio europeo nel mese di luglio 2017, circa le ulteriori riforme e iniziative di politica economica da intraprendere, ed in particolare, la necessità di **adottare forme di tassazione in chiave pro-competitiva** (CSR 1), l'Esecutivo, nel PNR 2018, indica le misure intraprese all'indomani ed in risposta alle raccomandazioni stesse.

Con riferimento alle misure di sostegno alle imprese, prevalentemente orientate a sostenerne la **competitività**, attraverso la ripresa degli investimenti e lo sviluppo tecnologico del tessuto imprenditoriale italiano, caratterizzato in prevalenza da realtà produttive piccole e medie, il PNR ricorda le misure - in buona parte integrative e prosecutive del **Piano Industria 4.0** (ridenominato Impresa 4.0) avviato con la legge di bilancio 2017 - adottate con la legge di bilancio 2018 e il cd. "Decreto fiscale" (D.L. n. 148/2017).

Più specificamente, per ciò che attiene al **sostegno al credito**, viene richiamato il rifinanziamento del **Fondo di garanzia per le PMI** (ad opera dell'articolo 9 del D.L. n. 148/2017) per complessivi 323 milioni per l'anno 2017 e 200 milioni per l'anno 2018.

Inoltre, le modalità operative del Fondo sono state oggetto di un intervento organico di riforma, il cui perno è l'adozione (in attuazione dell'art. 2, co.6, del [D.L. n. 69/2013](#)) di un **modello di valutazione del merito creditizio delle imprese**, simile ai **modelli di rating utilizzati dalle banche**, in sostituzione del precedente sistema di *credit scoring*.

Con riferimento all'operatività del Fondo, il PNR richiama il relativo Rapporto trimestrale diffuso a gennaio 2018, il quale mostra che negli ultimi 4 anni, 1.748 *start up* innovative hanno ricevuto prestiti bancari coperti dal FGPMI per circa 600 milioni. L'ammontare medio dei finanziamenti erogati è stato pari a 210.000 euro e 541 *start up* (principalmente le *start up* innovative del Centro-Nord, con la Lombardia in testa) hanno ricevuto più di un prestito.

Tra le misure di sostegno al credito viene richiamato il rifinanziamento del **Fondo Crescita Sostenibile** (il quale opera prevalentemente concedendo finanziamenti agevolati). Il rifinanziamento per 300 milioni per il 2018 è destinato agli interventi di sostegno a favore di imprese in crisi di grandi dimensioni (art. 11, comma 2, D.L. n. 148).

Sono state poi attivate risorse a valere sul medesimo Fondo (100 milioni), unitamente a quelle del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese

e gli investimenti - FRI (per 350 milioni) istituito presso Cassa depositi e prestiti per interventi agevolativi a favore di **progetti di ricerca e sviluppo di Agenda digitale e industria sostenibile** (D.M. 18 ottobre 2017); nonché unitamente alle risorse derivanti dal PON imprese e competitività, per i cd. **Accordi per l'innovazione** destinati ad imprese che esercitano attività industriali, agroindustriali, artigiane o di servizi all'industria nonché attività di ricerca, per la realizzazione di prodotti, processi e servizi tramite lo sviluppo di una o più delle tecnologie identificate dal Programma quadro dell'UE 'Orizzonte 2020'.

Il PNR cita altresì i **Piani individuali di risparmio (PIR)**, della cui introduzione nell'anno 2017 hanno tratto beneficio le imprese: il Governo a tale proposito riferisce che nel medesimo anno i PIR hanno registrato una raccolta di circa 11 miliardi di euro (dato coerente con [quello diffuso da Assogestioni](#)).

La relativa disciplina è stata modificata in chiave integrativa con la legge di bilancio 2018: tra le imprese in cui deve essere investito almeno il 70 per cento dei PIR sono state incluse anche quelle che svolgono attività immobiliare. Il Governo osserva, in merito, che tale misura potrebbe favorire l'afflusso di investimenti derivanti da parte degli investitori *retail* verso settori tipicamente caratterizzati da scarsa liquidità, come quello immobiliare.

Anche la cd. **Nuova Sabatini** (prevista dall'articolo dall'art. 2 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69) è stata rifinanziata con complessivi 330 milioni per il periodo 2018-2023; per questa misura si conferma la priorità per gli investimenti in ambito 4.0, cui la legge di bilancio 2018 ha riservato una quota pari al 30 per cento (anziché al 20 per cento come precedentemente previsto) delle risorse stanziare.

Il "Fondo di garanzia per le PMI" e la "Nuova Sabatini" costituiscono uno degli strumenti cardine del Piano Industria 4.0, che la legge di bilancio 2018 ha in parte rifinanziato, per ciò che attiene agli incentivi fiscali a favore delle imprese. In proposito, il PNR ricorda la proroga del superammortamento sugli acquisti di beni strumentali e dell'iper-ammortamento per i processi di trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, ad opera della legge di bilancio 2018.

Il suddetto provvedimento, in particolare:

- proroga al 2018, in misura diversa e con alcune eccezioni rispetto agli anni precedenti, il cd. superammortamento, e cioè l'agevolazione fiscale relativa agli investimenti in beni materiali strumentali nuovi, introdotta dalla legge di stabilità 2016 e già prorogata dalla legge di bilancio 2017. Per il 2018

l'aumento del costo di acquisizione è pari al 30 per cento e sono esclusi dalla misura gli investimenti in veicoli e gli altri mezzi di trasporto;

- proroga al 2018 il cd. iperammortamento, disposto dalla legge di bilancio 2017, che consente di maggiorare del 150 per cento il costo di acquisizione dei beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale secondo il modello Industria 4.0;
- proroga al 2018 la maggiorazione, nella misura del 40 per cento, del costo di acquisizione dei beni immateriali (*software*) funzionali alla trasformazione tecnologica secondo il modello Industria 4.0, che si applica ai soggetti che usufruiscono dell'iperammortamento 2018;
- modifica l'elenco dei beni materiali strumentali cui si applica l'iperammortamento, includendovi alcuni sistemi di gestione per l'*e-commerce* e specifici *software* e servizi digitali.

Il Governo, tra le misure adottate con la legge di bilancio 2018, ricorda inoltre:

- il **credito di imposta del 40 per cento** delle spese di formazione sostenute per il personale dipendente per le imprese che operano nel settore delle tecnologie 4.0.;
- il **credito di imposta in favore delle PMI** che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, iniziano una procedura di ammissione alla **quotazione in un mercato regolamentato**, pari al 50 per cento dei costi sostenuti per la predetta finalità;
- il **credito d'imposta** del 36 per cento per le imprese che acquistano **prodotti** realizzati con materiale derivato da **plastiche miste**;
- l'**esclusione** delle **società di intermediazione mobiliare** dall'applicazione dell'**addizionale all'IRES** del 3,5 per cento.

Per ciò che attiene allo stato di attuazione del Piano Industria 4.0 a gennaio 2018 è stato pubblicato il bando per la presentazione di progetti per la costituzione di '**Centri di competenza ad alta specializzazione**' **previsti dal Piano Impresa 4.0**.

I cd. "*Competence center*" sono poli di innovazione costituiti nella forma di partenariato pubblico-privato da almeno un organismo di ricerca e da una o più imprese. Le attività svolte riguardano le attività di orientamento e formazione alle imprese nonché di supporto nell'attuazione di progetti di innovazione, ricerca industriale e sviluppo sperimentale per la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi tramite tecnologie avanzate in ambito 4.0.

È stato poi recentemente pubblicato *on line* il regolamento per procedere alla certificazione dei **Centri di Trasferimento Tecnologico**, che svolgono attività di formazione e consulenza tecnologica, nonché erogazione di servizi di trasferimento tecnologico verso le imprese in diversi ambiti.

Oltre agli strumenti fiscali sopra citati, la legge di bilancio 2018 ha istituito un **Fondo per il capitale immateriale, della competitività e della produttività** dotandolo di 5 milioni per il 2018, 125 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020, 250 milioni per ciascun anno dal 2021 al 2024, 210 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2030 e 200 milioni dal 2031 per finanziare **progetti di ricerca e innovazione** da realizzare in Italia.

Il PNR afferma che i dati relativi al Piano Impresa 4.0 nel 2017 mostrano un **aumento degli ordinativi** del mercato interno con picchi **del 13 per cento per macchinari e altri apparecchi**, a dimostrazione dell'impatto positivo prodotto da misure come l'iper ed il super ammortamento e la Nuova Sabatini. I dati relativi al numero di imprese che nel 2017 hanno beneficiato del **credito d'imposta per la spesa in ricerca, sviluppo e innovazione** sono inoltre positivi (+104 per cento rispetto al 2016).

Tra gli interventi volti a sostenere la competitività delle imprese italiane sul mercato internazionale, il PNR indica il **rifinanziamento per il periodo 2018-2020 del Piano Straordinario per il *Made in Italy***, operato dalla legge di bilancio per il 2018, per complessivi 237 milioni (di cui 7 milioni specificamente destinati nel triennio alle Camere di commercio all'estero).

Il PNR richiama i **risultati dell'attuazione del Piano nel triennio 2015-2017** presentati alla Cabina di Regia per l'internazionalizzazione ad ottobre scorso. Secondo tali dati, "le esportazioni italiane hanno continuato la loro dinamica positiva sia in termini di fatturato (448,1 miliardi nel 2017 dai 398,9 del 2014) sia di attivo della bilancia commerciale (+ 47,5 miliardi nel 2017 che fanno seguito ai + 49,6 del 2016). Anche il dato relativo agli Investimenti Diretti Esteri netti in entrata hanno mostrato un significativo miglioramento. Sebbene il numero delle imprese che per la prima volta si sono affacciate sui mercati internazionali sia aumentato (+ 7.000 nel 2015 rispetto alla media del decennio precedente), il sistema dell'export italiano rimane comunque – afferma il Governo - troppo concentrato rispetto al potenziale di imprese che avrebbero tutte le caratteristiche necessarie ad affermarsi sui mercati esteri. Molto resta da fare soprattutto in termini di diffusione delle competenze necessarie alle PMI per competere sui mercati esteri".

La stessa legge di bilancio per il 2018, per promuovere la presenza delle imprese italiane in **Paesi ad alto rischio**, ha consentito a **Invitalia S.p.A.** di operare quale **istituzione finanziaria** (anche con la costituzione di una società autorizzata a effettuare finanziamenti), il rilascio di garanzie e all'assunzione in assicurazione di rischi non di mercato.

Inoltre, è stato previsto che gli **impegni assunti da SACE** relativi alle operazioni riguardanti **settori strategici** per l'economia italiana, Paesi

strategici di destinazione ovvero società di rilevante interesse nazionale, siano **garantiti dallo Stato**.

Alcune misure sono inoltre finalizzate all'efficientamento del **Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi per il finanziamento di crediti all'esportazione** e per il finanziamento parziale della quota di capitale di rischio di imprese italiane in imprese all'estero.

Il PNR richiama inoltre il rifinanziamento e la revisione della misura del **voucher per l'internazionalizzazione**, a sostegno delle PMI che intendono avvalersi di *temporary export manager* che le guidino e le accompagnino nelle loro strategie di internazionalizzazione. Il *voucher*, finanziato da risorse del Piano straordinario per il *Made in Italy* e da risorse provenienti dal **PON Imprese e Competitività** destinate ai beneficiari delle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, si sostanzia nella concessione di contributi a fondo perduto di diversa entità e, rispetto alla prima edizione, è stato esteso anche alle PMI costituite sotto forme di società di persone.

Ascrivibili ad una **maggiore competitività del sistema produttivo italiano** sono anche le misure migliorative della *performance* del sistema giustizia, e, in particolare, la legge di delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge n. 155/2017). Su tale aspetto, si rinvia al capitolo "Giustizia".

Sempre nel quadro del rilancio della competitività del sistema, il PNR evidenzia i progressi compiuti per l'attuazione del **Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022**, richiamando l'approvazione da parte del CIPE di un piano di investimenti del valore di 740 milioni per **rafforzare l'offerta culturale e potenziare i sistemi urbani e di promozione turistica**, e l'adozione del relativo Programma Attuativo Annuale 2017-2018.

Nel PNR viene poi richiamata l'adozione del documento '**Verso un modello di economia circolare per l'Italia**', volto a definire e sviluppare nuovi modelli di *business* sostenibili e valorizzazione le **Piccole e Medie Imprese** e il *Made in Italy*.

Il documento richiamato rientra nell'ambito della **Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile** (SNSvS), approvata dal CIPE, diretta a definire le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali per il raggiungimento degli **obiettivi di sviluppo sostenibile** dell'Agenda 2030. A tal fine, è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione nazionale per lo sviluppo sostenibile, incaricata di approvare

una relazione annuale sull'attuazione della Strategia, assicurandone il tempestivo aggiornamento.

Si ricorda che l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile - *Sustainable Development Goals, SDGs* - per un totale di 169 'target' o traguardi. Tra essi, la transizione verso un'economia circolare con la progressiva riduzione della quantità di risorse, materie ed energie impiegate nei processi produttivi, e una riduzione dei livelli di emissioni di biossido di carbonio, evitando sprechi di risorse e connessi impatti ambientali.

Ostacoli strutturali agli investimenti, produttività e competitività dell'Italia e analisi delle risposte politiche nel [Country Report 2018](#) della Commissione UE

Nel *Country Report* del 7 marzo 2018, la Commissione UE ha aggiornato l'esame approfondito condotto nell'ambito del monitoraggio degli squilibri macroeconomici nei confronti dell'Italia (l'Italia è sottoposta ad esame approfondito, ex artt. 3 e 4 Reg. (UE) n. 1176/2011 {SWD (2016) 354 *final*}).

All'origine degli squilibri macroeconomici dell'Italia e dell'andamento della crescita dell'economia italiana a ritmo più lento rispetto alle economie comparabili della zona euro vi sono, secondo la Commissione, **debolezze** di tipo **strutturale**. Tra queste, la **debole crescita della produttività** negli ultimi venti anni. In particolare, la **produttività totale dei fattori**, che dà la misura dell'efficienza con cui il capitale e il lavoro vengono utilizzati nella produzione, è rimasta sostanzialmente invariata (0,1%) nel periodo 1999-2007. Dopo il crollo del 2008-2009 per il protrarsi della crisi, la crescita della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori è tornata a far registrare un andamento moderatamente positivo, pur con una breve interruzione nel 2012. La produttività totale dei fattori è cresciuta dello 0,8% nel 2017 e la Commissione stima che aumenterà mediamente dello 0,6% nel periodo 2018-2019. La produttività del lavoro è cresciuta moderatamente nel 2017 (0,4%) e si stima che confermerà questa tendenza nel periodo 2018-2019. Nonostante la recente ripresa, la Commissione UE stima che la crescita della produttività rimarrà inferiore alla media UE.

Inoltre, in media, le piccole imprese sono in una situazione peggiore di quelle più grandi per quanto riguarda la crescita della produttività e l'alta percentuale di piccole imprese in Italia incide dunque sulla produttività aggregata dell'economia. L'andamento della produttività è inoltre indicativo –secondo la Commissione - di inefficienze nelle prassi manageriali e nella spesa per investimenti. Mentre la produttività totale dei fattori è tornata a far registrare un andamento moderatamente positivo dall'inizio della ripresa nel 2014, lo *stock* di capitale non ha superato del tutto le conseguenze della crisi. Le imprese italiane tendono a utilizzare **tecnologie informatiche che potenziano la produttività in misura ridotta** rispetto alle imprese dei paesi UE comparabili, soprattutto a causa di prassi gestionali meno efficienti. Questo, secondo la Commissione, è in parte connesso all'esistenza di molte aziende a conduzione familiare, in particolare

PMI. Inoltre, le **carenze in materia di innovazione e R&S** nonché l'inefficiente allocazione delle risorse tra imprese e settori hanno ostacolato la crescita della produttività aggregata. Per di più, le imprese in situazione di *stress* finanziario sono in genere quelle più piccole e meno produttive. Di conseguenza, l'ampia percentuale di imprese soggette a restrizioni finanziarie sta ostacolando il miglioramento della produttività complessiva.

In proposito, la Commissione evidenzia che il finanziamento delle PMI italiane continua a essere fortemente dipendente dal settore bancario, ma l'erogazione di crediti rimane modesta. Le tre principali fonti di finanziamento restano le linee di credito (56% delle PMI), i prestiti bancari (49%) e le sovvenzioni (50%). Soltanto il 2% delle PMI italiane è finanziato con capitale proprio, contro una media dell'UE del 12% (Commissione europea, dati 2017). Sebbene negli ultimi anni siano stati registrati miglioramenti in termini di accesso ai finanziamenti per le PMI, i vincoli di carattere finanziario – secondo la Commissione - costituiscono ancora un'importante limitazione alla crescita delle imprese, in particolare per le società orientate verso l'innovazione e la R&S, a causa del considerevole rischio di mercato e tecnologico, nonché della domanda di credito più elevata.

La ripresa in termini di volume dei prestiti è molto più evidente per le medie e grandi imprese rispetto alle piccole (rispettivamente, +0,6 e -1,0% su base annua) (dati relativi a novembre 2017 pubblicati sul [Bollettino economico](#) della Banca d'Italia di gennaio 2018). Inoltre l'elevato *stock* di crediti deteriorati continua a rappresentare un problema ai fini dell'accesso ai finanziamenti in quanto vincola ulteriormente la capacità delle banche di erogare credito.

La debole crescita della produttività ha contribuito dunque alla **perdita di competitività**, sebbene nel 2013 l'Italia abbia iniziato a riconquistare quote sul mercato delle esportazioni.

Quanto alla risposta politica, la Commissione europea rileva come siano **in atto importanti riforme strutturali** dei mercati del lavoro e del prodotto, del settore bancario, dell'istruzione, della pubblica amministrazione e della giustizia. Se attuate correttamente e integralmente, le riforme potranno contribuire a risolvere le strozzature che frenano la crescita della produttività.

Sono comunque necessari maggiori progressi per migliorare le prospettive di crescita. Nella valutazione globale dei progressi compiuti rispetto alle raccomandazioni formulate dal Consiglio a luglio scorso, la Commissione europea, nel [Country Report](#), qualifica come ancora limitati i progressi compiuti dal nostro Paese per quanto riguarda il trasferimento del carico fiscale gravante sui fattori produttivi, la riduzione della durata del processo civile e la riforma della disciplina dell'insolvenza. Sono inoltre valutati come limitati i progressi compiuti relativamente agli investimenti in R&S. Sono stati compiuti alcuni progressi in relazione alle altre restrizioni sulla concorrenza.

La Tabella che segue, tratta dal *Country Report* 2018, fornisce la valutazione complessiva da parte della Commissione UE degli ostacoli e delle riforme in corso.

Sezione 2. Valutazione degli ostacoli agli investimenti e delle riforme in corso

Pubblica amministrazione/ Contesto imprenditoriale	Oneri normativi/amministrativi		Settore finanziario/ Fiscaltà	Fiscaltà	CSR	
	Pubblica amministrazione	CSR		Accesso ai finanziamenti		
	Appalti pubblici/Partenariati pubblico-privato (PPP)			R&S e innovazione	Cooperazione tra università, istituti di ricerca e imprese	
	Sistema giudiziario	CSR			Finanziamento di R&S e innovazione	
	Quadro sull'insolvenza	CSR		Regolamentazione settoriale specifica	Servizi alle imprese / Professioni regolamentate	
Concorrenza e quadro normativo	CSR	Commercio al dettaglio				
Mercato del lavoro/ Istruzione	Legislazione a tutela dell'occupazione/ Quadro per i contratti di lavoro		Edilizia			
	Retribuzioni e fissazione delle retribuzioni	CSR	Economia digitale / Telecomunicazioni			
	Istruzione		Energia			
			Trasporti			

Legenda:

	Non sono stati individuati ostacoli agli investimenti
CSR	Ostacoli agli investimenti oggetto anche di una CSR
	Nessun progresso
	Progressi limitati
	Non ancora valutato

	Alcuni progressi
	Progressi significativi
	Plena attuazione

Il PNR 2018 fornisce le **stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali** intraprese, suddividendole per le principali aree interessate dal processo di riforma: tra esse, sono indicate le misure relative ad "Impresa 4.0" e alla "concorrenza". Le stime **dell'impatto macroeconomico** delle misure coprono il medio lungo periodo.

Il DEF 2018, come il DEF 2017, ascrive alle **riforme strutturali complessivamente intese un incremento del PIL**, rispetto allo scenario di base, pari **al 2,9 per cento** dopo cinque anni e al 4,7 per cento dopo dieci anni dall'introduzione delle riforme. Nel **lungo periodo** l'effetto complessivo stimato sul prodotto è di circa il **9,9 per cento**.

Le **riforme alle quali sono ascritti i maggiori effetti** sono le misure rientranti nel pacchetto "Impresa 4.0", cui è attribuito un effetto incrementale del PIL pari al +1,2 per cento dopo cinque anni, a +1,9 per cento dopo 10 anni e al **4,1 per cento nel lungo periodo**.

Nell'ambito di tale pacchetto, sono gli interventi cd. di "**finanza per la crescita**" (+ 0,5 per cento del PIL a cinque anni e **+1,9 per cento a lungo termine**), in particolare PIR e Fondi investimento (+ 0,3 per cento del PIL a cinque anni e **+0,9 per cento a lungo termine**).

Si noti che l'impatto macroeconomico stimato appare identico a quello già delineato nel DEF 2017, anche all'indomani delle implementazioni che il Piano ha avuto con la legge di bilancio per il 2018.

Peraltro, nel DEF 2018 non è data indicazione analitica degli interventi inclusi nelle aree di intervento sopra indicate, bensì si rimanda all'Allegato B del PNR 2017, nell'ambito del quale, tra gli interventi finanza per la crescita è indicato il Fondo centrale di garanzia per le PMI, nonché il rifinanziamento e la cd. Nuova Sabatini.

3.4.2. Fondi strutturali e politiche di coesione

Con la definizione del **nuovo quadro di governance istituzionale** per le politiche di coesione, delineata dall'articolo 10 del D.L. n. 101/2013, che ha affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁸ e alla nuova **Agenzia per la coesione territoriale** (sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio), l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, a partire dal 2014 le politiche di coesione e per il Mezzogiorno hanno ricevuto un nuovo impulso, determinando una **accelerazione** dei programmi di spesa e un miglioramento della capacità programmatica coordinata del sistema

La programmazione 2007-2013

Tale attività ha trovato riscontro nelle ultime fasi di attuazione dei programmi operativi attuativi della **programmazione 2007-2013** dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), ormai giunta a conclusione, la quale – come sottolinea il **DEF** - ha consentito di raggiungere l'obiettivo di “**sostanziale pieno assorbimento delle risorse cofinanziate del ciclo di programmazione 2007-2013**”.

Secondo i dati presenti nel sistema di monitoraggio dei pagamenti gestito dalla **Ragioneria generale dello Stato** (Ispettorato generale rapporti con l'Unione europea – **IGRUE**), alla data del **30 ottobre 2017**, lo stato di attuazione dei Fondi strutturali è il seguente:

- per ciò che attiene agli **impegni complessivamente assunti**, si attestano ad un valore pari a oltre il 131,6% del contributo totale.
- per ciò che attiene ai **pagamenti complessivi**, sono stati rendicontati **48,7 miliardi** complessivi, corrispondenti a circa il **104,7% delle risorse programmate**.

Si evidenzia dunque, nel complesso, il **totale assorbimento delle risorse**, con un **overbooking** di spesa rendicontata del 4,76% della dotazione totale, da finanziare con risorse diverse⁵⁹.

⁵⁸ Con il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio.

