

Commissioni riunite
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

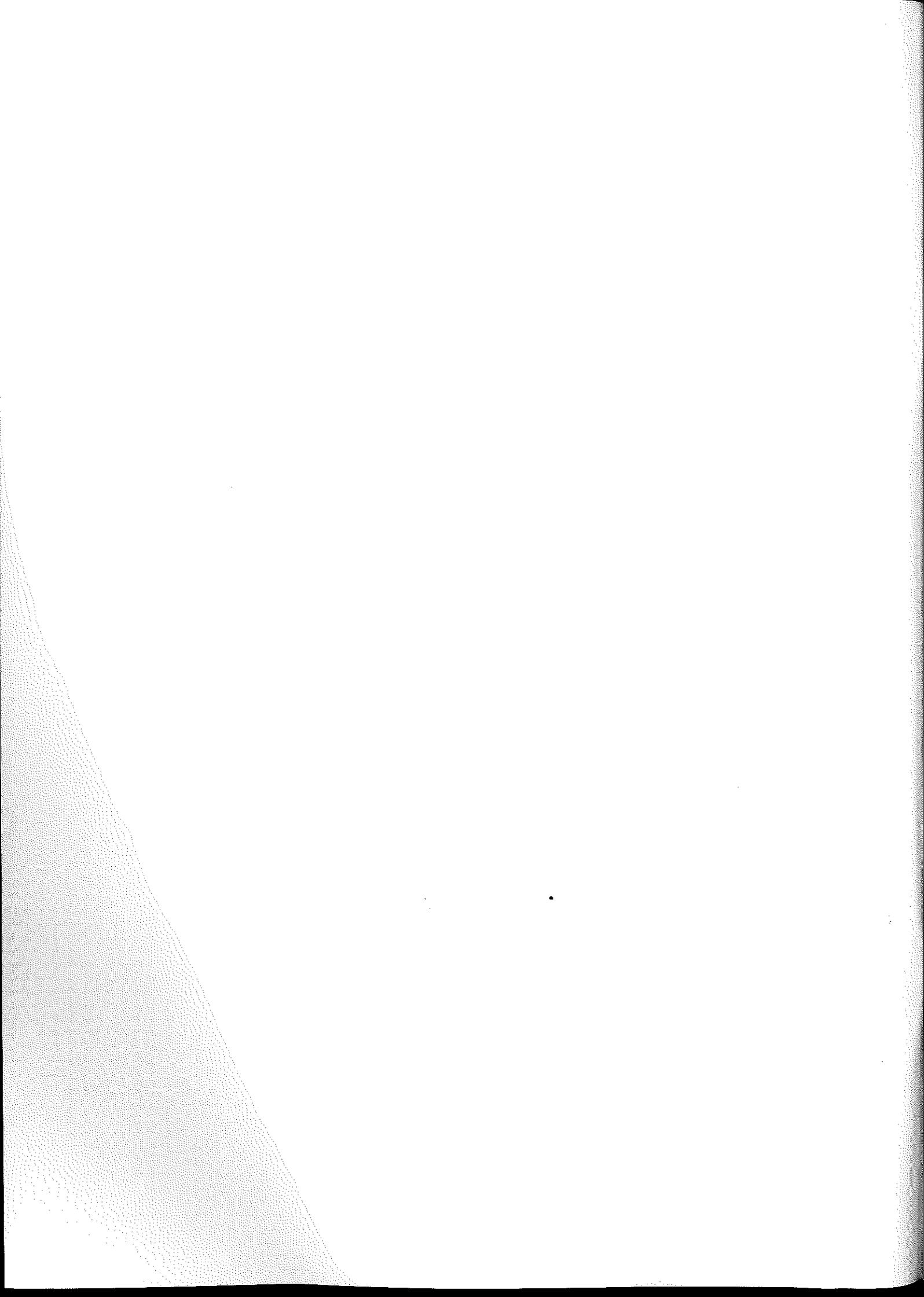
**Audizione preliminare all'esame
del Documento di economia e finanza 2017**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Luigi Federico Signorini

Senato della Repubblica

Roma, 19 aprile 2017



Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni quinta del Senato e quinta della Camera per avere invitato la Banca d'Italia a questa audizione, nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2017. Il Documento include tre sezioni: il Programma di stabilità, l'analisi dettagliata dei conti pubblici e il Programma nazionale di riforma. Mi soffermerò principalmente sul quadro macroeconomico e sulle stime e i programmi per i conti pubblici per quest'anno e per i successivi tre; farò qualche sintetica considerazione sul programma di riforme, una trattazione approfondita del quale non sarebbe possibile in questa sede.

1. Il quadro macroeconomico

Il graduale rafforzamento dell'economia globale in atto dalla fine dello scorso anno sta proseguendo; nell'area dell'euro la crescita si è consolidata.

L'economia italiana, che era cresciuta dello 0,2 per cento nell'ultimo trimestre dell'anno scorso, dovrebbe aver continuato a espandersi a un ritmo simile nei primi tre mesi dell'anno. L'espansione del settore dei servizi (e in misura minore delle costruzioni residenziali) avrebbe più che compensato una battuta d'arresto della produzione industriale. Anche per le imprese manifatturiere non mancano però segnali positivi. Dalla fine dell'anno scorso sono migliorati i giudizi sul livello degli ordini, specie dall'estero, si sono rafforzati gli indicatori di fiducia rilevati presso i responsabili degli acquisti e sono ancora aumentate le immatricolazioni di autoveicoli.

Restano favorevoli le prospettive degli investimenti complessivi, che nel 2016 erano cresciuti del 2,9 per cento, del 4,7 quelli diversi dalle costruzioni. Nella consueta rilevazione della Banca d'Italia condotta in marzo, le imprese manifatturiere che prevedono di accrescere gli investimenti nel 2017 sono il 37,4 per cento, quasi 19 punti in più di quelle che prevedono di ridurli; la differenza è analoga a quella dell'anno scorso. Circa un terzo delle imprese dell'industria e dei servizi che programmano un aumento menziona, tra i fattori rilevanti per la decisione, la possibilità di ricorrere all'iper-ammortamento degli investimenti in tecnologie digitali.

Nei primi mesi del 2017 l'occupazione ha continuato a crescere gradualmente; dall'inizio del 2014 essa è aumentata complessivamente di circa il 3 per cento. Il surplus del conto corrente della bilancia dei pagamenti, che nel 2016 ha raggiunto il 2,6 per cento del PIL, sta contribuendo al riassorbimento della posizione debitoria netta del Paese con l'estero: quest'ultima alla fine dell'anno scorso è scesa al 14,9 per cento del prodotto, oltre dieci punti in meno di tre anni prima.

Nelle nostre ultime proiezioni, pubblicate nel Bollettino economico di metà gennaio, stimavamo una crescita del PIL dello 0,9 per cento quest'anno e dell'1,1 nel biennio successivo. Sulla base degli ultimi dati, le prospettive a breve termine potrebbero essere marginalmente migliorate.

I rischi per la ripresa, italiana ed europea, sono soprattutto di natura geopolitica: tensioni in diverse aree del mondo, incertezze sulla politica di bilancio degli Stati Uniti, timori relativi all'orientarsi delle politiche commerciali in senso nettamente protezionistico, con possibili ritorsioni reciproche fra paesi avanzati ed effetti destabilizzanti su quelli emergenti. Per ora, tuttavia, nelle maggiori economie extraeuropee, avanzate o meno, l'andamento del prodotto e degli altri principali indicatori macroeconomici è positivo.

Le condizioni dei mercati finanziari rimangono in questo momento distese, ma è bene non trascurare l'eventualità di repentini cambiamenti di clima. Desti in particolare una certa preoccupazione il contrasto, inusuale, tra il livello molto elevato degli indicatori qualitativi dell'incertezza politico-economica (desunti dal ricorrere di parole-chiave nella stampa) e la volatilità dei mercati, per il momento assai contenuta seppure con qualche recente episodio di recrudescenza. È probabile che questa differenza sia riassorbita a un certo punto, speriamo nel senso di un minor clima di incertezza "fondamentale". Un innalzamento improvviso dell'avversione al rischio degli investitori di mercato avrebbe ripercussioni profonde, specie per i debitori più fragili: famiglie e imprese in alcuni paesi, settore pubblico in altri.

Nell'area dell'euro, intanto, i premi per il rischio sovrano sono tornati ad aumentare in misura non trascurabile. Dall'inizio di novembre (data della mia precedente audizione davanti a queste Commissioni, in occasione della discussione del disegno di legge di bilancio), il differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e tedeschi è cresciuto di circa 50 punti base; negli ultimi giorni ha oscillato intorno ai 210 punti. Sebbene siano valori lontani da quelli che si ebbero all'apice della crisi del debito sovrano, si tratta pur sempre dei livelli più elevati da tre anni; quasi due volte e mezzo il minimo (88 punti) toccato nel marzo del 2015.

Le prospettive macroeconomiche poste a base del Documento di economia e finanza, con poche differenze tra lo scenario tendenziale e quello programmatico, non sono distanti dal quadro che ho delineato poco fa. Il DEF prevede che il PIL dell'Italia aumenti dell'1,1 per cento quest'anno e dell'1,0 per cento nel prossimo e nel 2019. Rispetto alle previsioni formulate in ottobre, il Governo ha rivisto leggermente al rialzo le stime per il 2017, al ribasso quelle per i successivi due anni. Lo scenario del Documento di economia e finanza per il biennio 2017-18 è compreso nell'intervallo delle stime formulate dai principali previsori privati e istituzionali; per quanto riguarda il 2017 esso è vicino al limite superiore di tale intervallo.

L'inflazione, che l'anno scorso era scesa sotto lo zero, è tornata a crescere nei primi mesi del 2017; in Italia si è portata all'1,4 per cento in marzo. L'aumento è dovuto però pressoché interamente alle componenti più volatili, come i beni energetici e alimentari. La componente di fondo rimane debole.

Le misure di politica monetaria fin qui messe in atto hanno contribuito a ridurre considerevolmente i rischi di deflazione e si stanno trasmettendo all'attività economica; tuttavia l'evidenza non è ancora sufficiente a rivedere in misura significativa le prospettive di inflazione. La valutazione del Consiglio Direttivo della BCE è che non sia giustificata a questo stadio una riconsiderazione dell'impostazione della politica monetaria.

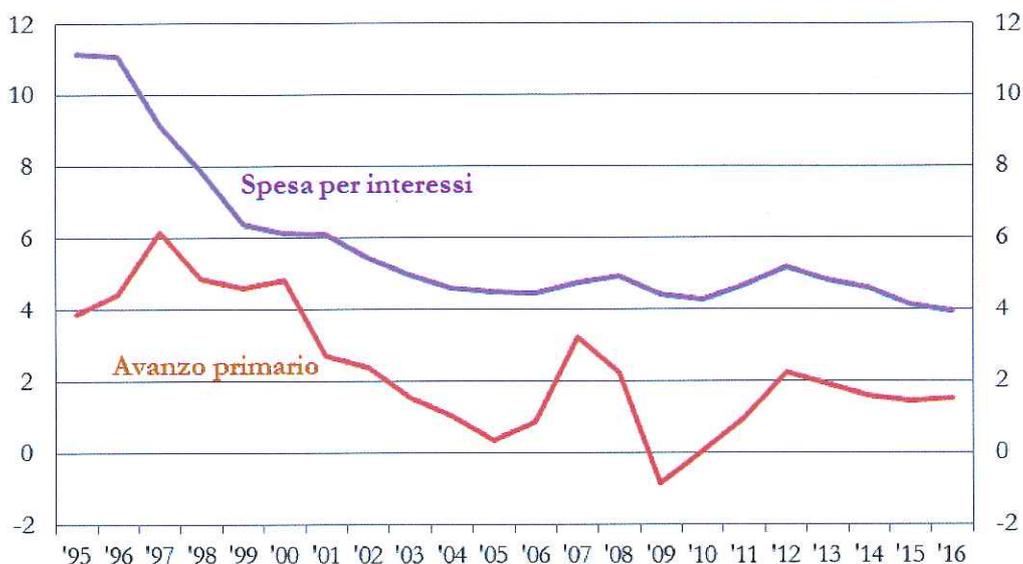
L'andamento dei prezzi al consumo negli ultimi tre mesi verosimilmente comporterà un innalzamento dell'inflazione italiana del 2017 rispetto alle nostre valutazioni di gennaio; non dovrebbe avere effetti di rilievo su quelle per il biennio successivo. Riteniamo limitati anche gli effetti sulla crescita del deflatore del PIL, che misura le componenti interne dell'inflazione ed è la definizione dell'andamento dei prezzi più rilevante per il quadro di finanza pubblica.

Nello scenario programmatico del Documento di economia e finanza il deflatore del PIL cresce dell'1,2 per cento quest'anno, dell'1,7 nel 2018 e dell'1,9 nel 2019.

2. Lo stato dei conti pubblici

Nel 2016 l'indebitamento netto è diminuito dal 2,7 al 2,4 per cento del prodotto, valore quest'ultimo in linea con le previsioni del Governo dello scorso autunno. Al miglioramento hanno contribuito la riduzione della spesa per interessi (-1,8 miliardi) e l'aumento dell'avanzo primario (1,6 miliardi). Sia le entrate complessive, sia le spese primarie sono diminuite in rapporto al prodotto (rispettivamente di 0,6 e 0,7 punti).

Avanzo primario e spesa per interessi (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La pressione fiscale si è ridotta di circa mezzo punto rispetto al 2015, scendendo al 42,9 per cento. Il calo complessivo degli ultimi tre anni è stato di 0,7 punti. Si può valutare che, tenendo conto anche del credito di imposta per i redditi da lavoro dipendente medio-bassi e di quello relativo a imposte differite attive, entrambi contabilizzati come spese, nel triennio la riduzione sarebbe dell'ordine di un punto e mezzo.

In base alle previsioni invernali della Commissione europea, la pressione fiscale dell'Italia nel 2016 è tuttora superiore di 1,8 punti alla media degli altri paesi dell'area dell'euro; essa risente del peso elevato del debito pubblico. Considerando i maggiori paesi, rispetto all'Italia, in Germania la pressione fiscale è inferiore di 2,6 punti, in Spagna di 8,5; in Francia, al contrario, il livello è superiore di 5 punti.

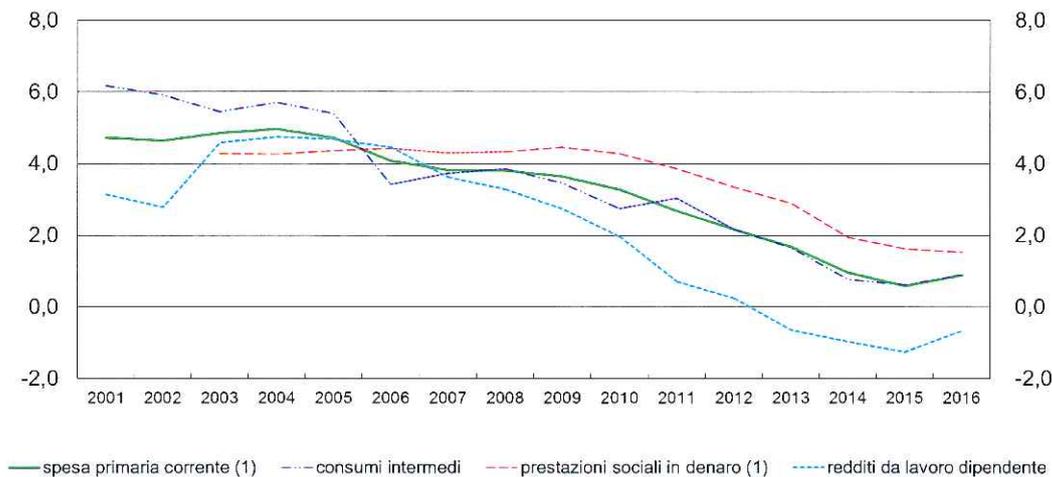
Nel 2016 gli sgravi dell'IRAP e la sostanziale abolizione della tassazione sulla proprietà dell'abitazione principale hanno fortemente ridotto l'imposizione indiretta (-3,1 per cento). Questa riduzione è stata compensata dall'incremento del gettito delle imposte dirette (2,3 per cento) e dei contributi sociali (1,1 per cento), che riflettono anche il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Per effetto della cosiddetta collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) il gettito delle imposte in conto capitale è passato dallo 0,1 allo 0,3 per cento del PIL. Nel complesso le entrate delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate dello 0,3 per cento rispetto al 2015.

L'incidenza sul PIL della spesa primaria corrente, invariata al 42,2 per cento, è vicina alla media dell'area dell'euro; inferiore di circa 8 punti alla Francia e superiore alla Germania e alla Spagna (rispettivamente di circa 2 e 5 punti).

La spesa primaria corrente è cresciuta complessivamente dell'1,7 per cento (1,0 per cento in termini reali). I redditi da lavoro dipendente sono aumentati dell'1,3 per cento, riflettendo in parte discontinuità statistiche (dovute principalmente all'inclusione della RAI nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche). Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute dell'1,4 per cento, trainate soprattutto da quelle di tipo assistenziale.

Spesa primaria corrente e sue principali componenti

(tassi di crescita: medie mobili a 5 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Al netto del credito di imposta per i redditi da lavoro medio-bassi.

Si è contratta di 0,7 punti percentuali la quota sul PIL della spesa in conto capitale. Gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche sono diminuiti per il settimo anno consecutivo (-4,5 per cento), a fronte della crescita dell'uno per cento circa attesa dal Governo in autunno.

Il calo dell'incidenza sul PIL delle spese in conto capitale è tuttavia dovuto quasi interamente al crollo di quelle diverse da investimenti e contributi agli investimenti, che sono scese di circa il 60 per cento, in gran parte per il venir meno di alcune erogazioni straordinarie del 2015 (quali gli arretrati ai pensionati per effetto della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale e le risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale) e per la dinamica dei crediti d'imposta relativi a imposte differite attive (contabilizzati come spese). L'incidenza sul prodotto del complesso degli investimenti e dei contributi agli investimenti è diminuita dal 3,2 al 3,0 per cento.

Gli oneri per interessi sul debito pubblico sono diminuiti per il quarto anno consecutivo (-1,8 miliardi): l'aumento dell'ammontare complessivo del debito è stato più che compensato da una riduzione del tasso medio, grazie al calo dei rendimenti all'emissione sostenuto dal programma di acquisto di titoli pubblici da parte del Sistema europeo di banche centrali. L'incidenza degli interessi sul PIL è leggermente scesa (dal 4,1 al 4,0 per cento); il picco dell'ultimo decennio (5,2) era stato toccato nel 2012.

Il costo medio del debito, che nel 2012 aveva raggiunto il 4,4 per cento, è stato del 3,1 per cento nel 2016. Esso è ancora superiore di circa 2,5 punti percentuali al rendimento medio sulle nuove emissioni. La progressiva sostituzione di titoli in scadenza con titoli di nuova emissione continuerà quindi per qualche tempo ad abbassare il costo medio del debito, anche se l'effetto si va riducendo per la ripresa dei tassi all'emissione.

L'incidenza del debito sul prodotto è aumentata di circa mezzo punto, dal 132,1 al 132,6 per cento, come atteso nelle stime dell'autunno scorso (nel DEF di un anno fa se ne prevedeva una sia pur modesta diminuzione). Al netto della variazione delle disponibilità liquide del Tesoro, il cui importo a fine anno era considerevolmente superiore a quello di dodici mesi prima, l'incremento del rapporto tra debito e PIL si è quasi fermato (0,1 punti). Nel 2016 i proventi da privatizzazioni sono stati pari a 0,9 miliardi (0,1 per cento del PIL).

3. Le previsioni per i conti pubblici nel quadriennio 2017-2020

Stime tendenziali

In assenza di interventi, nel 2017 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si ridurrebbe dal 2,4 al 2,3 per cento del PIL, in linea con l'obiettivo formulato lo scorso autunno. Il miglioramento deriverebbe solo dalla riduzione della spesa per interessi; in rapporto al PIL, l'avanzo primario rimarrebbe stabile (1,5 per cento), perché il calo delle spese primarie (dal 45,6 al 45,2 per cento) sarebbe sostanzialmente compensato da una riduzione delle entrate totali (dal 47,1 al 46,8 per cento). Proseguirebbe la discesa della pressione fiscale, al 42,3 per cento.

Le stime della Commissione europea, pubblicate in febbraio, indicano un indebitamento netto leggermente superiore (2,4 per cento), riflettendo tra l'altro ipotesi di crescita meno favorevoli (0,9 per cento contro 1,1).

Il miglioramento dei conti, sempre in assenza di interventi, accelererebbe negli anni successivi: l'indebitamento netto scenderebbe all'1,3 per cento del PIL nel 2018, allo 0,6 nel 2019 e allo 0,5 nel 2020. Rispetto a quanto previsto lo scorso ottobre nel Documento programmatico di bilancio, il Governo alza la stima dell'indebitamento netto del 2018 e 2019, rispettivamente di 0,1 e 0,4 punti, sostanzialmente perché prevede una maggiore spesa per interessi.

Dai primi di ottobre il tasso di rendimento dei buoni del Tesoro a 10 anni è aumentato di circa 100 punti base, collocandosi intorno al 2,3 per cento. In Spagna il rendimento sui titoli corrispondenti è pari all'1,6 per cento, in Francia a meno dell'1 per cento.

La riduzione dell'indebitamento netto prevista nei prossimi anni sarebbe principalmente dovuta ad avanzi primari crescenti (2,4 punti percentuali del prodotto nel 2018, 3,1 nel 2019 e 3,4 nel 2020), e questi ultimi sarebbero determinati soprattutto dall'applicazione degli aumenti dell'IVA (clausole di salvaguardia) previsti dalla legislazione vigente. Se le

clausole fossero attivate, dal prossimo gennaio l'aliquota intermedia salirebbe dal 10 al 13 per cento e quella ordinaria dal 22 al 25 per cento, un livello prossimo ai massimi applicati nell'Unione europea; l'aliquota ordinaria crescerebbe ancora (al 25,9) l'anno successivo.

Tra il 2017 e il 2020 l'incidenza tendenziale delle spese primarie correnti sul PIL scenderebbe di quasi due punti, dal 41,9 al 40,1 per cento, grazie soprattutto all'andamento dei redditi da lavoro dipendente e a quello dei consumi intermedi. Le spese in conto capitale rimarrebbero sostanzialmente stabili in rapporto al PIL fino al 2019; diminuirebbero nel 2020.

L'incidenza sul prodotto del totale delle entrate scenderebbe di 0,3 punti percentuali, nonostante l'inasprimento delle imposte indirette. Il peso delle imposte dirette infatti diminuirebbe per effetto degli sgravi introdotti negli ultimi anni (minore tassazione del reddito di impresa, sostegno degli investimenti).

Gli obiettivi e gli interventi

Per il 2017 il Governo programma un disavanzo pari al 2,1 per cento del PIL; per il prossimo biennio esso conferma gli obiettivi indicati nel Documento programmatico di bilancio dello scorso autunno, nonostante la maggiore spesa per interessi ora prevista. L'indebitamento netto raggiungerebbe un sostanziale pareggio nel 2019, in termini sia nominali sia strutturali (ossia corretti per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee).

Il passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico richiede interventi correttivi pari a 0,2 punti nel 2017, 0,1 nel 2018 e 0,4 nel biennio successivo.

L'incidenza del debito sul prodotto, secondo i piani del Governo, comincerà a scendere quest'anno – sebbene con una variazione marginale – e proseguirà a un ritmo più sostenuto nei tre anni successivi. Alla fine dell'orizzonte di programmazione il debito sarebbe pari al 125,7 per cento del PIL, un punto e mezzo in meno del tendenziale.

Per l'anno in corso, tenendo conto dei rilievi della Commissione europea, il Governo ha varato – contestualmente al DEF – un decreto legge che determinerebbe una riduzione strutturale dell'indebitamento netto di 0,2 punti percentuali del prodotto rispetto al valore tendenziale. Un'analisi compiuta della manovra correttiva per il 2017 sarà possibile solo alla luce del testo del decreto legge e dei connessi documenti analitici, che non sono ancora disponibili.

Con la manovra correttiva per il 2017, il Governo intende ridurre l'indebitamento netto dell'anno in corso al 2,1 per cento del PIL, dal 2,4 del 2016 e dal 2,3 tendenziale. In termini strutturali, il disavanzo aumenta rispetto all'anno scorso di 0,3 punti percentuali, contro 0,5 nello scenario tendenziale; la divaricazione rispetto all'andamento del saldo nominale è dovuta al miglioramento della congiuntura. Secondo il Governo la manovra realizzerebbe una correzione strutturale coerente con quanto richiesto dalla Commissione europea alla luce delle regole di bilancio; la Commissione darà la propria valutazione in maggio.