⁵⁹ Sotto questo profilo si ricorda che il comma 804 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) ha previsto che le risorse destinate al Piano di azione e coesione della programmazione 2014-2020 siano utilizzate al fine di assicurare il completamento dei progetti inseriti nella Programmazione europea del ciclo 2007-2013, che risultassero non conclusi alla data del 31 dicembre 2015.

Come rilevato nel **DEF**, nell'Allegato recante la "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate", in termini di valori target, "rispetto al 31 dicembre 2016, l'aumento del livello di spesa certificata ha riguardato in misura rilevante i quattro programmi operativi per i quali sono state attivate le *task force*, ossia il PON reti e Mobilità e i POR Calabria, Campania e Sicilia".

Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2007-2013

Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali per gli anni 2007-2013 è stato caratterizzato da significativi ritardi nell'utilizzo delle risorse, con il rischio di perderne le disponibilità per effetto del meccanismo del disimpegno automatico, qualora le risorse non fossero state spese entro la fine del 2015.

Per la realizzazione degli interventi strutturali riguardanti il periodo di programmazione 2007/2013, l'Unione europea ha complessivamente assegnato all'Italia 28,5 miliardi di euro, a valere sui Fondi strutturali europei (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR; Fondo sociale europeo - FSE). Tali risorse, abbinate alle quote di cofinanziamento nazionale, ammontavano a circa 60 miliardi, poi ridimensionate a **47,4 miliardi** di euro a seguito degli aggiornamenti del Piano di Azione Coesione⁶⁰.

Le risorse in questione sono allocate nell'ambito di specifici programmi operativi, a titolarità delle Amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) e concorrono a realizzare i tre obiettivi prioritari definiti dalla normativa comunitaria: Convergenza, Concorrenza e Cooperazione territoriale.

Anche i programmi dell'**Obiettivo Convergenza**, che erano quelli che presentavano i maggiori ritardi nell'utilizzo delle risorse, hanno raggiunto, al termine della fase attuativa, una percentuale di pagamenti di oltre il 104%, per un totale di circa **32 miliardi di pagamenti**.

Tabella 45 - Programmazione 2007/2013 - Attuazione al 31 ottobre 2017

Programmi	Programmato 2007/2013	Impegnato	Pagato	% imp. / prog.	% pag. / prog.
Convergenza	30.747,19	43.311,50	31.985,71	140,86%	104,03%
Competitività	15.034,12	17.093,58	16.009,79	113,70%	106,49%
Cooperazione	693,90	766,45	692,70	110,46%	99,83%
Totale obiettivi	46.475,21	61.171,53	48.688,20	131,62%	104,76%

Fonte: RGS-IGRUE).

L'ultima fase del ciclo di programmazione 2007-2013, si ricorda, si è conclusa il **31 marzo 2017**, termine ultimo per la definitiva **certificazione** delle spese, come previsto dai regolamenti comunitari⁶¹. Con riferimento alla **spesa**

⁶⁰ La riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali 2007-2013 realizzata mediante lo strumento del **Piano di Azione Coesione**, si ricorda, ha raggiunto l'ammontare complessivo di **oltre 13,5 miliardi di euro**.

⁶¹ Il 31 dicembre 2015 era il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013 (con minime deroghe, ad esempio, per gli strumenti di ingegneria finanziaria), in base alle regole di esecuzione del bilancio comunitario vigenti, la

complessiva certificata all'Unione Europea (lievemente differente dai pagamenti per effetto delle complesse procedure di certificazione in corso⁶²), al **31 marzo 2017** essa è pari al **101,1%** delle risorse programmate, confermando il pieno assorbimento delle risorse comunitarie.

Per i **progetti non conclusi** alla data del 31 dicembre 2015 sono state previste diverse possibilità di completamento:

- 1) progetti che rispettano i requisiti regolamentari tali da poter essere portati a termine con risorse comunitarie del ciclo 2014-2020 ed inseriti nei nuovi programmi cofinanziati 2014-2020 (cd. progetti "a cavallo" tra due cicli di programmazione);
- 2) progetti che non possiedono i requisiti richiesti e devono essere completati entro marzo 2017 facendo ricorso a risorse proprie dello Stato membro (nazionali, regionali o locali) e che rimangono interamente nel perimetro della programmazione 2007-2013. In questo secondo caso le risorse nazionali sono state stanziare dalle Delibere del CIPE n. 12 e 27 del 2016, secondo le procedure previste dall'art. 1 c. 804 della legge 208/2015.

Si ricorda che per superare i ritardi nell'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali europei stanziati per il periodo 2007-2013, è stato approvato il **Piano di Azione Coesione**, con l'obiettivo di accelerare l'attuazione dei programmi di spesa e, al contempo, di rafforzare l'efficacia degli interventi.

Il Piano, attuato attraverso la **rimodulazione strategica delle risorse dei singoli programmi operativi** – in particolare di quelli maggiormente in ritardo - e la **riduzione della quota di cofinanziamento nazionale**, ha consentito il trasferimento delle relative risorse nazionali al di fuori dei programmi operativi stessi, **evitando il disimpegno** delle risorse comunitarie non utilizzate nell'ambito dei Programmi Operativi attuativi dei Fondi strutturali.

Il Piano di Azione Coesione

La riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali 2007-2013 realizzata a partire dal 2011 mediante lo strumento del **Piano di Azione Coesione (PAC)**, articolato in cinque fasi di programmazione, ha raggiunto l'ammontare complessivo di **oltre 13,5 miliardi di euro**, cui concorrono risorse nazionali derivanti dalla **riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale** dei Programmi Operativi per

cosiddetta dell' "n+2". Rispetto all'eventuale disimpegno delle risorse dal bilancio europeo, questo può avvenire solo dopo l'istruttoria della Commissione Europea sui documenti presentati entro il 31 marzo 2017, data entro la quale è necessario inviare domanda di pagamento alla Commissione (ossia la certificazione).

⁶² Il sistema di rendicontazione all'UE della spesa per i Programmi finanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 è diverso da quello di monitoraggio puntuale dei progetti. In generale, un pagamento rendicontabile viene inserito nel sistema di monitoraggio dei progetti quando è stato effettuato e può essere portato a rendicontazione anche in un secondo momento. Pertanto la somma dei pagamenti rendicontabili all'UE di ciascun Programma può non corrispondere al valore più recente di certificazione ufficiale delle spese alla Commissione Europea.

circa **11,6 miliardi** di euro e risorse **riprogrammate** attraverso rimodulazione interna ai medesimi Programmi, per circa **2 miliardi** di euro.

La revisione delle scelte di investimento ha riguardato una serie di ambiti ritenuti di prioritario interesse strategico nazionale, quali istruzione, infrastrutture ferroviarie, Agenda Digitale, occupazione, con particolare attenzione ai giovani, inclusione sociale e contrasto alla povertà, potenziamento dei servizi di cura ad anziani e bambini, competitività del sistema produttivo, digitalizzazione del sistema giudiziario.

Nel corso del tempo, la dotazione finanziaria del PAC e la destinazione di tali risorse hanno subito modifiche a causa sia delle riprogrammazioni interne attuate dalle Amministrazioni titolari, sia delle riprogrammazioni *ope legis* che ne hanno ridotto la dotazione finanziaria per circa 4,5 miliardi di euro: la prima, del valore di 995 milioni di euro, per il finanziamento delle “Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e la coesione sociale” (D.L. n. 76 del 28 giugno 2013), la seconda, del valore di 3,5 miliardi di euro, per il finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato ai sensi della legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 118, 122 e 123, legge n. 190/2014).

Tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, inoltre, sono intervenute nuove adesioni al meccanismo del PAC, sia da parte di Amministrazioni che vi hanno aderito per la prima volta, sia da parte di Amministrazioni che hanno aumentato la propria partecipazione al PAC, **assestandone** complessivamente la **dotazione finanziaria a 10,39 miliardi** di euro.

Lo **stato di attuazione** delle linee di intervento programmate attraverso il Piano di Azione Coesione viene monitorato dal Sistema Informatico della Ragioneria Generale dello Stato che assicura, sulla base delle informazioni periodicamente inviate dalle Amministrazioni titolari degli interventi, una situazione aggiornata sul livello degli impegni e dei pagamenti.

Secondo le informazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, al 31 ottobre 2017 risultano **impegni** giuridicamente vincolanti pari a 8.733,7 milioni di euro, pari all'**84,1% delle risorse programmate**. I **pagamenti** ammontano a 4.442,9 milioni di euro, pari al **42,8% delle risorse**⁶³.

La programmazione 2014-2020

In relazione alla **programmazione 2014-2020** dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE), nel corso del 2016 tutti i **programmi operativi** cofinanziati dai fondi FESR e FSE sono entrati nella **fase attuativa**. Si tratta di **51 programmi** (di cui 12 nazionali e 39 regionali) per un valore complessivo di investimenti pari a **51,8 miliardi**, incluso il cofinanziamento nazionale.

⁶³ Si segnala che nel sito del Dipartimento politiche di Sviluppo (DPS) Open Coesione (https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!oc_section) sono presenti i dati aggiornati relativi ai pagamenti dei singoli programmi.

Per quanto concerne l'**attuazione dei programmi operativi** nazionali e regionali cofinanziati dal FESR e dal FSE, il **DEF** evidenzia innanzitutto che al 31 dicembre 2017 si è registrata una percentuale di costo dei **progetti attivati sulle risorse programmate pari al 38,4%** (in linea con la media europea), corrispondenti a **19,9 miliardi**. Il costo dei progetti selezionati varia in funzione della tipologia dei programmi, ma quelli cofinanziati dal FESR presentano un livello di attivazione più avanzato (46,4%) rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (21,3%).

Secondo il **DEF** i livelli di avanzamento della programmazione fin qui registrati “vanno apprezzati anche in relazione alle significative innovazioni regolamentari che caratterizzano la programmazione del periodo 2014-2020 con l’obiettivo di accrescerne l’orientamento ai risultati”.

In particolare, nel ricordare che il 31 dicembre 2017 rappresentava la scadenza per la prima applicazione della regola N+3⁶⁴, il **DEF** evidenzia che **tutti i 20 programmi operativi hanno centrato l’obiettivo**, con una **spesa certificata** pari a 2,6 miliardi, ovvero il 5,2% delle risorse a disposizione per il periodo 2014/2020; mentre il totale delle spese che dovranno essere certificate alla Commissione Europea entro il 31 dicembre 2018 è pari a circa 5,2 miliardi.

La programmazione dei Fondi 2014-2020

L'Accordo di partenariato 2014-2020 (approvato con [Decisione di esecuzione C\(2014\) 8021 final](#)), reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici (OT) su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi di investimento europei (SIE), relativi sia alla politica di coesione perseguita specificamente dai fondi strutturali (FESR e FSE), sia all'agricoltura e alla pesca (FEASR e FEAMP), nell'ambito di un quadro strategico comune.

Le risorse comunitarie assegnate all'Italia a titolo dei due **Fondi strutturali** per la politica di coesione del FSE e del FESR ammontano a oltre **32 miliardi**, cui si aggiungono le risorse del FEASR e del FEAMP (per circa 11 miliardi complessivi), nonché quelle all'occupazione giovanile (YEI) e al Fondo indigenti (FEAD) (per circa 1,2 miliardi).

A tali risorse comunitarie si affiancano oltre **24 miliardi di cofinanziamento nazionale**, ed ulteriori **4,3 miliardi di cofinanziamento regionale**. Complessivamente tra risorse finanziarie comunitarie e di cofinanziamento nazionale, la programmazione nazionale e regionale FESR e FSE – che si è concretizzato in 51 Programmi Operativi, di cui 12 Programmi operativi nazionali (PON) e 39 Programmi operativi regionali (POR) - dispone di circa **51,8 miliardi di euro**.

⁶⁴ Si tratta della regola in base alla quale i target annuali di spesa certificata devono essere conseguiti entro il terzo anno (e non più il secondo) successivo a quello dell'impegno di bilancio del Programma operativo, pena il defianziamento delle risorse comunitarie non spese e la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

In conseguenza delle significative innovazioni regolamentari che caratterizzano la programmazione del periodo 2014-2020, alla riserva di *performance* sono collegati *target* finanziari e di *output* da conseguire al 31 dicembre 2018 (tappa intermedia) e al 31 dicembre 2023. Per i Programmi italiani, il valore cumulato dei **target** finanziari (spese certificate) da conseguire al **31 dicembre 2018** è pari a circa **12 miliardi**. Al contempo, al conseguimento della tappa intermedia è associata l'erogazione di una riserva di premialità (cd. **riserva di efficacia**) pari al **6% cento** del valore del programma⁶⁵.

Si ricorda, infine, che al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali e di investimento europei della programmazione 2014-2020, concorrono anche gli interventi attivati tramite i **Programmi complementari d'azione e coesione 2014-2020**, che interessano in particolare i territori delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e che, per oltre **7 miliardi** di euro impegnano il Fondo di rotazione IGRUE per la parte non finalizzata al cofinanziamento dei programmi operativi comunitari.

Nel corso del 2017, sono stati approvati dal CIPE i seguenti Programmi complementari:

- il Programma operativo complementare di azione e coesione Legalità 2014-2020, la cui dotazione è pari a circa 81 milioni di euro (delibera n. 6/2017);
- il Programma Complementare al POR della Regione Calabria 2014-2020, la cui dotazione è pari a 720 milioni di euro (delibera n. 7/2017);
- il Programma operativo complementare "Energia e sviluppo dei territori" 2014-2020, la cui dotazione è pari a 72,5 milioni (delibera n. 54/2017).

Nell'impostazione strategica della politica di coesione 2014-2020, il **DEF** e il relativo Allegato recante la "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate" sottolineano, infine, la rilevanza delle **tre Strategie** (la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, la Strategia per le Aree Urbane⁶⁶ e la Strategia per le Aree Interne), evidenziando i progressi compiuti in relazione a ciascuna di esse.

In particolare, la **Strategia nazionale per le aree interne** del Paese rappresenta una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che

⁶⁵ In base a tale regola il 6% degli stanziamenti complessivi per i fondi strutturali è riservato ai programmi che hanno raggiunto gli obiettivi concordati nell'ambito della Strategia Europa 2020.

⁶⁶ La programmazione 2014-2020 enfatizza, in misura maggiore rispetto al ciclo precedente, l'importanza di politiche urbane integrate e sostenibili. Per le Città Metropolitane, in particolare, è stato predisposto un Programma Operativo Nazionale "Città metropolitane" (PON METRO), con una dotazione di 892 milioni (588 milioni provenienti dal FESR e 304 milioni dal FSE) e destinato alle 14 città metropolitane, con una allocazione di circa 90 milioni per ciascuna città del Sud e 40 milioni per quelle del Centro Nord e Sardegna. Dal 2017 è, inoltre, operativo il Programma Azione Coesione Complementare al PON "Città Metropolitane" 2014-2020 per il completamento e rafforzamento degli interventi in esso previsti.

caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, che interessano oltre il 30% del territorio nazionale ed il 7,6% della popolazione italiana. La Strategia è sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali (**281,18 milioni** messi a disposizione dalle ultime leggi di stabilità⁶⁷).

Il **DEF** riporta che nel 2017 si è completato il processo di selezione di 72 aree pilota (4 in più rispetto al 2016) che comprendono 1.077 Comuni, per 2.072.718 abitanti. Le aree selezionate sono quelle in cui si è registrata una maggiore perdita di popolazione (4,6% tra il 2000 e il 2011) e che presentano più seri problemi strutturali di accessibilità, in linea con quanto previsto dall'Accordo di Partenariato. Sono stati stanziati complessivamente 190 milioni, prevedendo la copertura finanziaria per 48 tra le aree selezionate⁶⁸.

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)

Per quanto riguarda la programmazione delle politiche di coesione nazionali, si ricorda che nel **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)** sono iscritte le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali** destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, nonché a incentivi e investimenti pubblici.

La dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 è stata autorizzata dall'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013), nell'importo complessivo di **54,8 miliardi** di euro, da programmarsi nel rispetto della chiave di riparto che destina l'80% delle risorse nelle aree del Mezzogiorno e il restante 20% nelle aree del Centro nord.

La legge medesima ha previsto l'iscrizione in bilancio dell'80% di tale ammontare (**43,8 miliardi**), subordinando l'iscrizione della restante quota (**10,962 milioni** di euro) ad una verifica di metà periodo sull'effettivo utile impiego delle prime risorse assegnate. Tale restante quota è stata iscritta in bilancio a partire dall'anno 2020 e successivi con la legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016).

Nel corso degli anni **2014 e del 2015** sono intervenute alcune disposizioni che hanno **utilizzato** le risorse del FSC 2014-2020 disponibili in bilancio (43,8 miliardi), a **copertura** degli oneri da esse stesse recati, per un totale di circa **5 miliardi**.

I restanti **38,7 miliardi** sono stati:

⁶⁷ Da ultimo è intervenuta la legge di bilancio per il 2018 (legge n.205 del 2017, articolo 1, commi 895-896), che ha incrementato i finanziamenti nazionali di complessivi 91,2 milioni di euro (di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020, e 31,18 milioni per il 2021).

⁶⁸ Per approfondimenti sulla Strategia e sui fondi nazionali dedicati, si veda la [Relazione annuale](#) presentata al CIPE dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, di dicembre 2016 (a pag. 38 una ricostruzione delle risorse nazionali).

- in parte assegnati nel corso degli anni 2014-2016 mediante **Piani stralcio**, ai sensi della procedura prevista dalla lettera *d*) dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014, ovvero mediante preallocazioni disposte per legge, per circa 10 miliardi di euro (di cui 6,7 miliardi al Mezzogiorno e 3,3 miliardi al centro-nord);
- per circa 15,2 miliardi assegnati ai singoli **Piani Operativi** di ciascuna area tematica, secondo la programmazione disposta dal CIPE con la delibera n. 25/2016);
- per circa 13,4 miliardi destinati ai **Patti per il Sud** (CIPE n. 26/2016).

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)

L'impostazione del nuovo quadro di *governance istituzionale* per le politiche di coesione ha determinato la ridefinizione, con la legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 703-706, legge n. 190/2014), delle procedure di programmazione e di gestione delle risorse nazionali assegnate al **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)** per il ciclo 2014-2020, riservando alla Presidenza del Consiglio (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare le linee strategiche per l'impiego del Fondo, da realizzare in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale.

L'impiego delle risorse del FSC 2014-2020 è attuato per **obiettivi strategici** relativi ad **aree tematiche** nazionali in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei; l'incarico di definire specifici **piani operativi** per ciascuna area tematica nazionale è stato assegnato ad una nuova **Cabina di regia**, istituita con D.P.C.M. 25 febbraio 2016, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali.

L'individuazione delle **aree tematiche nazionali** e la conseguente ripartizione della dotazione finanziaria del FSC tra le aree medesime è stata effettuata con **delibera CIPE 10 agosto 2016, n. 25**.

Nelle more della delibera di ripartizione, si è proceduto all'assegnazione delle risorse del Fondo mediante l'approvazione, su proposta dall'Autorità politica per la coesione, di un **Piano stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori. In tale contesto normativo nel corso del 2015 e del 2016 il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili al "**Piano stralcio**" (previsto dalla lettera *d*) dell'art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014), per un importo complessivo di oltre **6,2 miliardi**.

I Piani operativi

Il processo d'individuazione delle **aree tematiche** di rilievo nazionale e degli obiettivi strategici da perseguire si è concretizzato con la **delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016**, assunta in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Le aree tematiche individuate sono le seguenti: Infrastrutture; Ambiente; Sviluppo economico e produttivo e Agricoltura; Turismo, cultura e

valorizzazione risorse naturali; Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione; Rafforzamento PA.

Con la delibera sono state altresì definite le regole di funzionamento del FSC per il periodo di programmazione 2014–2020.

In particolare, sono stati disciplinati i piani operativi, le modalità di attuazione e sorveglianza (mediante la previsione dell'istituzione di Comitati con funzioni di sorveglianza), gli interventi ammissibili, il monitoraggio, la revoca delle risorse, gli obblighi di pubblicità e informazione, le riprogrammazioni, le modalità di trasferimento delle risorse da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria Generale dello stato- IGRUE), l'ammissibilità delle spese, le varianti in corso d'opera, i sistemi di gestione e controllo.

Al netto degli impieghi disposti per i cc.dd. Piani stralcio e per preallocazioni di legge (di cui si è detto nel precedente box), nonché per i Patti per il Sud (sui quali v. paragrafo successivo), l'importo residuo di **15.200 milioni** di euro è stato destinato, con la delibera CIPE n. 25/2016, alla predisposizioni di specifici **Piani operativi** relativi alle aree tematiche come di seguito esposto:

	<i>Piani operativi afferenti le aree tematiche</i>	<i>milioni</i>
1.	Infrastrutture	11.500,0
2.	Ambiente	1.900,0
3.a.	Sviluppo economico e produttivo	1.400,0
3.b.	Agricoltura	400,0
	Totale	15.200,0

I Patti per il Sud e il *Masterplan* per il Mezzogiorno

Un elemento qualificante della nuova strategia per il Mezzogiorno è costituito dall'adozione del ***Masterplan*** per il Mezzogiorno e la sottoscrizione, nel 2016, dei **Patti per il Sud** con tutte le Regioni e con le Città metropolitane del Mezzogiorno (nonché un Contratto istituzionale di sviluppo specifico con la Città di Taranto).

I Patti per il Sud sono accordi interistituzionali che contengono progetti di investimento infrastrutturali, ambientali, produttivi.

Le risorse di coesione nazionale stanziata per il Mezzogiorno attraverso i Patti per il Sud ammontano a circa **13,4 miliardi**.

Una quota pari a circa il 36% delle risorse è indirizzata ad interventi infrastrutturali (in coerenza con la vocazione del Fondo FSC) ed una percentuale pari a circa il 30% è destinata ad interventi volti ad affrontare tematiche di rilevanza ambientale.

Con il c.d. ***Masterplan per il Mezzogiorno***, adottato nel novembre 2015, il Governo ha definito gli obiettivi, le modalità e gli strumenti per una politica per il

Mezzogiorno, da realizzare attraverso uno strumento di cooperazione territoriale interistituzionale: i **Patti per il Sud**.

Con i Patti per il Sud - firmati dal Presidente del Consiglio o dall'autorità delegata per la coesione e dal Presidente della regione o sindaco della città metropolitana - le Amministrazioni interessate hanno definito le linee strategiche per lo sviluppo del proprio territorio; effettuato una ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione; individuato gli interventi prioritari da realizzare; definito il costo e le risorse ad esso destinate; indicato la *governance* del processo.

A tal fine, il singolo patto considera il complesso delle risorse disponibili, provenienti dai PON e POR dei Fondi strutturali (FESR e FSE) 2007-2013, dal Fondo Sviluppo e Coesione per la programmazione 2007-2013, nonché dai PON e POR dei Fondi strutturali (FESR e FSE) 2014-2020, dai fondi di cofinanziamento regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, oltre a eventuali finanziamenti specifici.

I **15 Patti** per il Sud - uno per ognuna delle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina) – sono stati sottoscritti nel periodo aprile-novembre 2016.

Con delibera **CIPE n. 26 del 10 agosto 2016** è stato definito il piano per il Mezzogiorno, con assegnazione delle risorse alle Regioni e alle Città metropolitane del Mezzogiorno, come indicato nella seguente tabella:

<i>Patto</i>	<i>Sottoscrizione</i>	<i>Risorse FSC 2014-2020</i>
<i>Regioni</i>		
Campania	24 aprile 2016	2.780.000.000
Calabria	30 aprile 2016	1.198.700.000
Basilicata	2 maggio 2016	565.200.000
Abruzzo	17 maggio 2016	753.100.000
Molise	26 luglio 2016	378.000.000
Sardegna	29 luglio 2016	1.509.600.000
Puglia	10 settembre 2016	2.071.500.000
Sicilia	10 settembre 2016	2.320.000.000
<i>Città metropolitane</i>		
Reggio Calabria	30 aprile 2016	133.000.000
Catania	30 aprile 2016	332.000.000
Palermo	30 aprile 2016	332.000.000
Bari	17 maggio 2016	230.000.000
Napoli	26 ottobre 2016	308.000.000
Messina	22 ottobre 2016	332.000.000
Cagliari	17 novembre 2016	168.000.000

Successivamente, su richiesta delle Amministrazioni, sono stati firmati anche Patti con regioni e città metropolitane del **Centro-Nord**, in particolare con le Regioni Lazio e Lombardia; con le Città metropolitane di Milano, Firenze, Genova e Venezia.

Con la delibera CIPE 1° dicembre 2016, n. 56, sono stati assegnati 1.882,25 milioni di euro, a carico delle risorse FSC 2014-2020, per i seguenti Patti:

- 723,5 milioni alla Regione Lazio (20 maggio 2016);
- 718,7 milioni alla Regione Lombardia (25 novembre 2016);
- 110 milioni alla Città metropolitana di Milano (13 settembre 2016);
- 110 milioni alla Città metropolitana di Firenze (5 novembre 2016);
- 110 milioni alla Città metropolitana di Genova (26 novembre 2016);
- 110 milioni alla Città metropolitana di Venezia (26 novembre 2016).

Per quanto riguarda i 15 Patti per il sud, il **DEF** evidenzia che ad essi si associano **circa 900 progetti**, declinati a loro volta in progetti operativi, per un **totale di risorse coinvolte di circa 41 miliardi** (di cui, come detto, 13,4 miliardi provenienti dal FSC), concentrate principalmente su interventi riguardanti infrastrutture, ambiente e sviluppo economico e sostegno alle imprese.

Decreto Mezzogiorno e legge di bilancio per il 2018

Il **DEF** da conto delle principali **ulteriori misure introdotte nel 2017 per promuovere lo sviluppo del Mezzogiorno**, richiamando in particolare il **decreto-legge n.91 del 2017 (cd. Decreto Mezzogiorno)** e la **legge n. 205 del 2017 (Legge di bilancio per il 2018)**. Le misure sono le seguenti: “Resto al sud”, Banca delle terre incolte, Zone economiche speciali (ZES), previste dal Decreto-legge Mezzogiorno; Fondo Imprese Sud, previsto dalla legge di bilancio per il 2018.

L’articolo 1 del D.L. n.91/2017 ha introdotto «**Resto al Sud**», una misura a favore dei **giovani imprenditori** nel Mezzogiorno, la quale viene finanziata mediante utilizzo delle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 per un importo complessivo fino a 1.250 milioni. La misura, finalizzata a promuovere la costituzione di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, è rivolta ai giovani di età compresa **tra i 18 e i 35 anni**, residenti, al momento della presentazione della domanda, nelle Regioni citate, ovvero che ivi trasferiscano la residenza nei termini di legge, e che mantengano nelle stesse Regioni la residenza per tutta la durata del finanziamento, che consiste per il 35% in erogazioni a fondo perduto, e che per il 65% è un prestito a tasso zero da rimborsare, complessivamente, in otto anni, di cui i primi due di preammortamento. Con l’obiettivo di favorire il ricambio generazionale e lo sviluppo dell’imprenditoria giovanile in agricoltura nelle regioni del Mezzogiorno, la misura “Resto al Sud” è estesa alle imprese agricole, mediante una specifica destinazione di 50 milioni del Fondo sviluppo e coesione

2014-2020. Le modalità di attuazione della misura "Resto al Sud" sono contenute nel regolamento di cui al D.M. 9 novembre 2017, n. 174.

L'articolo 3 del D.L. n.91/2017 ha introdotto, al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese, disposizioni per consentire ai comuni delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, di dare in concessione o in affitto ai soggetti in età compresa tra i 18 e i 40 anni terreni e aree in stato di abbandono, prevedendo la costituzione di una "**Banca delle terre abbandonate o incolte**".

L'articolo 4 del DL n.91/2017 ha istituito le **Zone economiche speciali (ZES)**, a valere sulle risorse Fondo sviluppo e coesione destinate alle Regioni interessate dalle ZES (nella misura di 25 milioni per il 2018, di 31,2 milioni nel 2019 e di 150,2 milioni nel 2020), concentrate nelle aree portuali e nelle aree ad esse economicamente collegate, nelle regioni meridionali. Lo scopo delle ZES è quello di creare condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti e l'insediamento di nuove imprese. Tali imprese sono tenute al rispetto della normativa nazionale ed europea, nonché alle prescrizioni adottate per il funzionamento della stessa ZES, e beneficiano di speciali condizioni, in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo di impresa.

Ulteriori misure per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno sono recate dalla legge di bilancio per il 2018, principalmente rivolte al sostegno e allo sviluppo delle imprese operanti al Sud, sia attraverso la proroga ed il rifinanziamento di misure già operanti nell'ordinamento (ad es. il rifinanziamento del **credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali** nuovi nelle regioni del Mezzogiorno, il quale – come riporta il **DEF** – ha riguardato oltre **14.000 investimenti**), sia mediante la definizione di nuovi strumenti di intervento.

Tra le misure innovative rileva, in particolare, l'istituzione di un fondo denominato "**Fondo imprese Sud**", finalizzato al sostegno della **crescita dimensionale** delle **piccole e medie imprese** aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni **Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia**, con una dotazione di **150 milioni** di euro (**commi 897-903**). Il Fondo, finanziato a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) della programmazione 2014- 2020, ha una **durata di 12 anni**, e la relativa gestione - che opera investendo nel capitale delle piccole e medie imprese, nonché in fondi privati di investimento mobiliare chiuso (OICR), che realizzano investimenti nelle piccole e medie imprese territorialmente beneficiarie dell'intervento - è affidata a **Invitalia S.p.A.**, che può a tal fine avvalersi anche della **Banca del Mezzogiorno**. Con riferimento alla partecipazione di soggetti terzi al Fondo, si prevede che **quote aggiuntive del Fondo** stesso **possano essere sottoscritte anche da investitori istituzionali**, pubblici e privati, inclusi la Banca del Mezzogiorno, la Cassa depositi e prestiti S.p.A., la Banca Europea per gli Investimenti e il Fondo Europeo per gli Investimenti, individuati dalla medesima Agenzia.

Il **DEF** richiama, poi, la norma che prevede la **riserva del 34% degli investimenti ordinari al sud**. Si tratta dell'articolo 7-bis del decreto-legge n.246/2016, il quale dispone che con apposito D.P.C.M. vengano definite le modalità per verificare se a favore degli interventi nei territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna, sia destinato un volume complessivo annuale di **stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione** di riferimento.

In base ai dati dell'ultimo censimento ISTAT (anno 2011), considerando che la popolazione italiana è stata indicata in 59,4 milioni di abitanti e quella delle otto regioni meridionali in 20,6 milioni di abitanti, il dato percentuale che ne risulterebbe è pari al 34,7 per cento. In sostanza le Amministrazioni centrali dello Stato dovrebbero destinare il 34,7 per cento della propria spesa ordinaria in conto capitale ai territori del Mezzogiorno.

La disciplina attuativa della norma è stata adottata con il **D.P.C.M. 7 agosto 2017**.

La norma opera con riferimento agli stanziamenti ordinari in conto capitale iscritti nei bilanci di previsione dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei ministri, ivi compresi i programmi di investimento finanziati a valere sul Fondo di cui all'art. 1, comma 140, della legge n. 232/2016 (ossia il Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese), mentre restano esclusi gli stanziamenti derivanti dall'utilizzo delle risorse relative al Fondo sviluppo e coesione o ai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e relativo cofinanziamento nazionale e gli stanziamenti il cui riparto territoriale è oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città.

La norma opera in relazione agli stanziamenti relativi all'anno finanziario di competenza e al triennio di riferimento del bilancio pluriennale, a decorrere dal bilancio per l'anno 2018 e dal bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

3.5. Giustizia, pubblica amministrazione e concorrenza

3.5.1. Giustizia

La Raccomandazione n. 2 del Consiglio europeo per il 2017 - riprendendo sostanzialmente quanto già previsto nella omologa Raccomandazione per il 2016 - invita l'Italia a "ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale", nonché a "potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione».

Nel [Country Report](#) del 7 marzo 2018, la Commissione rileva come l'Italia abbia compiuto alcuni progressi nel dare attuazione alla predetta Raccomandazione. Più nel dettaglio, l'istituzione europea, nel segnalare soltanto un lieve miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario, evidenzia come desti preoccupazione la durata dei procedimenti. La Commissione sottolinea come siano stati adottati, in materia di giustizia civile, interventi di portata limitata, non essendo stata invece approvata una riforma complessiva del processo civile. I dati più recenti relativi alle sopravvenienze peraltro inducono a ritenere che le misure adottate non abbiano ancora apportato significativi miglioramenti in termini di efficienza con riguardo soprattutto alla durata dei giudizi in Corte di Cassazione, e, più in generale, di capacità di contrasto degli abusi del processo.

Con riguardo al sistema giudiziario il PNR del DEF 2018 dà conto delle più recenti misure adottate al fine di migliorare l'efficienza della giustizia.

Relativamente alla **giustizia civile** il PNR sottolinea che nel 2017 si conferma il trend positivo di diminuzione dei procedimenti civili pendenti, passati dai circa 3,8 milioni di fine 2016 ai circa 3,6 milioni del 2017 (-4,5%). In particolare la riduzione più marcata dei procedimenti civili pendenti si rileva in Corte d'appello (-6 %), mentre nei Tribunali essa è pari al -2%, principalmente grazie ai procedimenti in materia di lavoro e ai contenziosi. Importanti risultati in termini di riduzione dell'arretrato e di tasso di litigiosità (da 4 milioni nel 2013, a 3,2 milioni di fine 2017) sono stati raggiunti, poi, grazie al rafforzamento del ricorso ai **metodi alternativi di risoluzione delle controversie** (ADR) e alla informatizzazione del processo. Il calo di circa 800 mila affari iscritti in cinque anni ha consentito all'Italia di scalare 52 posizioni nell'indicatore "*Enforcing contracts*" del rapporto *Doing Business* della Banca mondiale. Nell'indicatore "*Quality of judicial index*" viene attribuito all'Italia un punteggio di 13 su 18, migliore rispetto ad altri Paesi quali Germania, Spagna, Svizzera e superiore alla media OCSE.

Per quanto concerne le ADR i dati rilevano, inoltre, un forte utilizzo di queste nuove modalità, in particolare per gli accordi di separazione e

divorzio, che rappresentano l'83 % di tutti gli accordi di negoziazione conclusi con successo. Hanno contribuito a tali risultati:

- la riforma della legge sul divorzio ([D.L. n. 132 del 2014](#) conv. L. n. 162 del 2014 artt. 6 e 12);
- la stabilizzazione della mediazione civile obbligatoria ([D.L. n. 50 del 2017](#) conv. L. n. 50 del 2017);
- i primi passi verso la riforma delle garanzie mobiliari non possessorie ([D.L. n. 59 del 2016](#) conv. L. n. 119 del 2016);
- l'istituzione del registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (*si veda al riguardo il paragrafo "Settore bancario e finanziario").*

Per quanto concerne la **giustizia penale**, il PNR rileva una diminuzione nel corso del 2017 del numero di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari risulta diminuito (-0,5% rispetto al 2016). Il contributo maggiore a questa riduzione è imputabile alle Procure della Repubblica, se valutato in termini assoluti, e agli Uffici del Giudice di Pace, se misurato in termini percentuali. Più in generale i dati mostrano che nell'anno giudiziario 2016-2017 la capacità di smaltimento del settore penale è stata superiore a 1 indicando quindi una riduzione dell'arretrato.

Un ruolo importante per il miglioramento dell'efficienza della giustizia è stato giocato dalle politiche di **reclutamento straordinario del personale amministrativo**. In proposito oltre ad essere state autorizzate, nel corso del 2017, nuove assunzioni di personale amministrativo ed essere stata attuata la rimodulazione di alcuni profili professionali, [la legge 27 dicembre 2017, n. 205](#) (legge di bilancio 2018) ha introdotto ulteriori disposizioni volte a favorire le assunzioni di magistrati ordinari e di personale amministrativo non dirigenziale. Al fine di favorire lo smaltimento del contenzioso fiscale presso la Corte di Cassazione, poi, la stessa legge ha previsto il reclutamento di 50 giudici ausiliari ed aumentato la pianta organica dei magistrati amministrativi. È stato invece ridotto il numero di giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle corti d'appello.

Per quanto riguarda **l'attività forense** i [commi 274 quinquies e sexies](#) dell'articolo 1 della legge di bilancio 2018 hanno in primo luogo introdotto misure a tutela della **maternità delle donne avvocato** sia con riguardo alla giustizia civile, attraverso modifiche all'art. 81 delle disp.att.c.p.c. relativo al calendario del processo, sia in relazione al processo penale attraverso la previsione dell'istituto del legittimo impedimento del difensore per maternità. La legge di bilancio è inoltre intervenuta sulla disciplina dell'esercizio della **professione forense in forma societaria**.

In relazione, infine, all'ordinamento giudiziario, nel PNR si segnalano, da un lato, gli interventi adottati (sempre con la legge di bilancio 2018) per favorire la **funzionalità degli uffici giudiziari**, soprattutto di quelli colpiti da eventi sismici, e per sostenere le attività amministrative del consiglio direttivo della Corte di Cassazione e dei consigli giudiziari e, dall'altro, il completamento della riforma della **magistratura onoraria**. In particolare il [decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116](#) (in attuazione della legge n. 57 del 2016) ha apportato numerose novità nell'ordinamento nazionale, tra cui l'accelerazione dei procedimenti giudiziari e la possibilità di delegare ai giudici di pace anche la pronuncia dei alcuni specifici provvedimenti. In proposito il PNR ricorda come la competenza dei giudici di pace, al termine di una fase formativa (dal 2021), sarà ulteriormente ampliata, al fine di comprendervi anche un insieme di cause e di procedimenti civili di minore complessità, sinora di competenza del tribunale.

Lotta alla corruzione e riforma dei tempi di prescrizione

Sul fronte della lotta alla corruzione, la Commissione europea, nel citato *Country Report*, ritiene significativi i progressi compiuti dall'Italia. Il nostro Paese infatti ha migliorato il quadro anticorruzione, rivedendo l'istituto della prescrizione, anche se l'inefficienza della giustizia penale continua ad ostacolare la repressione del fenomeno. In proposito il documento europeo ricorda che nel 2014 l'Italia aveva il numero più elevato di cause penali in entrata e pendenti in secondo e terzo grado, anche a causa di uno dei più elevati tassi di ricorso per Cassazione (52%) e che tale primato negativo si è confermato anche nel 2016 con riguardo alla durata dei giudizi (0,9 anni in primo grado, 2,4 anni in secondo grado e 0,5 anni in Cassazione). Per contribuire a rendere più efficace la giustizia penale italiana nella lotta contro la corruzione, anche a beneficio della fiducia dell'opinione pubblica e degli investitori nello Stato di diritto, secondo la Commissione, sarebbe necessario incentivare il ricorso a procedimenti abbreviati e scoraggiare gli abusi del sistema processuale. Il *Country Report* valuta, poi, con favore il rafforzamento - attraverso l'attribuzione di compiti di monitoraggio soprattutto in materia di appalti del ruolo dell'ANAC. Sempre con riguardo al rafforzamento del quadro anticorruzione, un giudizio positivo è espresso per l'estensione della protezione dei *whistleblower* (vedi *infra*) ai lavoratori del settore privato; per l'allineamento del reato di corruzione tra privati alle norme internazionali e per l'introduzione, nel codice antimafia, di poteri aggiuntivi di sequestro e confisca dei beni dei mafiosi che commettano reati contro la PA tra cui l'appropriazione indebita e la corruzione.

Con riguardo alla corruzione il PNR dà conto della approvazione nel mese di agosto della [legge n. 103 del 2017](#) di riforma del processo penale, i cui contenuti sono sintetizzati in un apposito *focus* (si vedano pp. 55- 56

della Sezione III del DEF 2018). Per favorire l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario la legge di bilancio 2018 ha peraltro istituito un apposito fondo stanziando 10 milioni per il 2018, 20 per il 2019 e 30 milioni annui a partire dal 2020.

Per quanto concerne l'attuazione delle deleghe contenute nella citata legge n. 103 il documento di finanza segnala la definitiva adozione dei seguenti provvedimenti:

- il decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216 in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, il quale interviene su tale disciplina al fine, in particolare, di salvaguardare la posizione di persone solo occasionalmente coinvolte nell'ascolto;
- il decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 11 sul sistema delle impugnazioni, il quale, limitando la legittimazione all'impugnazione di merito, dovrebbe consentire una semplificazione dei procedimenti di appello e di cassazione, favorendo anche la deflazione del carico giudiziario;
- il decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21 sulla riserva di codice in materia penale, il quale ha, fra le altre, introdotto nel codice penale le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge che abbiano come oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, quali la vita e la protezione della comunità civile;
- il decreto legislativo 10 aprile 2018, n. 36 di modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati, il quale amplia la procedibilità a querela di parte ai reati contro la persona e contro il patrimonio caratterizzati per il valore privato dell'offesa o per il loro modesto valore offensivo.

Sempre in attuazione della legge n. 103 del 2017, nel corso della [riunione](#) del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio u.s. sono stati approvati, in esame preliminare, tre schemi di decreti legislativi che introducono disposizioni di modifica dell'**ordinamento penitenziario**, in particolare in materia di:

- lavoro carcerario (tale schema, l'unico peraltro ad essere stato trasmesso alle Camere per il prescritto parere parlamentare -si veda [AG 16](#)- XVIII legislatura- reca disposizioni volte, da un lato, ad incrementare le opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché le attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, e, dall'altro, a migliorare le condizioni di vita dei detenuti);
- esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni (Lo schema in questione riforma l'ordinamento penitenziario per le parti relative all'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni

e dei giovani adulti, al di sotto dei 25 anni, con particolare riferimento al peculiare percorso educativo e di reinserimento sociale);

- giustizia riparativa e mediazione reo-vittima (Tale schema riforma l'ordinamento penitenziario introducendo nel nostro sistema un modello di intervento che mette al centro la vittima di reato, promuovendo percorsi di riparazione del reo nei confronti di chi ha subito il reato).

È opportuno ricordare che, sempre in attuazione della delega di cui ai commi 82 e 85 dell'articolo 1 della legge n. 103 del 2017, è stato trasmesso alle Camere, nel corso della passata legislatura, l'AG 501, il quale modifica l'ordinamento penitenziario intervenendo, anche al fine di contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario, in particolare sulla disciplina delle misure alternative alla detenzione. Sul suddetto schema di decreto si sono espresse le competenti Commissioni parlamentari. Il Governo, non essendosi conformato ai pareri espressi ha quindi approvato, in secondo esame preliminare, lo [scorso 16 marzo](#), il provvedimento, il quale è stato nuovamente trasmesso alle Camere (si veda l' [AG 17](#) - XVIII legislatura).

Più specificatamente in materia di corruzione il PNR segnala l'approvazione delle seguenti leggi:

- la legge 30 novembre 2017 n. 179 sul *whistleblowing* che integra la disciplina relativa alla tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti, introducendo forme di tutela anche per i lavoratori del settore privato;
- la legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. Tra le misure introdotte oltre ad un potenziamento del ruolo dell'ANAC, rientrano l'estensione dei possibili destinatari di misure di prevenzione, ricomprendendo anche chi commette reati contro la PA, una maggiore tempestività nell'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali e l'introduzione, in caso di pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, di un controllo giudiziario delle aziende. In proposito è opportuno segnalare che nel corso della riunione dello scorso 26 aprile il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, un regolamento che adegua la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) alle nuove previsioni introdotte dalla citata legge n. 161, che ne hanno fortemente potenziato la struttura, con la creazione del Comitato consultivo d'indirizzo e l'ampliamento della dotazione organica di personale

(passata da 30 a 200 unità). Inoltre, in attuazione di quanto previsto dai commi 611 e 612 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), ha predisposto la "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata", con l'obiettivo generale di utilizzare i beni sequestrati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione, con risorse nazionali ed europee. Definita la componente strategica, dopo che la Strategia sarà approvata dal CIPE, si passerà alla fase operativa, attraverso uno stretto coordinamento tra le Amministrazioni interessate. E' opportuno ricordare che in attuazione della legge n. 161 sono stati approvati, in sede di esame preliminare, due distinti schemi di decreto legislativo, rispettivamente in materia di incompatibilità degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori, dei curatori fallimentari e degli altri organi delle procedure concorsuali (AG 13) e di tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate (AG 14). I provvedimenti in questione sono stati trasmessi alle Camere e risultano attualmente all'esame delle Commissioni speciali per l'esame degli atti del Governo di Camera e Senato.

Infine, sempre in materia penale, la legge di bilancio 2018 ha aumentato la dotazione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati internazionali violenti, prevedendo interventi anche a favore degli orfani di madre per omicidio a seguito di *stalking* o violenza sessuale.

3.5.2. Pubblica amministrazione e semplificazioni

Nella **raccomandazione n. 2** indirizzata all'Italia dal Consiglio europeo l'11 luglio 2017 (CSRs 2017) si invita il Governo italiano a «**completare la riforma del pubblico impiego ed a migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche**».

In merito all'attuazione delle politiche adottate per dare seguito a tali indirizzi, nella [Relazione relativa all'Italia del 7 marzo 2018](#) (*Country Report*), la Commissione europea riconosce che nel 2017 sono proseguiti gli sforzi di riforma della pubblica amministrazione, ma rileva – come già

nel *Country Report* del 2017 e del 2016 – che, nonostante il cammino di modernizzazione intrapreso, «il funzionamento della pubblica amministrazione e la gestione del pubblico impiego sono tuttora meno efficienti di quelli di altri Paesi comparabili. La gestione e la razionalizzazione delle imprese pubbliche continuano a porre delle difficoltà».

Nonostante alcuni miglioramenti⁶⁹, la Commissione richiama in particolare:

- la scarsa attrattività del settore pubblico italiano per i lavoratori altamente qualificati;
- i rendimenti delle competenze degli impiegati pubblici, che risultano più bassi rispetto a quelli dei settori privati comparabili e comunque al di sotto della media dei Paesi comparabili;
- un processo di selezione del personale della PA inefficiente, centrato più sulle conoscenze che sulle capacità;
- la insoddisfacente reattività delle amministrazioni rispetto alle esigenze delle imprese;
- i disequilibri regionali sotto il profilo dell'efficienza amministrativa.

Pertanto, la Commissione europea sottolinea nuovamente come il miglioramento della *performance* dell'amministrazione italiana sia legato soprattutto ad un miglioramento nella **gestione del pubblico impiego**.

In merito, la Commissione riconosce che i decreti legislativi di riforma del pubblico impiego, adottati nel 2017, vanno nella giusta direzione, ma che «la sua attuazione potrebbe rivelarsi difficile, in quanto comporta il cambiamento di prassi stabilite a tutti i livelli».

In proposito, nel DEF 2018 il Governo, alla sezione del **PNR 2018** (paragrafo II.6) descrive quali sono stati i principali ambiti di azione e i risultati raggiunti nell'ultimo anno di legislatura in risposta agli interventi di **efficientamento della pubblica amministrazione** sollecitati dall'Unione europea.