Nel rapporto sul rispetto della regola sul debito dello scorso febbraio la Commissione europea ha identificato il rischio di una deviazione significativa nel 2017 rispetto alle regole relative alla dinamica della spesa e al saldo strutturale, pur tenendo conto di margini di flessibilità relativi all'emergenza migratoria e ai terremoti del 2016; ha stabilito la necessità di una correzione aggiuntiva di 0,2 punti per ridurre la deviazione entro limiti compatibili con tali regole.

Dalle informazioni riportate nel DEF, il decreto legge correttivo dovrebbe includere tra l'altro misure di riduzione delle spese, un aumento del prelievo sui giochi, un ridimensionamento dell'agevolazione fiscale connessa con l'“aiuto alla crescita economica” (ACE) e un rafforzamento del contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione dello *split payment* per l'IVA.

*Quest'ultimo sarebbe anche prolungato oltre l'attuale scadenza del 2017. A seguito di una richiesta dell'Italia, ad aprile la Commissione europea ha formulato una proposta di Decisione per il Consiglio che consentirebbe all'Italia di mantenere in vigore il meccanismo dello *split payment* fino alla fine del 2020 e di estenderlo ai fornitori delle imprese controllate dalle Amministrazioni pubbliche e di alcune società quotate. Dato che con lo *split payment* molti soggetti fornitori si troveranno in costante credito IVA, la Commissione chiede che dopo 15 mesi sia presentato un rapporto sulle condizioni e sui tempi di rimborso dei crediti IVA e sull'efficacia delle misure di contrasto all'evasione fiscale nei settori interessati.*

Vi sarebbero anche maggiori investimenti (un miliardo all'anno tra il 2017 e il 2020) a favore delle zone colpite dai terremoti.

Per il 2018, il Governo conferma l'intenzione di ridurre l'indebitamento netto all'1,2 per cento del PIL, un miglioramento significativo (quasi un punto) e quasi tutto di natura permanente: il disavanzo strutturale si ridurrebbe infatti dall'1,5 allo 0,7 per cento del PIL. Il percorso di risanamento continuerebbe negli anni successivi. Nel 2019 verrebbe conseguito un sostanziale pareggio di bilancio in termini sia nominali, sia strutturali. Tali risultati verrebbero consolidati nel 2020.

Se non si adotteranno altri provvedimenti, la correzione dei conti nel 2018 si realizzerebbe in gran parte nello stesso modo dello scenario tendenziale, cioè con l'aumento delle aliquote dell'IVA previsto dalle “clausole di salvaguardia”. Tuttavia, come negli anni scorsi, è stata manifestata dal Governo l'intenzione di evitarne l'attivazione prevedendo interventi

compensativi di riduzione della spesa e di contrasto all'evasione fiscale. La natura di questi interventi sarà precisata con la prossima legge di bilancio.

Come ho già ricordato, il Governo conferma l'obiettivo, annunciato nell'autunno scorso con il Documento programmatico di bilancio, di iniziare a ridurre da quest'anno l'incidenza del debito sul PIL. Nel 2017 la riduzione sarebbe di quasi due decimi di punto, sostanzialmente in linea con quanto previsto sei mesi fa. Gli interventi di ricapitalizzazione precauzionale di alcune banche e i minori incassi da privatizzazioni (0,3 punti percentuali anziché gli 0,5 punti programmati lo scorso autunno) verrebbero compensati dal minore indebitamento netto, da un maggiore decumulo delle disponibilità liquide e da un tasso di crescita nominale del prodotto più sostenuto. Negli anni successivi la discesa del rapporto tra il debito e il prodotto accelererebbe, anche se meno di quanto previsto in autunno: 131,0 per cento nel 2018, 128,2 nel 2019, 125,7 nel 2020.

La discesa del debito da qui al 2020 sarebbe sostenuta essenzialmente dal miglioramento dell'avanzo primario e dalla crescita del prodotto nominale. Le disponibilità liquide del Tesoro diminuirebbero anche nei prossimi anni. Le privatizzazioni contribuirebbero per circa 0,3 punti percentuali di prodotto all'anno.

Negli ultimi quattro anni i proventi della vendita di partecipazioni (circa 0,1 punti percentuali del PIL in media l'anno) sono stati sistematicamente inferiori a quelli programmati nell'anno precedente, anche per le condizioni di mercato non favorevoli. Ora le previsioni sono meno ambiziose. Il DEF non fornisce dettagli sulle privatizzazioni previste.

4. Il Programma nazionale di riforma

La strategia proposta dal Governo per le riforme si pone in continuità con l'azione degli ultimi anni. Farò, come annunciato, solo brevi cenni a questa parte.

Il Governo intende proseguire l'azione volta a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

Vengono riproposti sgravi contributivi per facilitare l'inserimento dei giovani e l'aumento dell'occupazione nel Mezzogiorno. Gli sgravi introdotti nel 2015 hanno avuto un effetto positivo sul numero dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato, che nel 2016 è aumentato in tutto il territorio.

Viene confermato l'obiettivo di accrescere il ruolo della contrattazione decentrata, utile per allentare le rigidità della contrattazione nazionale e favorire l'allineamento tra salari e produttività. Si prevedono misure per ampliare la platea dei beneficiari del salario di produttività, confermando l'esenzione fiscale delle prestazioni di welfare aziendale, e si riprende l'intenzione, anticipata nel Programma per il 2016, di intervenire sulla regolamentazione dei contratti aziendali, anche se non è chiarito quando e come essi possano prevalere su quelli nazionali.

In tema di politiche attive, è stata avviata la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, mediante il quale, a certe condizioni, i disoccupati potranno acquistare un servizio personalizzato di assistenza alla ricerca di un'occupazione. Poiché l'efficacia di simili misure, anche in paesi con una lunga tradizione di politiche attive, si è rivelata strettamente legata alle specifiche modalità di attuazione, metodologie e funzionamento concreto del provvedimento andranno attentamente seguiti.

L'azione del Governo contro la povertà sarà incentrata sull'attuazione della legge delega in materia approvata recentemente dal Parlamento.

Il Governo è delegato a introdurre per la prima volta nel nostro Paese un "reddito di inclusione" che, una volta a regime, non dipenderà né dall'età né dalla condizione lavorativa ma solo dalle condizioni economiche dei beneficiari; tale reddito sarà integrato da servizi per l'inclusione sociale dei beneficiari e per il loro inserimento nel mercato del lavoro.

Per migliorare le condizioni dell'attività d'impresa, il Governo mira a promuovere la concorrenza, ridurre la durata dei processi civili, accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica.

In particolare, il Governo intende portare a termine l'iter di approvazione del disegno di legge annuale per la concorrenza – in discussione dal febbraio 2015 – e la riforma dei servizi pubblici locali, ritirata a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale. La portata degli interventi appare nel complesso ancora limitata.

Il disegno di legge annuale per la concorrenza recepisce solo in parte le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il decreto di riforma dei servizi pubblici locali, anche se utile per chiarire il quadro normativo, conferma nella sostanza l'assetto attuale, in particolare con riguardo alla possibilità di ricorrere indifferentemente all'affidamento diretto o mediante gara per la scelta del gestore.

Nel settore della giustizia civile si registrano segnali di miglioramento, soprattutto una sensibile riduzione delle pendenze. Ma la durata dei processi continua a essere troppo lunga. È opportuno riprendere lo sforzo riformatore in questo ambito. L'approvazione – prevista dal Programma di riforma – della legge delega sul processo civile, il cui iter parlamentare si protrae ormai da più di due anni, costituirebbe un passo importante in questa direzione.

In attuazione della delega relativa alla riforma della Pubblica Amministrazione, a febbraio sono stati approvati in via preliminare due schemi di decreti legislativi sul pubblico impiego. L'impegno del Governo è di darne piena attuazione entro l'anno.

È importante l'attenzione rivolta alla verifica dei concreti progressi e dell'efficacia delle misure introdotte.

5. Conclusioni

Fino a ieri la politica di bilancio ha dovuto percorrere un sentiero assai stretto tra la necessità di migliorare i conti pubblici, anche per conservare la fiducia dei mercati, e quella di evitare che un

orientamento troppo restrittivo impedisse la ripresa. Oggi quel sentiero, grazie alla congiuntura più favorevole, si è un po' allargato. Non sappiamo quanto questa situazione durerà; l'occasione va colta per tempo, anche per essere pronti ad affrontare eventuali peggioramenti delle condizioni di mercato, il cui effetto su di noi non sarebbe indipendente dalla percezione che si ha delle prospettive di risanamento dei conti pubblici.

Il pur graduale miglioramento dell'economia consente l'avvio della riduzione del rapporto tra debito e prodotto, più volte rimandato.

Ridurre considerevolmente il disavanzo, come il Governo si propone, è un obiettivo importante. L'indebitamento netto programmato per il 2018 segnerebbe una tappa verso l'equilibrio di bilancio; costituirebbe il segno tangibile della capacità del Paese di riprendere il percorso di risanamento dei conti al normalizzarsi delle condizioni cicliche.

Anche questa volta il Governo manifesta l'intenzione di evitare l'attuazione delle clausole di salvaguardia con interventi alternativi, finalizzati al contrasto all'evasione fiscale e alla razionalizzazione della spesa. Entrambi gli obiettivi sono ampiamente condivisibili, anzi da considerare strategici. Ma la possibilità di reperire in questo modo risorse tanto ingenti e in così breve tempo non è sicura. Anche se alcuni strumenti di lotta all'evasione fiscale si sono effettivamente dimostrati efficaci negli ultimi anni, non è facile prevedere con precisione quantitativa i risultati di futuri interventi in questo campo. La riduzione della spesa è uno sforzo complesso, pluriennale, che dovrebbe contemplare anche la possibilità di introdurre elementi di concorrenza in alcuni servizi, in un quadro di regole pubbliche, per ridurne i costi e accrescerne la qualità. I provvedimenti per attuare questi obiettivi andranno vagliati con cura.

Una riconsiderazione dell'ampio ventaglio delle aliquote dell'IVA non dovrebbe a questo stadio essere esclusa, così come è opportuno valutare la possibilità di razionalizzare e contenere le *tax expenditures*.

Nel dibattito sull'applicazione delle regole di bilancio, viene a volte invocata l'opportunità di negoziare "sconti" dalle autorità europee. Margini di flessibilità fanno parte delle regole ed è giusto applicarli quando ne ricorrono le condizioni (una grave recessione, spese straordinarie o includibili). Ma, nel farlo, è bene tener sempre presente che non di "sconti" si tratta, bensì della possibilità di spendere di più a nostro stesso carico; non di risorse aggiuntive che si creino dal nulla, ma di esborsi aggiuntivi, che tornano fatalmente sotto forma di nuove tasse o più debito. La flessibilità delle norme di bilancio va dunque usata con prudenza, tenendo conto che, al di là dei dettagli complessi delle regole europee, occorre fare sempre i conti con la necessità di

rifinanziare il nostro debito sul mercato e con l'opportunità di non gravare di oneri troppo pesanti il futuro; di ridurre anzi questi oneri, se possibile.

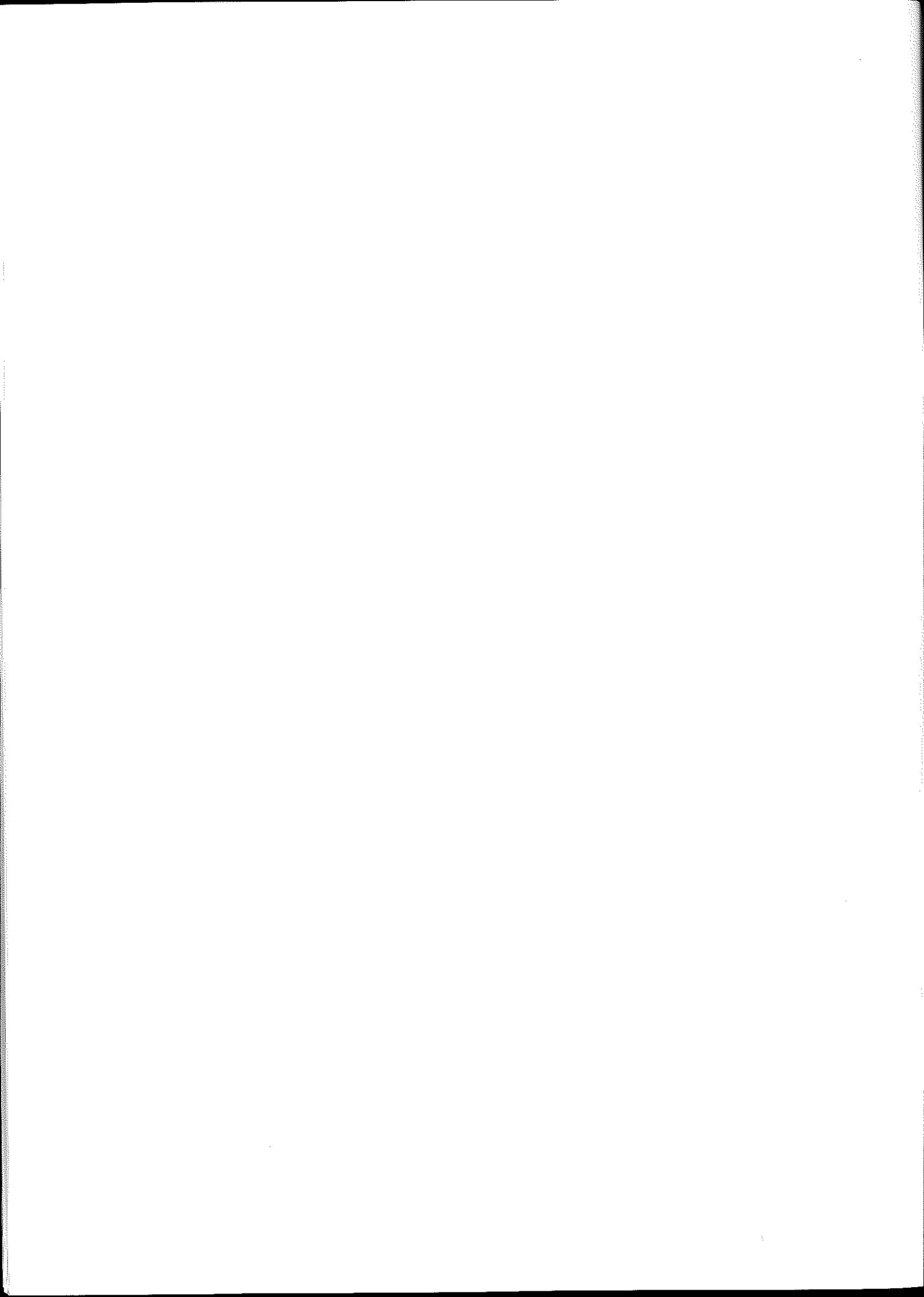
L'intento di prevedere per i prossimi anni programmi di privatizzazione più prudenti rispetto al passato è condivisibile, nella misura in cui rende più credibile l'impegno del Governo a realizzarli. Il Documento non fornisce ancora informazioni esaurienti sulla strategia di razionalizzazione e dismissione che si intende perseguire; se si vuole dissipare del tutto l'incertezza sull'effettiva realizzazione degli obiettivi, occorrerà meglio esplicitare i programmi.

In tema di riforme, molto è stato fatto nell'ultimo quinquennio. Gli effetti di alcune misure sono già visibili; per altre occorrerà più tempo affinché possano dispiegare la loro efficacia. In alcuni settori il processo è ancora incompleto. Portare a termine le riforme resta un percorso obbligato per tornare su un sentiero di crescita stabile e sostenuta.

L'efficienza del settore pubblico è forse l'ambito in cui è maggiore la distanza da recuperare rispetto ad altri paesi; vi è ampia evidenza empirica che miglioramenti in questo campo avrebbero ricadute significative sul funzionamento dell'economia e sulla dinamica della produttività, oltre che sulla stessa vita dei cittadini. Un contributo significativo potrà venire anche dal proseguimento e dal rilancio delle liberalizzazioni nei servizi privati. Quanto al mercato del lavoro, andranno tra l'altro accuratamente verificati i risultati delle politiche attive, e occorrerà trovare modi semplici ed efficaci per consentire che attività diverse dal tradizionale rapporto dipendente – quando rispondono a concrete necessità dell'economia – si possano svolgere regolarmente, alla luce del sole e con oneri ragionevoli.

Come afferma il Programma nazionale di riforma, è importante assicurare continuità e coerenza dell'azione: che la direzione di marcia, anche per chi ci guarda dall'esterno, resti chiara e credibile.

TAVOLE E FIGURE



Quadro macroeconomico
nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016
e nel Documento di economia e finanza 2017
(variazioni percentuali)

VOCI	Nota di aggiornamento del DEF 2016				DEF 2017				
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2020
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE									
PIL reale	0,8	0,6	1,2	1,3	0,9	1,1	1,0	1,1	1,1
<i>Importazioni</i>	2,3	2,2	3,2	3,8	2,9	4,4	2,8	3,6	3,8
<i>Consumi famiglie</i>	1,2	0,4	1,0	1,2	1,4	1,0	0,5	0,8	0,8
<i>Spesa PA</i>	0,4	0,0	-0,3	0,2	0,6	0,3	-0,1	0,2	0,8
<i>Investimenti</i>	1,9	1,5	2,6	2,8	2,9	3,7	3,1	3,4	3,5
<i>Esportazioni</i>	1,3	2,5	3,3	3,5	2,4	3,7	3,2	3,3	3,1
PIL nominale	1,8	1,8	2,9	3,0	1,6	2,2	2,9	2,9	2,8
Deflatore dei consumi	0,1	1,7	1,7	1,6	0,0	1,2	2,1	2,1	1,8
Occupazione (ULA)	0,9	0,4	0,6	0,8	1,4	0,8	0,8	0,7	0,7
QUADRO PROGRAMMATICO (1)									
PIL reale	0,8	1,0	1,3	1,2	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
<i>Importazioni</i>	2,3	3,3	3,4	4,0	2,9	4,4	2,9	3,4	4,1
<i>Consumi famiglie</i>	1,2	1,0	0,9	0,9	1,4	0,9	0,6	0,7	0,7
<i>Spesa PA</i>	0,4	0,5	-0,4	0,3	0,6	0,2	0,1	0,1	0,7
<i>Investimenti</i>	1,9	3,2	3,6	3,8	2,9	3,6	3,0	2,7	3,2
<i>Esportazioni</i>	1,3	2,5	3,3	3,3	2,4	3,7	3,2	3,5	3,5
PIL nominale	1,8	1,9	3,0	3,1	1,6	2,3	2,7	3,0	2,8
Deflatore dei consumi	0,1	0,9	1,9	2,2	0,0	1,2	1,7	2,1	1,8
Occupazione (ULA)	0,9	0,6	0,8	0,8	1,4	0,8	0,9	0,9	0,7

(1) Il quadro programmatico riportato nella *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016* è stato marginalmente modificato nel *Documento programmatico di bilancio 2017*.

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate	45,3	45,1	45,9	45,6	45,7	47,8	48,1	47,9	47,8	47,1
Spese (2)	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,0	50,9	50,5	49,6
di cui: <i>interessi</i>	4,8	4,9	4,4	4,3	4,7	5,2	4,8	4,6	4,1	4,0
Avanzo primario	3,2	2,2	-0,9	0,0	1,0	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5
Indebitamento netto	1,5	2,7	5,3	4,2	3,7	2,9	2,9	3,0	2,7	2,4
Fabbisogno complessivo	1,7	3,1	5,5	4,3	3,9	4,1	4,8	4,1	3,1	2,5
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	1,9	3,1	5,6	4,3	4,0	4,6	4,9	4,3	3,5	2,6
Debito	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,4	129,0	131,8	132,1	132,6
Debito al netto del sostegno finanziario ai paesi UEM (3)	99,8	102,4	112,5	115,2	115,7	120,7	125,5	128,1	128,5	129,1

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. — (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. — (3) Al netto dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti erogati attraverso lo European Financial Stability Facility (EFSF) e del contributo al capitale dell'European Stability Mechanism (ESM).

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Imposte dirette	14,5	14,7	14,1	14,1	13,9	14,9	15,0	14,7	14,8	14,9
Imposte indirette	14,4	13,6	13,4	14,0	14,1	15,3	14,9	15,3	15,2	14,5
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,8	0,2	0,4	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3
Pressione tributaria	28,9	28,3	28,4	28,3	28,4	30,3	30,2	30,1	30,0	29,6
Contributi sociali	12,6	13,0	13,5	13,3	13,2	13,4	13,4	13,2	13,3	13,2
Pressione fiscale	41,5	41,3	41,8	41,6	41,6	43,6	43,6	43,3	43,3	42,9
Produzione vendibile e per uso proprio	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3
Altre entrate correnti	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8	1,9
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
Totale entrate	45,3	45,1	45,9	45,6	45,7	47,8	48,1	47,9	47,8	47,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Spese delle Amministrazioni pubbliche (1)*(in percentuale del PIL)*

VOCI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,4	10,9	10,8	10,4	10,3	10,3	10,1	9,8	9,8
Consumi intermedi	4,9	5,1	5,4	5,4	5,3	5,4	5,6	5,5	5,5	5,4
Prestazioni sociali in natura	2,6	2,7	2,9	2,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Prestazioni sociali in denaro	16,4	17,0	18,5	18,6	18,6	19,3	19,9	20,2	20,2	20,2
Interessi	4,8	4,9	4,4	4,3	4,7	5,2	4,8	4,6	4,1	4,0
Altre spese correnti	3,4	3,4	3,7	3,7	3,7	3,9	4,1	4,2	4,0	4,1
Totale spese correnti	42,3	43,5	46,0	45,7	45,4	46,8	47,4	47,2	46,3	46,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	37,5	38,5	41,5	41,4	40,7	41,6	42,6	42,6	42,2	42,2
Investimenti fissi lordi	2,9	3,0	3,4	2,9	2,8	2,6	2,4	2,3	2,2	2,1
Altre spese in conto capitale	1,6	1,4	1,8	1,2	1,2	1,4	1,2	1,4	1,9	1,3
Totale spese in conto capitale	4,5	4,4	5,2	4,2	4,0	4,0	3,6	3,7	4,1	3,4
Totale spese	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,0	50,9	50,5	49,6
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	42,0	42,9	46,7	45,6	44,7	45,6	46,2	46,3	46,3	45,6
<i>spesa per pensioni</i>	14,6	15,0	16,1	16,2	16,2	16,8	17,3	17,2	17,1	17,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche*(miliardi di euro)*

VOCI	Anno			Primi 2 mesi		
	2014	2015	2016	2015	2016	2017
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari (a)	69,9	56,9	43,0	3,5	5,4	7,9
Dismissioni (b)	3,3	6,6	0,9	0,0	0,0	0,0
Fabbisogno complessivo (c=a-b+d+e+f+g+h+i)	66,6	50,3	42,1	3,5	5,4	7,9
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (1) (d)	14,7	5,1	-4,9	-2,0	-1,0	0,4
di cui: <i>raccolta postale</i>	-1,1	-1,5	0,1	-1,1	-0,3	-0,9
Titoli a breve termine (e)	-16,0	-9,5	-8,0	7,2	3,5	7,5
Titoli a medio e a lungo termine (f)	82,1	43,5	62,7	30,7	42,1	13,2
Prestiti delle IFM (g)	-4,3	1,7	1,1	3,3	0,7	-0,2
Altre passività (2) (h)	-1,2	-1,1	-1,4	-2,9	-0,9	0,7
di cui: <i>EFSF</i>	1,8	-2,1	0,0	-2,1	0,0	0,0
Variazione delle disponibilità liquide del Tesoro (3) (i)	-8,8	10,7	-7,4	-32,7	-39,0	-13,7

(1) La serie include le monete in circolazione, la raccolta postale e depositi in Tesoreria di enti non appartenenti alle Amministrazioni pubbliche. – (2) La serie include le operazioni di cartolarizzazione, i debiti commerciali ceduti con la clausola pro soluto dalle imprese fornitrici delle Amministrazioni pubbliche agli intermediari finanziari non bancari, le operazioni di Partenariato pubblico-privato (PPP) e le passività connesse con i prestiti in favore di paesi della UEM erogati attraverso l'EFSF. – (3) Un valore negativo indica aumento delle disponibilità liquide del Tesoro.