Per quanto concerne **l'impatto macroeconomico delle riforme in materia di pubblica amministrazione e semplificazioni**, l'Esecutivo conferma (rispetto ai dati già diffusi nel 2015) di stimare un incremento del PIL, rispetto allo scenario di base, pari allo 0,5 per cento dopo cinque anni e allo 0,8 dopo dieci anni dall'introduzione delle riforme. Nel lungo periodo l'effetto complessivo stimato sul prodotto è dell'1,2 per cento.

⁶⁹ Per quanto riguarda la situazione dell'Italia, l'indicatore di efficienza della funzione pubblica, che rispecchia la percezione della qualità dei servizi pubblici e la capacità della pubblica amministrazione, è passata da 0,45 a 0,52, mentre è superiore a 1 per gli altri grandi Paesi europei.

Lo stato di attuazione della riforma della P.A.

Per quanto riguarda la **legge delega di riforma della pubblica amministrazione** (legge n. 124 del 2015), il Governo ricorda che dopo la presentazione del PNR 2017, è stata **completata l'attuazione** delle deleghe primarie previste dalla legge, mediante l'approvazione di ulteriori cinque decreti legislativi che prevedono:

- la **riforma del pubblico impiego**, attraverso modifiche e integrazioni al testo unico del pubblico impiego (D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75) e la riforma delle norme in materia di **valutazione dei dipendenti pubblici** (D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74), che sono descritte più diffusamente, *infra*, nel paragrafo dedicato;
- la revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera del personale delle **Forze di Polizia** (D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95);

REVISIONE DEI RUOLI DEL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA

La revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia (Polizia di Stato; Arma dei carabinieri; Corpo della Guardia di finanza; Corpo di polizia penitenziaria) disposta con l'adozione del D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 95 è correlata al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate attuato contestualmente D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94, adottato in attuazione della legge 244/2012 (su cui, si v. *infra*, il paragrafo sulle iniziative nel campo della difesa).

Complessivamente la riforma ha le seguenti finalità:

- l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la semplificazione dell'ordinamento, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici;
- l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;
- l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali; l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità

- l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
- l'adeguamento della disciplina della dirigenza e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo.

- il riordino dell'ordinamento del personale, delle funzioni e dei compiti del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco** (D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 97);

RIORGANIZZAZIONE DEI VIGILI DEL FUOCO

Il D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 97 ha operato una ampia revisione della normativa che disciplina il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In particolare, è stato disposto un riassetto delle strutture organizzative del Corpo, è stato modificato l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale, sono state disciplinate le funzioni ed i compiti in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e incendi boschivi.

- la razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di **proprietà di autoveicoli**, motoveicoli e rimorchi mediante il **documento unico** (D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 98), sul quale si rinvia, *supra*, al capitolo dedicato ai trasporti.

Inoltre, per quanto riguarda l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 124 del 2015, tutte le norme prevedono la possibilità di emanare, **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi, **decreti legislativi integrativi e correttivi**.

Il Governo si è avvalso di tale autorizzazione legislativa innanzitutto adottando alcune modifiche ai decreti già entrati in vigore al fine di dare seguito ed applicazione alla **sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge n. 124 del 2015 nella parte in cui non prevedono l'intesa (ma solo il parere) con le regioni in ambiti in cui la competenza è di entrambi i livelli (statale e regionale).

In particolare, sono state introdotte misure integrative e correttive dei decreti delegati in materia di **società a partecipazione pubblica** (D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100), **licenziamento disciplinare** (D.Lgs. 20 luglio 2017, n. 118) e **dirigenza sanitaria** (D.Lgs. 26 luglio 2017, n. 126), di cui si dirà più diffusamente, *infra*, nei paragrafi dedicati.

Più nel dettaglio, con la [sentenza n. 251 del 2016](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega al Governo contenute nella L. n. 124 del 2015 nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, bensì quella del semplice parere. La sentenza non ha prodotto effetti diretti di caducazione di nessuno dei decreti attuativi già entrati in vigore al momento della pronuncia. Tuttavia, a seguito della stessa, per alcuni decreti, già adottati, si è posta l'**esigenza di un intervento correttivo** (licenziamenti disciplinari, dirigenza sanitaria e società a partecipazione pubblica), mentre per altri, non ancora definitivamente adottati al momento della sentenza, **la delega è scaduta** (servizi pubblici locali e dirigenza pubblica) e pertanto le relative disposizioni di riforma non sono state approvate.

Nel PNR 2018 l'Esecutivo ricorda, infine, che a dicembre 2017 sono stati approvati in via definitiva **altri tre decreti integrativi e correttivi**, concernenti:

- le **funzioni di polizia** e l'assorbimento del **Corpo forestale dello Stato**, oggetto di razionalizzazione con il D.Lgs. n. 177 del 2016, al quale il successivo D.Lgs. 12 dicembre 2017, n. 228 ha apportato le modifiche necessarie in relazione alle esigenze emerse nel primo periodo successivo all'entrata in vigore della riforma;
- il **Codice dell'amministrazione digitale**, già riformato in attuazione della delega con il D.Lgs. n. 179 del 2016, che è stato ulteriormente modificato in alcune sue parti al fine di accelerare l'attuazione dell'agenda digitale europea (D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 217);
- la disciplina del sistema delle **autorità portuali**, oggetto di ampia riforma ad opera del D.Lgs. n. 169 del 2016, modificato ed integrato con D.Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232.

Attualmente, i termini per l'esercizio della **delega per i decreti legislativi integrativi e correttivi** risultano ancora "aperti" con riferimento ai seguenti decreti legislativi:

- D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, che reca il Codice di giustizia contabile (entrata in vigore: 7 ottobre 2016 – termine per l'esercizio della delega "correttiva": **7 ottobre 2018**);
- D.Lgs. 25 maggio 2017 n. 74, in materia di valutazione della *performance* (entrata in vigore: 22 giugno 2017 – termine per l'esercizio della delega "correttiva": **22 giugno 2018**);
- D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, in materia di modifiche al testo unico del pubblico impiego (entrata in vigore: 22 giugno 2017 – termine per l'esercizio della delega "correttiva": **22 giugno 2018**);

- D.Lgs. 29 maggio 2017 n. 95, in materia di riordino delle forze di polizia (entrata in vigore: 7 luglio 2017– termine per l’esercizio della delega “correttiva”: **7 luglio 2018**);
- D.Lgs. 29 maggio 2017 n. 97, in materia di ordinamento dei Vigili del fuoco (entrata in vigore: 8 luglio 2017– termine per l’esercizio della delega “correttiva”: **8 luglio 2018**);
- D.Lgs. 29 maggio 2017 n. 98, in materia di documento unico di circolazione (entrata in vigore: 24 luglio 2017, fatta eccezione per l’articolo 5, commi 1 e 2, che entra in vigore il 1° gennaio 2019 – termine per l’esercizio della delega “correttiva”: **24 luglio 2018** e, con riferimento al solo articolo 5, commi 1 e 2, **1° gennaio 2020**).

Riforma del pubblico impiego

Con il **D.Lgs. n. 75/2017** è stato riformato il pubblico impiego, attraverso una revisione della disciplina generale della materia.

Tale decreto ha sostanzialmente **modificato il D.Lgs. n. 165/2001 (Testo Unico sul pubblico impiego)** sotto vari aspetti, prevedendo, tra l’altro:

- l’introduzione del Piano triennale dei fabbisogni, in particolare collegando, fermi restando i limiti di spesa, l’organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché dei rapporti di lavoro, non più alla dotazione organica, ma al suddetto Piano;
- una revisione delle disposizioni relative all’azione disciplinare finalizzata a garantire l’effettività del procedimento disciplinare, in particolare disponendo che i vizi dello stesso non determinano la decadenza dell’azione disciplinare (né l’invalidità degli atti e della sanzione irrogata (purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente));
- un’integrazione dell’elenco dei casi nei quali si applica, comunque, la sanzione del licenziamento disciplinare, includendovi le ipotesi di gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento, il mancato esercizio o la decadenza dell’azione disciplinare dovuta all’omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare, lo scarso rendimento del dipendente (a determinate condizioni), nonché la reiterata valutazione negativa della performance dello stesso. In materia di licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici, si ricorda che significative modifiche erano già state introdotte con il D.Lgs. 116/2016 (vedi infra), anch’esso adottato in attuazione della richiamata legge di riforma della PA n. 124/2015;

- nell’ambito dei sistemi di reclutamento, l’introduzione di nuovi meccanismi che tengano conto di precedenti esperienze professionali con la PA (anche di rapporti di lavoro flessibile);
- la possibilità di svolgere procedure concorsuali centralizzate, valide anche per le Regioni, gestite dal Dipartimento per la Funzione Pubblica;
- alcune specificazioni in merito alla disciplina delle forme di lavoro flessibile nella PA;
- apposite misure a sostegno della disabilità, attraverso, tra l’altro, l’istituzione della Consulta Nazionale per l’integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità e l’individuazione del responsabile dei relativi processi di inserimento;
- la definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa;
- l’attribuzione in via esclusiva all’INPS delle funzioni di accertamento medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia;
- la razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione;
- l’introduzione dell’obbligo per le PA di comunicare, entro venti giorni, all’Ispettorato per la funzione pubblica l’avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari e il relativo esito perché se ne parla in un passaggio successivo.

In merito alla predetta riforma del pubblico impiego, nella **Relazione relativa all'Italia del 2018** (*Country Report*), la Commissione europea rileva come la relativa attuazione potrà presentare degli elementi di criticità. Pur sottolineando, infatti, che la riforma va nella giusta direzione anche per quanto riguarda l’assunzione dei dipendenti pubblici, la Commissione evidenzia, tuttavia, come il sistema continui a “dipendere eccessivamente da concorsi di assunzione basati sulle conoscenze anziché sulla valutazione delle competenze/abilità”. A tale proposito, la stessa Commissione ricorda che il Dipartimento della funzione pubblica sta attualmente operando una revisione della disciplina generale in materia di concorsi proprio al fine di introdurre ulteriori elementi incentrati sulle competenze⁷⁰.

Per completezza, si ricorda che, prima della citata riforma del pubblico impiego, il D.Lgs. n. 116/2016, anch’esso adottato in attuazione della legge delega n. 124/2015, era già intervenuto in materia di **licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici**. Più nel dettaglio:

- ha ampliato la portata della fattispecie disciplinare relativa alla falsa attestazione della presenza in servizio, al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta;

⁷⁰ Documento dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all’Italia 2018, pag. 56.

- ha specificato che costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro

Il richiamato D.Lgs. n. 116/2016 è stato oggetto di un intervento correttivo ad opera del D.Lgs. n. 118/2017, che ha dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016. Il **D.Lgs. n. 118/2017**, in particolare, ha modificato le premesse del decreto legislativo n. 116/2016 al fine di inserire l'espresso riferimento all'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che è stata raggiunta nella seduta della Conferenza Stato-regioni del 17 marzo 2017. Per completezza, si segnala che il medesimo D.Lgs. n. 118/2017 ha apportato anche ulteriori correzioni. In particolare, ha previsto l'ampliamento:

- (da 15) a 20 giorni del termine, decorrente dall'avvio del procedimento disciplinare, entro il quale deve essere fatta la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei Conti;
- (da 120) a 150 giorni del termine, decorrente dal momento in cui la denuncia perviene alla Corte dei Conti, entro il quale la Corte medesima, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti, può esercitare l'azione di responsabilità per danno di immagine nei confronti del dipendente.

Sempre in materia di pubblico impiego, l'Esecutivo ricorda nel PNR che la **legge di bilancio per il 2018** ha provveduto a determinare gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato per la **contrattazione collettiva** nazionale e per i **miglioramenti economici** del personale in regime di diritto pubblico, integrando lo stanziamento già previsto a legislazione vigente di 1.650 milioni di euro a decorrere dal 2018.

Tali somme corrispondono ad incrementi retributivi pari al 3,48 per cento per il 2018 (assumendo come termine di raffronto l'ammontare retributivo dato dal trattamento economico principale ed accessorio per il 2015, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale).

Nella percentuale sopra ricordata per il 2018 ricade, pertanto, l'attribuzione di **aumenti medi mensili** di circa 85 euro lordi previsti per il nuovo comparto Funzioni centrali dal CCNL 2016-2018 sottoscritto il 12 febbraio 2018 e per il comparto Istruzione e Ricerca dal CCNL 2016-2018 sottoscritto il 19 aprile 2018.

Inoltre, la richiamata legge di bilancio per il 2018 ha istituito un apposito **Fondo per l'innovazione sociale**, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, finalizzato all'effettuazione di "studi di fattibilità e sviluppo di capacità delle pubbliche amministrazioni sulla base dei risultati conseguibili". Scopo indicato è quello di favorire e potenziare l'innovazione sociale secondo gli standard europei. Gli interventi finanziati debbono avere una durata non superiore ad un anno.

Nell'ottica del miglioramento dell'efficienza della PA, il Governo segnala infine l'emanazione della **Direttiva** del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3 del 2017 **sul lavoro agile nella PA**, in attuazione di quanto previsto dalla richiamata legge di riforma n. 124/2015 in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. In particolare, si prevedono misure di natura organizzativa (rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro; telelavoro; forme di *co-working* e *smart-working*) di cui possa avvalersi, entro tre anni, almeno il 10 per cento dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta.

Razionalizzazione delle società partecipate pubbliche

Per quanto riguarda le **partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche**, come accennato, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale (v. *supra*), a giugno 2017 è stato approvato il D.Lgs. n. 100/2017, **correttivo** del Testo Unico delle società a partecipazione pubblica emanato l'anno precedente (decreto legislativo n. 175/2016).

Il Documento ha ricordato che il decreto correttivo ha:

- i) posticipato i termini per l'identificazione del personale in esubero e per la ricognizione - in funzione della revisione straordinaria - delle partecipazioni possedute;
- ii) introdotto nuove regole sia per la scelta dell'organo amministrativo (le società possono scegliere se adottare un organo collegiale invece che monocratico), sia per la definizione della produzione delle società *in house*;
- iii) riconosciuto l'ammissibilità di partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale la produzione di energia da fonti rinnovabili, autorizzando inoltre le Università a costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche;
- iv) introdotto una deroga per cui i Presidenti di Regione, con delibera motivata dall'interesse pubblico, possono prevedere l'esclusione totale o parziale di società a partecipazione regionale dal decreto.

Il MEF ha svolto una **ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute dalle amministrazioni pubbliche**, che si è conclusa a novembre 2017.

La direzione VIII del MEF, responsabile del controllo dell'attuazione del Testo Unico, ha reso disponibile fino al 31 ottobre 2017 (fermo restando l'obbligo per le Amministrazioni di adottare i provvedimenti motivati di ricognizione entro il termine del **30 settembre 2017** previsto dalla articolo 24 del T.U.) un [applicativo](#) per la comunicazione dell'esito della ricognizione in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette detenute al 23 settembre 2016

da parte delle amministrazioni pubbliche. Tale ricognizione si è conclusa il 10 novembre 2017. Secondo una prima analisi dei dati, le società a partecipazione diretta delle amministrazioni sono 4.701 e, secondo il Governo (per approfondimenti si veda il relativo [comunicato stampa](#)), **circa una su tre** di queste **sarà interessata da interventi di dismissione**. Nello specifico, il Governo evidenzia che:

- di 2.558 società in cui gli enti possiedono, singolarmente o nel loro complesso, la maggioranza del capitale, 747 sono le società interessate da procedure di dismissione e 118 le società oggetto di procedure di fusione;
- di 2.143 società in cui gli enti, nel loro complesso, non detengono la maggioranza del capitale, 785 sono le società da cui gli enti intendono uscire dalla compagine azionaria.

Il PNR precisa che, anche attraverso il supporto di un software dedicato, la Struttura di Monitoraggio del MEF verificherà la **rispondenza dei piani di razionalizzazione presentati dalle amministrazioni ai criteri definiti nel Testo Unico**, monitorando parallelamente anche l'attuazione delle misure di razionalizzazione previste nei piani di revisione straordinaria quali alienazione, fusione e messa in liquidazione della società.

Le semplificazioni

Con riferimento alle attività di semplificazione, il programma nazionale di riforma richiama in primo luogo l'approvazione, nel novembre 2017, del **rapporto di monitoraggio sull'agenda per la semplificazione 2015-2017**.

In proposito, si ricorda che l'agenda è stata adottata ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 e contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione.

L'Agenda prevede trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale, il welfare e la salute, il fisco, l'edilizia, l'impresa.

La norma individua anche la Commissione parlamentare bicamerale per la semplificazione come "interlocutrice" istituzionale della Commissione, con l'obbligo di riferire sullo stato di attuazione dell'Agenda entro il 30 aprile di ciascun anno.

In particolare il rapporto di monitoraggio evidenzia che il 96 per cento delle azioni previste dall'Agenda è stato attuato nei tempi previsti.

Si ricorda che nell'ultima audizione del rappresentante del Governo sullo stato di attuazione dell'Agenda di fronte alla Commissione parlamentare per la semplificazione (18 maggio 2017) era stato indicato un tasso di attuazione nei tempi previsti del 95 per cento.

Al riguardo, il programma nazionale di riforma indica in particolare i seguenti provvedimenti attuativi dell'Agenda e ricompresi nel rapporto di monitoraggio:

- gli accordi raggiunti il 4 maggio e il 6 luglio 2017 in sede di Conferenza unificata sulla **modulistica unificata e semplificata** per le attività commerciali, artigianali ed edilizie (il rapporto specifica che si tratta dei moduli unificati per attività quali bar, ristoranti, attività di acconciatore e/o estetista, panifici, tintolavanderie);
- la predisposizione di **istruzioni** per le nuove disposizioni in materia di **Conferenza dei servizi** e **SCIA** (segnalazione certificata di inizio attività; il riferimento è, per la Conferenza dei servizi, al decreto legislativo n. 127 del 2016 e, per la SCIA ai decreti legislativi n. 126 e n. 222 del 2016, tutti attuativi delle deleghe di riforma della pubblica amministrazione previste dalla legge n. 124 del 2015, cd. "riforma Madia");
- l'adozione del regolamento che individua gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e sottoposti a **procedura autorizzatoria semplificata** (il riferimento è al D.P.R. n. 31 del 2017 che esonera dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica particolari categorie di interventi, permettendo quindi che determinati interventi siano soggetti a "SCIA non condizionata", senza cioè necessità di acquisire atti di assenso in sede di conferenza dei servizi, anche in zone vincolate; il D.P.R. prevede inoltre per ulteriori interventi una procedura più snella e semplificata).

Come ulteriori sviluppi rispetto al rapporto di monitoraggio di novembre 2017 il programma nazionale di riforma indica:

- l'accordo in sede di Conferenza unificata del 22 febbraio 2018 che ha adottato ulteriori **moduli unificati** e semplificati relativi alle **attività produttive** (il programma nazionale di riforma non esplicita a quali attività si faccia riferimento ma si tratta di quelle di commercio all'ingrosso, facchinaggio, imprese di pulizia e agenzie di affari di competenza del Comune);
- il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti relativo al cd. **glossario unico dell'edilizia**; il decreto contiene l'elenco delle opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera (senza alcun titolo abilitativo, ferme restando però le prescrizioni degli strumenti urbanistici e le normative di settore, in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica e alla tutela dal rischio idrogeologico e quelle contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio); il riferimento, non esplicito nel

testo, è al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 2 marzo 2018, attuativo del già ricordato decreto legislativo n. 222 del 2016; tra le opere realizzabili nel regime “libero” sopra richiamato merita segnalare l’installazione degli impianti di condizionamento;

- la realizzazione del **sito impresa.italia.it** attraverso il quale gli imprenditori potranno accedere senza oneri alle informazioni e ai documenti ufficiali della propria impresa.

Nel rapporto di monitoraggio vengono invece indicate come non ancora attuate:

- l’accesso *on line* ai referti sanitari;
- la messa a regime dell’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR; vale a dire un’unica anagrafe chiamata a sostituire le circa 8.000 anagrafi comunali, per integrare le informazioni relative al “domicilio digitale” dei cittadini e consentire il “censimento permanente”);
- la messa a regime del “bollo digitale” (cioè le marche da bollo digitali).

Il programma nazionale di riforma si sofferma poi sull’accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata nel dicembre 2017 per **l’aggiornamento 2018-2020 dell’Agenda per la semplificazione**. L’aggiornamento si pone l’obiettivo di:

- sviluppare ulteriormente la semplificazione e la standardizzazione delle procedure e della modulistica, nonché l’attività degli sportelli unici;
- porre in essere nuovi interventi di semplificazione e correggere quelli già adottati, anche attraverso la misurazione degli oneri burocratici e la consultazione dei soggetti interessati (*stakeholder*).

Sono in particolare previsti interventi nei settori dell’edilizia e dell’impresa. Tra le altre cose, l’aggiornamento prevede la creazione di una “rete di semplificatori” e la sperimentazione di forme di tutoraggio tra amministrazioni; una verifica sistematica del funzionamento degli sportelli unici delle attività produttive (SUAP); l’incentivazione di interventi di “rigenerazione” urbana e territoriale; la riduzione del cd. *gold-plating* (vale a dire della prassi di introdurre, in sede di recepimento della normativa dell’Unione europea, ulteriori adempimenti non previsti da tale normativa).

In proposito, merita segnalare che l’articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 non fa riferimento ad aggiornamenti dell’agenda per la semplificazione. Conseguentemente, sugli aggiornamenti il Governo non è tenuto a riferire alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Nell’ambito dei processi di semplificazione, l’Esecutivo ricorda altresì l’approvazione a maggio 2017 del [Piano triennale per l’informatica nella](#)

[PA 2017-2019](#), che stabilisce l'indirizzo strategico ed economico per la trasformazione digitale della PA, indicando alle amministrazioni centrali e locali gli obiettivi comuni in base ai quali pianificare rispettive attività ed investimenti.

L'obiettivo del Piano, che declina operativamente quanto previsto dall'Agenda Digitale italiana, è quello di razionalizzare e riqualificare la spesa ICT delle amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese e degli strumenti messi a disposizione degli operatori della PA.

In tale ambito, il Governo riferisce dello stato di **avanzamento del Sistema pubblico per l'identità digitale – SPID**, ossia nella diffusione nel sistema di autenticazione che permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica Identità Digitale. Secondo i [dati ufficiali](#), sono 4.000 le amministrazioni che hanno aderito, 8 i gestori di identità digitale attivi e 2,4 milioni le identità SPID erogate.

In tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione e dei servizi resi a cittadini e imprese, può valere ricordare come il Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) abbia ricevuto un significativo aggiornamento, a seguito della delega recata dalla legge n. 124 del 2015 (articolo 1, comma 1).

Già il titolo di quell'articolo della legge-delega - *Carta della cittadinanza digitale* - indica la falsariga lungo cui ha inteso muovere una riscrittura del Codice del 2005 volta ad assicurare agli utenti una "identità digitale" così come a rimuovere alcune persistenti disfunzionalità (quali la molteplicità di *password* di accesso o la talora insufficiente interoperabilità dei sistemi informatici delle diverse amministrazioni).

La delega è stata attuata mediante il decreto legislativo n. 179 del 2016, che ha inciso sia sull'organizzazione della p.a. digitale sia sull'accesso dell'utenza ai servizi.