Previsioni a legislazione vigente e quadro programmatico nei documenti di bilancio (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2016		2017		2018		2019		2020		
	Consuntivo	DEF 2016	Doc. di bilancio autunno 2016 (2)	DEF 2017	DEF 2016	Doc. di bilancio autunno 2016 (2)	DEF 2017	DEF 2016	Doc. di bilancio autunno 2016 (2)	DEF 2017	
Indebitamento netto	2,4	1,4	1,6	2,3	0,3	0,8	1,3	-0,4	0,0	0,6	0,5
Indebitamento netto strutturale	0,8	0,8	1,6	0,1	0,4	0,7	-0,1	0,2	0,2	0,4
Avanzo primario	1,5	2,4	2,1	1,5	3,3	2,8	2,4	3,9	3,4	3,1	3,4
Spesa per interessi	4,0	3,8	3,7	3,9	3,6	3,6	3,7	3,5	3,4	3,7	3,8
Debito	132,6	130,3	132,2	132,7	127,3	129,6	131,5	123,5	126,1	129,3	127,2
Crescita PIL reale	0,9	1,2	0,6	1,1	1,2	1,2	1,0	1,3	1,3	1,1	1,1
PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE											
Indebitamento netto	1,8	1,8	2,3	2,1	0,9	1,2	1,2	-0,1	0,2	0,2	0,0
Indebitamento netto strutturale	1,1	1,1	1,6	1,5	0,8	0,7	0,7	0,2	0,2	-0,1	0,0
Avanzo primario	2,0	2,0	1,4	1,7	2,7	2,4	2,5	3,6	3,2	3,5	3,8
Spesa per interessi	3,8	3,8	3,7	3,9	3,6	3,6	3,7	3,5	3,4	3,7	3,8
Debito	130,9	130,9	132,6	132,5	128,0	130,1	131,0	123,8	126,7	128,2	125,7
Crescita del PIL reale	1,4	1,4	1,0	1,1	1,5	1,2	1,0	1,4	1,2	1,0	1,1
QUADRO PROGRAMMATICO											

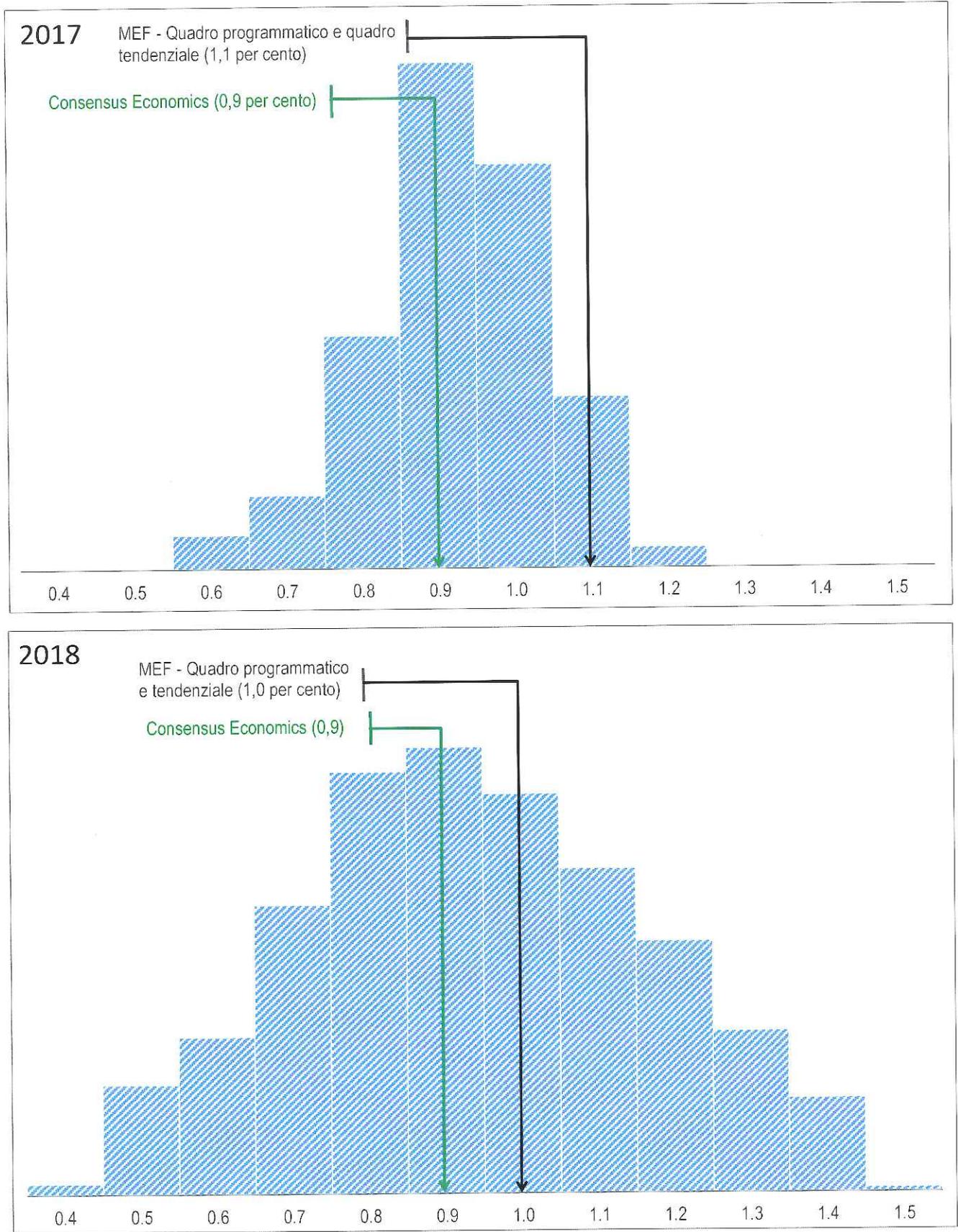
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. - (2) Previsioni a legislazione vigente: Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016. Quadro programmatico: Documento programmatico di bilancio 2017.

Privatizzazioni: obiettivi e consuntivi (1)*(in percentuale del PIL)*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Obiettivi								
DEF 2013 (aprile 2013)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0			
Nota di agg. 2013 (settembre 2013)		0,5	0,5	0,5	0,5			
DEF 2014 (aprile 2014)		0,7	0,7	0,7	0,7			
Nota di agg. 2014 (settembre 2014)		0,3	0,7	0,7	0,7	0,7		
DEF 2015 (aprile 2015)			0,4	0,5	0,5	0,3		
Nota di agg. 2015 (settembre 2015)			0,4	0,5	0,5	0,5		
DEF 2016 (aprile 2016)				0,5	0,5	0,5	0,3	
Nota di agg. 2016 (settembre 2016)				0,1	0,5	0,5	0,3	
DEF 2017 (aprile 2017)					0,3	0,3	0,3	0,3
Consuntivi (2)								
Totale	0,1	0,2	0,4	0,1				
<i>Totale al netto dei Tremonti/Monti bonds</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>				

(1) Gli obiettivi in percentuale del PIL sono quelli indicati nei vari documenti di programmazione. Gli obiettivi e i consuntivi includono il rimborso degli strumenti di capitalizzazione emessi dalle banche e sottoscritti dal MEF (cosiddetti Tremonti/Monti bonds). - (2) I dati si riferiscono agli introiti versati nel capitolo 4055 del bilancio dello Stato (versamenti relativi principalmente ai proventi derivanti dalla vendita di partecipazioni dello Stato); per il 2013, si considerano anche i proventi derivanti dalla vendita della società Fintecna S.p.A., non versati nel capitolo 4055 ma contabilizzati a riduzione del fabbisogno (0,6 miliardi).

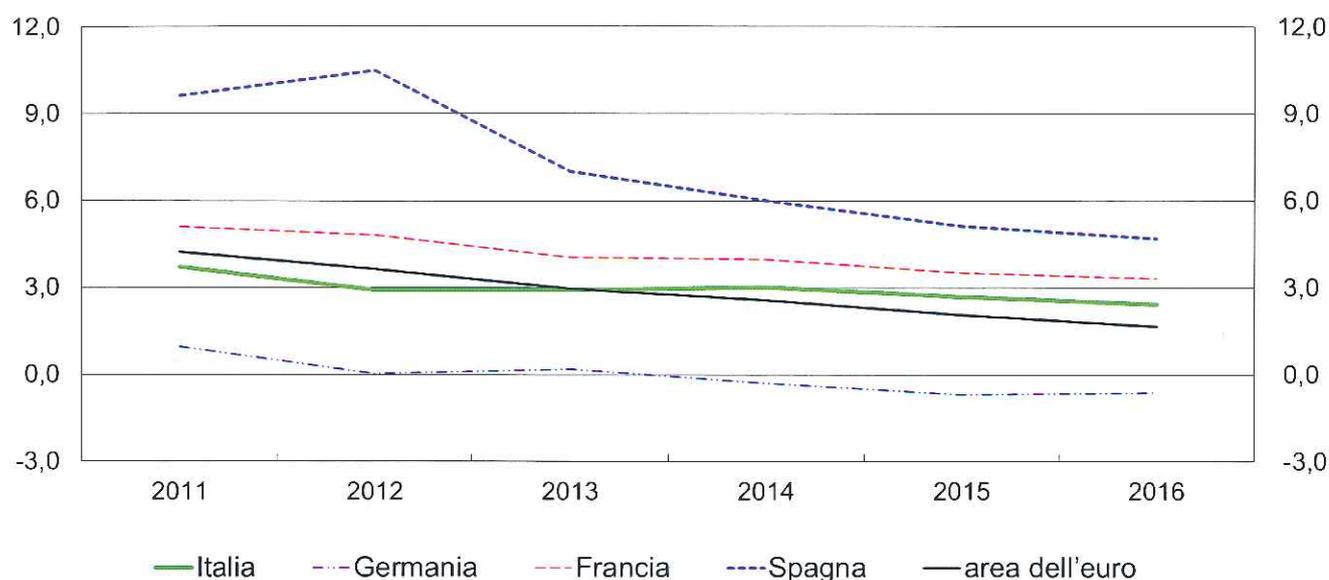
Distribuzione interpolata delle previsioni di crescita del PIL dell'Italia (1)



(1) Previsioni aggiornate ad aprile 2017.

Figura 2

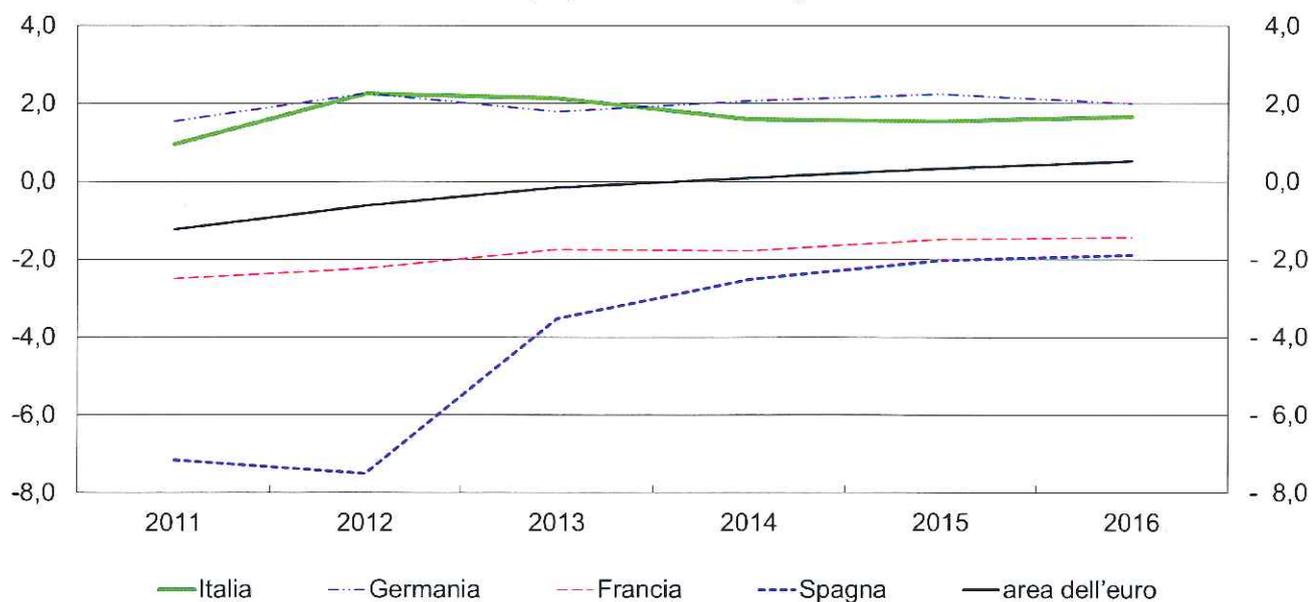
Indebitamento netto in Italia, Germania, Francia, Spagna e nell'area dell'euro (in percentuale del PIL)



Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2017*).

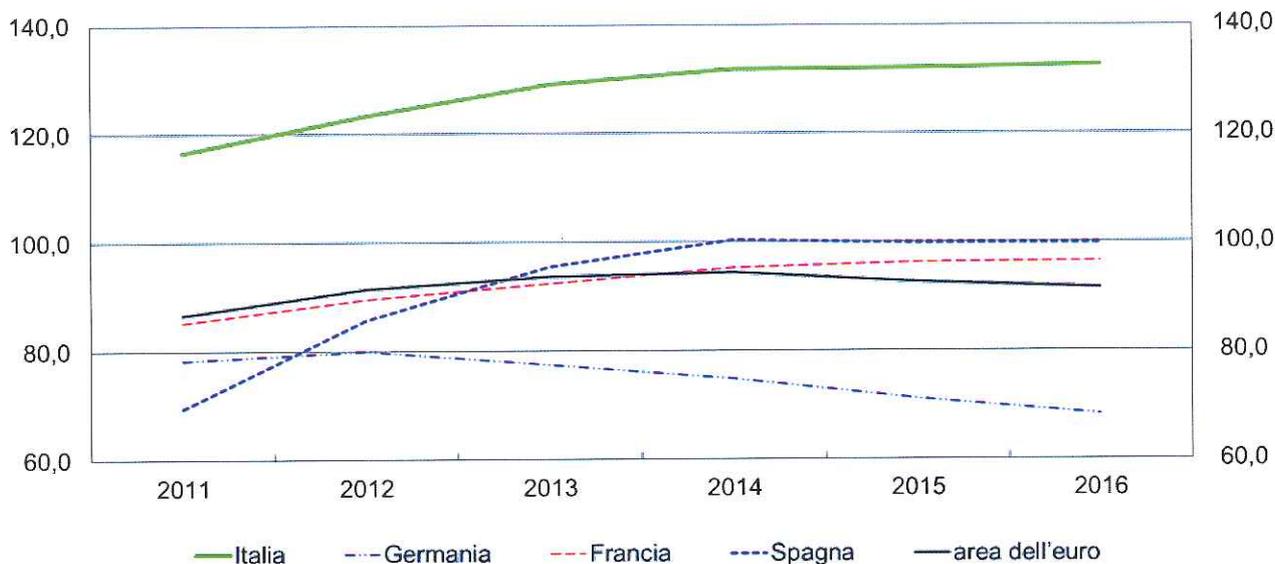
Figura 3

Avanzo primario in Italia, Germania, Francia, Spagna e nell'area dell'euro (in percentuale del PIL)



Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2017*).

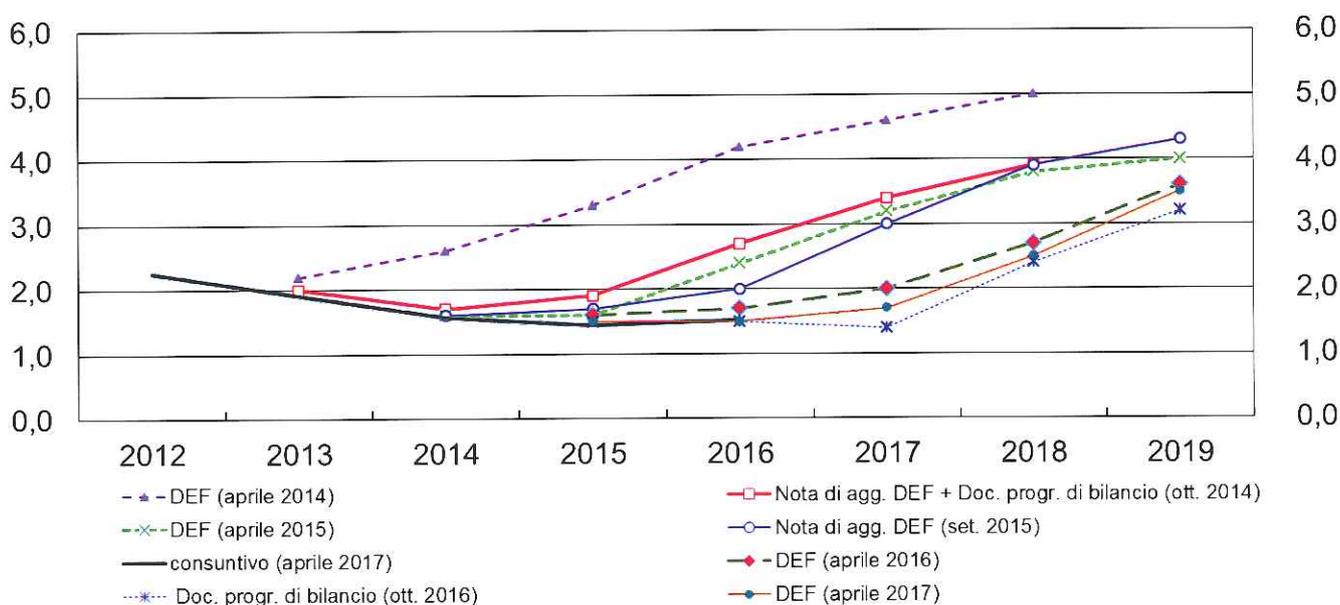
Debito pubblico in Italia, Germania, Francia, Spagna e nell'area dell'euro (1) (in percentuale del PIL)



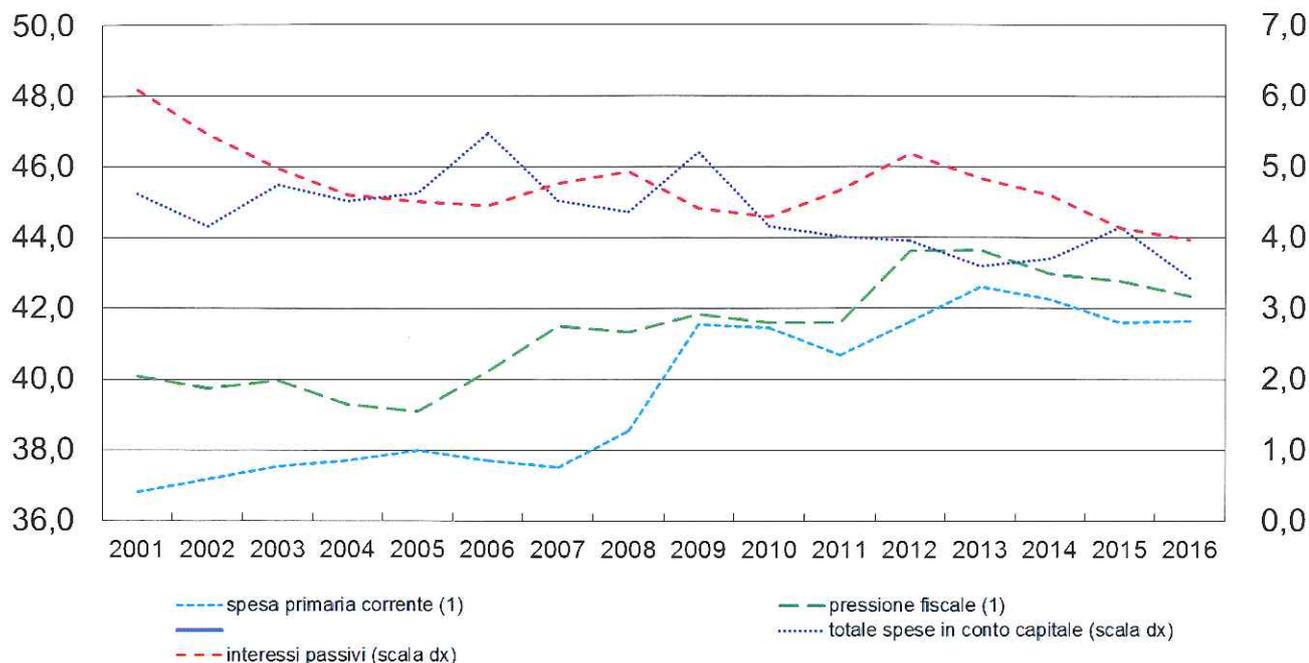
Fonte: per il PIL dell'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2017*).

(1) Il debito dell'area dell'euro non è consolidato per i prestiti a sostegno dei paesi in difficoltà della UEM.

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo (in percentuale del PIL)



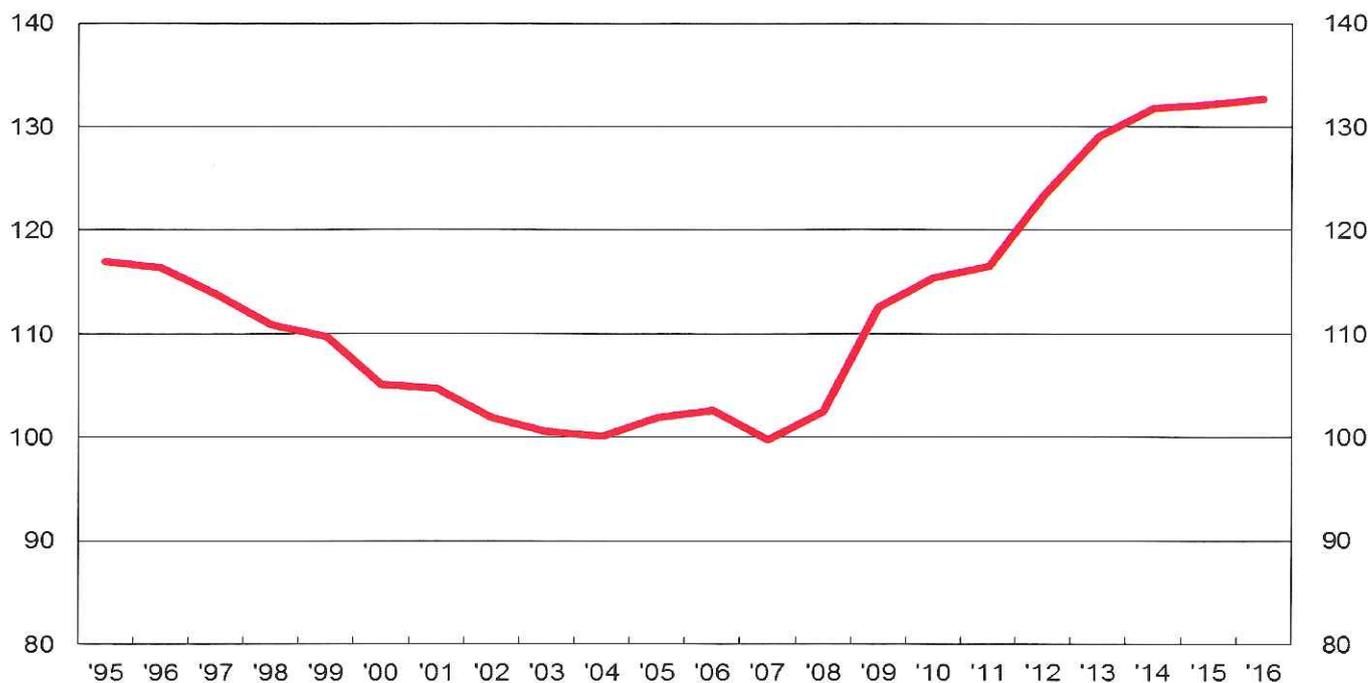
Principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

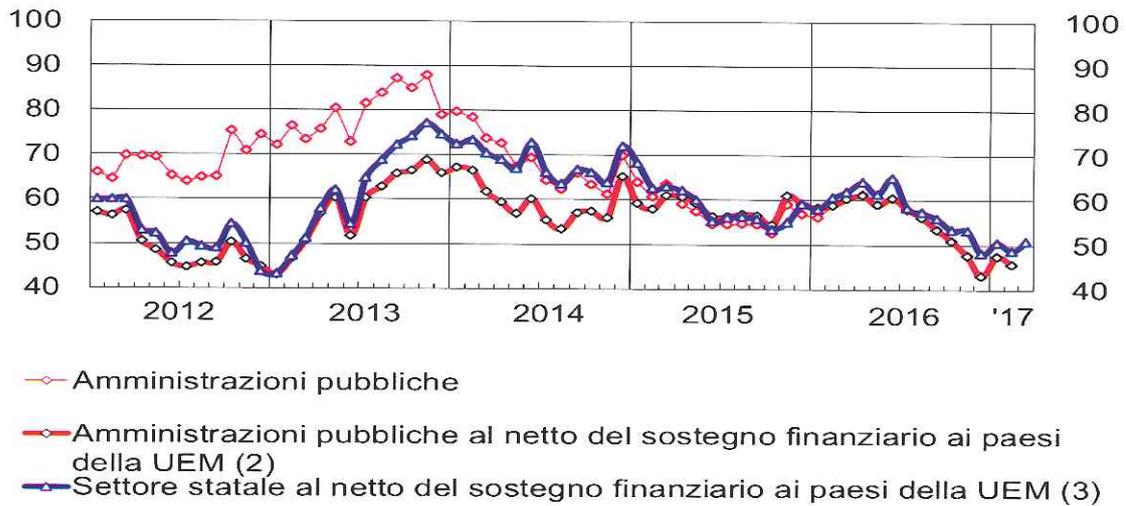
(1) Gli aggregati sono calcolati riclassificando il credito d'imposta per redditi da lavoro medio-bassi dalle spese alle entrate fiscali.

Debito delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat (comunicato stampa del 1° marzo 2017).

Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1)
(dati mensili; miliardi di euro)



Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.

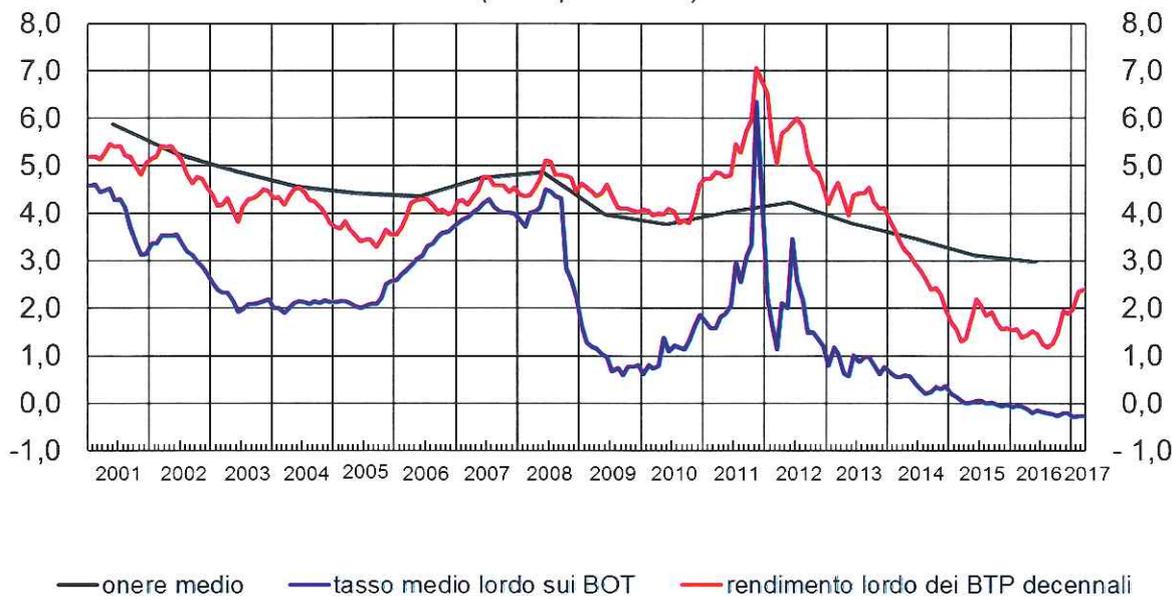
(1) Al netto delle dismissioni mobiliari. – (2) Sono escluse le passività connesse con il contributo al capitale dell'ESM e con i prestiti in favore di Stati membri della UEM, erogati sia bilateralmente sia attraverso l'EFSSF. – (3) Sono escluse le passività connesse con i prestiti bilaterali in favore di Stati membri della UEM e con il contributo al capitale dell'ESM; i prestiti erogati attraverso l'EFSSF non sono contabilizzati nel fabbisogno del Settore statale.

Differenziali di rendimento dei titoli pubblici a dieci anni rispetto alla Germania
(punti base)

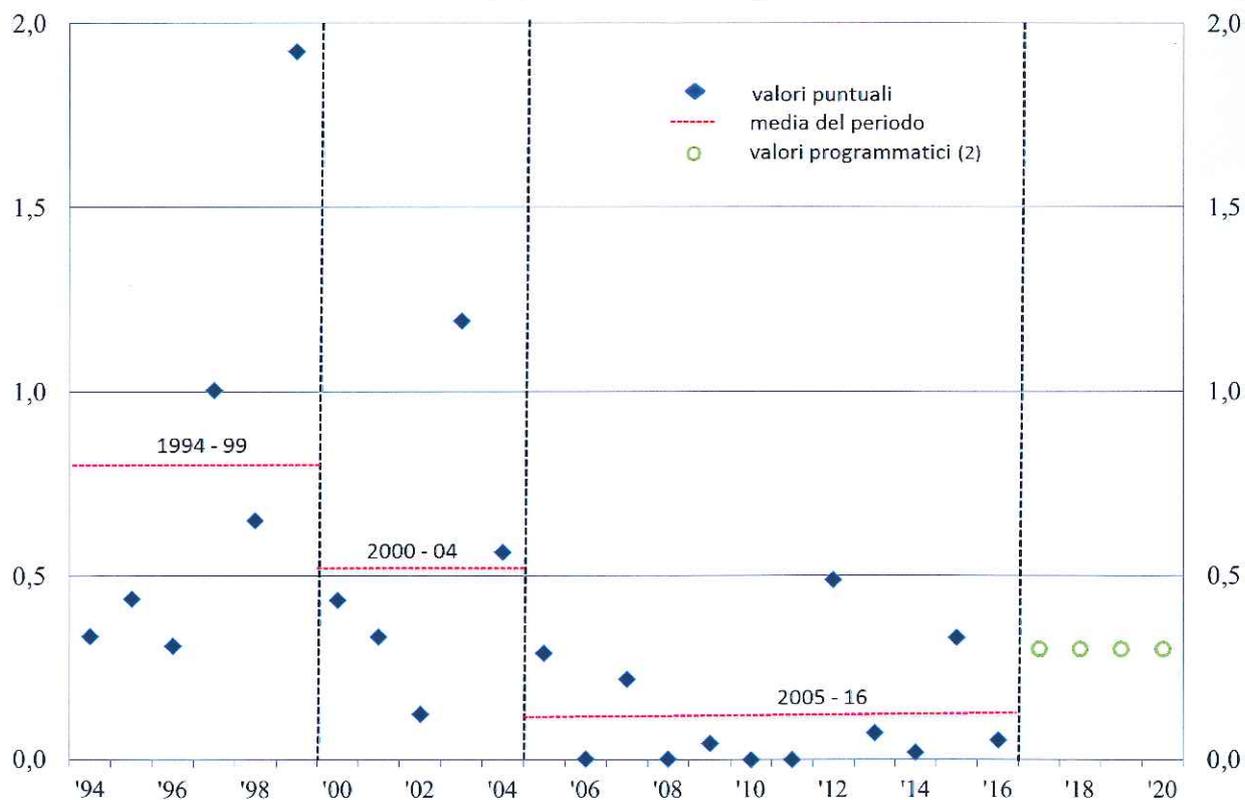


Fonte: Bloomberg.

Onere medio del debito, tasso medio lordo sui BOT e rendimento lordo dei BTP decennali
(valori percentuali)



Incassi da privatizzazioni (1)
(in percentuale del PIL)



(1) I dati si riferiscono ai proventi derivanti dalla vendita di partecipazioni dello Stato, contabilizzati nel capitolo 4055 del bilancio dello Stato, al netto di eventuali riacquisti di azioni; sono incluse anche le dismissioni i cui proventi sono stati contabilizzati a riduzione del fabbisogno. - (2) I valori programmatici sono quelli indicati nel DEF 2017.



CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

**Audizione della Corte dei conti sul
Documento di economia e finanza 2017**

Commissioni congiunte bilancio
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

Aprile 2017





CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Indice

	Pag.
Premessa	5
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	6
Il percorso programmatico 2017-2020	9
I saldi strutturali	10
Il debito	13
La politica delle entrate	14
La spesa di personale	17
La spesa per previdenza e assistenza	21
La spesa sanitaria	25
La spesa delle Amministrazioni locali	28
Conclusioni	30
Tavole e Grafici	33
Riquadri	43
- <i>Il contesto economico internazionale</i>	45
- <i>Il cambio dell'euro e la posizione competitiva delle economie dell'area euro</i>	48
- <i>La revisione della spesa per interessi</i>	49
- <i>Attuazione delle riforme della contabilità pubblica</i>	52
- <i>Equilibri di bilancio e investimenti di regioni ed enti locali</i>	53
- <i>Il partenariato pubblico-privato</i>	56
- <i>Le misure di controllo della spesa e per gli acquisti di beni e servizi in sanità</i>	58
- <i>I dispositivi medici</i>	59

Premessa

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2017 analizzando gli andamenti di una finanza pubblica che continua a confrontarsi con una doppia sfida: costruire un sistema di incentivi che possa favorire una riduzione del differenziale di crescita con gli altri Paesi e adottare, al contempo, misure che preservino l'equilibrio di bilancio e pongano il debito pubblico su uno stabile sentiero di riduzione.

I recenti andamenti congiunturali consentono di collocare il percorso di finanza pubblica in una prospettiva più favorevole di quella prefigurata lo scorso settembre, in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento e di avvio della sessione di bilancio. Di ciò si ha evidenza considerando la dimensione dell'accelerazione della crescita economica che, secondo le valutazioni del DEF, dovrebbe manifestarsi nel 2017 (Grafico 1). In termini reali, l'incremento del prodotto salirebbe dallo 0,9 all'1,1 per cento, due decimi di punto, a cui si aggiungerebbe un maggior incremento del deflatore di quattro decimi di punto (dallo 0,8 all'1,2 per cento). Nel complesso, il Pil nominale, sempre nel confronto con la Nota, presenterebbe quest'anno, rispetto al 2016, una maggiore crescita dello 0,7 per cento (dall'1,6 al 2,3 per cento). Marcata è la differenza rispetto ai precedenti documenti programmatici (sempre Grafico 1).

Nel confronto europeo, tuttavia, l'economia italiana continua a caratterizzarsi per saggi di crescita inferiori alla media. Il DEF quantifica questa differenza in circa mezzo punto, tanto con riferimento all'anno in corso, quanto nella proiezione di medio periodo: l'1 per cento, a fronte dell'1,5 per cento medio indicato per l'Eurozona e di tassi significativamente superiori previsti per i maggiori Paesi dell'area.

Nelle valutazioni del DEF, la previsione di crescita per il 2017 è ritenuta prudentiale. Sottostimato, in particolare, potrebbe rivelarsi il contributo della domanda mondiale. Più in generale, le informazioni ad oggi disponibili sembrano andare in direzione di un ulteriore consolidamento della fase di espansione, a un ritmo non inferiore a quello dell'ultimo trimestre 2016. La spesa delle famiglie sembrerebbe mostrare una maggiore resilienza all'effetto indotto sul potere d'acquisto dall'aumento dei prezzi. In

particolare, la ricostituzione dei margini di risparmio erosi durante la crisi potrebbe proseguire con passo più lento di quanto osservato nel 2016 (quando la propensione al consumo è diminuita di quasi un punto). Dal lato degli investimenti strumentali, sembra al contempo possibile la prosecuzione del ciclo espansivo appena avviato, considerato il rafforzamento dell'attività economica globale e il miglioramento delle condizioni delle imprese in termini di profittabilità e di accesso al credito. Dovrebbe, in particolare, proseguire, nell'anno, la forte crescita degli investimenti in mezzi di trasporto, da qualche anno la componente più dinamica della domanda aggregata italiana.

Nel corso del 2016 è mutata la composizione del flusso di investimenti in mezzi di trasporto. Scomponendo, sulla base dei dati delle immatricolazioni, gli investimenti in mezzi di trasporto nelle diverse tipologie, nel 2015 l'aumento di questa componente (+20 per cento) risultava riconducibile per più della metà alle autovetture e per circa un quarto ai veicoli industriali. Lo scorso anno, l'aumento è stato maggiore (27 per cento) e trainato per la metà dalla domanda di veicoli industriali. La maggiore importanza assunta da questi ultimi costituisce un elemento di forza di questa fase ciclica, potendo ricondursi a un piano più generale di ripresa degli investimenti delle imprese.

Nella proiezione di medio periodo, il Def non prevede alcuna accelerazione dei saggi di crescita del Pil. Consistenti sono anzi i rallentamenti attesi per i consumi delle famiglie - sui quali peserebbe la manovra di aumento delle imposte indirette - e degli investimenti in mezzi di trasporto, il cui ciclo tenderebbe fisiologicamente a smorzarsi. L'espansione dell'economia resterebbe quindi affidata alla crescita congiunta delle esportazioni (3,2 per cento nella media 2018-20) e degli investimenti in macchinari (3,7 per cento in media).

Una scelta di cautela che, del resto, è in linea con la maggiore incertezza che riguarda la prosecuzione della fase espansiva dell'economia mondiale lungo tutto il periodo di previsione. Il ciclo dell'economia mondiale è, infatti, già entrato in una fase di maturità (al riguardo si vedano i riquadri *"IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE"* E *"IL CAMBIO DELL'EURO E LA POSIZIONE COMPETITIVA DELLE ECONOMIE DELL'AREA EURO"*).

Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente

La Nota tecnica illustrativa (NTI) che, nello scorso autunno, accompagnava la Legge di bilancio per il 2017, delineava un percorso di graduale ma continuo miglioramento dei saldi rilevanti, con un avanzo primario che, dal 2017 al 2019, avrebbe visto più che raddoppiato il valore della propria incidenza sul Pil (da 1,4 a 3,2 punti

percentuali) e con l'indebitamento netto che, a fine periodo, si sarebbe sostanzialmente annullato.

Il DEF 2017 opera un aggiornamento di tali stime alla luce di un insieme di fattori che vanno dalla disponibilità dei consuntivi 2016 resi noti dall'Istat all'inizio del mese di marzo, alle revisioni che lo stesso DEF apporta al quadro previsionale macroeconomico ed infine alla considerazione degli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2017.

In estrema sintesi, il consuntivo 2016 non segnala, rispetto alle stime della NTI, differenze significative né con riguardo al livello assoluto del Pil nominale, né con riguardo ai principali saldi di finanza pubblica, i cui valori (circa 25 miliardi l'avanzo primario e circa 40 miliardi l'indebitamento netto) sono sovrapponibili a quelli stimati in autunno. La conferma dei saldi avviene in presenza di un livello più elevato sia delle entrate che delle spese totali, entrambe superiori rispetto alle stime per oltre 2 miliardi, in larga misura riconducibile all'inclusione della RAI nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche.

La revisione del quadro macroeconomico 2017-2020, nello scenario tendenziale del DEF, mostra, invece, un profilo con qualche differenza rispetto alle previsioni della NTI: in particolare, il Pil nominale – che costituisce l'aggregato di riferimento per le verifiche sui conti pubblici – è indicato nel DEF in crescita più rapida nel 2017 (2,2 contro 2 per cento), mentre assume un andamento più moderato nel triennio successivo, restando costantemente al di sotto del 3 per cento.

Anche il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio subisce limitate correzioni di rotta che, tuttavia, vanno nel senso del mantenimento di un moderato disavanzo a fine periodo (in luogo del pareggio al 2019 della NTI) ma, al contempo, di un sia pur contenuto miglioramento delle proiezioni relative all'avanzo primario, che raggiungerebbe il 3,2 per cento del Pil nel 2019 e il 3,4 per cento nel 2020 (Tavola 1).

Pur in presenza di una spesa pubblica totale al netto degli interessi per la quale si assumono tassi di crescita annuali nettamente al di sotto dell'1,5 per cento per l'intero periodo, il risultato atteso per l'avanzo primario è principalmente riconducibile all'andamento previsto per le entrate che, soprattutto nel biennio 2018-2019, segnerebbero tassi di crescita medi annui superiori al 3 per cento.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, questi andamenti discendono, oltre che dalle modifiche introdotte nella proiezione macroeconomica, dalla considerazione degli interventi normativi già disposti. Ciò vale, in particolare, per i riflessi sul gettito delle imposte indirette, in ragione degli incrementi dell'Iva e delle accise sugli oli minerali che scatterebbero nel 2018 come clausola di salvaguardia disposta dalle leggi n. 232/2016 e n. 208/2015. Nella stessa direzione va, poi, l'ulteriore incremento dell'Iva stabilito con la Legge di Bilancio per il 2017.

Al contrario, il più contenuto andamento delle imposte dirette, addirittura in flessione nella stima per il 2018, si ricollega alle misure introdotte dalla stessa legge di bilancio in materia di nuova I.R.I. e revisione ACE.

Infine, la dinamica sostenuta dei contributi sociali riflette la graduale cessazione degli interventi di decontribuzione disposti dalle Leggi di stabilità 2015 e 2016.

Sul fronte della spesa, merita di essere segnalata la proiezione che il DEF propone per gli oneri per interessi sul debito, in quanto il profilo assunto evidenzia un aumento non trascurabile della spesa nel biennio finale, 2019-2020 (al riguardo si veda il riquadro "*LA REVISIONE DELLA SPESA PER INTERESSI*"). Ciò per effetto dell'ipotesi tecnica di rialzo dei tassi di interesse, della concentrazione nel periodo di scadenze di diversi titoli di Stato e dell'incremento del fabbisogno di cassa imputabile, principalmente, agli interventi di sostegno al settore bancario.

Nell'ambito della spesa primaria, i redditi da lavoro dipendente, che nel 2017 crescerebbero dell'1,6 per cento per effetto della ipotizzata sottoscrizione nell'anno dei rinnovi contrattuali già finanziati con la legge n. 232 del 2016, mantengono nell'intero arco di previsione un andamento molto contenuto. Si tratta, tuttavia, di una categoria di spesa particolarmente compressa nelle previsioni a legislazione vigente che, per definizione, non tengono conto degli oneri per rinnovi contrattuali futuri, non ancora normativamente perfezionati.

Le ripetute misure di contenimento adottate negli ultimi anni producono effetti fino al 2019 sul livello dei consumi intermedi, che crescono nel prossimo triennio, a legislazione vigente, di circa lo 0,3 per cento in media annua. Il moderato rimbalzo del 2020 è riferibile, per l'appunto, alla cessazione degli effetti delle misure di riduzione in atto.

Infine, gli investimenti fissi lordi, che nel 2016 hanno registrato una ulteriore pesante flessione (-4,5 per cento), sono previsti in recupero nel triennio 2017-2019 e in forte diminuzione nel 2020. Di nuovo, la spiegazione di tale andamento oscillante si rinviene nella tecnica della “legislazione vigente”: le proiezioni per i primi tre anni, infatti, incorporano gli effetti attesi dagli interventi di sostegno già tradotti in norme legislative (da ultimo, la Legge di Bilancio per il 2017); effetti che si riducono o cessano nel 2020.

Il percorso programmatico 2017-2020

Dopo un prolungato periodo di allentamento degli obiettivi di bilancio, nel DEF l’indebitamento programmatico è atteso ridursi di due decimi di punto già quest’anno (al 2,1 per cento del Pil) per poi annullarsi nel 2020. A seguito di tale correzione, l’avanzo primario è previsto aumentare all’1,7 per cento nel 2017 e al 3,8 per cento a fine periodo, consentendo di rispettare l’Obiettivo di medio termine previsto dalle regole europee di *governance* già a partire dal 2019.

L’intervento correttivo ha un’attuazione immediata attraverso la cosiddetta “manovrina”, che comporta un miglioramento dei saldi dello 0,2 per cento in quota di Pil nel 2017 e dello 0,3 per cento a regime (Grafico 2).

Secondo le informazioni contenute nel DEF, la manovrina conterrebbe, dal lato delle entrate, misure con cui “recuperare base imponibile e accrescere la fedeltà fiscale”. Tra queste, alcune riguardano l’Iva, sia attraverso l’estensione del meccanismo dello *split payment* sia attraverso il contrasto alle compensazioni indebite. Le altre misure dovrebbero consistere in un aumento delle accise sul tabacco e delle aliquote dell’ACE (Aiuto alla Crescita Economica) e in un aumento dell’imposizione sui giochi. Restano invece indefinite le misure dal lato della spesa, se non per l’annuncio di una riduzione “sugli stanziamenti di alcuni fondi già previsti per legge”. Nel provvedimento troveranno spazio, inoltre, le maggiori spese per la ricostruzione delle zone colpite dai recenti eventi sismici, pari a un miliardo di euro all’anno per il periodo 2017-2020.

Per quanto riguarda la prossima legge di bilancio, l’obiettivo dichiarato del Governo è di disattivare le clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente sull’Iva

e sulle accise degli oli minerali¹. A tal fine, tenuto conto della correzione apportata attraverso la manovrina, occorrerà reperire un ammontare aggiuntivo di risorse pari allo 0,9 per cento del Pil nel 2018 e all'1,4 per cento del Pil all'anno nel 2019-2020 (la disattivazione delle clausole comporta infatti un minor gettito di 19,6 miliardi di euro nel 2018 e di 23,3 miliardi a partire dal 2019). A ciò dovranno essere aggiunte le risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria del rinnovo del contratto del pubblico impiego e “una riduzione selettiva del cuneo fiscale sul lavoro”. A tal fine, in aggiunta alle risorse previste dal rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione, il Governo intende procedere a “una nuova revisione della spesa”, che comporterà per le Amministrazioni centrali un risparmio di almeno un miliardo all'anno (al riguardo si veda il riquadro “*ATTUAZIONE DELLE RIFORME DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA*”).

I saldi strutturali

A fronte delle stime di indebitamento netto (2,4 per cento nel 2016 e 2,1 nel 2017), il saldo strutturale si pone pari, rispettivamente, a -1,2 e -1,5 per cento del Pil. Negli esercizi successivi, gli elevati avanzi primari, in larga parte già scontati nello scenario tendenziale e rafforzati dalla correzione prevista dal Decreto legge annunciato contemporaneamente al Documento, consentirebbero il raggiungimento del pareggio, sia in termini nominali che strutturali.

Per quanto riguarda l'esercizio appena concluso, data la flessibilità a vario titolo accordata, il peggioramento del saldo, rispetto al livello raggiunto nel 2015, non configura una deviazione significativa: si tratta infatti di 0,7 punti rispetto ai 0,36 consentiti. Valore quest'ultimo che potrebbe, tuttavia, essere ricalcolato in riduzione tenuto conto del non pieno utilizzo del margine previsto dalla clausola per gli investimenti: secondo le stime del Governo infatti, anche includendo i contributi agli investimenti e non considerando invece i cofinanziamenti comunitari che presentano accentuate fluttuazioni legate al ciclo

¹ Le clausole di salvaguardia esistenti sono quelle relative all'IVA e alle accise sugli oli minerali. Per quanto riguarda l'IVA, la legislazione vigente, stabilisce un aumento dell'aliquota agevolata al 13 per cento a decorrere dal 2018 e un aumento di quella ordinaria al 25 per cento al 2018 e al 25,9 per cento a decorrere dal 2019 per quanto riguarda le accise, si prevede un aumento delle accise a decorrere dal 2018 tale da generare un maggior gettito di 350 milioni di euro.

di programmazione, la spesa a tal fine rilevante risulterebbe pari a 0,20 punti rispetto ai 0,25 previsti (Tavola 2).

Per il 2017, considerati gli effetti della manovra correttiva, il saldo programmatico strutturale è previsto pari a -1,5 per cento.

Tale valore comporta quindi un peggioramento di 0,3 punti che, a fronte del miglioramento richiesto di 0,18 (comprensivo della flessibilità per i rifugiati e gli eventi inusuali), determina una deviazione di 0,48 punti, inferiore alla soglia annua dello 0,5 per cento.

Per il 2018, la conferma dell'obiettivo di indebitamento all'1,2 per cento comporta una riduzione di 0,8 punti del saldo strutturale, pari a -0,7 per cento. Su tale esito incide anche un valore dell'*output gap* che si mantiene in territorio negativo (-1,1 per cento) e determina una componente ciclica di bilancio anch'essa negativa e pari a 0,6 punti di Pil (Tavola 3).

Rispetto a tali andamenti, nelle ultime Previsioni disponibili (le *Winter Forecast* del febbraio scorso) la Commissione prevedeva un avvicinamento più lento all'Obiettivo di Medio Termine. Mentre sostanzialmente allineate a quelle del Governo italiano risultavano le stime del saldo nominale per il 2016 e del tendenziale 2017, nel 2018, sotto l'ipotesi di politiche invariate che non considera l'aumento dell'Iva o eventuali manovre alternative, il deficit era previsto aumentare al 2,6 per cento. Tali differenze, insieme ad una diversa metodologia di stima del Pil potenziale che portava ad una più rapida chiusura dell'*output gap*, determinavano valori strutturali pari a -1,6 per cento nel 2016 e a -2 nel 2017, per poi salire a -2,5 nel 2018, anno finale della previsione.