Disposizioni successive, integrative e correttive, sono state rese con dal decreto legislativo n. 217 del 2017. Esso ha previsto il 'decentramento' presso l'Agenzia per l'Italia digitale (di seguito AgID) della determinazione non più di regole tecniche bensì di linee guida, attuative di molteplici previsioni del Codice aventi carattere tecnico-operativo (così rese più flessibili). Presso l'AgID sono state inoltre collocati la funzione e l'ufficio del difensore civico digitale (ed è stato previsto un carattere vincolante del parere dell'AgID sugli elementi essenziali delle procedure di gara bandite da Consip e dai soggetti aggregatori, concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati e definiti di carattere strategico). Delle altre previsioni, possono qui ricordarsi, a titolo esemplificativo, quelle relative ad una piattaforma nazionale di *governance* della trasformazione digitale; una rimodulazione definitoria e circa l'ambito

applicativo (in ordine alle amministrazioni soggette agli obblighi del Codice); l'accentuazione del carattere di 'Carta della cittadinanza digitale' del Codice; la formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali, ai fini degli effetti giuridici e probatori secondo legge.

3.5.3. Concorrenza

Nel richiamare le Raccomandazioni formulate nei confronti dell'Italia dal Consiglio europeo nel mese di luglio 2017, circa le ulteriori riforme e iniziative di politica economica da intraprendere, ed in particolare, la necessità di **adottare la legge sulla concorrenza e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza stessa** (CSR 2), l'Esecutivo, nel PNR 2018, indica le misure intraprese all'indomani ed in risposta alle raccomandazioni stesse.

Nell'impatto macroeconomico delle riforme sono considerate anche le **misure in materia di concorrenza**. A tali misure è ascritto – come nel DEF 2017 - un impatto migliorativo sul PIL pari a **0,2 percento** nei cinque anni e all'**1 percento nel lungo periodo**.

Il DEF 2018, rispetto a quello adottato ad aprile scorso, registra comunque l'**adozione della legge annuale sulla concorrenza** (legge n. 124 del 4 agosto 2017), a conclusione di un lungo *iter* procedurale avviatosi a giugno 2015.

La legge interviene sulle seguenti aree: assicurazioni; comunicazioni e poste; energia e ambiente; banche; professioni e farmacie; turismo, cultura e servizi di trasporto. Viene in particolare introdotta una delega al Governo per riformare la disciplina del trasporto pubblico non di linea (**taxi e ncc**), materia già oggetto di un atto di segnalazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) del giugno 2015.

L'Unione Europea, nella Raccomandazione 2 indirizzata all'Italia a luglio scorso, aveva evidenziato l'importanza non solo di **adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza** rimasta in sospeso, ma anche di **rimuovere le rimanenti restrizioni** alla concorrenza.

In proposito, il Governo, nel PNR 2018, evidenzia che, oltre alla Legge annuale per il mercato e la concorrenza, altri provvedimenti hanno inciso sulla regolazione di diversi settori, richiamando in particolare i provvedimenti adottati nel settore dei trasporti, degli ordini professionali sanitari, e le modifiche alla disciplina dell'esercizio dei poteri speciali del Governo sulla *governance* di società considerate strategiche per il comparto

della sicurezza, della difesa, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (cd. *Golden Power*)

Si ricorda in proposito che il decreto-legge n. 148 del 2017 ha modificato ed esteso la disciplina dell'esercizio dei poteri speciali del Governo in ordine alla *governance* di società considerate strategiche. Il provvedimento ha **ampliato l'esercizio dei poteri speciali**, applicabili nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, anche **al settore della cd. alta intensità tecnologica**.

3.5.4. Difesa e sicurezza internazionale

Nella sezione I del Documento di economia e finanze, **programma di stabilità per l'Italia**, il Governo dà conto di una serie di iniziative intraprese nel corso del 2017 nel campo della Difesa e sicurezza internazionale.

Nel dettaglio sono state previste risorse per:

- il finanziamento del **fondo per le missioni internazionali** di cui all'articolo 4 della legge n.145 del 2016, relativamente all'anno 2018 (stanziamento pari a **900 milioni** disposto nella **Sezione II** della legge n. 145 del 2016):

L'articolo 4 della legge n. 145 del 2016 ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio, ovvero da appositi provvedimenti legislativi (comma 1), ed è ripartito da un apposito DPCM sottoposto al parere delle competenti commissioni parlamentari..

Lo schema di decreto di ripartizione delle risorse per i primi nove mesi del 2018 (A.G. 523), presentato alla Camere nel corso dello scioglimento della XVII legislatura, non è stato esaminato dalle competenti commissioni parlamentari. Il provvedimento è stato pertanto adottato dal Governo una volta scaduti i termini previsti dal comma 2 dell'articolo 4 della L. 145/2016.

Più in generale, si ricorda che lo scorso 28 dicembre il Governo ha trasmesso alle Camere la Delibera del Consiglio dei ministri concernente la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Tale delibera consta di due allegati, la Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, anche ai fini della loro proroga per l'anno 2018 (Doc. CCL-bis, n. 1) e la Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali da avviare nell'anno 2018, (Doc. CCL, n. 3). Le proroghe e le nuove missioni **sono riferite al periodo 1° gennaio 2018 - 30 settembre 2018**, salvo talune missioni autorizzate per

l'intero anno 2018. Secondo quanto previsto dalla nuova disciplina stabilita dalla “legge quadro sulle missioni internazionali” (legge n. 145 del 2016) con le risoluzioni approvate dal Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 93 e Doc. XXIV, n. 94) e dalla Camera dei Deputati (risoluzione n. [6-00382](#)) rispettivamente il 15 e il 17 gennaio 2018 è stata autorizzata la partecipazione alle missioni e alle attività previste nella predetta deliberazione.

- la **proroga**, fino al **31 dicembre 2019** e **limitatamente a 7.050 unità**, dell'operatività del piano di impiego concernente l'utilizzo di un contingente di personale militare appartenente alle **Forze armate** in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia (comma 688 dell'articolo 1 della legge n. 205 del 2017, legge di bilancio 2018) .

Per quanto concerne la quantificazione degli oneri relativi all'impiego del richiamato contingente la legge di bilancio per il 2018 ha autorizzato la spesa di 123 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 con specifica destinazione di euro 120.536.797 per il personale delle forze armate utilizzato nel piano di impiego operativo (comma 74 dell'articolo 24 del decreto legge n. 78 del 2009) e 2.463.203 per il personale delle **forze di polizia** che concorrono, unitamente alle Forze armate, nel controllo del territorio (comma 75 dell'articolo 24 del decreto legge n. 78 del 2009).

Sempre nella sezione I del DEF viene ricordato come nel corso del 2017 si sia provveduto ad assegnare le risorse del Fondo investimenti, istituito dal comma 140 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per l'anno 2017).

Con riferimento alla quota parte destinata alla Difesa, nel corso dell'esame parlamentare dello schema di riparto delle risorse del richiamato fondo (A.G. 421), è risultato che alla Difesa sono destinati 49,5 milioni nel 2017, 199,7 milioni nel 2018 e 251,4 milioni nel 2019.

Il comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017), ha previsto l'istituzione di un Fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 7555), per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa. A tali finalità sono stati destinati oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale venticinquennale. La legge di bilancio per il 2018 ha rifinanziato il Fondo investimenti per oltre 36 miliardi dal 2018 al 2033.

In relazione all'impiego delle risorse assegnate alla Difesa, si segnala che nel febbraio 2018 il Governo ha presentato alle Camere la richiesta di parere n. 2 del 2018, attualmente all'esame delle Commissioni speciali della Camera e del Senato, concernente l'approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2017, relativo all'acquisizione, comprensiva del relativo sostegno logistico, di aeromobili a pilotaggio remoto della categoria MALE (*Medium Altitude Long*

Endurance). Al riguardo si prevede che parte delle risorse del Fondo istituito dal comma 140 della legge n. 232 del 2016 vengano destinate al parziale finanziamento del richiamato programma.

Per quanto concerne, invece, le misure riguardanti il comparto della Difesa contenute nella sezione III del Documento di economia e finanze (PNR 2018), il Governo sottolinea come in attuazione di alcune iniziative preannunciate nel "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa 2015" sia stato presentato un apposito disegno di legge governativo di riorganizzazione dei vertici del Ministero della Difesa e delle relative strutture (A.S.2728).

Il provvedimento, il cui *iter* non è giunto a conclusione nel corso della XVII legislatura, prevedeva una serie di misure volte ad avviare una articolata opera di riorganizzazione riguardante, in particolare, quattro aree di intervento (modello operativo, *governance*, politica del personale, politica industriale).

Preceduto nel giugno 2014 dalle "Linee Guida per l'elaborazione del Libro Bianco per la Difesa e della strategia evolutiva delle Forze Armate sull'orizzonte dei prossimi 15 anni", il testo definitivo del "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa" è stato illustrato al Consiglio Supremo di difesa il 21 aprile 2015 e successivamente presentato dalla Ministra della Difesa Pinotti alle Commissioni riunite III e IV della Camera e del Senato nel corso della seduta del 14 maggio 2015.

Si tratta del quarto in ordine cronologico dopo i libri bianchi della Difesa adottati nel 1977, 1985 e 2002.

Il Libro Bianco, dopo una descrizione del quadro strategico nella regione euro-atlantica, euro-mediterranea e globale, individua l'interesse nazionale e gli obiettivi da perseguire in una Nazione più sicura; una regione euro-atlantica più sicura; una regione euro-mediterranea più sicura; un sistema globale più stabile e più sicuro. Prefigura poi una strategia di medio termine per perseguire questi obiettivi che comporta innovazioni significative sia a livello organizzativo che di risorse umane. Vengono quindi esplicitati elementi di guida per la definizione dei ruoli, delle modalità operative e qualitative delle Forze Armate che consentano il miglior perseguimento di quegli obiettivi, temperandone le dimensioni quantitative, qualitative e capacitive: a livello quantitativo, lo Strumento militare resta invariato rispetto alla vigente normativa che ha già ridimensionato le Forze Armate (150.000 uomini complessivi); la dimensione qualitativa viene privilegiata e quella delle capacità viene valorizzata da una più efficace struttura di *governance* e dalla accresciuta unitarietà e sinergia tra le Forze Armate.

Parallelamente all'avvio delle iniziative prospettate nel Libro bianco, il Governo dà conto dell'avvenuta adozione dei decreti legislativi nn. 94 e 95 del 2017 recanti, rispettivamente, disposizioni in materia di **riordino** dei

ruoli e delle carriere del personale **delle Forze armate** e disposizioni in materia di revisione dei **ruoli delle Forze di polizia**.

Al riguardo, con riferimento al primo di questi due provvedimenti il Governo osserva come si sia “tenuto conto delle effettive crescenti competenze e responsabilità del personale militare in un’ottica di equi ordinazione con le Forze di Polizia”.

In particolare, osserva il Governo i contenuti dei richiamati decreti legislativi sono strettamente coordinati proprio in funzione del principio di equiordinazione richiamato più volte dalla Corte costituzionale già negli anni novanta, alla luce del quale va assicurata, “nel rispetto delle ineludibili peculiarità, l’armonia del trattamento giuridico ed economico delle diverse componenti dei Comparti Difesa e Sicurezza”.

Proprio in considerazione della necessità di “scongiurare un inevitabile disallineamento in violazione del predetto principio di equiordinazione” il Governo sottolinea, inoltre, la necessità di provvedere all’adozione di una legge delega che consenta l’adozione di decreti legislativi correttivi anche al decreto legislativo n. 94 (riordino delle Forze armate), analogamente a quanto già previsto per il decreto legislativo n. 95, concernente la revisione dei ruoli delle Forze di polizia.

Il provvedimento di riordino dei ruoli delle forze armate (D.Lgs. 94/2017), adottato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 244 del 2012, ha carattere trasversale e riguarda tutti i ruoli del personale militare. Le disposizioni in esso contenute incidono sul reclutamento, avanzamento, formazione, compiti, responsabilità e sui trattamenti economici connessi agli accresciuti impegni.

Più nel dettaglio e in estrema sintesi per i **marescialli** sono previsti:

- il riconoscimento della carriera a sviluppo direttivo;
- il conseguimento della laurea;
- nuove e maggiori funzioni e responsabilità;
- il grado apicale di luogotenente e ulteriore qualifica di Primo Luogotenete.

Per i **sergenti** è prevista:

- la riduzione delle permanenze ai fini dell'avanzamento in carriera;
- la possibilità di transitare al ruolo superiore, attraverso un concorso per titoli, per coloro che rivestono il grado apicale del ruolo;
- nuove opportunità per l'accesso al ruolo degli ufficiali;
- introduzione della qualifica "speciale".

Per i **graduati** è prevista:

- la riduzione delle permanenze ai fini dell'avanzamento in carriera;
- l'introduzione di una "qualifica speciale";
- la possibilità di transitare al ruolo superiore, attraverso un concorso per titoli, per il personale di grado apicale;
- l'opportunità di accesso al ruolo degli ufficiali in forma definitiva.

Per gli **ufficiali** sono previsti:

- riconoscimento carriera a sviluppo dirigenziale;
- nuovi e maggiori funzioni, ivi compresi maggiori poteri di spesa; conseguimento del grado di maggiore a 15 anni dall'ingresso in accademia.

A sua volta il decreto legislativo 177 del 2016, nel più generale processo di razionalizzazione delle funzioni di polizia, ha disciplinato il processo di **assorbimento del Corpo forestale dello Stato** in relazione alle funzioni trasferite, nell'Arma dei Carabinieri, nella Polizia di stato, nel Corpo della Guardia di finanza, nel Corpo dei vigili del fuoco, nonché l'assegnazione di un contingente di personale al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Il decreto 177 del 2016 si inserisce nel quadro di un complessivo disegno di riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, previsto dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". L'intervento attua una parte della delega prevista dall'art. 8, comma 1, lett. a) di tale legge, nel punto in cui si prevede la razionalizzazione delle funzioni di polizia, la gestione associata dei servizi strumentali e l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra forza di polizia. Il processo di trasferimento delle funzioni e del personale del Corpo forestale dello Stato ha evidenziato l'esigenza di apportare alcuni correttivi e integrazioni per la disciplina transitoria di alcuni profili e per chiarire l'assetto di alcune funzioni trasferite. A tal fine è stato emanato il [Decreto legislativo 228/2017](#), previamente sottoposto all'esame delle competenti commissioni parlamentari. Per quanto riguarda in particolare la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato all'interno dell'Arma dei Carabinieri il decreto interviene in maniera più incisiva con riferimento alle funzioni di polizia ambientale e agroalimentare prevedendo, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'attribuzione all'Arma di tutte le funzioni, il personale, le risorse logistiche, strumentali e finanziarie. Alcune competenze sono peraltro assegnate, secondo un criterio di affinità con le rispettive attribuzioni istituzionali, al Corpo dei vigili del fuoco (lotta attiva contro gli incendi boschivi e loro spegnimento con mezzi aerei - art. 9), alla Polizia di Stato (ordine e sicurezza pubblica e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze - art. 10) e al Corpo della guardia di finanza (soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e controllo doganale in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione - art. 10). Sono altresì escluse dal trasferimento di competenze all'Arma dei carabinieri alcune attività di natura amministrativa, tra cui la rappresentanza e la tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e il raccordo con le politiche forestali regionali, cui provvederà il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

3.6. Lavoro, educazione e lotta alla povertà

3.6.1. Lavoro e occupazione

Obiettivi e raccomandazioni

Riguardo al tasso di occupazione, l'obiettivo indicato per l'Italia nell'ambito della Strategia Europa 2020 consiste nell'elevamento almeno al 67 per cento per i soggetti della fascia d'età compresa tra i 20 ed i 64 anni (obiettivo che costituisce la trasposizione per il nostro Paese del *target* generale, rappresentato dall'elevamento al 75 per cento del medesimo tasso). Riguardo in generale al mercato del lavoro, la quarta raccomandazione formulata per l'Italia, nel 2017, dal Consiglio dell'Unione europea auspica efficaci politiche attive e, in particolare, l'incentivazione del lavoro dei secondi percettori di reddito e la ridefinizione, mediante il coinvolgimento delle parti sociali, del quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere accordi collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali.

Nel 2017 il valore del suddetto tasso di occupazione per i soggetti della fascia d'età compresa tra i 20 ed i 64 anni è stato pari, in Italia, al 62,3 per cento (il valore per i soli uomini è stato pari al 72,3 per cento e per le sole donne al 52,5 per cento).

“Jobs Act” ed altri interventi adottati

Riguardo alle principali misure in materia di mercato del lavoro adottate nella scorsa legislatura, il Documento in esame fa riferimento al "nuovo contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti", "alla complessiva riforma dei contratti contenuta nel *Jobs Act*", all'introduzione dell'assegno individuale di ricollocazione.

Si ricorda che nel complesso di interventi legislativi costituenti il cosiddetto *Jobs Act* rientrano i seguenti decreti legislativi:

- il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, concernente una revisione della disciplina generale dei trattamenti di disoccupazione;
- il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante la definizione di una diversa disciplina, per i nuovi contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, della tutela dal licenziamento illegittimo. La nuova tutela è costituita (salvi i casi residui di diritto alla reintegrazione nel posto) da un'indennità commisurata all'anzianità di servizio;
- il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 80, concernente la revisione e l'aggiornamento delle misure intese a tutelare la maternità delle lavoratrici ed a sostenere le cure

parentali e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori;

- il D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, recante la revisione della disciplina delle tipologie dei contratti di lavoro e di quella in materia di attribuzione di mansioni e di variazioni delle stesse;
- il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148, recante la revisione della disciplina degli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, fondi di solidarietà bilaterali e contratti di solidarietà di tipo difensivo - la disciplina di questi ultimi è confluita, in base al medesimo decreto legislativo, nell'ambito del trattamento straordinario di integrazione salariale e dei fondi suddetti -);
- il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, recante l'istituzione di un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro, che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendone (a regime) le relative attività;
- il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, recante il riordino della disciplina in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive per il lavoro. Il decreto, tra l'altro, istituisce l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL); ad essa spettano, in via di sintesi, funzioni di coordinamento, a livello nazionale, dei servizi pubblici per l'impiego (e delle relative politiche attive per il lavoro) nonché delle politiche di attivazione dei disoccupati, di accreditamento dei servizi per l'impiego privati, di gestione diretta di alcuni programmi, di assistenza e consulenza nella gestione di alcune crisi aziendali, di determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno individuale di ricollocazione. Il medesimo D.Lgs. n. 150 ha istituito, inoltre, il patto di servizio personalizzato tra il lavoratore disoccupato ed il centro per l'impiego, patto obbligatorio ai fini del mantenimento del trattamento di disoccupazione e che è inteso alla finalità di assicurare una ricerca attiva del lavoro e la partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione;
- il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, concernente la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure e degli adempimenti (relativi al rapporto di lavoro) a carico dei cittadini e delle imprese, nonché altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità;
Il successivo D.Lgs. 24 settembre 2016, n. 185, ha recato novelle integrative e correttive per alcuni dei suddetti decreti legislativi.
Si ricorda, inoltre, che:
- l'art. 54-*bis* del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, ha introdotto il nuovo istituto del lavoro occasionale, in sostituzione dell'istituto del lavoro accessorio (abrogato, in precedenza, dal D.L. 17 marzo 2017, n. 25, convertito, senza modificazioni, dalla L. 20 aprile 2017, n. 49);
- è stata approvata una legge (L. 22 maggio 2017, n. 81) articolata in due parti, intese, rispettivamente, a ridefinire i diritti e le tutele per i rapporti di lavoro autonomo (nonché a rendere permanente l'istituto, finora transitorio, dell'indennità di disoccupazione - DIS-COLL - per i lavoratori con rapporto di

collaborazione coordinata e continuativa⁷¹) e a porre una disciplina specifica per il lavoro agile (ivi definito come una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", in cui la prestazione è contraddistinta dall'esecuzione della stessa in parte all'interno di locali aziendali ed in parte all'esterno - entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro, giornaliero e settimanale, derivanti dalla disciplina legislativa e dalla contrattazione collettiva - nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno).

Riguardo, più in particolare, all'assegno individuale di ricollocazione (introdotto, come detto, dal D.Lgs. n. 150 del 2015), si ricorda che esso può essere richiesto dai soggetti disoccupati da almeno 4 mesi e beneficiari di trattamento di disoccupazione; una fattispecie specifica di riconoscimento dell'assegno di ricollocazione in costanza di trattamento straordinario di integrazione salariale è disciplinata dall'art. 24-*bis* del D.Lgs. n. 148 del 2015.

L'assegno consiste in un importo che può essere "speso" dal soggetto presso un centro per l'impiego o un soggetto accreditato, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro. L'assegno non viene erogato all'utente, ma all'operatore suddetto.

Le modalità operative dell'istituto e la misura dell'assegno sono definite con delibera del consiglio di amministrazione dell'ANPAL, secondo i principi di cui all'art. 23 del citato D.Lgs. n. 150, e successive modificazioni. Questi ultimi prevedono, tra l'altro, che la parte prevalente dell'importo sia attribuita solo qualora venga firmato un contratto di lavoro e che l'importo sia graduato in funzione della maggiore o minore difficoltà - derivante dal profilo personale di occupabilità - del reinserimento lavorativo del disoccupato.

Riguardo al versante della formazione, il Documento ricorda tra l'altro che, come recente misura a carattere sperimentale, con la legge di bilancio per il 2018 è stato introdotto⁷² per un anno un credito d'imposta (in favore del datore di lavoro) commisurato al costo aziendale del personale dipendente per il periodo in cui esso sia impegnato in attività di formazione negli ambiti tecnologici previsti dal Piano Nazionale Impresa 4.0; il beneficio - per il quale è disposto uno stanziamento di 250 milioni di euro - è subordinato alla condizione che le attività di formazione suddette siano concordate attraverso contratti collettivi aziendali o territoriali.

⁷¹ In merito, inoltre, la legge estende l'ambito dell'indennità (con riferimento agli eventi di disoccupazione che si verificano dal 1° luglio 2017) agli assegnisti e ai dottorandi di ricerca con borsa di studio.

⁷² Cfr. l'art. 1, commi 46-56, della L. 27 dicembre 2017, n. 205.

Incentivi finanziari per l'occupazione

Riguardo agli incentivi finanziari per l'occupazione, il Documento ricorda le misure di recente predisposte e che si affiancano a quella prevista in via permanente dalla cosiddetta Legge Fornero⁷³.

Le misure recenti sono costituite, in via principale, da:

- una riduzione⁷⁴ dei contributi previdenziali, in favore dei datori di lavoro privati, con riferimento alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2018, di soggetti aventi determinati requisiti anagrafici e che non abbiano avuto (neanche con altri datori) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato⁷⁵. Il beneficio concerne le assunzioni di soggetti aventi meno di 35 anni di età, ovvero meno di 30 anni di età per le assunzioni effettuate dal 2019⁷⁶. La riduzione è applicata su base mensile, per un periodo non superiore a 36 mesi; il limite massimo dello sgravio è pari a 3.000 euro su base annua. La misura della riduzione è pari al 50 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per il medesimo rapporto, con esclusione dei premi e contributi relativi all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ovvero al 100 per cento della medesima base contributiva nelle fattispecie di assunzione (sempre a tempo indeterminato), entro sei mesi dall'acquisizione del titolo: di studenti che abbiano svolto, presso il medesimo datore di lavoro, attività di alternanza scuola-lavoro per il periodo minimo di ore ivi stabilito; di studenti che abbiano svolto, presso il medesimo datore di lavoro, periodi di "apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore" o periodi di "apprendistato in alta formazione";
- uno sgravio contributivo (cosiddetto "Incentivo Occupazione Mezzogiorno") - di durata pari a 12 mesi e fino ad un massimo di 8.060 euro su base annua - per ogni soggetto assunto, nell'anno 2018, con contratto a tempo indeterminato o di apprendistato professionalizzante e con sede di lavoro in una regione del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), a condizione che il

⁷³ Cfr. l'art. 4, commi da 8 a 11, della L. 28 giugno 2012, n. 92.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 1, commi 100-108 e 113-115, della L. 27 dicembre 2017, n. 205.