La Commissione, constatato che tali previsioni prefiguravano, oltre al mancato rispetto della regola del debito, il rischio di una deviazione significativa per il 2017, ha richiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). Ove tale deviazione fosse stata confermata, essa avrebbe potuto ripercuotersi sulla valutazione relativa al 2016, tenuto conto che, come si è ricordato, una parte della flessibilità per tale anno era stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017. Il provvedimento di urgenza all'esame delle Camere intende rispondere a tali esigenze.

I risultati di consuntivo dello scorso anno e gli effetti sul 2017 e sugli anni successivi delle misure adottate in questi giorni, così come il complesso delle politiche che l'Italia intende perseguire nel prossimo triennio, saranno presi in considerazione nelle prossime Previsioni di Primavera, alla base delle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio sul Programma di stabilità presentato dall'Italia.

Circa il rispetto delle regole del *Fiscal compact* e, quindi, dei livelli dei saldi strutturali e sull'entità della correzione richiesta va tenuto conto dell'incidenza, in misura non irrilevante, di grandezze non direttamente osservabili, stimate con procedure complesse sulla base di metodologie concordate nell'ambito dei gruppi di lavoro in sede comunitaria e aggiornate periodicamente, ma non condivise da alcuni Paesi, tra cui il nostro.

Come sottolineato dal Governo nel *Rapporto sui fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito*², se ai fini del calcolo della crescita effettiva e potenziale e del conseguente *output gap*, si prendesse in considerazione l'intero periodo di previsione contenuto nei Programmi di Stabilità e nei Documenti Programmatici di Bilancio (per l'Italia, fino al 2020), anziché arrestarsi all'ultimo anno di previsione pubblicato dalla Commissione (l'esercizio successivo a quello in corso, cioè il 2018), si otterrebbero dei valori diversi e in questo caso migliori. A maggior ragione, ove si considerassero le altre modifiche al calcolo del Pil potenziale proposte dall'Italia ed in particolare quelle relative alla TFP e al tasso di disoccupazione strutturale.

La Commissione ha in merito precisato che, in linea con quanto deciso nel corso della riunione informale dell'Ecofin dell'aprile dello scorso anno, sono stati già introdotti dei miglioramenti nella metodologia riguardanti il NAWRU e che essi sono effettivi a partire dalle Previsioni di Autunno 2016. Inoltre, secondo quanto richiesto dal Consiglio Ecofin dell'11 ottobre 2016 nei casi in cui la metodologia vigente porti a risultati economicamente contro intuitivi per alcuni Stati membri, vengono effettuate stime alternative nell'ambito dell'*Output gap Working Group*.

In base ai risultati di tali stime, il valore dell'O.G. per l'Italia risulterebbe di circa 0,5 punti più elevato rispetto a quello indicato nelle *Winter Forecast*: -2,1 per cento nel 2016 contro -1,6 e -1,3 per cento nel 2017 contro -0,8. I più recenti test di plausibilità, secondo quanto evidenziato nel DEF, suggeriscono una differenza ancora più ampia (0,7 punti) tale da portare la stima per il 2017 a -1,5 per cento: valore, questo, al limite tra i "bad times" e i "normal times" e quindi punto di discriminare circa l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale richiesto (0,5 per cento nel primo caso e 0,6 nel secondo). Sarebbe, inoltre, rinviata a oltre il 2018 la chiusura del *gap*, con effetti positivi sul valore dell'avanzo primario strutturale e quindi sulle proiezioni a medio-lungo termine del debito pubblico.

Al di là della diversità delle stime, va ribadito come il rafforzamento del potenziale di crescita resti tra le sfide più importanti: da qui la rilevanza di una rapida e completa attuazione del programma di riforme strutturali al fine di rafforzare l'economia italiana superando gli squilibri che attualmente la caratterizzano³ e, anche per questa via, garantire la sostenibilità della finanza pubblica.

² MEF, febbraio 2017.

³ Comunicazione della Commissione Europea COM(2017)90final e *Country Report Italy 2017 – Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomics imbalances*, SWD(2017)77final, 22 febbraio 2017.

Il debito

A fine 2016 lo stock di debito pubblico è risultato pari a poco meno di 2.220 miliardi, il 132,6 per cento del prodotto. Rispetto al 2015 si è registrato un peggioramento di 0,6 punti di Pil, un ammontare che, se scomposto per misurarne separatamente le determinanti, può essere considerato il risultato netto di una serie di pressioni: hanno operato nel senso della diminuzione la crescita reale (per 1,1 punti), l'inflazione (misurata dal deflatore del Pil, per 1 punto) e l'avanzo primario (1,5 punti); hanno invece operato in senso accrescitivo il costo medio del debito (per 4 punti) ed i cosiddetti fattori residui cioè quelle poste che, con segno diverso, influenzano direttamente il debito senza influenzare l'indebitamento. Tra esse si segnalano i contributi per il programma a favore della Grecia (+0,4) e, con segno inverso, i proventi da privatizzazioni (0,1 punti).

Il primo documento ufficiale di programmazione che aveva posto l'obiettivo del rapporto debito/Pil per il 2016 era stato il DEF 2013: rispetto a quel target il risultato è stato peggiore per oltre 10 punti di Pil (132,6 contro 121,4 punti).

Nel DEF 2017 viene confermato l'obiettivo di invertire la tendenza alla crescita già a partire da quest'anno, obiettivo posposto di un anno in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento del DEF 2016, lo scorso autunno: nel corso dell'anno il rapporto debito/Pil dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi e segnare a fine esercizio una prima lievissima discesa (dal 132,6 al 132,5 per cento del Pil); nel corso del triennio di programmazione dovrebbe poi registrarsi una riduzione cumulata di 7 punti, fino al 125,7 per cento. Questa traiettoria farebbe affidamento da un lato sul graduale restringimento del differenziale tra costo medio del debito e crescita dell'economia (in un quadro di ancora leggera riduzione del primo e tendenziale rafforzamento della seconda) e, dall'altro e soprattutto, sul rafforzamento dell'avanzo primario, che nel 2020 è previsto collocarsi al 3,8 per cento del prodotto.

Tra il 2016 ed il 2020 i fattori indipendenti dall'indebitamento netto contribuirebbero all'incremento complessivo del debito per il 50 per cento: infatti, dei 120 miliardi di incremento dello *stock*, solo 60 deriverebbero dal deficit cumulato mentre i restanti 60 da poste "sotto la linea": tra queste spiccano l'accumulazione netta di asset finanziari (per 1,1 punti di Pil riconducibili ai programmi di sostegno finanziario disegnati a livello europeo, tra cui il *Greek Loan Facility*), ma anche non trascurabili "effetti di valutazione del debito" (1,5 punti di prodotto) piuttosto elevati nel confronto storico.

L'effetto accrescitivo delle poste residuali è peraltro contenuto entro i citati 60 miliardi grazie alla messa in conto di una ripresa delle privatizzazioni, da cui dovrebbero derivare introiti complessivi pari, nel periodo, a 1,2 punti di Pil (0,3 punti all'anno contro 0,1 nel 2016).

In linea con quanto evidenziato dalla Corte in sede di Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre come punto di fragilità del quadro allora prospettato, nel Documento si osserva che il percorso disegnato per il rapporto debito/Pil non consentirà di rispettare la cosiddetta “regola del debito” né nel 2017 né nel 2018. Nel quadro programmatico ora proposto, il rispetto del vincolo si potrebbe avere solo nel 2020 e sempre con riferimento all'approccio *forward looking*, guardando cioè al valore di due anni dopo (2022): sarà dunque particolarmente importante poter far valere la presenza di “fattori rilevanti” per evitare l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tra questi il rispetto del percorso di aggiustamento verso l'OMT.

Al di là del posizionamento rispetto agli schemi di governo delle politiche di bilancio europee, l'evoluzione del debito durante gli anni di crisi suggerisce alcune osservazioni. A partire dal 2007/08, rilevanti e in larga parte di successo sono stati gli sforzi finalizzati a controllare i *flussi* di finanza pubblica. Tuttavia, a dispetto della capacità di controllare il nuovo debito prodotto, la posizione debitoria del nostro Paese è cresciuta in nove anni di 33 punti di prodotto. Semplici simulazioni contabili mostrano l'importanza decisiva, durante le crisi finanziarie che di tanto in tanto inevitabilmente si producono, da un lato dello stock iniziale del debito e dall'altro della crescita economica. Se nella fase iniziale della crisi, lo stock del debito pubblico italiano non fosse stato pari al 99,7 per cento del Pil, ma al valore medio allora riscontrabile in Francia e Germania (64 per cento) perfino a parità di altre condizioni (quindi, per esempio, con lo stesso, più gravoso, costo medio del debito e la stessa, insoddisfacente *performance* economica), a fine 2016 l'incremento si sarebbe limitato a 20 punti percentuali e già nel 2015 la salita si sarebbe interrotta. D'altra parte se la crescita dell'economia italiana fosse stata in linea con quello che si è, tempo per tempo, mediamente verificato sempre in Francia e Germania (considerando quindi il ciclo recessivo ma non la peculiarità di esso sulla nostra economia) l'aumento del rapporto si sarebbe fermato al 117,5 per cento, 15 punti sotto il livello effettivamente registrato; anche in tal caso l'inversione di tendenza al rialzo si sarebbe arrestata già nel 2015. Va da sé che ove si fosse realizzato anche uno solo dei due scenari menzionati sarebbero oggi assai diverse le condizioni per la conformità alla regola introdotta dal *Six Pack* e recepita a livello nazionale con la legge n. 243 del 2012.

La politica delle entrate

Il consuntivo 2016 evidenzia una riduzione (sette decimi di punto) delle entrate rispetto all'anno precedente, che si concentra fra le entrate tributarie e si traduce in una significativa ricomposizione del gettito (Tavola 4): la pronunciata flessione delle imposte indirette (7,7 miliardi) è compensata solo in parte dal positivo andamento delle imposte dirette (5,5 miliardi in più rispetto al 2015) e l'impennata del gettito delle imposte in conto

capitale (più che quadruplicato, grazie ai proventi straordinari della *voluntary disclosure*) risulta decisiva per garantire gli equilibri del sistema. Tali risultati trovano riscontro nell'andamento della pressione fiscale che, con il 42,9 per cento, marca una riduzione di quattro decimi di punto rispetto al 2015.

E' a partire da questo quadro che il DEF traccia il profilo tendenziale delle entrate per il quadriennio 2017-2020. Un profilo in cui trova conferma un processo di graduale riduzione della pressione fiscale (fino al 42,4 per cento del 2020) (Grafico 3) e che si caratterizza per una nuova ricomposizione del gettito (Grafico 4), questa volta a favore delle imposte indirette (un punto di Pil, già dal 2018, per l'attivazione delle clausole a fronte di un equivalente ridimensionamento delle imposte dirette).

Ma tale profilo riflette anche l'operare di altri due ordini di fattori: l'entità delle misure operanti dal 2017 (in particolare, quelle recate dalla legge di bilancio) e l'andamento atteso delle variabili macroeconomiche che influenzano la formazione delle basi imponibili delle principali fonti di del prelievo.

La legge di bilancio 2017 e, in misura più limitata, il d.l. n. 193 del 2016, incidono in modo rilevante sul quadro di previsione, sia nel livello che nella dinamica del gettito atteso per il quadriennio 2017-2020. Ma gli andamenti prefigurati suggeriscono valutazioni differenziate a seconda che si guardi all'anno in corso o, invece, al triennio successivo.

Minori incertezze riguardano, infatti, le valutazioni sull'andamento del gettito nel 2017, sul quale incidono, da un lato, i provvedimenti legislativi già adottati e, dall'altro, le tendenze dell'economia.

Quanto ai provvedimenti normativi, la legge di bilancio ha introdotto sgravi netti per oltre 6 miliardi, frutto di maggiori entrate per oltre 10 miliardi e di riduzioni impositive per circa 17, rappresentate prevalentemente dalla cancellazione degli aumenti automatici di Iva e di accise recati dalle due clausole di salvaguardia previste da precedenti disposizioni legislative (Tavola 5). In proposito, in occasione dell'Audizione sul d.d.l. di bilancio 2017, la Corte ha avuto modo di richiamare i limiti dei mezzi di "copertura" affidati al contrasto dell'evasione fiscale che, per loro natura, scontano margini di incertezza.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il previsto rafforzamento della crescita spiega una pur modesta crescita del gettito nominale, a fronte di una pressione fiscale in

decisa caduta (42,3 per cento, a fronte del 42,9 per cento del 2016). Nell'insieme, va sottolineato come l'andamento delle entrate tributarie delineato per il 2017 – nonostante la disattivazione della clausola di salvaguardia - sconti un forte aumento dell'elasticità delle entrate tributarie rispetto al Pil (0,88, quattro volte il livello del 2016).

Maggiore attenzione, invece, va riservata agli ultimi tre anni della previsione. Da un lato, infatti, il quadro macroeconomico tendenziale appare favorevole alla dinamica delle basi imponibili, anche per effetto di un più alto tasso di inflazione.

Dall'altro, le previsioni di gettito incorporano scelte di politica fiscale pregresse. In proposito, va sottolineato come, diversamente dal 2017, nel triennio successivo continui a permanere una residua e rilevante operatività delle clausole di salvaguardia. Quella che riguarda l'Iva presenta dimensioni crescenti nel 2018 e nel 2019 (rispettivamente poco meno di 20 miliardi e oltre 23 miliardi), condizionando in misura decisiva il profilo tendenziale dell'intero gettito e la rilevata ricomposizione a favore dell'imposizione indiretta. Va poi sottolineato che le anticipazioni di gettito implicite in diverse misure della legge di bilancio 2017 (maggiorazioni su ammortamenti, proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura dei termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero riflettersi su entrate di pertinenza di esercizi futuri. E un effetto di rimbalzo potrebbe derivare anche dall'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (*split payment, reverse charge*) che, se consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però anche alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito.

Gli scenari tendenziali disegnati per il triennio 2017-2019, dunque, risultano condizionati dalle scelte di politica fiscale che verranno adottate, soprattutto con riguardo a temi che da tempo sono all'attenzione. Tale conclusione, d'altra parte, risulta chiaramente esplicitata nello stesso DEF allorché si enunciano – pur in assenza di specifiche indicazioni quantitative – i criteri cui è stata improntata la costruzione dello scenario programmatico 2017-2020. In questo contesto, il contrasto all'evasione fiscale assume un ruolo centrale. E' quanto si prefigura con il decreto legge correttivo che prevede misure volte a ridurre l'evasione dell'Iva, prima fra tutte l'estensione del

meccanismo dello *split payment*. Ma è anche ciò che il DEF prevede quando indica le “misure compensative” cui attingere (unitamente a interventi di contenimento della spesa) per dare corso all’ “intendimento del Governo di disattivare, nell’impostazione della legge di bilancio 2018, le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica”.

L’intento dichiarato di ritrovare spazi per misure espansive e di riduzione della pressione fiscale delinea una impostazione della politica tributaria di marcata intonazione redistributiva. Essa, d’altra parte, trova ampia conferma nel quadro delle Azioni strategiche del Programma nazionale delle riforme 2017 del DEF: “Proseguire la lotta all’evasione e favorire la *tax compliance*”, “Spostare la tassazione dalle persone alle cose” e “Rivedere le *Tax expenditures*”.

Ma, come la Corte ha avuto occasione più volte di sottolineare, si tratta di obiettivi molto differenziati che si sono, finora, mostrati di difficile composizione.

La spesa di personale

Il dato del 2016 conferma l’efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto legge n. 78 del 2010 e più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di applicazione di tali misure (2010-2015), la spesa per redditi ha registrato, infatti, una diminuzione di oltre sei punti percentuali, imputabile principalmente all’andamento degli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento). Negli anni successivi, la diminuzione si è attestata su valori costanti, pari allo 0,8 per cento. Nonostante la lieve ripresa della dinamica incrementale del 2016 la diminuzione complessiva rispetto al 2010 è superiore al 5 per cento (Tavola 6).

Nel 2016, secondo i dati del consuntivo ISTAT, la spesa per redditi da lavoro dipendente si attesta su un valore pari a poco più di 164 miliardi, con un incremento dell’1,3 per cento rispetto all’anno precedente.

Come già ricordato tale aumento, superiore a quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2016, è imputabile, in gran parte, all’inserimento della RAI all’interno del perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, disposto al termine dell’esercizio 2016. A fronte di un numero di lavoratori dipendenti pari complessivamente a 22.822, di cui quasi 12.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il costo del personale, risultante dagli ultimi dati disponibili del bilancio della RAI, è di circa 935 milioni.

Al netto del personale RAI, la spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2016 registra un incremento di 0,7 punti percentuali; un incremento che è da ricondurre al rifinanziamento, contenuto nella Legge di Stabilità per il 2016, del piano straordinario di assunzioni nella scuola e al contributo straordinario in favore del personale del comparto sicurezza-difesa. Tale contributo, peraltro, rappresenta un beneficio espressamente qualificato dalla legge come “non avente natura retributiva, ed escluso dal calcolo dell’IRPEF e dell’IRAP e non assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale”.

Va considerata, infine, l’intervenuta revisione in aumento dei redditi da lavoro dipendente del 2015 (per circa 500 milioni) da considerare come strutturale, in quanto derivante dalla cosiddetta

“dinamica inerziale” della spesa di personale, dovuta alla cessazione del blocco degli effetti delle progressioni economiche e di carriera, disposta con la Legge di Stabilità per il 2015.

Scomponendo il dato nei diversi sottosettori istituzionali, la spesa per redditi delle amministrazioni centrali (al netto dell’inserimento della RAI), registra un incremento, rispetto al 2015 del 2,3 per cento.

La spesa per redditi delle amministrazioni locali, invece, registra nel 2016 una diminuzione dell’1,4 per cento. Si tratta di un dato in linea con le anticipazioni della Ragioneria generale dello Stato – IGOP – nell’introduzione al Conto annuale 2015, che segnalano, con dati aggiornati a settembre 2016, una diminuzione del numero dei dipendenti pari a circa il 2 per cento, per effetto della normativa sui vincoli assunzionali e, in particolare, del blocco totale del *turn over*, per le regioni e i comuni, fino alla conclusione delle operazioni concernenti il ricollocamento del personale delle province.

Sulla base del predetto andamento stimato dell’occupazione, a parità di altre condizioni, la diminuzione della spesa per redditi delle amministrazioni locali, secondo l’IGOP, dovrebbe attestarsi su un valore di poco superiore a 1 miliardo

Stabile risulta, infine, la spesa per redditi degli enti di previdenza.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata in aumento dell’1,6 per cento nel 2017, in diminuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017, le previsioni tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla Legge di bilancio per l’anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, fra cui le assunzioni in deroga, il riordino delle carriere delle forze armate e della polizia, l’incremento dell’organico dell’autonomia scolastica e il rinnovo dei contratti collettivi.

Per il 2018 il DEF riconduce la diminuzione di spesa, a legislazione vigente, al venir meno del rifinanziamento delle missioni internazionali di pace. Per il 2019 e il 2020, la lieve ripresa della spesa è dovuta all’ipotesi tecnica della corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale, a valere quale anticipazione del contenuto degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Il quadro a politiche invariate registra un incremento negli anni 2018, 2019 e 2020 pari a 550 milioni in ciascun esercizio.

Nel 2018, pertanto, la diminuzione di spesa, rispetto al quadro a legislazione vigente, si riduce allo 0,2 per cento.

L’indicazione di risorse aggiuntive a politiche invariate ha, peraltro, carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. Il metodo di calcolo è basato sull’applicazione, al triennio 2018-2020, della media dell’andamento della spesa di personale registrata negli ultimi 4-5-6 anni. Si tratta, peraltro, di un periodo in cui per effetto delle misure restrittive, la spesa di personale ha registrato incrementi di modesto rilievo. Al riguardo, si rappresenta che, in precedenti documenti di politica economica, il quadro a politiche invariate, che dovrebbe tener conto dei probabili effetti della contrattazione collettiva, era calcolato sulla base della media degli aumenti registrati negli anni interessati al rinnovo della contrattazione.

Il nuovo metodo di calcolo determina, pertanto una evidente sottostima dell’andamento della spesa.

L'andamento della spesa per redditi nel medio-lungo periodo merita, peraltro, alcuni approfondimenti.

Viene in primo luogo in rilievo la necessità, ormai improcrastinabile, di riavviare la stagione contrattuale, per il triennio 2016-2018. Come noto, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato l'illegittimità dell'ultima normativa sul blocco della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, disposto originariamente con la legge n. 78 del 2010, più volte prorogata.

Il 30 novembre 2016, in esito alla predetta sentenza, è stata sottoscritta un'Intesa con le parti sociali, in base alla quale il Governo si è impegnato a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato, con un costo per il personale statale comprensivo degli oneri riflessi quantificabile in circa 2,8 miliardi di euro a regime.

Le risorse attualmente disponibili per il rinnovo dei contratti sono state quantificate in 600 milioni per il 2017 e 900 milioni a decorrere dal 2018 (in aggiunta ai 300 milioni già stanziati nella Legge di Stabilità per il 2016), ad opera del dPCM 27 febbraio 2017 che ha ripartito le risorse complessivamente stanziata nella Legge di Bilancio per il 2017.

L'utilizzo di tali risorse garantisce, al momento, un incremento di gran lunga inferiore a quello concordato, pari a meno di 36 euro lordi mensili pro capite, a decorrere dal 2018 e a regime, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale, attualmente corrisposta agli interessati.

Il DEF in proposito riporta che "l'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali dovrà essere oggetto di una specifica valutazione, anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici della finanza pubblica".

Problemi di sostenibilità degli oneri connessi con i rinnovi dei contratti si rilevano anche per i comparti di contrattazione non statale, considerando che non tutti gli enti hanno provveduto all'adeguamento dei fondi di riserva previsti per tale finalità e che, comunque, gli aumenti ipotizzati risultano superiori all'andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento, parametro alla base dei previsti accantonamenti.

A fronte di quanto sopra, una riduzione del numero dei dipendenti pubblici non sembra ulteriormente praticabile in assenza di interventi più strutturali

sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sullo stesso perimetro della produzione di servizi pubblici.

Relativamente alle Regioni e agli enti locali, inoltre, vanno attentamente considerati i moniti della Corte costituzionale, che ha più volte sottolineato come ulteriori proroghe dei limiti assunzionali potrebbero risultare lesive delle competenze dei suddetti enti, in materia di organizzazione degli uffici.

La ricollocazione del personale delle province, i cui esiti sono stati ampiamente descritti dalla Corte nella relazione allegata alla parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2015, necessita di essere rivalutata alla luce del confermato quadro costituzionale, nel quale i predetti enti, ancorché ridefiniti nel loro perimetro operativo dalla c.d. legge Del Rio, conservano ancora importanti compiti e funzioni amministrative.

Ulteriori incertezze sull'andamento della spesa per redditi continuano ad essere legate al personale della scuola.

I dati in possesso del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca evidenziano, infatti, un ingente numero di ricostruzioni di carriera, connesse all'immissione in ruolo di personale precario e non ancora evase.

Nell'originaria impostazione del Governo, il riavvio della contrattazione, con particolare riferimento al contenuto normativo degli accordi, avrebbe dovuto procedere di pari passo con la riforma del pubblico impiego con la nuova disciplina della dirigenza pubblica, sulla base delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 (artt. 11 e 17). Dal riordino del pubblico impiego non erano attesi immediati risparmi di spesa; si trattava, comunque, di interventi volti a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la produttività delle amministrazioni pubbliche, più volte auspicati anche dalla Corte e volti a superare le criticità, da ultimo evidenziate nel *Country Report 2016* della Commissione europea.

La realizzazione di tale obiettivo appare, peraltro, al momento non compiuta.

Con riferimento alla revisione della normativa sul rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, abbandonata l'ambiziosa ipotesi di una complessiva riscrittura del d.lgs. n. 165 del 2001, lo schema di decreto legislativo, previsto dall'art. 17 della citata legge delega e approvato il 22 febbraio 2017 dal Consiglio dei Ministri, si sostanzia in alcuni aggiustamenti a margine della normativa. Le modifiche riguardano, principalmente, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari, il controllo sulle assenze, le

modalità di assunzione (volte a privilegiare le conoscenze informatiche e la lingua inglese) e la disciplina del rapporto di lavoro a termine.

La riforma della dirigenza pubblica, oggetto di osservazioni da parte del Consiglio di Stato, delle Commissioni parlamentari, degli organi rappresentativi delle regioni e delle autonomie locali, appare al momento di difficile attuazione nell'impostazione originaria prevista dall'art. 11 della legge delega; articolo, peraltro, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 251 del 2016, emessa sul ricorso presentato dalla Regione Veneto.

In relazione a quanto sopra, si richiamano le considerazioni già formulate dalla Corte nelle due audizioni svolte sul testo del disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione.

La spesa per previdenza e assistenza

Il DEF 2017, nell'offrire un'analisi dei principali settori di spesa (Sezione II) dà estensivo conto dell'andamento e delle prospettive delle prestazioni sociali in denaro. Nel 2016 la spesa complessiva di questo comparto (previdenziale e assistenziale) è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua, mantenendosi stabile in termini di prodotto interno lordo (20,2 per cento). Un tale incremento segna una decelerazione lungo un *trend* che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento. Secondo le indicazioni del Documento, il tasso di incremento della spesa per pensioni, che rappresenta oltre i tre quarti di quella per prestazioni sociali, è stato pari allo 0,9 per cento, valore inferiore dunque a quello dell'aggregato; in presenza di una crescita del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è leggermente ridotta l'incidenza sul Pil (dal 15,7 al 15,6). Una dinamica più vivace ha contraddistinto le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, le quali, cresciute del 5,2 per cento nel 2015 hanno decelerato al 3,3 per cento nel 2016, un ritmo pari comunque a più del doppio di quello delle prestazioni previdenziali, il tutto a testimonianza della perdurante esigenza di interventi per mitigare il disagio sociale indotto da tanti anni di crisi.

Nelle valutazioni del DEF, tra quest'anno e la fine del periodo di programmazione si dovrebbe registrare una graduale accelerazione della spesa, nel quadro, però, di una leggera ricomposizione dovuta ad un andamento più dinamico della componente pensionistica (dall'1,3 per cento nel 2017 al 3 per cento nel 2020) rispetto alle altre prestazioni (dopo il 5,1 per cento di quest'anno, 2,9 per cento nel 2018 e fino all'1,3 per

cento nel 2020). Nel caso della spesa per i trattamenti previdenziali l'accelerazione risente sia di effetti sulle pensioni in essere - riconducibili in parte al ritorno a saggi di crescita dei prezzi più in linea con gli obiettivi di politica monetaria (con conseguenti aumenti per indicizzazione) e in parte all'operare di nuove misure, come per esempio l'introduzione della quattordicesima - sia degli effetti espansivi sul numero dei nuovi trattamenti liquidati esercitati da misure di allentamento dei vincoli al pensionamento, come l'"ottava salvaguardia". Nel caso delle altre prestazioni sociali pesano sull'accelerazione dell'anno in corso una serie di misure in favore delle famiglie tra cui la cosiddetta "APE sociale"⁴.

Per il periodo di programmazione coperto dal DEF si delineano andamenti non discosti, nel complesso, dalle previsioni di lungo periodo già inglobate nel *trend* di fondo della finanza pubblica italiana.

Al di là delle positive tendenze che si riscontrano nei consuntivi 2016 e nelle proiezioni di breve termine, la vivace crescita della spesa per previdenza ed assistenza conosciuta durante gli anni di crisi (sia in quota di Pil, dal 16,4 al 20,2 per cento, che di spesa corrente primaria complessiva, dal 43,8 al 47,8 per cento) richiama l'attenzione sulla sua sostenibilità che dovrebbe restare elevata, dal momento che alcuni elementi di solidità che distinguono in positivo il nostro sistema pensionistico sono strettamente interrelati con la *performance* economica del Paese. Per un verso è quindi utile continuare la riflessione sugli aspetti tecnici di un sistema pensionistico che, lungi dal richiedere snaturamenti, che va perfezionato e messo ulteriormente a punto, e per altro verso occorre riflettere sulla sostenibilità sociale di un impianto di natura puramente contributiva e sulle politiche idonee a garantirla.

L'analisi di un campione di 60 mila posizioni assicurative aperte presso l'INPS, condotta dalla Corte nel richiamato *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, evidenzia l'importanza di una riflessione attenta sul tema delle "pensioni povere" e, in tale ottica, dei trattamenti pensionistici futuri soprattutto di alcune figure. I dati d'insieme, riferiti a fine 2013, evidenziano una situazione molto frastagliata, ma con elementi di base che stimolano la riflessione: sull'intero campione considerato, al 46 per cento delle posizioni è associata una retribuzione media "pensionabile" inferiore ai 10 mila euro annui; nell'ambito dei soli lavoratori attivi, sottogruppo molto più affidabile perché esclude, tra le altre, tutte le posizioni cosiddette "silenti", la quota scende di molto ma permane elevata (24,2 per cento). Con riferimento a sei figure tipo (identificate sia tra lavoratori dipendenti che autonomi) è stata condotta una valutazione "*back of the envelope*" volta a stimare il trattamento pensionistico futuro: i risultati dell'esercizio mostrano che considerando i valori medi delle principali determinanti della pensione (retribuzione, anzianità contributiva, età, una *proxy* della discontinuità di carriera, ecc.) l'importo dovrebbe rimanere al di sopra delle soglie di

⁴ Il cui effettivo avvio, dal primo di maggio 2017, resta condizionato al completamento della normativa secondaria. Non rientra invece nelle prestazioni sociali in denaro la cosiddetta APE di mercato nel presupposto che sia da classificare, a fini di Contabilità nazionale, come un prestito e non un trasferimento monetario alle famiglie.

attenzione, ma mostrano anche la presenza di molte situazioni di fragilità allorché si prendono in considerazione i casi con requisiti di base al di sotto di quelli medi e che riguardano quote comunque consistenti di assicurati.

Si deve dunque oggi guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive - che per loro natura devono scavalcare l'orizzonte di programmazione tipicamente triennale considerato nel DEF - con tranquilla attenzione, forti del fatto che molto è stato realizzato, ma consapevoli, al contempo, che dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme l'agenda del più da farsi non può certo considerarsi vuota. Si tratta di continuare ad operare perché si realizzino, nel futuro, quelle ipotesi di crescita occupazionale e di produttività che sono alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo e, sotto il profilo più microeconomico, analizzare in che misura, in prospettiva, i trattamenti di natura previdenziale potranno evidenziare un problema di inadeguatezza richiedendo interventi assistenziali.

Al tema dell'assistenza e degli interventi di natura più "sociale" il DEF riserva peraltro attenzione, anche attraverso l'introduzione nel Documento di indicatori di benessere utili al monitoraggio delle disuguaglianze dei redditi e a valutare l'impatto delle azioni di politica economica; nel presupposto, condivisibile, che il contrasto dell'esclusione sociale contribuisca ad una crescita più solida e duratura⁵.

Forti sottolineature si riscontrano per quel che riguarda il programma di lotta alla povertà e le politiche per il sostegno ai carichi familiari.

Quanto al primo fronte, in effetti si registra l'avvio nel nostro Paese un intervento organico di sostegno ai redditi insufficienti, attraverso l'approvazione della legge delega di riforma dell'assistenza (legge n. 33 del 2017). Il percorso iniziato dal Governo Monti (decreto "Semplifica Italia") con i primi stanziamenti finalizzati alla sperimentazione di uno strumento unico per la lotta alla povertà - il "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA) - ha portato alla costruzione dell'attuale Reddito di Inclusione (REI). Dopo anni di interventi emergenziali, privi di una direzione univoca (si è iniziato nel 2008 con la carta

⁵ La legge n. 163 del 2016 sul contenuto del bilancio impegna il Governo a monitorare l'evoluzione di diverse dimensioni del benessere equo e sostenibile (BES) e prevede l'inserimento di indicatori del BES nel ciclo di bilancio selezionati dal Comitato per gli indicatori del benessere equo e sostenibile e sentite le commissioni parlamentari competenti. In attesa della selezione definitiva, il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale l'inserimento di un primo gruppo: il reddito medio disponibile, un indice di disuguaglianza, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

acquisti destinata solo agli ultrasessantacinquenni e ai nuclei con bambini sotto tre anni) e soprattutto di risorse irrisorie, oggi si è giunti alla realizzazione di uno strumento unico che attiva un intervento organico di sostegno ed inclusione. Questo strumento di sostegno universale è importante per ridurre la povertà e la crescente disuguaglianza dei redditi nel nostro Paese. Il REI andrà implementandosi nel corso del tempo, grazie all'assorbimento di altre misure (carta acquisti e l'assegno di disoccupazione ASDI) e sarà subordinato all'accertamento dei mezzi, attraverso un unico metro di valutazione (l'Isee).

Le risorse stanziare complessivamente sono di 1,18 miliardi per il 2017 e di 1,70 miliardi per il 2018. Negli obiettivi del Governo il REI dovrebbe raggiungere per il primo anno 400 nuclei familiari per un totale di 1 milione e 770 mila persone. Il REI è indirizzato alle famiglie con minori e può essere assegnato solo previa adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e inclusione. I progetti personalizzati di inclusione potranno avvalersi anche delle risorse del Fondo Sociale Europeo. Il REI dovrebbe essere integrato da una serie di misure altrettanto urgenti e complementari, quali l'implementazione dei progetti di inclusione sociale, il sostegno ai redditi dei disoccupati e il sostegno ai carichi familiari. In particolare, sulla base di questi obiettivi sono previsti ulteriori provvedimenti attuativi della legge, che dovranno intervenire sul rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. La realizzazione degli interventi molto dipenderà dalle risorse che si sapranno mettere in campo dalle realtà locali, per creare servizi di attivazione validi ed efficaci.

Quanto al fronte delle politiche per la famiglia, il DEF sottolinea il finanziamento della proroga, del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, già previsto in via sperimentale per gli anni 2013-2016, con uno stanziamento di 20 milioni per il 2017 e 41,2 milioni per il 2018; l'introduzione del buono per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati per i bambini nati a decorrere dal 1 gennaio 2016; la sostituzione, anche parziale, del congedo parentale con un buono asili nido o *baby-sitting* (le risorse si raddoppiano rispetto alle annualità precedenti, da 20 a 40 milioni, per ciascuna annualità) e la sua previsione anche per le lavoratrici autonome. Per il sostegno alle famiglie sono anche annunciate misure volte ad incentivare il reddito del secondo percettore.

Come osservato dalla Corte nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, il settore della assistenza sociale nel nostro Paese è stato sempre caratterizzato dalla mancanza di universalità e da una certa frammentazione per categorie, anche frutto di interventi stratificatisi negli anni ed talvolta effettuati sulla spinta delle emergenze. Già la Commissione Onofri negli anni novanta individuava tra le criticità del sistema la sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, la estrema categorialità degli interventi, la frammentarietà delle misure e, non ultimo, l'assenza di uno strumento universale di

sostegno ai redditi insufficienti. Rispetto a tali criticità, alcuni piccoli passi avanti sono stati fatti nella direzione di una redistribuzione delle risorse dalla funzione pensioni alle altre funzioni: di cruciale importanza è la creazione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni, con l'istituzione dell'indicatore di situazione economica equivalente (Isee). Ancora non tutte le prestazioni assistenziali fanno riferimento a questo metro di valutazione (pensioni assistenziali, maggiorazioni, ecc.), ma si tratta di un passo verso la completa unificazione del criterio di selettività delle prestazioni, selettività che diventa viepiù decisiva se si desidera conservare un valido sistema di *welfare* dentro vincoli di finanza pubblica che continueranno inevitabilmente ad essere stringenti.

La spesa sanitaria

Nel 2016 la spesa sanitaria si attesta a 112,5 miliardi, in crescita dell'1,2 per cento rispetto al 2015. Un dato molto più contenuto di quello previsto da ultimo nella Nota di aggiornamento del DEF, che non aveva segnalato modifiche significative rispetto allo scorso aprile: la spesa era stimata di poco superiore ai 113,4 miliardi, scontando un effetto di trascinamento del 2015 (Tavola 7).

Il risultato va letto considerando diversi elementi.

La revisione operata dall'Istituto di statistica sul risultato del 2015 ha prodotto modifiche significative con una riduzione della spesa di oltre 1,1 miliardi. Una modifica che riguarda in prevalenza i consumi intermedi, sia di produttori *non market* (circa 700 milioni) sia *market* (poco meno di 230 milioni). Ad essa va ad aggiungersi un ribasso della spesa per il personale (per circa 90 milioni) nonché, come indicato nel Def 2017, una riclassificazione per gli oneri finanziari.

Sulla base di tali risultati, la crescita della spesa nel 2015 si è fermata allo 0,3 per cento (contro l'1,4 per cento precedentemente previsto); in flessione pressoché tutte le principali componenti, fatta eccezione dei consumi intermedi dei produttori *non market* aumentati del 3,3 per cento (Tavola 8).

Il 2016 conferma il rilievo dei consumi intermedi (che crescono del 4,3 per cento), cui si accompagna una dinamica crescente (anche se in media di poco superiore all'1 per cento) della spesa per assistenza specialistica, ospedaliera integrativa e altra assistenza. Guardando ai risultati dei bilanci delle aziende sanitarie, alla base di tale dinamica della spesa, vi è quella farmaceutica relativa alla distribuzione diretta, per effetto dei maggiori

costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi, e quella per dispositivi medici, che continua a crescere oltre il tetto previsto. Continuano a fornire un contributo al contenimento della spesa sia i redditi da lavoro (che flettono di un ulteriore 0,5 per cento), sia l'assistenza medica, in calo del 2 per cento.

Al di là di tali tensioni sul fronte dei costi, rimane di rilievo il risultato complessivo: nell'ultimo biennio la spesa sanitaria si conferma in riduzione in termini di prodotto. Inoltre, continua a ridursi la sua incidenza sulla spesa corrente primaria. Ciò conferma come la riduzione del settore sia risultata più intensa della media.

Sulla base dei risultati del 2015 e 2016 vengono, poi, riviste in riduzione anche le previsioni per il prossimo triennio, scontando nel nuovo quadro tendenziale gli effetti attesi dalle misure correttive da ultimo disposte dalla legge di bilancio 2017.

A fine periodo la spesa sanitaria è prevista al 6,4 per cento del Pil, un livello registrato ad inizio anni 2000. Dopo una ulteriore flessione, l'incidenza sulla spesa primaria corrente si stabilizza al 15,8 per cento (Grafico 5).

In conclusione, i risultati del 2016 testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa.

Al contenimento della dinamica della spesa sanitaria hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni.

I meccanismi di responsabilizzazione introdotti con i Piani di rientro, che prevedono una serie di automatismi volti ad attivare processi di aggiustamento di eventuali disavanzi, hanno creato un efficace sistema di incentivi alla sostenibilità dei singoli Sistemi sanitari regionali, responsabilizzando le comunità regionali.

Proprio la capacità di adattare gli interventi alle mutevoli condizioni rappresenta uno dei tratti più efficaci del sistema costruito a fronte degli squilibri economico finanziari del settore. Un sistema che si sta estendendo progressivamente anche ad altri settori di spesa, con rilevanti risorse gestite a livello decentrato (si veda al riguardo il capitolo "Il coordinamento delle politiche pubbliche" nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*).

Permangono, tuttavia, criticità su cui sarà necessario un costante monitoraggio. E' il caso dei dispositivi medici, che continuano a presentare andamenti non in linea con i tetti previsti, per importi molto diversi tra aree territoriali (al riguardo si veda il riquadro "*I DISPOSITIVI MEDICI*"). Su questo fronte, andrebbe verificata la possibilità, prevista dal decreto legge n. 78 del 2015, di attivare meccanismi di controllo e di ripiano degli andamenti eccessivi. Le forti differenze della spesa a livello territoriale sembrano indicare spazi di recupero di sicuro rilievo. L'adeguamento dei sistemi informativi facilita oggi una attuazione in questa direzione.

Va poi risolto il contenzioso con le aziende farmaceutiche che ha, di fatto, bloccato l'operare dei meccanismi posti a presidio della spesa per farmaci, non rendendo possibile prevedere una imputazione, ancorché provvisoria, degli importi relativi al *pay back* per il 2016. Va poi considerato che, ove a fine 2017 vi fosse un esito negativo per l'Amministrazione nel giudizio con le Aziende farmaceutiche, si potrebbe porre la necessità di dare copertura alle somme (circa 665 milioni) già iscritte nei bilanci 2015 e scontati nei tendenziali di finanza pubblica.

Inoltre nello spirito del Patto della Salute, il rispetto dei vincoli economico-finanziari dovrebbe coniugarsi con il mantenimento della qualità dei servizi offerti, ma piuttosto agendo su quelle situazioni di inefficienza e inappropriata che, in alcune realtà territoriali, determinano costi più elevati rispetto a quelli sperimentati nelle regioni *benchmark*.

E' cresciuto nel 2015 il numero delle regioni che non garantiscono i livelli essenziali di assistenza. Di particolare rilievo alcune aree di sofferenza. Come si è messo in evidenza anche nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, criticità interessano la cura delle disabilità e delle cronicità sempre più frequenti in una popolazione longeva. Di qui, la rilevanza del Piano Nazionale Cronicità che, su proposta del Ministro della salute, è stato approvato lo scorso settembre dalla Conferenza Stato Regioni. Con esso si punta ad una integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, alla continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie, a un potenziamento delle cure domiciliari e a modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti: nell'ultimo triennio essi si sono ridotti di

oltre il 38 per cento. Un problema comune ad altri settori, ma che rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Intervenire sulle situazioni di inefficienza, quindi, costituisce, nell'attuale contesto di finanza pubblica, una condizione necessaria per poter affrontare tali situazioni di difficoltà.

Di qui, l'importanza di verificare la funzionalità e l'efficacia delle misure di contenimento della spesa relativi alle procedure di acquisto centralizzate, sulla spesa per consumi intermedi (al riguardo si veda il riquadro "*RIQUADRO LE MISURE DI CONTROLLO DELLA SPESA E PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN SANITÀ*").

La spesa delle Amministrazioni locali

Due elementi caratterizzano il nuovo quadro tendenziale delle amministrazioni locali: il miglioramento del contributo offerto dagli enti territoriali al risultato complessivo rispetto a quanto previsto da ultimo con la NTI; un profilo decrescente della spesa primaria nel prossimo quadriennio.

Le amministrazioni locali vedono, infatti, crescere considerevolmente il contributo ai saldi: l'avanzo del comparto passa da 1,6 a oltre 2,8 miliardi nel 2017, importo che, pur riducendosi nel triennio successivo, si mantiene sempre superiore ai 2 miliardi (valore doppio rispetto al dato della NTI) (Grafico 6).

Tale variazione che trae origine dalla revisione operata dall'Istat sui risultati del 2015. Rispetto allo scorso novembre (ultimo aggiornamento disponibile prima del DEF 2017), infatti, le entrate tributarie sono state riviste in crescita per circa 3 miliardi, a fronte di un aumento delle spese correnti di 2,6 miliardi. Nel 2016 l'impatto sui saldi è stato ancora maggiore: il contributo alla riduzione dell'indebitamento cresce di 2,6 miliardi rispetto alla previsione, portandosi a 4,2 miliardi (rispetto agli 1,6 previsti nella NTI). Confermato il maggiore livello delle entrate, sono le uscite in conto capitale a presentare la flessione maggiore rispetto l'esercizio precedente: 3 miliardi, solo in parte compensati da una revisione in crescita di quella corrente primaria.

La modifica degli andamenti registrati nell'ultimo biennio è ancora maggiore considerando che sui dati relativi alle AL ha inciso anche la revisione operata sui risultati delle spese sanitarie. Come si è visto, questa è stata rivista in riduzione di oltre 1 miliardo. Al netto di quanto è stato oggetto di riclassificazioni (la spesa per oneri finanziari), le riduzioni hanno interessato i consumi intermedi e, in parte, le spese per redditi. Un andamento di cui non si ha, tuttavia, riscontro nel dato complessivo dei consumi intermedi (voce principalmente interessata dalla riduzione) che, invece, continuano a crescere.

Nel triennio 2017-2019 si conferma un profilo particolarmente severo dal lato della spesa.

La spesa corrente primaria (al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche) si riduce dal 12,2 per cento del Pil nel 2016 all'11,1 per cento nel 2020; una flessione che interessa anche la spesa per consumi intermedi; la spesa corrente primaria al netto della sanità si contrae di 7 decimi di punto. Si riduce ulteriormente, rimanendo nel 2020 di poco superiore all'1 per cento del prodotto, anche la spesa per investimenti. La spesa primaria complessiva si colloca a fine periodo al 12,5 per cento del Pil, un punto inferiore al livello del 2016.

Tre aspetti vanno sottolineati. Da un lato, il profilo scontato nel quadro tendenziale presenta valori che non trovano riscontro nel recente passato: bisogna tornare alla seconda parte degli anni novanta per riscontrare livelli di spesa simili.

Nel 1997, l'anno degli "esami" per l'accesso all'euro, la spesa primaria netta delle amministrazioni locali era pari al 12,6 per cento del prodotto, importo simile a quello previsto per il 2020, ma la spesa per investimenti era il 60 per cento superiore al livello stimato a conclusione del periodo di previsione (sempre in termini di prodotto). La spesa corrente primaria al netto della spesa sanitaria era al 5,7 per cento, un decimo inferiore al livello registrato nel 2016, ma ben 6 decimi di punto di Pil superiore al livello che sarebbe ora coerente con il quadro finanziario prospettato per l'aggiustamento richiesto dal OMT.

Un secondo aspetto va, poi, rilevato: la revisione al ribasso della spesa per investimenti, seppur funzionale agli obiettivi di saldo, sembra proiettare sul prossimo triennio le difficoltà incontrate dalle amministrazioni locali nel 2016 (al riguardo si veda i riquadri "*EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI*" e "*IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO*"). I risultati inferiori alle attese sono stati accompagnati, tuttavia, anche da segnali più positivi in termini di impegni. Il maturare inoltre delle misure avviate nella seconda metà del 2016 (Patti per il Sud, Patti per le periferie) potrebbe, auspicabilmente, imprimere una ulteriore spinta alla spesa.

Infine, un'indicazione positiva in termini di tenuta della spesa deriva dal confronto tra i risultati dell'ultimo biennio con quanto programmato a inizio 2014. Seppur a fronte di una crescita nominale del Pil più contenuta (dell'1 per cento nel 2015 e di circa il 3 per cento nel 2016), in entrambi gli esercizi la spesa primaria si è mantenuta su livelli inferiori a quelli allora programmati; solo la primaria corrente (non sanitaria) ha registrato valori in termini di prodotto superiori di 3 decimi di punto.

Conclusioni

In una prospettiva che si estende ad un triennio – quella di riferimento nel DEF appena presentato – la questione di fondo per il nostro Paese è, ancora una volta, come conciliare l'esigenza vitale di un recupero di tassi di crescita economica più elevati con il mantenimento di condizioni di sicurezza nella gestione della finanza pubblica.

Si tratta di un problema di calibratura tutt'altro che nuovo, che è stato affrontato con regolarità nei documenti programmatici degli ultimi anni.

Pochi dati sono sufficienti a confermare le difficoltà finora incontrate (per una trattazione più estesa, si rinvia al recente *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica* che la Corte ha trasmesso e recentemente presentato in Parlamento).

Quanto alla crescita economica, va ricordato che il ciclo italiano, espresso sinteticamente dall'andamento del Pil, aveva evidenziato un andamento peggiore di quello dei maggiori Paesi europei tanto nella fase di contrazione compresa tra il 2009 e il 2011, quanto nel rimbalzo del triennio successivo, nel quale l'economia italiana si è staccata dal recupero in atto nell'Eurozona e nel resto del mondo.

Le aspettative di un pronto “rientro nel gruppo” sono ben documentate dall'esame dei DEF che si sono succeduti in questi anni: per il 2018, l'anno che oggi è più direttamente di interesse, nel DEF dell'aprile 2014 si immaginava di poter puntare ad una crescita del Pil di poco inferiore al 2 per cento. Nel DEF ora all'esame l'obiettivo è più o meno dimezzato (1,1 per cento), a conferma della complessità dei fattori che ritardano un pieno recupero di livelli di attività un tempo ordinari per la nostra economia. Complessità che non consentono di prefigurare accelerazioni consistenti neppure per il 2019-2020. Per altro verso, la natura della crescita economica in atto contiene anche elementi positivi da non sottovalutare: dall'aumento dei livelli di occupazione, diffuso su un ampio arco di settori produttivi, alla ripartenza del ciclo degli investimenti privati, un fattore decisivo nella ricostituzione di una capacità produttiva gravemente deteriorata durante gli anni della crisi mondiale.