⁷⁵ Quest'ultima condizione non si applica nell'ipotesi di cui all'art. 1, comma 103, della citata L. n. 205; inoltre, i periodi di apprendistato svolti presso altri datori di lavoro - qualora non siano proseguiti in rapporto di lavoro a tempo indeterminato - non costituiscono una causa ostativa.

⁷⁶ Si ricorda che lo sgravio trova applicazione - secondo specifici criteri e limiti - per i contratti di apprendistato professionalizzante solo con riferimento all'eventuale fase (successiva all'apprendistato) di prosecuzione a tempo indeterminato del rapporto, sempre che quest'ultima inizi dopo il 31 dicembre 2017 e a condizione che il lavoratore non abbia compiuto il trentesimo anno di età alla data di inizio della prosecuzione.

lavoratore sia in stato di disoccupazione e di età compresa tra i 16 anni e i 34 anni oppure sia un soggetto (di qualsiasi età) privo di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; quest'ultima condizione è posta anche con riferimento ai lavoratori di età compresa tra i 25 ed i 34 anni, benché in alternativa alla sussistenza di altre condizioni specifiche. L'incentivo è stato disposto dal decreto direttoriale dell'ANPAL n. 2 del 2018⁷⁷ (come rettificato dal decreto direttoriale n. 81 del 2018) ed è riconosciuto nei limiti delle disponibilità stanziare. Queste ultime sono pari, provvisoriamente, a 200 milioni di euro, a valere sul Programma operativo nazionale "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" (SPA0); il suddetto decreto dispone che il limite sarà incrementato fino a concorrenza di 500 milioni di euro complessivi a séguito dell'approvazione del Programma operativo complementare SPA0;

- uno sgravio contributivo (cosiddetto "Incentivo Occupazione NEET") - di durata pari a 12 mesi e fino ad un massimo di 8.060 euro su base annua - per ogni soggetto assunto, nell'anno 2018, con contratto a tempo indeterminato o di apprendistato professionalizzante, a condizione che la persona assunta sia di età compresa tra i 16 anni e i 29 anni, sia disoccupata (e non inserita in un percorso di studi o formazione) e sia aderente al Programma "Garanzia Giovani". Con riferimento ai lavoratori di età compresa tra i 25 ed i 29 anni, lo sgravio è riconosciuto solo qualora il soggetto sia privo di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. L'incentivo è stato disposto dal decreto direttoriale dell'ANPAL n. 3 del 2018 (come rettificato dal decreto direttoriale n. 83 del 2018) ed è riconosciuto nei limiti delle disponibilità stanziare. Queste ultime sono pari a 100 milioni di euro, a valere sulle risorse del Programma operativo nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani".

Retribuzioni e contrattazione

Il Documento ricorda che le organizzazioni Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno firmato il 9 marzo 2018 un accordo interconfederale in materia di contrattazione collettiva.

L'accordo prevede il mantenimento dell'articolazione dei contratti in due livelli, nazionale ed aziendale (o territoriale), definendo le relative sfere di competenza. L'accordo prospetta inoltre una procedura, che dovrebbe essere svolta dal CNEL, di ricognizione sia degli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva nazionale di categoria sia dei soggetti firmatari dei medesimi contratti nazionali. Allo svolgimento di tale procedura dovrebbe seguire - secondo il suddetto accordo interconfederale - una fase in cui le parti sociali definiscono regole che mirino ad assicurare

⁷⁷ In attuazione delle previsioni di cui all'art. 1, commi 893 e 894, della citata L. n. 205 del 2017.

"il rispetto dei perimetri della contrattazione collettiva e dei suoi contenuti", in particolar modo con riferimento alle eventuali attività di "soggetti privi di adeguato livello di rappresentatività certificata". La definizione di tali regole - secondo il medesimo accordo - potrebbe anche essere seguita dall'adozione "di un quadro normativo in materia".

Con la Legge di bilancio per il 2017 il Governo ha rafforzato l'azione intesa a favorire, nell'ambito della contrattazione collettiva, lo spazio per gli emolumenti retributivi collegati alla produttività o redditività aziendale. In merito, si ricorda che l'art. 1, comma 160, della Legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232 del 2016) ha posto alcune modifiche alla disciplina tributaria specifica:

- per gli emolumenti retributivi dei lavoratori dipendenti privati di ammontare variabile e la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, misurabili e verificabili;
- per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa - in particolare, elevando i limiti di importo dell'imponibile ed ampliando l'ambito soggettivo dei lavoratori ammessi al regime in esame.

Lo stesso comma 160 ed i successivi commi 161 e 162 hanno modificato le norme tributarie su alcuni valori, somme o servizi, percepiti o goduti dal dipendente - cosiddetto *welfare* aziendale -. Si è tra l'altro chiarito, con una norma di interpretazione autentica (avente, quindi, effetto retroattivo), che l'esenzione dall'IRPEF concerne anche le opere ed i servizi⁷⁸ riconosciuti dal datore di lavoro in conformità a disposizioni di contratti di lavoro nazionali o territoriali (oltre che di contratti o regolamenti aziendali ovvero volontariamente).

⁷⁸ La norma concerne le opere ed i servizi offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti ed ai familiari per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto.

3.6.2. Previdenza

Con riferimento agli interventi in materia previdenziale, premesso che non sono state formulate Raccomandazioni specifiche della Commissione europea in merito, il Documento rileva che la Legge di Bilancio per il 2018 ha nella sostanza confermato l'assetto normativo vigente mantenendo, di conseguenza, in equilibrio il sistema previdenziale.

La Legge di Bilancio per il 2018 è, infatti, intervenuta in primo luogo sui **meccanismi di adeguamento dei requisiti pensionistici alla speranza di vita, modificando il criterio di calcolo con riferimento agli adeguamenti decorrenti dal 2021 e successivi ad esso**, prevedendo che:

- il meccanismo di adeguamento dovrà fare riferimento alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio di riferimento rispetto alla media dei valori registrati nei singoli anni del biennio precedente;
- **gli adeguamenti non possono essere superiori a 3 mesi** (con recupero dell'eventuale misura eccedente in occasione dell'adeguamento o degli adeguamenti successivi);
- eventuali variazioni negative devono essere recuperate in occasione degli adeguamenti successivi (mediante compensazione con gli incrementi che deriverebbero da tali adeguamenti).

Viene espressamente confermato il meccanismo di adeguamento previsto per il 1° gennaio 2019, per il quale gli adeguamenti non possono essere superiori a 5 mesi.

Con riferimento ai **meccanismi di adeguamento alla speranza di vita**, si rinvia alla valutazione espressa dalla Commissione europea nell'ambito della Relazione per paese relativa all'Italia per il 2018, del marzo scorso, secondo cui “i bilanci 2017 e 2018 contengono entrambi disposizioni che segnano una parziale inversione di rotta rispetto alle precedenti riforme pensionistiche finalizzate a limitare le passività implicite derivanti dall'invecchiamento demografico, non da ultimo tramite il progressivo adeguamento dell'età pensionabile all'aspettativa di vita.”⁷⁹

Per una analisi di dettaglio relativa alle tendenze di medio-lungo periodo della **spesa pensionistica** si rinvia, invece, alla parte prima del Documento (cfr. focus pag. 87 della Sezione “Programma di stabilità), che a tal proposito evidenzia “per l'Italia significativi peggioramenti rispetto al precedente round del 2015” da ascrivere principalmente alla revisione dei parametri demografici (minore tasso di fecondità; maggiore speranza di vita; forte ridimensionamento del flusso migratorio netto), della produttività totale dei fattori e del tasso di disoccupazione strutturale, che comportano un rilevante contenimento delle prospettive di crescita del nostro paese”

⁷⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2018, pag. 30.

A decorrere dal 2019, inoltre, la legge di bilancio per il 2018 dispone l'esclusione dall'adeguamento decorrente per specifiche categorie di lavoratori (individuata dall'Allegato B) e per i lavoratori impegnati nelle cd. attività usuranti.

Sul punto delle esclusioni, si ricorda che il D.M. 5 febbraio 2018, ha ulteriormente specificato le professioni di cui al richiamato allegato B nonché le procedure di presentazione della domanda di accesso al beneficio e di verifica della sussistenza dei requisiti da parte dell'ente previdenziale.

Infine, la medesima Legge di Bilancio estende, a decorrere dal 1° gennaio 2018, ai dipendenti pubblici il regime tributario previsto per i lavoratori dipendenti privati concernente la deducibilità dei premi e dei contributi versati ai fini della previdenza complementare, nonché il regime di tassazione delle prestazioni. Tale equiparazione opera, con la medesima decorrenza, anche nei confronti dei dipendenti pubblici già iscritti a forme pensionistiche complementari alla data di entrata in vigore della richiamata legge di bilancio in riferimento ai montanti maturati da quella data mentre sono esclusi i premi ed i contributi inerenti gli anni precedenti il 2018 e i montanti delle prestazioni accumulate fino al 31 dicembre 2017 per i quali continua ad operare la disciplina previgente.

Altri interventi significativi riguardano l'ampliamento della possibilità di accesso all'APE volontaria e all'APE sociale nonché la semplificazione e stabilizzazione della Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (RITA).

I predetti interventi, di cui appresso il dettaglio, sono classificati nella sotto area di policy "Spesa sociale-pensioni" e ricondotti alle previsioni della Raccomandazione n. 4 della Commissione europea⁸⁰.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2017 ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2019 (nuovo termine dalla legge di bilancio per il 2018), l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (cd. APE), consistente in un prestito concesso da un soggetto finanziatore e coperto da una polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza corrisposto, a quote mensili per dodici mensilità, a un soggetto in possesso di specifici requisiti, da restituire a partire dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia con rate di ammortamento mensili per una durata di venti anni. Possono accedere all'APE i soggetti in possesso di determinati requisiti anagrafici e contributivi.

La medesima legge di bilancio per il 2017 ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018, l'istituto dell'APE sociale, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti con un'età anagrafica minima di 63 anni e che si trovino in particolari condizioni.

⁸⁰ CFR: Appendice A) al programma nazionale di riforma 2018, pag.109.

Si ricorda, altresì, che la legge di bilancio per il 2017 ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018, la possibilità di erogazione anticipata delle prestazioni della previdenza complementare (con esclusione di quelle in regime di prestazione definita) in relazione al montante accumulato richiesto e fino al conseguimento dei requisiti pensionistici del regime obbligatorio. La possibilità di richiedere la rendita integrativa temporanea anticipata (cd. RITA) è riservata ai soggetti, cessati dal lavoro, in possesso dei requisiti per l'accesso all'APE, certificati dall'INPS.

La prestazione consiste nell'erogazione frazionata, in forma di rendita temporanea fino alla maturazione dei requisiti pensionistici, del montante accumulato richiesto.

Nel dettaglio, la norma:

- proroga di un anno (dal 31 dicembre 2018 al 31 dicembre 2019) l'istituto sperimentale dell'APE volontaria;
- interviene sul requisito dello 'stato di disoccupazione' richiesto per l'accesso all'APE sociale, allargandolo anche al caso di scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato;
- modifica i requisiti contributivi richiesti per l'accesso all'APE sociale, con una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna).

Per quanto attiene al beneficio sia della c.d. APE sociale sia quello previdenziale per i cd. lavoratori precoci, si includono nuove professioni tra i lavori gravosi, si amplia l'intervallo temporale in cui maturare il periodo di attività richiesto nelle professioni gravose e si semplifica la procedura per l'accesso al beneficio, mediante utilizzo dei limiti di spesa già programmati a legislazione vigente.

3.6.3. Politiche sociali e sanità

Lotta alla povertà

Come sottolineato dalla [Relazione per paese relativa all'Italia 2018](#)⁸¹, il nostro paese presenta un elevato e crescente **rischio di povertà o di esclusione sociale**, un elevato numero di giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione e un basso livello di competenze digitali. La Relazione evidenzia come in Italia il tasso di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale sia elevato, in particolare per i bambini, i lavoratori temporanei e i migranti. Inoltre, il basso tasso di fecondità, l'invecchiamento della popolazione e il peggioramento del saldo migratorio pongono dei problemi nel medio periodo che richiedono lo sviluppo di strategie a lungo termine, quali politiche più mirate di sostegno alle famiglie.

Nel 2016, l'Istat stima ([Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie: anno 2016](#)) che il 30,0% delle persone residenti in Italia sia a rischio di povertà o esclusione sociale, registrando un peggioramento rispetto all'anno precedente quando tale quota era pari al 28,7%. Aumentano sia l'incidenza di individui a rischio di povertà (20,6%, dal 19,9%) sia la quota di quanti vivono in famiglie gravemente deprivate (12,1% da 11,5%), così come quella delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa (12,8%, da 11,7%). Il Mezzogiorno resta l'area territoriale più esposta al rischio di povertà o esclusione sociale (46,9%, in lieve crescita dal 46,4% del 2015). Il rischio è minore, sebbene in aumento, nel Nord-ovest (21,0% da 18,5%) e nel Nord-est (17,1% da 15,9%). Nel Centro un quarto della popolazione (25,1%) permane in tale condizione. Le famiglie con cinque o più componenti si confermano le più esposte al rischio di povertà o esclusione sociale (43,7% come nel 2015), ma è per quelle con uno o due componenti che questo indicatore peggiora (per le prime sale al 34,9% dal 31,6%, per le seconde al 25,2% dal 22,4%).

Sempre l'Istat, nel report [La povertà in Italia](#), diffuso a luglio 2017, rileva che nel 2016 la situazione è rimasta stabile rispetto all'anno precedente sia in termini di povertà assoluta che relativa. Risultano povere in termini assoluti oltre 1,5 milioni di famiglie nelle quali vivono poco meno di 5 milioni di individui, mentre il 10,6 per cento delle famiglie residenti – circa 3 milioni - risulta povero in termini relativi.

La Relazione registra ancora grandi **difficoltà nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro** dovute alla limitata disponibilità di servizi

⁸¹ Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2018 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, {COM(2018) 120 final}.

accessibili di assistenza all'infanzia e di servizi di assistenza a lungo termine, all'utilizzo limitato del congedo parentale da parte degli uomini e degli scarsi incentivi forniti da specifici aspetti del sistema fiscale e assistenziale, con prevedibili ripercussioni sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Contribuiscono a tale quadro, sottolinea ancora la Commissione, le politiche sociali indirizzate alle persone con disabilità basate prevalentemente su erogazioni monetarie, quali l'indennità di accompagnamento, prestazione in denaro a carattere non contributivo e indipendente dal reddito, che tuttavia non riesce a supplire all'inadeguatezza dei servizi di assistenza. Inoltre, poiché l'indennità non è sufficiente, spesso si finisce per ricorrere a prestatori di assistenza meno costosi ma non qualificati o per incoraggiare le donne a rimanere a casa a prendersi cura dei familiari.

Per quanto riguarda le dinamiche demografiche della popolazione italiana, il basso tasso di fecondità, rileva la Commissione, sembra essere legato a vari fattori, tra cui il livello di istruzione, il livello di incertezza del contesto socioeconomico, la concezione dello Stato sociale e il livello di parità di genere. Tale dato, conclude la Relazione, sembra suggerire che l'erogazione di un premio alla nascita potrebbe essere una politica inefficace per favorire l'aumento della fecondità, al contrario potrebbero essere più idonee politiche volte a promuovere gli asili nido e le strutture per la custodia dei bambini, istituzioni adeguate e affidabili.

Per questo l'analisi della Commissione sottolinea che sebbene nuove politiche sociali siano in fase di attuazione, prime fra tutte l'introduzione del ReI con il collegato rafforzamento dei servizi sociali, l'attuale sistema frammentario di erogazioni monetarie e bonus a sostegno delle famiglie non sembra essere in grado di risolvere le problematiche sociali presenti, seppur in misura differenziata, nel nostro paese.

In merito, la Relazione sottolinea come, in Italia, la **disuguaglianza di reddito** sia elevata e in aumento, a fronte di un calo marginale nell'UE. Secondo i dati relativi al 2016, il reddito del 20% delle famiglie più ricche è stato 6,3 volte superiore a quello del 20% più povero: tale rapporto è aumentato rispetto ai 3 anni precedenti ed è addirittura superiore per le persone in età lavorativa, in quanto viene escluso l'impatto redistributivo delle pensioni.

Partendo da questi dati, il Documento di economia e finanza **Sezione III (PNR)**, in tema di **politiche sociali** rileva tra le linee di intervento il Reddito di inclusione sociale (ReI) e le Misure di sostegno alle famiglie. Tali interventi sono posti in relazione **all'obiettivo n. 8 *Contrasto alla povertà della strategia Europa 2020*** (che richiede, entro il 2020, di sottrarre a livello nazionale 2.200.000 persone a condizioni di povertà o deprivazione) e **alla Raccomandazione 4** relativa all'adozione e attuazione

di una strategia nazionale di lotta contro la povertà e alla razionalizzazione della spesa sociale.

Il Reddito di inclusione

Il [D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147](#) *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà* ha istituito, a decorrere dal **1° gennaio 2018**, il Reddito di inclusione (**ReI**), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni in ambito sociale.

Fermo restando il possesso dei requisiti economici, il ReI è compatibile con lo svolgimento di una attività lavorativa. Viceversa, non è compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.

Il ReI, **misura condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa**, è articolato in due componenti:

1. un **beneficio economico erogato su dodici mensilità**, con un importo variabile (per il 2018 da 187,50 a 539,82 euro a seconda della numerosità del nucleo familiare), la cui erogazione è condizionata allo svolgimento di specifiche attività proposte dai servizi sociali e dell'impego;
2. una **componente di servizi** alla persona identificata, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare, in un "progetto personalizzato" in cui sono indicati gli obiettivi generali e i risultati da raggiungere nel percorso diretto all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. In tale percorso, i servizi sociali si impegnano a fornire gli interventi e servizi di cui il nucleo necessita; quest'ultimo, attraverso i suoi componenti, è tenuto a svolgere le specifiche attività proposte.

Per quanto riguarda i **requisiti di accesso, con riferimento alla condizione economica**, il nucleo familiare del richiedente deve essere in possesso congiuntamente di:

- un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000;
- un valore dell'ISRE ai fini REI (l'indicatore reddituale dell'ISEE diviso per la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore ad euro 3.000;
- un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000;
- un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000.

Con riferimento al **godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita**, il nucleo familiare dovrà trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni:

- nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati per la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli ed i motoveicoli per i quali è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità;
- nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

Oltre ai requisiti sopra elencati, sono richiesti una serie di **requisiti transitori riferiti alla composizione del nucleo familiare**, da tenere in considerazione in sede di prima applicazione:

- presenza di un componente di età minore di anni 18;
- presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore;
- in assenza di figli minori, presenza di una donna in stato di gravidanza accertata.

La transitorietà di tale requisiti risponde al criterio di delega che prevede un **graduale incremento del beneficio e una graduale estensione dei beneficiari da attuarsi mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** e grazie alle **risorse attese dal riordino delle prestazioni di natura assistenziale** finalizzate al contrasto della povertà e da eventuali ulteriori risorse da definire mediante specifici provvedimenti legislativi.

Più precisamente, nell'ambito delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto alla povertà, la disposizione **blocca, a far data dal 1° gennaio 2018, l'erogazione del SIA e dell'ASDI** (con norme transitorie per i soggetti che risultano ammessi alle misure prima della loro soppressione). Per quanto riguarda i beneficiari della **Carta acquisti**, coloro che hanno i requisiti per l'accesso al ReI (minori 0-3 anni), vedranno **assorbito il beneficio economico della Carta acquisti nel ReI** (i due benefici non sono cumulabili).

Per garantire il coordinamento degli interventi e favorire una maggiore omogeneità territoriale, a **novembre 2017** è stata **istituita la Rete nazionale della protezione e dell'inclusione sociale**, organismo che mette in relazione amministrazioni centrali, enti locali e società civile.

La Rete sarà responsabile dell'erogazione delle prestazioni sociali anche attraverso l'elaborazione di specifici **Piani programmatici per l'utilizzo delle risorse dei Fondi sociali** (Fondo nazionale politiche sociali, Fondo non autosufficienza e Fondo povertà). I Piani, triennali con eventuali aggiornamenti annuali, dovranno individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei

Fondi cui fanno riferimento, con l'obiettivo di un raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Il 22 marzo 2018 la Rete ha approvato il primo [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà](#). Per essere approvato definitivamente con decreto, il Piano dovrà essere sottoposto alla Conferenza Stato-regioni per l'espressione della necessaria intesa.

Il Piano definisce per la prima volta, nell'ambito delle politiche sociali territoriali, i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti uniformemente sul territorio nazionale, nei limiti delle risorse disponibili. Gli obiettivi fissati, e a cui le risorse trasferite ai territori sono vincolate, sono i seguenti: garantire la presenza di un assistente sociale ogni 5 mila abitanti; attivare almeno un intervento o un servizio ogni volta che è rilevato un bisogno complesso del nucleo e, in particolare, attivare un percorso di sostegno genitoriale nei nuclei in condizioni di necessità ed in presenza di un minore nei primi mille giorni di vita; prevedere un punto per l'accesso al REI (in cui ottenere informazioni, consulenza, orientamento e assistenza nella presentazione della domanda), ogni 40 mila abitanti (con vincoli diversi per Città Metropolitane e piccoli Comuni).

In linea con quanto previsto dalla legge delega, la legge di bilancio 2018 (art. 1, commi, 190-197 e 199-200, legge 205/2017) ha esteso la platea dei beneficiari del ReI ed incrementato il beneficio economico collegato al ReI. Più in particolare, **dal 1° luglio 2018, la platea dei beneficiari del ReI sarà consistentemente estesa in quanto saranno eliminati i requisiti transitori relativi alla composizione del nucleo familiare, necessari, in sede di prima applicazione** (dal 1° gennaio al 30 giugno 2018), **per accedere al ReI** (minore, disabile, donna in stato di gravidanza). Conseguentemente, da tale data, i nuclei familiari richiedenti dovranno essere in possesso esclusivamente dei requisiti di cittadinanza e soggiorno e di quelli riferiti alla condizione economica e al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita elencati dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 147/2017⁸².

Inoltre, sempre dal 1 luglio 2018, il **massimale annuo riferito alla componente economica del ReI sarà incrementato del dieci per cento**.

L'estensione della platea dei beneficiari e l'incremento del beneficio sono stati resi possibili da un **maggiore impegno finanziario**. Lo stanziamento del Fondo Povertà è stato incremento di: 300 milioni nel 2018, di 700 nel 2019 e di 900 milioni nel 2020. Inoltre, dal 2020 è stato previsto un aumento della percentuale (dal quindici al venti per cento) delle risorse del

⁸² Sul punto, la [Circolare INPS](#) n. 57 del 28 marzo 2018.

Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per la messa a regime del ReI.

Per il **2018**, la **dotazione del Fondo povertà è pari a 2.059 milioni di euro** (salvo l'eventuale disaccantonamento dei 15 milioni di euro per erogazione dell'ASDI), di cui:

- 1.747 milioni per l'**erogazione componente economica del ReI**;
- 297 milioni per il **rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali** necessari per l'erogazione del ReI, comprensivi di una quota di 20 milioni riservata agli interventi e servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

Alle risorse della quota servizi del Fondo Povertà si affiancano quelle del PON Inclusione a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo pari a circa un miliardo nell'attuale periodo di programmazione finanziaria dei fondi strutturali. L'Analisi del PNR sottolinea che con le risorse del PON si potranno anche rafforzare i centri per l'impiego per la necessaria collaborazione con i servizi sociali e l'attivazione di politiche attive del lavoro in favore dei beneficiari del REI.