In conclusione, il passo della ripresa economica è in Italia ancora lento, anche nel confronto europeo, ma già in parte consolidato dagli interventi avviati nella direzione di un più alto saggio di accumulazione e di un maggiore stimolo alla produttività.

Quanto alla finanza pubblica, i dati di consuntivo degli ultimi anni e le proiezioni a legislazione vigente del DEF 2017 confermano la buona tenuta dell'azione, ormai di

lunga data, di controllo della spesa pubblica, ferma restando la necessità di un continuo monitoraggio.

Certamente si profilano correzioni ulteriori da apportare o, in parte, già avviate (valga per tutte la questione del continuo declino degli investimenti pubblici, ormai discesi a poco più del 2 per cento sul Pil), ma il contributo della politica della spesa agli equilibri di bilancio appare solido e rassicurante.

Anche per effetto dell'inclusione delle clausole di salvaguardia, l'andamento delle entrate consentirebbe una riduzione costante dell'indebitamento netto e un rafforzamento dell'avanzo primario di dimensioni crescenti che nel 2020 raggiungerebbero, rispettivamente, lo 0,5 e il 3,4 per cento del Pil.

Con riguardo ai principali saldi, il quadro programmatico del DEF rafforza i traguardi, già impegnativi, indicati nello scenario a legislazione vigente. Opportunamente, il Governo conferma l'obiettivo di deficit all'1,2 per cento nel 2018, un punto inferiore al 2017; un obiettivo da perseguire con fermezza, ricercando la più efficace composizione tra una disattivazione anche parziale della clausola (o un ricorso ad altre misure fiscali), misure di contenimento della spesa che riducano il perimetro dell'intervento pubblico e un più esteso ricorso a una diversificazione negli accessi alle prestazioni.

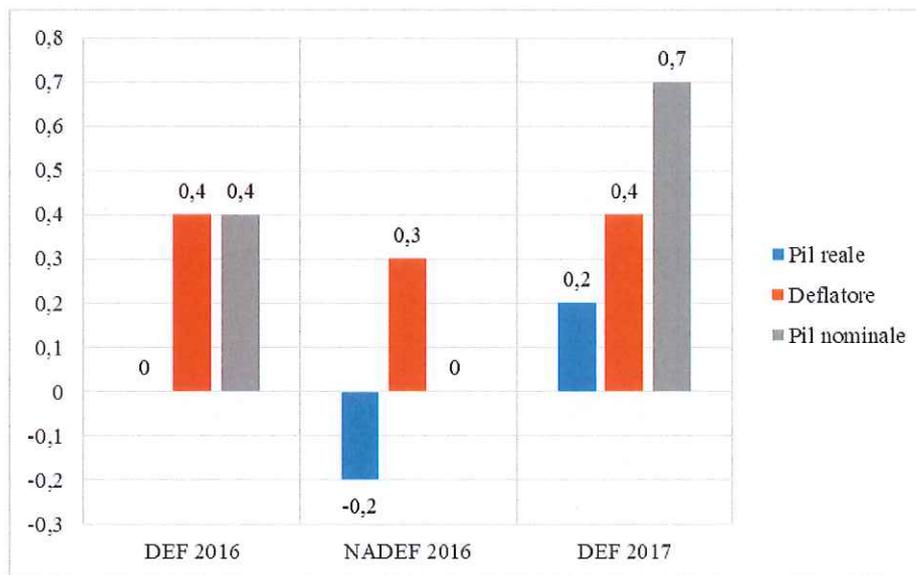
Ancora una volta, l'indirizzo rigoroso impresso alla gestione della finanza pubblica non deve essere visto come l'adesione a regole imposte dall'esterno, quanto piuttosto la via obbligata alla quale l'eredità negativa impedisce di sottrarsi.

Infatti, il costo che, in ragione dei suoi effetti immediati, può derivare da un rinvio del percorso di aggiustamento si rivelerebbe oneroso e permanente. Inoltre, difficilmente il ricorso a nuovo deficit o ad entrate di incerta realizzabilità potrebbe convincere i mercati circa l'effettiva volontà del Paese di ridurre il proprio debito, tenuto anche conto del contesto internazionale e della attenuazione del sostegno finora fornito dalla politica monetaria. Come rilevato dallo stesso Documento governativo, gli acquisti di titoli pubblici da parte della Banca Centrale Europea non potranno proseguire all'infinito e il rialzo dei tassi di interesse è solo questione di tempo.

E' essenziale che il nostro Paese mostri una ferma determinazione a ottenere una duratura riduzione del debito pubblico, garantendo il pieno rispetto dei vincoli costituzionali di equilibrio di bilancio introdotti nel 2012.

Tavole e Grafici

L'ACCELERAZIONE DEL PIL NEL 2017: IL CONFRONTO TRA DOCUMENTI PROGRAMMATICI
(differenze nei saggi di crescita 2016-2017)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su Documenti programmatici vari anni

GRAFICO 2

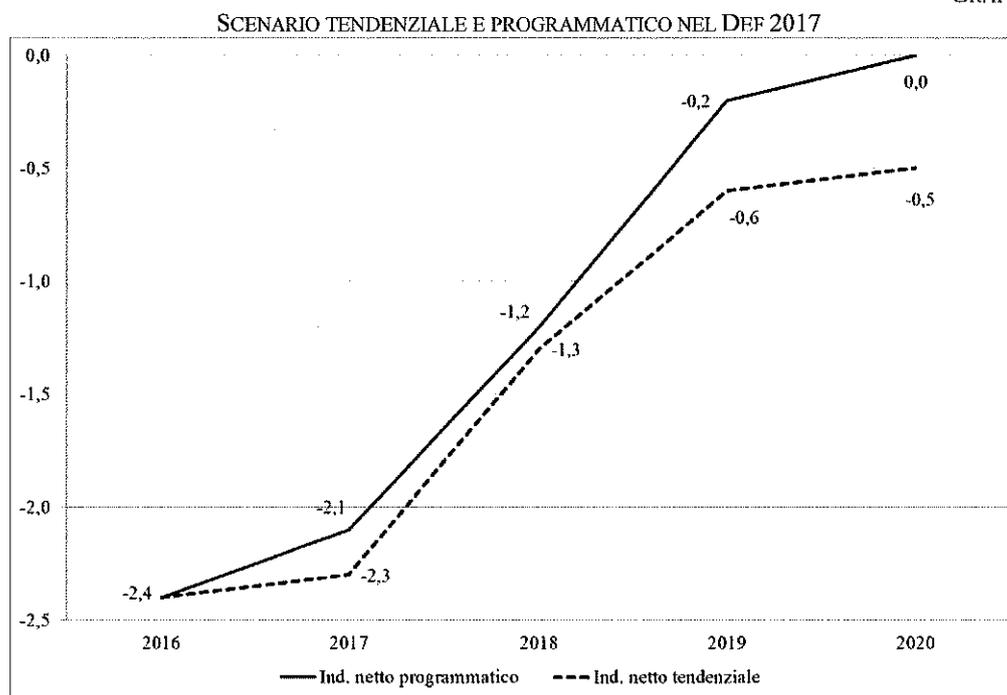


TAVOLA 2

SALDI STRUTTURALI: PREVISIONI A CONFRONTO

	2015		2016		2017		2018		2019	2020
	COM	DEF	COM	DEF	COM	DEF	COM	DEF	DEF	DEF
Indebitamento netto	-2,6	-2,7	-2,3	-2,4	-2,4	-2,1	-2,6	-1,2	-0,2	0,0
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,5	-2,1	-0,9	-1,5	-0,5	-1,0	0,0	-0,6	-0,3	0,0
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,1	-0,6	-1,4	-1,0	-1,9	-1,1	-2,6	-0,6	0,1	0,1
Misure <i>una tantum</i>	-0,2	-0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,0	0,0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1	-0,5	-1,6	-1,2	-2,0	-1,5	-2,5	0,7	0,1	0,0
Variazione saldo strutturale*	0,2	0,3	-0,4	-0,7	-0,4	-0,3	-0,5	0,8	0,8	-0,1
Avanzo primario	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,7	1,2	2,5	3,5	3,8
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	3,2	3,7	2,3	2,8	1,9	2,4	1,2	3,0	3,8	3,8
p.m. <i>Output gap</i> (% Pil potenziale)	-2,8	-3,8	-1,6	-2,7	-0,8	-1,8	0,0	-1,1	-0,5	0,0

Fonte: MEF: DEF 2017; Commissione Ue: *Winter Forecast 2017* e Rapporto ex Art 126(3) del 22/2/2017.

* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella Tavola sono dovute ad arrotondamenti

TAVOLA 3

PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'OMT E FLESSIBILITÀ

	2015	2016	2017
Condizioni cicliche	<i>very bad times</i> $-4 \leq OG < -3$	<i>bad times</i> $-3 \leq OG < -1,5$	<i>bad times</i> $-3 \leq OG < -1,5$
Aggiustamento fiscale	0,25	0,5	0,5
Flessibilità accordata	-0,03	-0,86	-0,32
di cui clausole		0,5 per clausola riforme 0,25 clausola	
eventi inusuali	0,03 clausola rifugiati	0,05 clausola rifugiati 0,06 costi sicurezza	0,14 clausola rifugiati 0,18 costi collegati a eventi sismici
Aggiustamento fiscale	0,22	-0,36	0,18
Variazione saldo strutturale	0,3	-0,7	-0,3
Deviazione rispetto alla	0,08	-0,34	-0,48

Fonte: Def 2017

TAVOLA 4

LE ENTRATE DELLA PA: QUADRO TENDENZIALE E VARIABILI ESPLICATIVE

	Consuntivi		Quadro tendenziale			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	<i>valori assoluti (milioni)</i>					
Entrate Totali	785.938	788.502	799.591	826.510	850.623	865.828
di cui:						
Entrate tributarie	494.055	495.848	499.102	519.550	533.305	541.921
- Imposte dirette	242.974	248.450	249.050	245.691	251.238	255.026
- Imposte indirette	249.864	242.199	247.146	272.945	281.145	285.964
- Imposte in c/capitale	1.217	5.199	2.906	914	922	931
Contributi sociali	219.060	221.440	224.565	232.861	241.740	247.417
	<i>in % del Pil</i>					
Entrate Totali	47,8	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
di cui:						
Entrate tributarie	30,0	30,1	30,3	31,6	32,4	32,9
- Imposte dirette	14,8	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7
- Imposte indirette	15,2	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4
- Imposte in c/capitale	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	43,3	42,9	42,3	42,8	42,8	42,4
	<i>contributi alla variazione (milioni)</i>					
Variazione Entrate tributarie		1.793	3.254	20.448	13.755	8.616
- dovuta a provvedimenti ^(a)		-28	-6.425	6.326	5.541	6.004
<i>(p.m.: clausola salvaguardia)</i>		0	-15.353	-199	3.679	3.679
- dovuta a quadro economico		1.821	9.679	14.122	8.214	2.612
	<i>elasticità al Pil</i>					
Entrate tributarie		0,22	0,88	0,99	0,54	0,17

^(a) Provvedimenti assunti nel 2016 e nei primi mesi del 2017 (si confronti la tavola 2).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni DEF 2017

GRAFICO 3

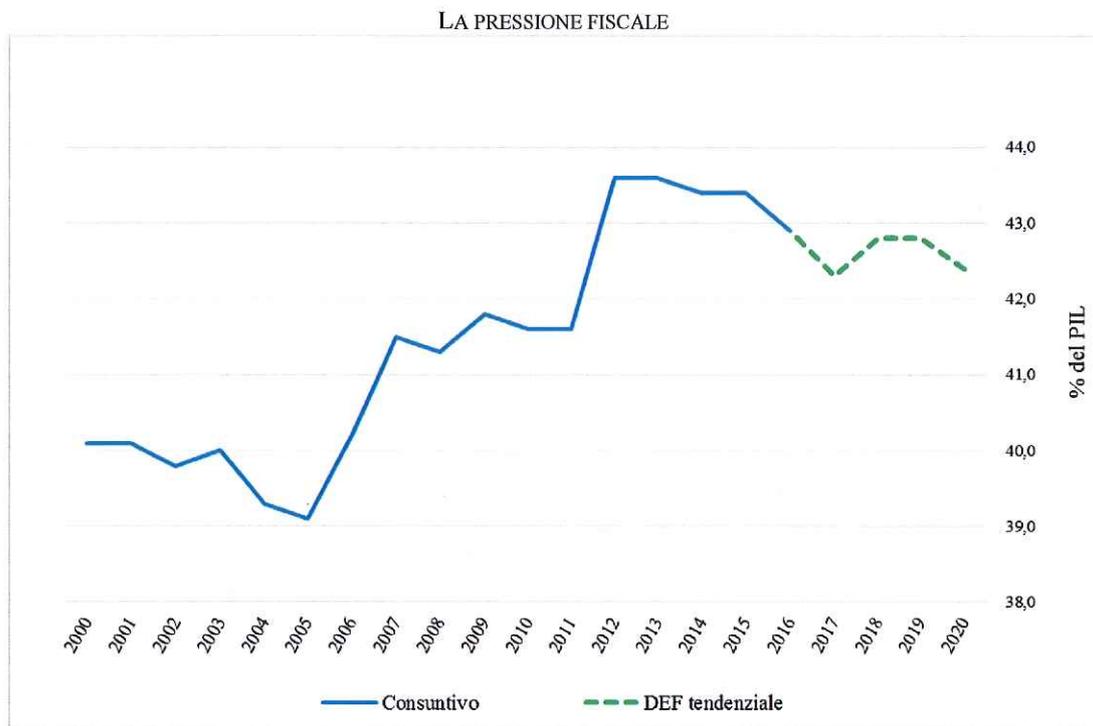
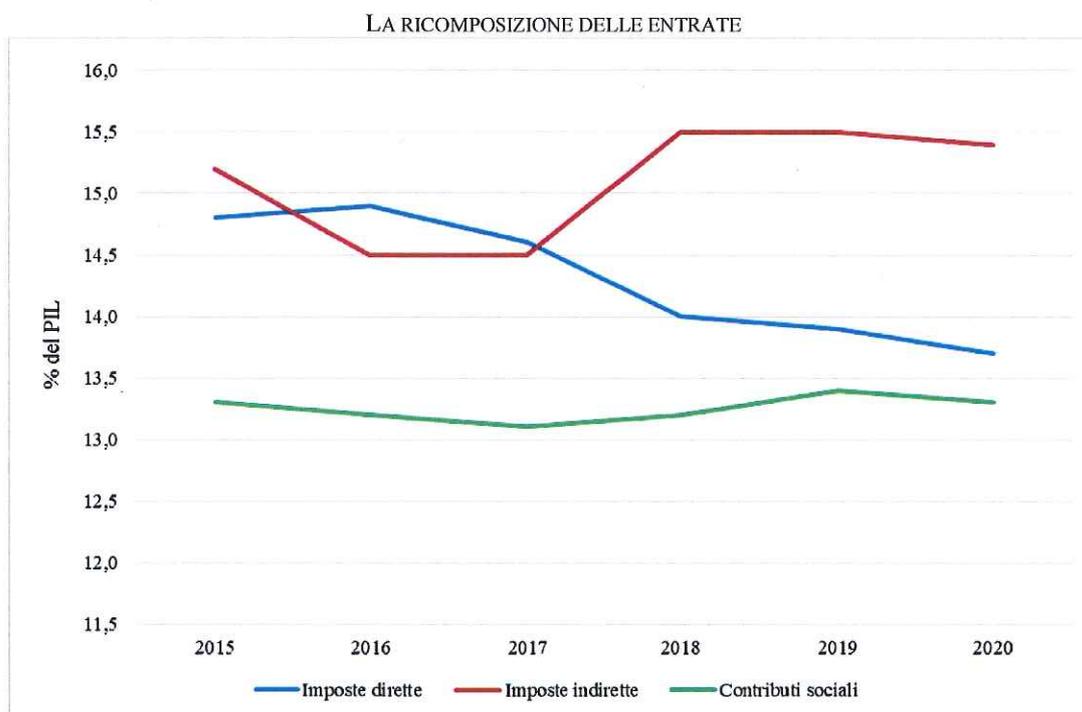


GRAFICO 4



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Def 2017

TAVOLA 5

EFFETTI SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A.
DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016 E DELLA LEGGE DI BILANCIO 2017

(in milioni)

	2016	2017	2018	2019	2020
Provvedimenti 2016					
- maggiori entrate	747	473	558	240	126
- minori entrate	-767	-606	-229	-161	-149
variazione netta entrate	-20	-133	329	79	-23
Legge di bilancio 2017 e d.l. 193/2016					
- maggiori entrate	2	10.490	16.438	14.928	14.630
<i>di cui: clausola salvaguardia Iva</i>		0	0	3.679	3.679
- minori entrate	-10	-16.782	-10.441	-9.466	-8.603
<i>di cui: disattivazione clausole salvaguardia Iva-Accise</i>		-15.353	-199	0	0
variazione netta entrate	-8	-6.292	5.997	5.462	6.027
TOTALE					
- maggiori entrate	749	10.963	16.996	15.168	14.756
- minori entrate	-777	-17.388	-10.670	-9.627	-8.752
variazione netta entrate	-28	-6.425	6.326	5.541	6.004
<i>di cui: clausole salvaguardia</i>	0	-15.353	-199	3.679	3.679

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni DEF 2016

TAVOLA 6

I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

	Cons	Cons	Previsione			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in milioni di euro					
Redditi da lavoro dipendente	161.998	164.084	166.733	165.921	166.468	166.749
di cui amministrazioni centrali	93.163	96.242	97.991	97.641	97.964	97.978
di cui amministrazioni locali	65.860	64.887	65.747	65.295	65.499	65.757
di cui enti di previdenza	2.975	2.955	2.995	2.985	3.005	3.014
	in % Pil					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0
di cui amministrazioni centrali	5,7	5,8	5,7	5,6	5,4	5,3
di cui amministrazioni locali	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
di cui enti di previdenza	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	variazione %					
Redditi da lavoro dipendente	-0,9	1,3	1,6	-0,5	0,3	0,2
di cui amministrazioni centrali	-0,5	3,30	1,82	-0,36	0,33	0,01
di cui amministrazioni locali	-1,5	-1,5	1,3	-0,7	0,3	0,4
di cui enti di previdenza	-1,3	-0,7	1,4	-0,3	0,7	0,3

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati DEF 2017

TAVOLA 7

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Def aprile 2017	109.617	110.938	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570
	6,83	6,84	6,76	6,73	6,67	6,55	6,42	6,38
LB 2017	109.907	111.304	112.408	113.654	115.377	115.823	116.168	
	6,85	6,87	6,84	6,80	6,77	6,60	6,42	
Nota Def sett. 2016	109.907	111.304	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156	
	6,85	6,86	6,84	6,80	6,77	6,64	6,56	
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505	
	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52	
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.957	114.632	117.017	
	6,87	6,81	6,81	6,65	6,51	6,39	6,33	
Nota Def sett. 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094	
	6,84	6,87	6,81	6,74	6,67	6,60	6,55	
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094	
	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52	
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964		
	7,00	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61		
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316		
	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

TAVOLA 8

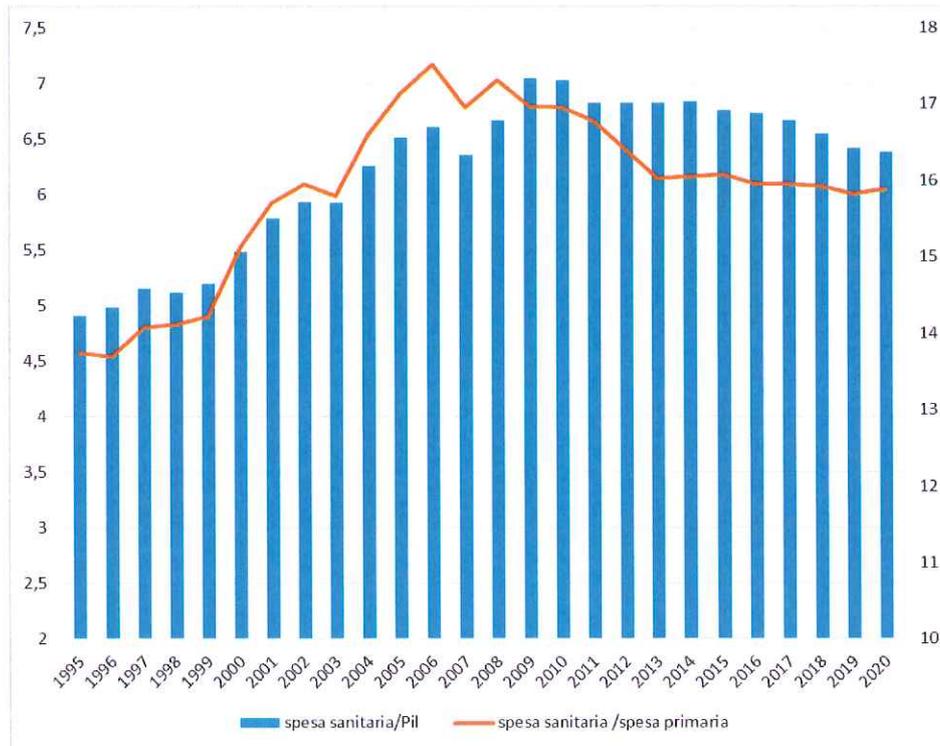
IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2015 (Istat ottobre 2016)*	2016 (Def aprile 2016)	2015 (Istat aprile 2017)\$	2016 (Def aprile 2017)	2017 (Def aprile 2017)	var. 16/15*	var. 16/15	var. 17/16
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(2)/(1)	(4)/(3)	(5)/(4)
Totale	112.282	113.376	111.245	112.542	114.138	1,0	1,2	1,4
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.699	39.903	39.465	39.589	39.772	0,5	0,3	0,5
Farmaci	8.290	8.323	8.244	8.076	8.044	0,4	-2,0	-0,4
Assistenza medico-generica	6.671	6.713	6.654	6.688	6.798	0,6	0,5	1,6
Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	24.738	24.867	24.567	24.825	24.930	0,5	1,1	0,4
Beni e servizi prodotti da produttori non market:	72.583	73.473	71.780	72.953	74.365	1,2	1,6	1,9
Redditi da lavoro	35.158	35.375	35.069	34.907	35.439	0,6	-0,5	1,5
Consumi intermedi	30.969	31.543	30.292	31.586	32.453	1,9	4,3	2,7
Altre componenti	6.537	6.555	6.419	6.460	6.473	0,3	0,6	0,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat, Def 2016 e Def 2017

GRAFICO 5

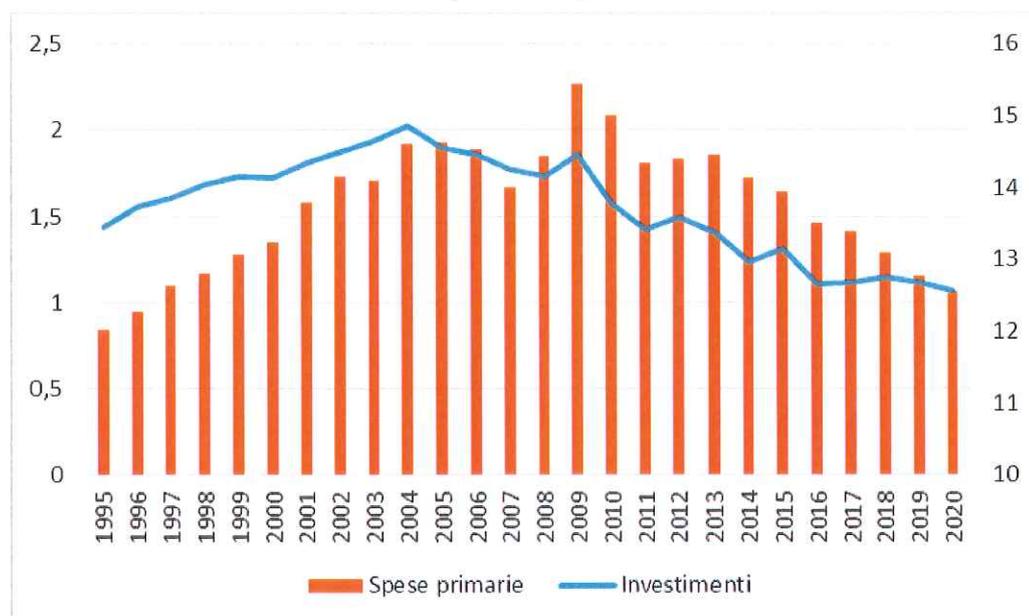
LA SPESA SANITARIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e Def 2017

GRAFICO 6

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
(in % del Pil)



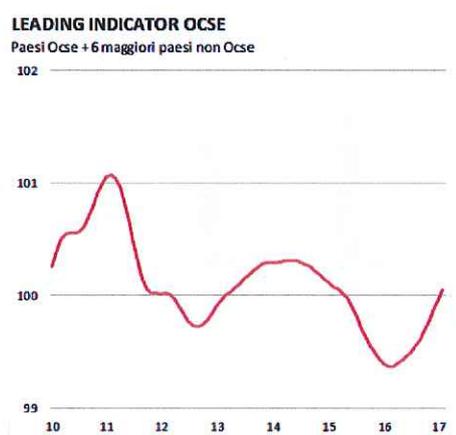
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e Def 2017

Riquadri

Riquadro 1 IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE

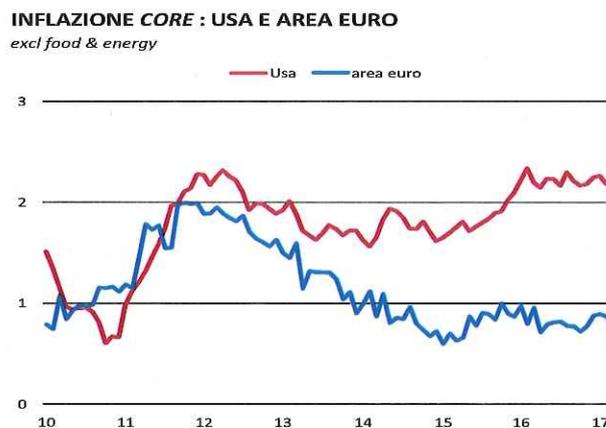
Le informazioni disponibili evidenziano un recupero della crescita dell'economia mondiale dopo la frenata del 2016. Tali evidenze riguardano sia gli indicatori anticipatori dell'economia reale (Grafico 1), sia le variabili finanziarie, in particolare l'espansione dei mercati azionari e la riduzione dei premi al rischio dei paesi emergenti. Il miglioramento delle condizioni finanziarie è stato innescato dalle politiche monetarie espansive adottate dalle principali banche centrali lo scorso anno e ha certamente contribuito al rafforzamento della congiuntura internazionale degli ultimi mesi.