I comuni, in forma singola o associata rappresentano, congiuntamente con l'INPS, i soggetti responsabili dell'attuazione del ReI. I comuni cooperano a livello di ambito territoriale con la finalità di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute. Le regioni e le province autonome sono state impegnate ad adottare (entro febbraio 2018) un Piano regionale per la lotta alla povertà, quale atto di programmazione dei servizi necessari all'attuazione del ReI, nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. Inoltre, le regioni e le province autonome, con riferimento ai propri residenti, potranno richiedere, a valere su risorse regionali, che il ReI sia concesso ad un maggior numero di beneficiari o incrementato nell'ammontare del beneficio economico.

Per garantire gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà e il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei Comuni, la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, comma 200, legge 205/2017), ha previsto che gli ambiti territoriali possano effettuare assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato. Le risorse assegnate sono a valere e nei limiti di un terzo della quota del Fondo Povertà attribuita agli ambiti territoriali di ogni regione per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali. Le assunzioni sono effettuate, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti a legislazione vigente.

Per far fronte ai nuovi compiti collegati alla erogazione del ReI, è stata istituita la **Banca Dati ReI**, una articolazione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) che andrà ad integrare e sostituire il Sistema informativo dei servizi sociali e il Casellario dell'assistenza.

Per maggiori informazioni sul ReI si rinvia alle [Linee guida per gli operatori](#) a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione del ReI.

Come sottolineato nella [Presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione: primo trimestre 2018](#), il REI ha coinvolto una platea molto ampia anche se non esaustiva delle persone in povertà: si tratta delle fasce di popolazione individuate tra le più bisognose, in continuità con il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione), due misure che dal 1° gennaio 2018 sono state sostituite dal REI. Al 23 marzo 2018, trascorso un trimestre dalla data di avvio della misura, risultavano complessivamente beneficiari del REI o del SIA circa 230.000 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 800.000 persone. Inoltre:

- 7 su 10 nuclei beneficiari risiedono nelle regioni del Mezzogiorno e vi è maggior incidenza dove c'è più disoccupazione;
- 3 beneficiari su 4 del SIA e del ReI sono in famiglie numerose;
- il ReI è stato fondamentale per molte famiglie, per le quali rappresenta l'unico forma di sostegno;
- un quinto dei beneficiari è rappresentato da nuclei familiari con disabili.

Misure di sostegno alle famiglie

Sono proseguite le misure volte ad incentivare la natalità e a sostenere le famiglie. Fra queste la **Sezione III (PNR)** ricorda:

- **il Bonus bebè/assegno di natalità.** La legge di bilancio 2018 (art. 1, commi 248-249 della legge 205/2017) ha disposto la proroga per il 2018 della normativa attualmente prevista dall'articolo 1, comma 125, della stabilità 2015 (legge 190/2014) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018, ma solo fino al primo anno di età o nel primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito di adozione (e non per i primi tre anni) per un importo annuo di 960 euro erogato su base mensile (80 euro). Come in precedenza, la misura è raddoppiata per ISEE familiari fino a 7.000 euro annui;
- **Premio alla nascita/Bonus mamma domani.** La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 353, della legge 232/2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, un premio alla nascita o all'adozione di minore, pari ad 800 euro. Il beneficio è corrisposto in unica soluzione dall'INPS a domanda della futura madre al compimento del settimo mese di

gravidanza o all'atto dell'adozione. Il premio non concorre alla formazione del reddito complessivo;

- **Fondo di sostegno alla natalità.** La legge di bilancio 2017 (art. 1, commi 348-349 della [legge 232/2016](#)) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il "Fondo di sostegno alla natalità", con una dotazione di 14 milioni di euro per il 2017, 24 milioni di euro per il 2018, 23 milioni di euro per il 2019, 13 milioni di euro il 2020 e 6 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Il fondo è diretto a favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli, nati o adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017, mediante il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. Il [decreto 8 giugno 2017](#) ha definito i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, nonché le modalità di rilascio e di operatività delle garanzie;
- **Buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido.** La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, della legge 232/2017) ha introdotto, a decorrere dal 2017, l'erogazione di un buono di 1.000 euro su base annua, corrisposto in 11 mensilità, (circa 90 euro mensili), per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. Il buono è riferito ai nuovi nati a decorrere dal 1° gennaio 2016 e si riferisce alla platea dei bambini da 0 a 3 anni. Le modalità di attuazione sono state stabilite dal D.P.C.M. 17 febbraio 2017⁸³ che ha specificato che: il genitore richiedente deve essere in possesso della cittadinanza italiana, oppure di uno Stato membro dell'UE oppure, in caso di cittadino di Stato extracomunitario, permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e deve essere residente in Italia; per accedere al beneficio, il genitore richiedente presenta domanda all'INPS tramite i canali telematici, indicando, al momento della domanda stessa, a quale fattispecie (pagamento retta asilo o supporto presso la propria abitazione) intende accedere; i benefici sono cumulabili con i [voucher per l'acquisto di servizi di baby-sitting](#), ovvero con il contributo per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati; il beneficio è erogato, secondo l'ordine di presentazione telematica delle domande, nel limite di spesa di 144 milioni di euro per il 2017, 250 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019, e di 330 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Superato il limite di spesa non verranno prese in considerazione ulteriori domande.

⁸³ Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, comma 355, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) - Agevolazioni per la frequenza di asili nido pubblici e privati.

Infine, l'Analisi del PNR segnala che gran parte delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia sono state utilizzate per l'attuazione di interventi progettuali articolati sulla base delle esigenze emerse dalla [Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia](#) (Roma, 28/2917). Più precisamente, il Dipartimento politiche per la famiglia ha diffuso, nel dicembre 2017, un [Avviso pubblico](#) con uno stanziamento complessivo di 8 milioni di euro per il finanziamento di progetti di carattere innovativo relativi a: conciliazione dei tempi di vita; invecchiamento attivo e solidarietà fra le generazioni; intergenerazionalità; sostegno alle famiglie in condizioni di fragilità; promozione di contesti sociali ed economici *family friendly*; inclusione sociale dei minori e dei giovani; sostegno ai minori vittime di violenza, agli orfani di crimini domestici e alle famiglie affidatarie.

Attuazione della Riforma del Terzo settore

A quasi due anni dalla pubblicazione della [legge 6 giugno 2016, n. 106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale](#), la Riforma è stata attuata con l'emanazione dei seguenti decreti:

- [Decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40](#) sull'istituzione e disciplina del Servizio civile universale;
- [Decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017](#) sul Codice del Terzo settore;
- [Decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017](#) sulla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- [Decreto legislativo n. 111 del 3 luglio 2017](#) sulla disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche;
- [D.P.R. 28 luglio 2017](#) sull'approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

L'Analisi del PNR ricorda che, con [Atto di indirizzo](#) del 13 novembre 2017, sono stati individuati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili attraverso il *Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo settore*.

L'Atto di indirizzo illustra nel dettaglio le risorse afferenti al *Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo settore*. Le risorse, pari a circa 91 milioni di euro, sono suddivise come segue:

- 1) I sezione del Fondo, a carattere rotativo: 10 milioni di euro (art. 9, comma, 1, lett. g) legge 106/2016) destinate al sostegno di specifici programmi di investimento finalizzati allo svolgimento delle attività di interesse generale poste in essere da ODV, APS e fondazioni del Terzo settore, regolarmente costituite e iscritte nel Registro unico del terzo settore o, nelle more della sua operatività, in uno dei registri di settore secondo. Il Soggetto gestore che, a

supporto della Direzione Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, provvede alla selezione dei beneficiari e all'erogazione delle agevolazioni è Fondazione Italia sociale;

- 2) Il sezione del Fondo a carattere non rotativo: circa 59,2 milioni di euro (art. 72 d.lgs. 117/2017);
- 3) risorse provenienti dal Fondo nazionale politiche sociali: circa 22 milioni di (art. 73 D.Lgs. 117/2017) destinate alla copertura degli oneri relativi agli interventi in materia di Terzo settore di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Tali risorse sono così destinate:

- a) programmi di investimento a valere sul Fondo rotativo: 10 milioni di euro;
- b) iniziative e progetti di rilevanza nazionale: circa 44,8 milioni di euro;
- c) iniziative e progetti di rilevanza locale: 26 milioni di euro;
- d) contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali ai sensi dell'art. 73, comma 2, lettera c): circa 7,750 milioni di euro;
- e) contributo annuo ai soggetti (ANMIC, ANMIL, ENS, UICI, UNMS) di cui all'art. 1, co. 1, lettera a), della legge 476/1987: circa 2,6 milioni di euro a valere sulle risorse a sostegno delle associazioni di promozione sociale, ai sensi dell'art. 75, co. 2 del Codice.

Contemporaneamente, è stato pubblicato [l'avviso pubblico](#), a valere sulle risorse per l'esercizio finanziario 2017, pari a circa 45 milioni, per il finanziamento di **progetti di rilevanza nazionale** presentati da organizzazioni di volontariato (ODV), associazioni di promozione sociale (APS) e le fondazioni del Terzo settore destinati, finalizzati a: contrasto dello sfruttamento del lavoro nero e del fenomeno del caporalato; sviluppo della cultura del volontariato tra i giovani; integrazione dei migranti; sviluppo e rafforzamento delle reti associative del Terzo Settore; inserimento lavorativo delle fasce deboli della popolazione; creazione di forme di welfare di comunità. Il 20 febbraio 2018 è stata pubblicata la graduatoria dei progetti finanziati dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con l'avviso pubblico sopra citato: dei circa 45 milioni solo 33,8 milioni saranno utilizzati, a beneficio dei 78 progetti ritenuti ammissibili al finanziamento su 83 validi.

Le iniziative e i progetti di rilevanza nazionale prevedono lo svolgimento di attività progettuali in almeno 10 regioni (sono equiparate alle regioni le province autonome di Trento e Bolzano). Il finanziamento ministeriale complessivo per ciascuna iniziativa o progetto non può essere inferiore a 250mila euro né superare l'importo di 900mila euro.

La quota di finanziamento ministeriale non può superare l'80 % del costo totale del progetto approvato qualora esso sia presentato e realizzato da APS o da ODV anche in partenariato tra loro; il 50% del costo totale della proposta approvata

qualora essa sia presentata e realizzata da fondazioni del terzo settore. La restante quota parte del costo complessivo approvato (cofinanziamento), pari almeno al 20% in caso di APS e ODV e almeno al 50% in caso di fondazioni del terzo settore, è a carico dei soggetti proponenti, i quali possono avvalersi anche di eventuali risorse finanziarie messe a disposizione da soggetti terzi. In ogni caso il cofinanziamento deve consistere in risorse finanziarie a carico del proponente e degli eventuali terzi.

Inoltre, il 28 novembre 2017 è stato firmato un [Accordo](#) tra il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc), l'Agenzia del Demanio e l'Associazione nazionale Comuni Italiani (Anci) per destinare agli enti del Terzo settore beni immobili pubblici inutilizzati e i beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, da utilizzare esclusivamente per lo svolgimento delle attività di interesse generale previste dal Codice del Terzo Settore. Obiettivo del social bonus⁸⁴ è una efficiente gestione dei beni immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, da destinare allo svolgimento delle attività degli enti del Terzo settore per riqualificare i territori degradati; migliorare il contesto urbano e sociale, incentivare iniziative di diffusione di legalità e inclusione sociale dei soggetti svantaggiati.

Nel dicembre 2017 sono stati sottoscritti Accordi di programma (da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990) con le Regioni e le Province autonome a sostegno delle attività di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale operanti a livello territoriale. Le caratteristiche delle iniziative e dei progetti di rilevanza locale sono individuate a cura delle regioni e province autonome nel rispetto degli obiettivi generali e delle aree prioritarie di intervento individuate dall'Atto di indirizzo del novembre 2017, nonché delle eventuali ulteriori priorità emergenti a livello locale. Le risorse statali disponibili sono state pari a 26 milioni di euro.

Infine il D.P.C.M. 11 Gennaio 2018⁸⁵ ha istituito la Cabina di regia interministeriale con il compito di coordinare, in raccordo con i ministeri competenti, le politiche di governo e le azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti del Terzo settore.

⁸⁴ Introdotto dall'art. 81 del Codice del Terzo settore corrisponde ad un credito di imposta a favore di coloro che effettuano erogazioni liberali in denaro a favore di ODS e APS che hanno presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati o di beni mobili o immobili confiscati alla criminalità organizzata.

⁸⁵ Istituzione di una cabina di regia con il compito di coordinare le politiche di governo e le azioni di promozione ed indirizzo delle attività degli enti del terzo settore.

Per una visione puntuale degli atti emanati per la realizzazione della riforma, si rinvia alla [sezione dedicata](#) del sito del Forum del Terzo settore.

Sanità

Come sottolineato dalla [Relazione per paese relativa all'Italia 2018](#)⁸⁶, sebbene i risultati nell'ambito della sanità siano complessivamente buoni, in Italia costituisce ancora un problema l'elevata percentuale di persone che riferisce di non poter accedere alle cure mediche necessarie. Inoltre, i lunghi tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie convenzionate del sistema pubblico, specialmente nelle regioni meridionali, continuano a spingere gli utenti a rivolgersi all'assistenza sanitaria privata. La parità di accesso all'assistenza sanitaria è inoltre pregiudicata da differenze regionali nella qualità e nell'organizzazione dell'assistenza, compresa la quota di partecipazione alla spesa per la specialistica ambulatoriale.

Per quanto riguarda la **sanità**, la **Sezione III (PNR)** ricorda che, il decreto 20 dicembre 2017⁸⁷ ha introdotto l'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2018, di indicare, nelle **fatture elettroniche** emesse nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale per acquisti di prodotti farmaceutici, le informazioni relative al codice di Autorizzazione all'Immissione in Commercio (AIC) e al corrispondente quantitativo. Inoltre, a decorrere dalla stessa data, tali fatture dovranno essere rese disponibili all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA). Gli enti del Servizio Sanitario Nazionale non potranno effettuare pagamenti di fatture che non riportino tali informazioni.

In relazione alla attuazione della legge di riforma della Pubblica Amministrazione, è stata data attuazione alla disciplina della **dirigenza sanitaria** per quanto riguarda il conferimento di incarichi di direttore generale, direttore amministrativo, direttore sanitario e, se previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari. Il D. Lgs. 171/2016⁸⁸ è intervenuto in particolare sulla procedura per la nomina di direttore generale a partire dall'elenco nazionale dei soggetti idonei.

Tra gli interventi di natura settoriale, l'analisi del PNR rileva anche le nuove norme in materia di **professioni sanitarie** approvate nei primi mesi del 2018, che aggiungono un nuovo tassello al percorso di riforma degli

⁸⁶ Commissione europea, Relazione per paese relativa all'Italia 2018 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, {COM(2018) 120 final}.

⁸⁷ Modalità tecniche di indicazione dell'AIC sulla fattura elettronica, nonché modalità di accesso da parte dell'AIFA ai dati ivi contenuti.

⁸⁸ Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria.

ordini delle professioni sanitarie delineato dalla legge 3/2018⁸⁹. Il decreto 13 marzo 2018⁹⁰ ha infatti istituito gli albi delle 17 professioni sanitarie, fino ad oggi regolamentate e non ordinate, che entrano a far parte dell'Ordine dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione.

Infine, in tema di sanità la terza sezione del DEF ricorda, fra le misure in risposta alle CSR 2017, l'attuazione della **legge sulla concorrenza** rimasta in sospenso per aumentare la concorrenza anche nella sanità.

Si ricorda in ultimo che alcune delle nuove prestazioni previste dal D.p.c.m. 12 gennaio 2017 di aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) non sono ancora erogabili in quanto non sono stati fissati i nuovi Nomenclatori tariffari previsti per l'assistenza specialistica ambulatoriale e l'assistenza protesica. Per accelerare il processo di emanazione dei nuovi Nomenclatori, è intervenuta anche la legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 420, della legge 205/2017) che ha posto al 28 febbraio 2018 il termine ultimo per l'emanazione dei decreti sulle tariffe massime delle prestazioni sanitarie sopra ricordate.

⁸⁹ Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della Salute.

⁹⁰ Costituzione degli Albi delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione.

3.6.4. Educazione e ricerca

Preliminarmente, si ricorda che nessuna delle Raccomandazioni specifiche per paese 2017 rivolte all'Italia è riferibile all'area di *policy* Educazione e ricerca⁹¹.

Tuttavia, nell'**Analisi annuale della crescita 2018** ([COM\(2017\) 690 final](#)), del **22 novembre 2017**, la Commissione europea, premesso che sono necessarie ulteriori riforme strutturali per rendere l'economia europea più stabile, inclusiva, produttiva e resiliente e che una maggiore produttività dipende anche da una **forza lavoro qualificata**, ha evidenziato che investimenti mirati in settori quali (tra gli altri) **l'istruzione**, la **formazione**, la **ricerca**, **l'innovazione digitale** possono aumentare sia la produttività che l'occupazione. Pertanto, gli Stati membri devono aiutare i cittadini a sviluppare le competenze necessarie per il mercato del lavoro.

Ha sottolineato, altresì, che **l'istruzione e la formazione di qualità devono essere accessibili a tutti** – compresi i migranti e i rifugiati –, al fine di garantire l'inclusione sociale e migliori risultati economici. Ciò richiede investimenti nell'istruzione e nella formazione, sia iniziale che continua.

Da questo punto di vista, la Commissione ha evidenziato che la padronanza delle competenze di base è rimasta stabile o è diminuita nella maggior parte degli Stati membri e la partecipazione all'istruzione da parte degli adulti ha registrato una stagnazione.

Per esempio, sebbene il 90% dei posti di lavoro richieda competenze digitali, si stima che il 44% dei cittadini europei ne siano sprovvisti.

Pertanto, entro la metà del 2018 gli Stati membri dovrebbero aver adottato le misure necessarie per attuare la raccomandazione del Consiglio sui "percorsi di **miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti**" ([2016/C 484/01](#)), in linea con l'impegno assunto al momento dell'adozione, nel dicembre 2016.

Inoltre, in linea con la nuova agenda per le competenze per l'Europa ([COM\(2016\) 381 final](#))⁹², vi è l'esigenza di **aggiornare la formazione professionale** e di **rafforzare l'apprendimento basato sul lavoro**, anche attraverso tirocini di qualità. Occorre altresì **semplificare il riconoscimento delle competenze acquisite al di fuori dell'istruzione** e della formazione di tipo formale.

Anche nelle [Raccomandazioni del Consiglio sulla politica economica della zona euro per il 2018](#) del **23 gennaio 2018**, si sottolinea che l'accesso a un'istruzione e a una formazione di alta qualità è fondamentale per garantire le

⁹¹ Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2017 e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia, del 22 maggio 2017 ([COM\(2017\) 511 final](#)).

⁹² Essa verte su tre filoni di attività principali: accrescere la qualità e la pertinenza della formazione delle competenze; rendere le competenze e le qualifiche più visibili e comparabili; migliorare l'analisi del fabbisogno di competenze e le informazioni correlate per migliorare le scelte professionali.

pari opportunità ed evitare lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze. Adeguati investimenti nel capitale umano, mediante sistemi di istruzione e di formazione che migliorino l'apprendimento permanente e garantiscano che i livelli di competenze corrispondano alle esigenze presenti e future del mercato del lavoro, svolgono un ruolo fondamentale per migliorare la capacità di aggiustamento dell'economia. L'investimento nelle competenze può anche stimolare l'innovazione e aumentare la produttività e la competitività, oltre a garantire l'inclusione sociale e la mobilità.

Scuola

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione [“Relazione per paese relativa all’Italia 2018”](#), del 7 marzo 2018, che accompagna la Comunicazione relativa alla valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, (COM(2018)120 final), si conferma che, per quanto riguarda la [Strategia Europa 2020](#) – che prevede l’obiettivo di una riduzione del tasso di abbandono scolastico al 10% entro il 2020 – l’Italia ha **raggiunto l’obiettivo nazionale** di un livello inferiore al 16% di popolazione di età compresa tra 18 e 24 anni con al massimo un titolo di istruzione secondaria inferiore che non segue ulteriori corsi di istruzione o formazione⁹³ (**13,8%** nel 2016).

L’obiettivo nazionale di un livello inferiore al 16% di abbandoni scolastici, fissato, da ultimo, nel PNR 2017, è stato confermato anche dal PNR 2018.

Tuttavia, sebbene in costante diminuzione, il tasso di abbandono scolastico dell’Italia rimane ancora al di sopra della media UE (nel 2016, pari al 10,7%), ed è particolarmente elevato fra gli studenti nati all’estero (nel 2016 pari al 30%, contro la media UE del 19,7%).

La qualità generale dell’istruzione scolastica in Italia è migliorata negli ultimi anni, sebbene persistano ampie disparità regionali.

Sempre la Relazione per paese evidenzia che la realizzazione della riforma c.d. “La buona scuola” (L. 107/2015) procede secondo le previsioni, sebbene alcune misure siano state solo parzialmente attuate (tra queste figurano la mobilità geografica degli insegnanti – con conseguenti carenze di personale docente nel nord –, la possibilità per i dirigenti scolastici di assumere direttamente i docenti in base alle necessità della scuola e la valutazione del personale docente e dirigente). E’ stato introdotto un nuovo sistema di formazione e di accesso nei ruoli di docente della scuola secondaria e rivisto il quadro dell’istruzione e formazione

⁹³ In base alla Comunicazione (COM(2018)120 final), 14 Stati membri hanno già raggiunto gli obiettivi nazionali per quanto riguarda la riduzione del tasso di abbandono scolastico (nonché l’aumento della quota della popolazione che ha completato un ciclo di istruzione superiore).

professionale, è stata sancita l'obbligatorietà dell'alternanza scuola-lavoro negli ultimi tre anni di tutti i percorsi della scuola secondaria di secondo grado, e rimarcata la finalità essenzialmente formativa della valutazione degli studenti.

Il tasso di partecipazione all'istruzione degli adulti è in aumento, ma è ancora tra i più bassi nell'ambito UE.

Il **PNR 2018** conferma anzitutto la stima (già esposta nel PNR 2017) dell'**impatto sul PIL conseguente alla riforma dell'istruzione e alle misure di rafforzamento delle competenze**⁹⁴, pari complessivamente allo **0,3% dopo 5 anni**, allo 0,6% dopo 10 anni e al 2,4% nel lungo periodo⁹⁵.

In particolare, con riferimento al **rafforzamento delle competenze**⁹⁶, ricorda, una serie di recenti interventi, delineando, per qualche ambito, novità di cui si prevede l'intervento nei prossimi mesi.

Nello specifico, evidenzia:

- le novità introdotte dal **d.lgs. 62/2017** in materia di **valutazione e certificazione delle competenze nel primo ciclo**, nonché nel relativo **esame conclusivo** – che hanno effetto a partire **dall'a.s. 2017/2018** – e di **esame di Stato** conclusivo del **secondo ciclo** – che hanno effetto a partire **dall'a.s. 2018/2019**.

Il decreto, confermando che l'oggetto della **valutazione** è costituito dal processo e dai risultati di apprendimento degli studenti, ne ha sottolineato, in particolare, la **finalità** essenzialmente **formativa**.

[Qui](#) approfondimenti.

- Le numerose novità intese a rafforzare il **collegamento fra scuola e mondo del lavoro**, in particolare, nell'ambito del sistema di alternanza scuola-lavoro.

In particolare, nel corso dell'anno è stato adottato, con [DM 195/2017](#), il Regolamento recante la **Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro** e le modalità di applicazione della normativa per la

⁹⁴ Le misure di rafforzamento delle competenze afferiscono all'area Impresa 4.0.

⁹⁵ V. Tavola I.2, pag. 3.

⁹⁶ Dal Rapporto OCSE [Strategia per le Competenze – Italia](#), del 2017, elaborato nell'ambito del programma per lo sviluppo delle competenze, emerge che il mercato del lavoro italiano si caratterizza per l'esistenza di **divari di competenze** (*skill mismatches*) e carenza di professionalità (*shortages*): il 6% dei lavoratori risulta sotto specializzato rispetto alla mansione che svolge mentre il 21% risulta sotto qualificato. Anche i problemi opposti relativi alla presenza di lavoratori *over-skilled* e *over-qualified* hanno un peso rilevante, riguardando rispettivamente l'11,7 e il 18% dei lavoratori italiani. Il Rapporto indica anche che circa il 35% dei lavoratori italiani è occupato in attività che non sono direttamente legate al percorso formativo intrapreso.

tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro agli studenti in regime di alternanza scuola-lavoro, è stata attivata una nuova [piattaforma digitale](#), è stato firmato un [Protocollo di intesa](#) fra il MIUR e l'Agenda nazionale per le politiche attive del lavoro per mettere a disposizione delle scuole i tutor ANPAL esperti di mercato del lavoro.

Nel corso degli [Stati Generali dell'Alternanza, svoltisi il 16 dicembre 2017](#), sono stati annunciati l'istituzione di una **task force di supporto** per la risoluzione delle criticità, la previsione di un **patto di integrità** che le strutture ospitanti dovranno sottoscrivere per poter attivare le convenzioni con le scuole e il rafforzamento della **formazione per i docenti** che svolgono il ruolo di tutor dell'alternanza.

Da ultimo, il 30 gennaio 2018 il MIUR ha [comunicato](#) l'istituzione dell'[Osservatorio nazionale](#) sull'alternanza scuola-lavoro, che si è [insediato il 19 febbraio 2018](#).

[Qui](#) approfondimenti.

In prospettiva, il PNR evidenzia che è in fase di realizzazione il **progetto Alternanza scuola-lavoro 4.0**, un'iniziativa nata per favorire l'integrazione fra il mondo della scuola e quello della nuova imprenditoria digitale, che nella fase iniziale coinvolgerà oltre 60 start-up che accoglieranno studenti su tutto il territorio nazionale.

- La **revisione dei percorsi dell'istruzione professionale**, nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, operata con il **d.lgs. 61/2017**.

In particolare, il d.lgs. ha previsto un aumento (da 6) a 11 degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale, stabilendo che ogni scuola può **declinare** gli **indirizzi** in base alle richieste e alle **peculiarità del territorio**, coerentemente con le priorità indicate dalle regioni.

L'assetto didattico dell'istruzione professionale è caratterizzato, fra l'altro: dalla personalizzazione del percorso di apprendimento e dal **Progetto formativo individuale**; dall'utilizzo prevalente di metodologie didattiche di tipo **induttivo**; dalla possibilità di attivare percorsi di **alternanza scuola-lavoro** già dalla **seconda classe** del biennio, e percorsi di **apprendistato**.

La ridefinizione dei percorsi di istruzione professionale si applicherà a partire dalle **classi prime** funzionanti nell'**a.s. 2018/2019**, con definitivo superamento della precedente disciplina a decorrere dall'a.s. 2022/2023.

[Qui](#) approfondimenti.

- I **risultati** raggiunti a seguito del [Piano nazionale scuola digitale](#), adottato nel 2015⁹⁷. In particolare, il PNR evidenzia che la maggioranza delle scuole si è attivata verso gli obiettivi indicati dal Piano, che più di 600.000 docenti dispongono di un'identità digitale ufficiale e che a

⁹⁷ [DM 27 ottobre 2015, n. 851](#), adottato sulla base dell'art. 1, co. 56, della L. 107/2015.

livello di singola scuola vi è un grado di digitalizzazione amministrativa avanzato.

Tuttavia, sottolinea che, sebbene il 97% delle scuole ha una connessione ad internet per la didattica, il 48% delle connessioni non è adeguato ai “fabbisogni digitali”. Dunque, da un lato, l’obiettivo è il completamento dei bandi del [Piano Banda ultra larga](#), dall’altro, si attende lo stanziamento di €80 mln annunciato per il 2018 allo scopo di abbassare i costi di connessione per quasi 20.000 edifici scolastici situati nelle aree grigie individuate dallo stesso Piano.

Evidenzia, inoltre, che al PNSD è stato destinato, nel 2017, oltre 1 mld proveniente dal [Piano Impresa 4.0](#).

[Qui](#) approfondimenti.

- La previsione, introdotta dal **D.Lgs. 65/2017**, di progressiva istituzione del **Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni**, costituito dai servizi educativi per l’infanzia e dalle scuole dell’infanzia statali e paritarie, e l’approvazione di un Piano di azione nazionale pluriennale.

Il **primo Piano di azione nazionale** (triennale) è stato adottato con [Delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2017](#), previa [intesa in Conferenza unificata del 2 novembre 2017](#).

Nella stessa seduta della Conferenza unificata è stata raggiunta l’[intesa per il riparto dell’apposito Fondo nazionale per il 2017](#), operato per il 40% in base alla popolazione 0-6 anni, per il 50% in base al numero degli iscritti ai servizi educativi al 31 dicembre 2015 e per il 10% in base alla popolazione da 3 a 6 anni non iscritta alla scuola dell’infanzia statale. [Qui la tabella di riparto dei fondi](#), pari ad €209 mln, fra le regioni.

[Qui](#) approfondimenti.

- I **risultati** in termini di contrasto della **dispersione scolastica** e della povertà educativa evidenziati nel [documento finale](#) elaborato dalla Cabina di regia appositamente costituita e pubblicato il 10 gennaio 2018. Il valore italiano dell’abbandono scolastico è calato dal 16,8% nel 2013, al 15% nel 2014, al 14,7% nel 2015 e al 13,8% nel 2016.

Al riguardo, lo stesso allegato al DEF 2018 sugli **indicatori di benessere equo e sostenibile**, di cui all’art. 10, co. 10-*bis*, della L. 196/2009 ([Doc. LVII, n. 1 - Allegato VI](#)), riporta l’andamento dell’indicatore **Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione**⁹⁸ nel periodo 2005-2017. Il documento conferma il trend decrescente del tasso di abbandono precoce, pur segnalando divari di genere (con un livello di abbandono scolastico precoce inferiore per le donne

⁹⁸ L’indicatore è definito come la percentuale di popolazione in età 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado (licenza media), che non è in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non frequenta né corsi di istruzione, né altre attività formative.

rispetto agli uomini) e a livello territoriale (con un livello di abbandono scolastico precoce superiore nel Mezzogiorno) ⁹⁹.

- I primi **risultati** relativi alla **valutazione dei dirigenti scolastici**, alla quale ha partecipato il 67% della platea, compilando il Portfolio. Il Portfolio è uno strumento previsto dalle [Linee guida](#) adottate a seguito della [Direttiva n. 36 del 18 agosto 2016](#), con la quale è stato disciplinato il procedimento per la valutazione dell'attività del dirigente scolastico.

In base alla [Nota prot. 1340 dell'8 febbraio 2017](#), il Portfolio si compone di quattro parti (anagrafe professionale, autovalutazione e bilancio delle competenze, obiettivi e azioni professionali, valutazione).

Al [comunicato stampa del MIUR del 22 gennaio 2018](#) sono allegati i [dati](#) relativi ai risultati della valutazione.

- Le novità introdotte dalla **legge di bilancio 2018** (L. 205/2017) che, in particolare, ha stanziato ulteriori risorse finalizzate ad **incrementare l'organico docente dell'autonomia** a decorrere dal 2018 (€50 mln nel 2018 ed €150 mln annui dal 2019: art. 1, co. 613) ¹⁰⁰, ha prorogato di un anno la **validità** delle **graduatorie** del concorso per docenti bandito nel 2016 (art. 1, co. 603), ha stanziato risorse per la **valorizzazione dei docenti** (€10 mln nel 2018, €20 mln nel 2019 ed €30 mln annui dal 2020: art. 1, co. 592 e 593) e per la progressiva armonizzazione della **retribuzione dei dirigenti scolastici** con quella prevista per le altre figure dirigenziali del comparto Istruzione e ricerca (€37 mln per il 2018, €41 mln per il 2019 ed €96 mln dal 2020: art. 1, co. 591), ha previsto un concorso per l'assunzione di Direttori dei servizi generali e amministrativi nelle scuole (DSGA: art. 1, co. 605) e un concorso per reclutare presso il MIUR 258 unità di personale con competenze amministrative, giuridiche e contabili (art. 1, co. 607-612).

[Qui](#) approfondimenti.

- La firma del **Contratto collettivo nazionale di lavoro** relativo al comparto Istruzione e ricerca.

Il [CCNL](#) del comparto Istruzione e ricerca è stato definitivamente sottoscritto il 19 aprile 2018.

⁹⁹ In argomento, il 13 novembre 2017 il MIUR ha pubblicato il **Focus** "[La dispersione scolastica nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017](#)". Dallo stesso, emerge che la dispersione scolastica è in calo sia nella scuola secondaria di primo grado che in quella di secondo grado, ma restano forti divari sociali e territoriali.

¹⁰⁰ Al riparto del fondo si provvede con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in misura corrispondente ad una quota di posti derivante dall'accorpamento degli spezzoni di orario aggregabili fino a formare una cattedra o un posto interi, anche costituiti tra più scuole. Tale quota di posti viene sottratta in misura numericamente pari dal contingente previsto in organico di fatto all'art. 1, co. 69, della L. 107/2015.

Inoltre, lo stesso PNR si sofferma sugli interventi in materia di **edilizia scolastica**. In particolare, dal punto di vista degli strumenti, sottolinea l'importanza dell'**Anagrafe dell'edilizia scolastica**. Dal punto di vista delle risorse, ricorda, tra l'altro, gli **spazi finanziari** attribuiti agli enti locali – a seguito dell'art. 1, co. 485-493, della L. 232/2016, come modificato dall'art. 1, co. 874, della L. 205/2017 – con [DM 9 febbraio 2018](#), la previsione, recata dalla già citata L. 205/2017 (art. 1, co. 677-678), di destinazione di € 50.000 mln da parte dell'INAIL per la costruzione di **scuole innovative** nelle aree interne del paese, le risorse provenienti dal **Fondo investimenti** (art. 1, co. 140, della L. 232/2016), attribuite con [DM 1007/2017](#).

[Qui](#) approfondimenti.

Istruzione terziaria

La già citata [“Relazione per paese relativa all'Italia 2018”](#) evidenzia che, per quanto riguarda la Strategia Europa 2020 – che prevede di aumentare al 40%, entro il 2020, la popolazione tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio universitario – l'Italia **ha compiuto alcuni progressi** verso il conseguimento del proprio obiettivo nazionale, fissato al 26-27%. Infatti, il valore italiano è salito al **26,2% nel 2016**¹⁰¹, ma è ancora ben al di sotto della media dell'UE (pari al 39,1%), e con un ampio divario di genere (19,9% per gli uomini contro 32,5% per le donne).

L'obiettivo nazionale di un livello di istruzione universitaria pari al 26-27%, fissato, da ultimo, nel PNR 2017, è stato confermato anche dal PNR 2018.

In particolare, la Relazione per paese evidenzia che, dopo un calo nel periodo 2012-2015, i tassi di transizione dall'istruzione secondaria a quella terziaria sembrano essersi stabilizzati al 50%. Inoltre, i laureati italiani guadagnano meno e tardano a trovare lavoro rispetto agli omologhi europei. **Gli incentivi a proseguire gli studi** dopo la scuola secondaria sono dunque **ridotti**, mentre **aumenta il rischio di fuga di cervelli**.

L'istruzione superiore è insufficientemente finanziata, poiché la spesa pubblica è inferiore allo 0,4% del PIL. Positivi, risultano, tuttavia, l'introduzione di nuove misure per migliorare l'accesso a tale segmento di istruzione e il sostegno agli studenti (ad esempio, la nuova normativa in materia di esoneri nella contribuzione studentesca).

Al contempo, si stanno adottando provvedimenti per espandere l'**istruzione terziaria non universitaria**, attraverso un sistema coordinato di formazione terziaria professionalizzante, basato sugli **Istituti Tecnici**

¹⁰¹ Era pari al 25,3% nel 2015.

Superiori (ITS), già esistenti, e sull'introduzione di **lauree professionalizzanti** che danno accesso alle professioni regolamentate.

Per le **università**, gli **istituti tecnici superiori (ITS)** e le **istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM)**, il PNR 2018 ricorda, fra l'altro:

- la pubblicazione (sulla base di quanto previsto dall'art. 1, co. 314-338, della L. 232/2016) dell'elenco dei **180 Dipartimenti universitari di eccellenza** relativamente al quinquennio 2018-2022.

L'[elenco dei 180 dipartimenti di eccellenza](#) è stato pubblicato il 9 gennaio 2018. Qui il [comunicato stampa](#) del MIUR.

- Il **potenziamento** degli **ITS** e l'avvio del progetto relativo alle **lauree professionalizzanti**, per armonizzare l'offerta formativa che sarà attivata dagli atenei con quella degli ITS .

Per gli ITS, la L. 205/2017 (art. 1, co. 67-69) ha stanziato un incremento delle risorse pari a €10 mln nell'anno 2018, €20 mln nell'anno 2019 ed €35 mln a decorrere dal 2020. Al contempo, il MIUR aveva istituito, con DM 115 del 23 febbraio 2017, una **Cabina di regia per l'armonizzazione e il coordinamento dell'offerta formativa** del sistema di Istruzione tecnica superiore e delle lauree professionalizzanti, la cui introduzione era stata prevista dal [DM 12 dicembre 2016, n. 987](#)¹⁰².

[Qui](#) il documento elaborato dalla Cabina di regia.

- L'introduzione, fra i parametri in base ai quali attribuire la **quota premiale** del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO), del **criterio dell'autonomia responsabile**.

Il [DM 635/2016](#), recante Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati, ha disposto che la programmazione del sistema universitario 2016-2018 persegue il raggiungimento, fra gli altri, dell'obiettivo della valorizzazione dell'autonomia responsabile degli atenei. A tal fine, l'art. 5 ha previsto che, dal 2017, una quota pari al 20% della quota premiale del FFO (nonché del contributo per le università non statali di cui alla L. 243/1991) è distribuita tra gli atenei secondo i **miglioramenti di risultato relativi ad indicatori autonomamente scelti dagli stessi** nell'ambito di quelli riportati nell'all. 2 e relativi alla qualità dell'ambiente della ricerca, alla qualità della didattica e alle strategie di internazionalizzazione.

¹⁰² In particolare, è stata prevista la sperimentazione di un corso di laurea ad orientamento professionale in ciascun Ateneo, subordinandolo ai seguenti criteri: esistenza di convenzioni con imprese o ordini professionali; 50-60 CFU destinati a tirocini curriculari presso le imprese o gli ordini; programmazione degli accessi a livello locale ai sensi dell'art. 2 della L. 264/1999, entro il limite massimo di 50 studenti e adeguato numero di tutor; verifica al termine del I ciclo degli effettivi sbocchi occupazionali (80% dei laureati occupati ad un anno dal conseguimento del titolo).

- La riforma della disciplina relativa al **costo standard unitario di formazione per studente universitario** in corso nelle università statali (art. 12 del D.L. 91/2017-L. 123/2017) – sulla cui base è annualmente ripartita una percentuale del FFO –, con riferimento alla quale evidenzia che nel corso del 2018 saranno adottati i relativi decreti attuativi.

La riforma è finalizzata a tenere in maggiore considerazione i differenti contesti territoriali in cui sono situati gli atenei.

[Qui](#) approfondimenti.

- Le misure previste dalla **legge di bilancio 2018** (L. 205/2017), fra le quali:
 - l'incremento del FFO di €12 mln per il 2018 e di €76,5 mln annui dal 2019 finalizzato al conferimento di contratti di **ricercatore** a tempo determinato di **tipo B** (art. 24, co. 3, lett. *b*), L. 240/2010) e al loro, eventuale, consolidamento nella posizione di professore associato (art. 1, co. 633).
E', conseguentemente, intervenuto il [DM 168 del 28 febbraio 2018](#), che ha previsto il conferimento di **1.305 posti**;
 - il ripristino, con decorrenza dalla classe stipendiale successiva a quella triennale che era in corso di maturazione al 31 dicembre 2017 – e, dunque, con effetto economico a decorrere dal 2020 –, del regime **biennale di progressione stipendiale per classi** dei professori e dei ricercatori universitari (art. 1, co. 629);
 - la previsione che, dal 2018, i **contratti di ricerca** a tempo determinato sono **sospesi** nel periodo di **astensione obbligatoria per maternità** e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria (art. 1, co. 635);
 - l'incremento delle risorse del Fondo integrativo statale per le **borse di studio** universitarie (€20 mln annui, a decorrere dal 2018: art. 1, co. 636 e 637) e del FFO per adeguare l'importo delle **borse di studio** concesse per la frequenza dei corsi di **dottorato di ricerca** (€20 mln nel 2018, €18,87 mln nel 2019 ed €17,54 mln annui dal 2020: art. 1, co. 639 e 640);
 - le disposizioni volte a superare il precariato del **personale docente delle istituzioni AFAM**, anche con lo stanziamento di risorse appositamente destinate (€1 mln per il 2018, €6,6 mln per il 2019, €11,6 mln per il 2020, €15,9 mln per il 2021, €16,4 mln per il 2022, €16,8 mln per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, €16,9 mln per il 2026, €17,5 mln per il 2027, €18,1 mln per il 2028, ed €18,5 mln annui dal 2029) (co. 653-655 e 1146).
- L'emanazione di un avviso a valere sul PON Ricerca e Innovazione 2014-2020, per l'**attrazione** e la **mobilità** dei **ricercatori** a tempo determinato di **tipo A** (art. 24, co. 3, lett. *a*), L. 240/2010).

Si tratta dell'Avviso emanato con [Nota prot. 407 del 27 febbraio 2018](#), che ha messo a disposizione €110 mln a carico del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo di Rotazione Nazionale. Possono presentare le proposte gli atenei statali e non statali aventi sede nelle regioni in ritardo di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) o nelle regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna). Le domande possono essere presentate (dal 23 aprile 2018) fino alle ore 15.00 del 31 maggio 2018.

Ricerca

La già citata [“Relazione per paese relativa all'Italia 2018”](#) evidenzia che, per quanto riguarda la Strategia Europa 2020 – che prevede di aumentare gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo al 3% del PIL entro il 2020 – l'Italia ha compiuto **progressi limitati** ed è lontana dal raggiungere l'obiettivo nazionale dell'1,53% del PIL. Infatti, nel 2016 in Italia la spesa totale per R&S è stata pari all'1,29%, al di sotto anche della media dell'UE (pari al 2,0%).

L'obiettivo nazionale di un livello di investimenti in R&S pari all'1,53% del PIL, fissato, da ultimo, nel PNR 2017, è stato confermato anche dal PNR 2018.

Al contempo persistono forti **disparità regionali**, con le regioni settentrionali che investono sistematicamente di più.

Una migliore attuazione di strategie regionali di specializzazione intelligente potrebbe migliorare l'efficienza di tale spesa.

In particolare, la **spesa pubblica** in R&S ristagna dal 2013 e rappresenta lo 0,5% del PIL, rispetto allo 0,7% dell'UE nel suo complesso. Tra il 2008 e il 2016, gli stanziamenti destinati dal Governo alle attività di R&S sono scesi da €10 mld a €8,7 mld: tale riduzione potrebbe compromettere la capacità del settore della ricerca pubblica di trattenere ricercatori altamente qualificati nel paese.

Anche la **spesa delle imprese** in R&S, pari nel 2016 allo 0,8%, è stata ben al di sotto della media dell'UE (pari all'1,3%).

Tre fattori principali contribuiscono a spiegare i livelli modesti di investimenti in R&S e in attività immateriali, e le deboli prestazioni in termini di innovazione dell'Italia: l'elevato numero di microimprese, la composizione settoriale dell'economia, con una specializzazione relativamente bassa in settori ad alta intensità di conoscenza, e il basso tasso di digitalizzazione.

Al riguardo, il PNR 2018 ricorda, fra l'altro:

- L'emanazione di un **bando per progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN)**, che prevede un impegno complessivo di €391 mln.

Si tratta del bando emanato con [D.D. 27 dicembre 2017 n. 3728](#), che, rivolto per la prima volta anche agli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR (oltre che alle università), ha previsto **tre linee d'intervento: linea principale**, con una dotazione di €305 mln; **linea giovani** (riservata a soggetti con età inferiore a 40 anni) con una dotazione di €22 mln; **linea sud** (riservata a unità di ricerca ubicate in una delle regioni in ritardo di sviluppo o in transizione), con una dotazione di € 64 mln¹⁰³. I progetti di ricerca possono affrontare tematiche relative a qualsiasi campo di ricerca nell'ambito dei tre macrosettori determinati dall'ERC, ossia Scienze della vita (LS), Scienze fisiche, chimiche e ingegneristiche (PE), Scienze sociali e umanistiche (SH). Le domande potevano essere presentate dal 15 febbraio al 29 marzo 2018. Alla data di scadenza, il MIUR ha [comunicato](#) che erano stati presentati 1.610 progetti per l'area LS, 1.641 per l'area PE e 1.301 per l'area SH. Con riferimento alle tre linee d'intervento, i progetti presentati erano stati, rispettivamente, 3.477, 422, e 653.

- Le misure previste dalla **legge di bilancio 2018** (L. 205/2017), fra le quali:

- l'incremento del Fondo ordinario per gli enti di ricerca vigilati dal MIUR (FOE) di €2 mln per il 2018 e di €13,5 mln annui dal 2019, finalizzato al **reclutamento di ricercatori** (art. 1, co. 633).

E', conseguentemente, intervenuto il [DD 163 del 28 febbraio 2018](#), che ha previsto l'assunzione di **307 unità** di personale ricercatore e tecnologo;

- lo stanziamento di €13 mln per il 2018 ed €57 mln annui a decorrere dal 2019 per la **stabilizzazione del personale** in servizio presso gli enti pubblici di ricerca e la possibilità, per gli stessi enti, medio tempore, di prorogare i contratti a tempo determinato (art. 1, co. 668-671 e 674);

- l'**istituzione**, presso specifici **enti del SSN** quali gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (**IRCCS pubblici**, [21 dei 49 riconosciuti dal Ministero della salute](#)) e gli Istituti zooprofilattici sperimentali ([IZS](#)), di un **ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria** e delle connesse attività di supporto, per promuoverne qualità ed efficienza secondo i principi della [Carta europea dei ricercatori](#) (art. 1, co. 422-434).

Si tratta di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, soggetti a valutazione annuale, con durata quinquennale e possibilità di rinnovo per ulteriori cinque anni, da disciplinare con apposita sezione del CCNL del comparto Sanità (attualmente non ancora definita) e finanziati anche con risorse aggiuntive. I contratti possono essere successivamente trasformati a tempo indeterminato. In base a stime prudenziali presentate nella relazione

¹⁰³ Come risulta dalla premessa del D.D. e dal [comunicato stampa](#) emanato dal MIUR, lo stanziamento comprende anche €250 mln frutto del protocollo di intesa fra MIUR, MEF e Istituto italiano di tecnologia (IIT) del 27 dicembre 2017.

tecnica alla norma, il personale interessato a fine 2017 sarebbe non inferiore a 2.860 unità (2.135 negli IRCCS e 726 negli IZS) di cui 1.963 ricercatori e 898 unità di personale di supporto.

- Le modifiche introdotte alla disciplina delle **agevolazioni fiscali per i docenti e i ricercatori rientrati in Italia** entro il 31 dicembre 2015 (art. 8-*bis* del D.L. 148/2017-L. 172/2017).