GRAFICO R1.1



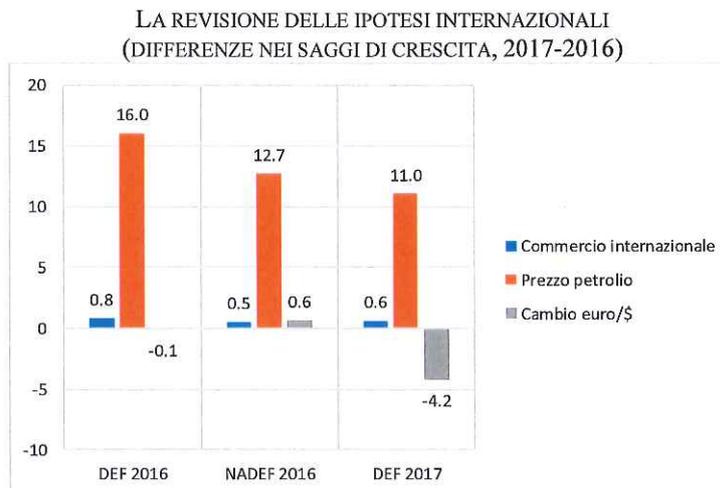
E' presumibile che la fase positiva della congiuntura mondiale si protragga nel corso del 2017, dal momento che ancora non sono emersi fattori tali da motivare un'inversione delle politiche monetarie. L'inflazione è in aumento, ma ciò esclusivamente a causa del recupero delle quotazioni petrolifere o di altri fattori contingenti. L'inflazione di base (*core inflation*, Grafico 2) resta infatti stabile e gli indicatori delle aspettative d'inflazione hanno finora registrato incrementi di entità modesta a conferma del fatto che il ciclo economico non sta, al momento, determinando pressioni al rialzo sui prezzi. In questo contesto, anche la normalizzazione della politica monetaria degli Stati Uniti, l'unico paese dove si sia cominciato a pilotare i tassi al rialzo, prosegue ordinatamente e anzi con tempi più lenti del previsto.

GRAFICO R1.2



Rispetto alle attese che erano andate consolidandosi nei mesi centrali dello scorso anno, il 2017 si va quindi caratterizzando come un momento di rafforzamento del ciclo economico internazionale, il cui tratto peculiare è quello di essere condiviso dalla maggior parte delle aree. In un tale quadro il DEF apporta alcune revisioni alle principali variabili esogene internazionali: tassi di cambio, prezzo del petrolio e commercio mondiale. Sulla base delle attuali quotazioni, il DEF assume per il 2017 un'ipotesi di svalutazione del cambio euro/dollaro di oltre il 4 per cento, a fronte della sostanziale stabilità, o del lieve apprezzamento, indicato nei precedenti Documenti programmatici (Grafico 3).

GRAFICO R1.3



Dalla metà del 2014, con l'avvio della normalizzazione della politica monetaria statunitense, i capitali internazionali hanno ripreso a dirigersi verso gli Stati Uniti, generando un rapido apprezzamento del dollaro. La tendenza si è rafforzata dopo che il cambio di Amministrazione ha generato aspettative di adozione di una politica fiscale fortemente espansiva. Il *rally* post-elettorale si è successivamente esaurito, ma le quotazioni del dollaro continuano a essere sostenute dall'ampliamento dei differenziali di tasso di interesse, che la Bce ha dichiarato di non voler contrastare fino all'esaurimento della politica di QE. I valori particolarmente bassi dell'inflazione consentono, in Italia come nel resto di Europa, di tradurre in guadagni di competitività questo andamento del cambio euro/dollaro. Al diverso andamento del tasso di cambio è attribuito un miglioramento di 2 decimi di punto nella stima di crescita della nostra economia nel 2017.

Il cambiamento delle ipotesi sul prezzo del petrolio, stimato aumentare dell'11 per cento rispetto al 12,7 e 16 per cento dei precedenti Documenti programmatici, non ha invece, nella misurazione fornita dal Governo, dimensioni tali da modificare il profilo della previsione.

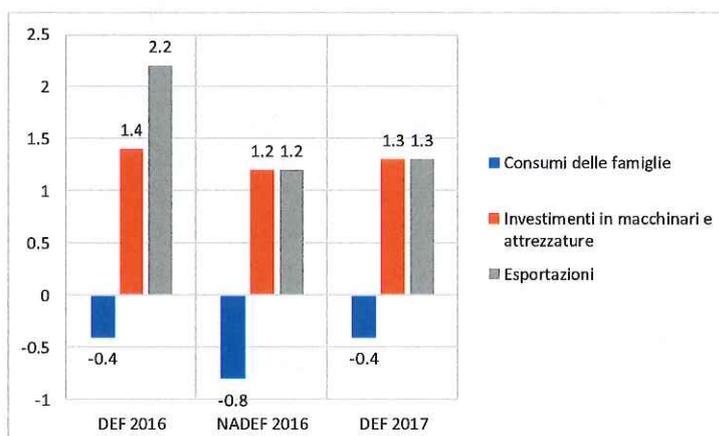
Quanto infine al commercio mondiale, esso, non presenta accelerazioni significative rispetto alla Nota di aggiornamento e rimane al di sotto delle attese incorporate nel DEF 2016. Di un decimo di punto è l'effetto attribuito alla revisione dell'ipotesi sul commercio mondiale.

Deve essere osservato che il contributo fornito dalla domanda mondiale all'espansione dell'economia italiana resta contenuto se confrontato con periodi passati. Il quadro internazionale continua infatti a configurare una ridotta capacità propulsiva degli scambi. Nella previsione governativa, la dinamica delle esportazioni resta pertanto sensibilmente al di sotto di quanto stimato nel DEF 2016. Il confronto con le stime programmatiche elaborate un anno fa (Grafico 4) mostra, al riguardo, una quasi perfetta sovrapposizione per quanto riguarda i consumi delle famiglie e gli investimenti in macchinari fissi, mentre per le esportazioni si osserva di contro un netto ridimensionamento dell'incremento atteso (circa un punto di minore accelerazione). Rispetto alla Nota di aggiornamento del settembre 2016, la differenza è invece dovuta per intero

all'allontanamento da una valutazione eccessivamente pessimistica sulla spesa delle famiglie, per la quale veniva indicata una decelerazione di ben otto decimi di punto, il doppio di quanto quantificato nello scenario del DEF.

GRAFICO R1.4

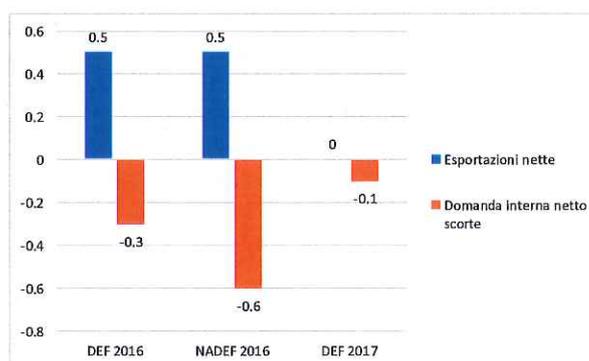
LA REVISIONE DELLE IPOTESI SULLE COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA
(DIFFERENZE NEI SAGGI DI CRESCITA, 2017-2016)



L'analisi della revisione apportata alla stima dei contributi alla crescita (Grafico 5) conferma la minore rilevanza della componente estera per il consolidamento della ripresa dell'economia italiana. I quadri delineati dal DEF 2016 e poi dalla Nota di aggiornamento si caratterizzavano, entrambi, per il bilanciamento che le esportazioni nette sembravano poter offrire al deterioramento atteso per la domanda interna. Il nuovo scenario adottato nel DEF 2017 incorpora invece un sentiero di espansione più stabile, all'interno del quale il contributo alla crescita delle esportazioni nette e della domanda interna si attesterebbe sugli stessi valori registrati nel 2016.

GRAFICO R1.5

LA REVISIONE DELLE IPOTESI SULLA DOMANDA INTERNA E SULLE ESPORTAZIONI NETTE
(DIFFERENZE NEI CONTRIBUTI ALLA CRESCITA, 2017-2016)



Riquadro 2

IL CAMBIO DELL'EURO E LA POSIZIONE COMPETITIVA DELLE ECONOMIE DELL'AREA EURO

Dalla metà del 2014, dopo l'avvio da parte della Federal Reserve della fase di graduale normalizzazione della propria politica, i capitali internazionali hanno ripreso a dirigersi verso gli Stati Uniti, generando un rapido apprezzamento del dollaro. Il dollaro si è quindi rafforzato verso la maggior parte delle altre valute, realizzando un apprezzamento in termini di cambio effettivo di circa il 20 per cento.

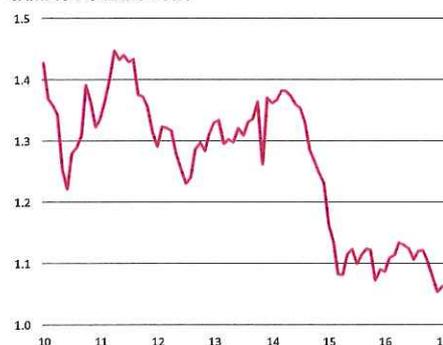
Peraltro, l'afflusso dei capitali verso l'economia Usa si è verificato prevalentemente a scapito dei paesi emergenti; il deterioramento delle condizioni finanziarie, e la conseguente frenata della domanda interna di queste economie, è stata una delle ragioni del rallentamento globale prodotti dalla metà del 2015. Queste tensioni hanno quindi indotto la Fed a temporeggiare, rinviando il secondo aumento dei tassi a fine 2016 dopo il primo rialzo di fine 2015.

GRAFICO R2.1

CAMBIO NOMINALE EFFETTIVO DEL DOLLARO



CAMBIO DOLLARO EURO



L'euro non è che una fra le diverse valute verso le quali il dollaro si è rafforzato. Per questo motivo, a fronte di un apprezzamento del cambio effettivo del dollaro molto ampio, non si è simmetricamente materializzata una svalutazione della stessa entità da parte dell'euro, che si è deprezzato verso la valuta Usa, ma è rimasto stabile verso altre, e si è rafforzato nei confronti di altre ancora; fra queste ultime vi sono le valute di diverse economie emergenti e la sterlina.

A fronte di un ampio apprezzamento del dollaro, il deprezzamento dell'euro in termini di cambio effettivo è risultato quindi decisamente inferiore.

Negli ultimi due anni l'area euro si è anche caratterizzata per tassi d'inflazione bassissimi, prossimi a zero. Il guadagno di competitività misurato dagli indicatori di cambio reale è quindi superiore rispetto a quello che si osserva guardando solamente agli indici di cambio nominale.

CAMBIO NOMINALE EFFETTIVO DELL'EURO



CAMBIO REALE EFFETTIVO DELL'EURO



Rispetto a queste tendenze, nel corso degli ultimi mesi, con la nuova amministrazione, le aspettative sulla politica economica degli Stati Uniti sono cambiate. L'ipotesi di un policy mix basato su tagli delle imposte finanziati in deficit e introduzione di barriere commerciali dovrebbe fare rafforzare ulteriormente il dollaro. Dopo un primo *rally*, nel periodo immediatamente successivo alle elezioni, le spinte a favore della valuta americana si sono però attenuate, soprattutto a seguito dell'incertezza sulla effettiva entità delle misure che verranno adottate.

In ogni caso, la tendenza crescente dei tassi d'interesse Usa giocherà ancora a favore del dollaro nei prossimi trimestri. Nel caso in cui la politica fiscale americana dovesse effettivamente caratterizzarsi per rilevanti riduzioni di imposte, non si può peraltro escludere un ulteriore rafforzamento della valuta Usa.

Nel complesso, quindi, l'evoluzione della posizione competitiva sembra potere ancora favorire le esportazioni delle economie dell'area euro.

Riquadro 3

LA REVISIONE DELLA SPESA PER INTERESSI

Il DEF 2017 incorpora nuove previsioni sui tassi di interesse. Rispetto alla Nota di aggiornamento dello scorso settembre, la quantificazione della spesa per interessi passivi è stata incrementata di oltre 2 miliardi di euro già per l'anno in corso; nel 2019 la previsione risulta ora superiore di quasi 5,5 miliardi rispetto a quanto indicato nella Nota di settembre 2016.

La revisione delle stime appare coerente con i recenti andamenti osservati nelle aste dei titoli di Stato. A tal riguardo, il Grafico 1 mostra i rendimenti lordi in asta registrati a marzo 2017 e li pone a confronto con i rendimenti minimi dello scorso anno e con i rendimenti dell'asta del mese di marzo 2016.

Il confronto evidenzia che i titoli a breve termine sono stati collocati a marzo 2017 ad un tasso inferiore rispetto a quello di dodici mesi prima. Si sono registrati peggioramenti rispetto ai valori minimi del 2016, ma le ultime aste hanno comunque mostrato tassi negativi per i Bot a 6 e 12 mesi e per il CTZ.

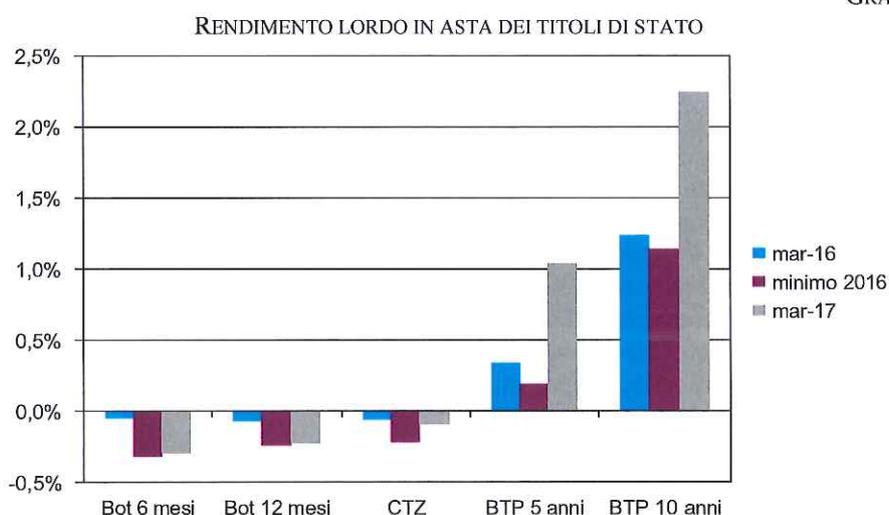
Situazione molto diversa per i titoli a più lungo termine. In questo caso si nota un'evidente differenza non solo rispetto ai minimi del 2016, ma anche rispetto all'asta di marzo 2016. A titolo di esempio, il Btp a 5 anni nell'asta di marzo 2017 è stato collocato con un rendimento lordo dell'1,04 per cento, contro un valore minimo di 0,19 per cento nel 2016 e contro lo 0,34 per cento del marzo 2016. Rispetto ad un anno prima, quindi, il rendimento in asta è triplicato. Situazione simile per il Btp a 10 anni, il titolo più rappresentativo. Nel marzo 2016 il rendimento lordo in asta fu pari all'1,24 per cento, il minimo dello scorso anno è stato l'1,14 per cento, mentre a marzo

2017 il rendimento lordo si è attestato al 2,25 per cento, quasi il doppio rispetto a 12 mesi prima. La curva dei rendimenti, quindi, è diventata più ripida rispetto a 12 mesi prima e le tensioni si sono scaricate con maggior intensità sui titoli con una *duration* maggiore.

Il livello atteso dei rendimenti resta comunque inferiore rispetto alla media di lungo periodo.

Un ulteriore fattore che consente di limitare l'impatto del rialzo dei tassi è l'allungamento della vita media del debito, che a marzo 2017 risultava pari a 81 mesi (rispetto ai 77 mesi di inizio 2016). Inoltre, paiono trovare gradimento sul mercato i titoli a più lunga scadenza, come il nuovo BTP a 50 anni. Ciò permette di ridurre il rischio tasso di interesse e di rendere più stabile nel tempo la spesa per interessi. Da ricordare è che nel 2017 il CTZ è tornato ad essere emesso mensilmente, mentre nel 2016 le aste erano state bimestrali, e che il BTP a 7 anni, emesso per la prima volta tra fine 2013 e inizio 2014, è ormai una presenza fissa nelle aste mensili.

GRAFICO R3.1



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Il Grafico 2 mostra l'ultima previsione governativa, quella contenuta nel DEF, e quella precedente, presentata nell'ultima Nota di aggiornamento.

Insieme alle due previsioni governative è mostrata anche una simulazione alternativa del CER. Alla base di tale simulazione ci sono i tassi di interesse mostrati nella Tavola 1. Rispetto alla precedente simulazione dello scorso settembre è stato incrementato soprattutto il tasso guida del Btp a 10 anni negli anni 2017 e 2018. Meno marcato l'aumento del rendimento medio dei Bot, che è previsto negativo nel 2017 e torna in territorio positivo nel 2018. Quindi, da un lato si è impostata una velocità di risalita dei tassi a lungo termine più rapida, dall'altro lato la parte a breve termine della curva è prevista essere meno sensibile al mutato scenario.

SPESA PER INTERESSI: CONFRONTO TRA SCENARI GOVERNATIVI E SIMULAZIONE, MILIONI DI EURO

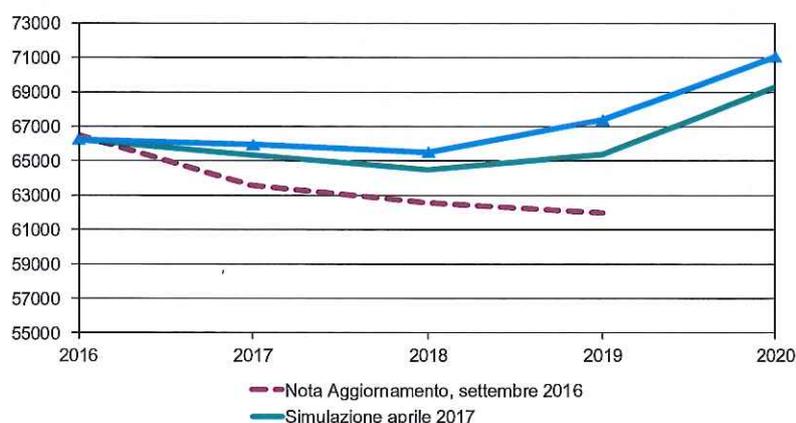


TAVOLA R3.1

TASSI DI INTERESSE, IPOTESI SOTTOSTANTI L'ESERCIZIO DI SIMULAZIONE

Tassi di interesse	2016	2017	2018	2019	2020
Bot medio	-0,16%	-0,20%	0,30%	1,00%	2,00%
Btp decennale	1,49%	2,20%	2,40%	2,60%	3,50%

Questa maggior lentezza dei tassi a breve a ritornare in territorio positivo e a salire con velocità è probabilmente la causa per cui la simulazione della spesa per interessi mostra valori inferiori rispetto alla previsione governativa. Infatti, per quello che si può desumere dalle descrizioni presenti nel DEF, nella previsione governativa si prevede un appiattimento della curva dei rendimenti dovuto ad un incremento più marcato della parte breve della curva. Nella simulazione, invece, la risalita dei rendimenti dei titoli a breve termine è più lenta. Questa impostazione è il frutto delle considerazioni di seguito riportate:

- l'evidenza degli ultimi mesi ha mostrato una maggior reattività dei tassi a medio lungo termine rispetto a quelli a breve, come mostrato anche nel Grafico 1;
- il tasso Bce sulle operazioni di rifinanziamento principale, il tasso di riferimento, è previsto rimanere agli attuali livelli ben oltre la fine del QE prevista attualmente a dicembre 2017. Ciò implica che i tassi a breve termine saranno condizionati nel 2017 e nel 2018 da una impostazione di politica monetaria che rimarrà decisamente espansiva con un impatto più duraturo proprio sui tassi a breve;
- i titoli di stato italiani a breve termine continueranno a rappresentare un'ottima alternativa al deposito presso la Bce e all'acquisto di altri titoli governativi perché il tasso offerto in Italia, seppur negativo, è migliore rispetto a quello di altri titoli e a quello del deposito presso l'istituto di Francoforte;
- gli acquisti di titoli di stato da parte delle Bce continueranno sicuramente fino a fine anno. Pur non andando ad influire direttamente sui titoli a brevissimo termine, tale operazione continua a far aumentare la liquidità in circolazione e a tenere bassi i rendimenti. Inoltre, la Bce ha previsto il reinvestimento delle somme quando i titoli arriveranno a naturale scadenza e ciò continuerà a mantenere elevata la liquidità e ad abbassare i rendimenti.

Per queste motivazioni, nella simulazione si ritiene che la crescita dei rendimenti sul breve termine sarà più graduale rispetto ai tassi a medio lungo termine.

Tuttavia, nonostante questa diversa impostazione rispetto al DEF, la simulazione mostra un andamento paragonabile a quello mostrato nel documento governativo. La differenza tra le due previsioni, con la simulazione che mostra una spesa inferiore, è di poco più di 600 milioni per l'anno in corso, 1 miliardo nel 2018, 2 miliardi nel 2019 e 1,8 miliardi nel 2020.

Nel dettaglio: per il 2017 le due previsioni sono pari a 66,0 (DEF) e 65,4 (simulazione alternativa) miliardi, nel 2018 si scende a 65,5 (DEF) e 64,5, nel 2019 entrambe le previsioni mostrano una crescita della spesa fino a 67,4 nel DEF e 65,4 miliardi nella simulazione alternativa. Infine, nel 2020 in entrambi i casi si prospetta un ulteriore aumento nel 2020 con valori pari a 71,1 miliardi nel DEF e 69,3 nella simulazione alternativa.

Nel complesso, sembra essersi esaurito il cuscinetto offerto negli scorsi anni dalla spesa per interessi, sistematicamente sopravvalutata nei Documenti programmatici e quindi utilizzata, a consuntivo, per compensare scostamenti di segno opposto in altre voci del bilancio pubblico.

Riquadro 4

ATTUAZIONE DELLE RIFORME DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

Il DEF dà conto, come di consueto, delle modifiche e delle riforme intervenute nell'esercizio precedente nella materia della contabilità pubblica.

Il 2016 è stato un anno che ha registrato una notevole mole di riforme, dal momento che sono state attuate le deleghe contenute nella legge di contabilità in materia di revisione della spesa e potenziamento del bilancio di cassa. Argomenti, questi, su cui la Corte ha avuto modo di esprimersi nelle varie sedi.

Da sottolineare in particolare, per quanto concerne la revisione della spesa, la introduzione della nuova unità elementare di bilancio dello Stato costituita dalle azioni, che a regime dovrebbero sostituire i capitoli, dopo adeguata sperimentazione (attualmente in corso). Lo scopo è, da un lato, rendere più leggibile l'oggetto del voto parlamentare, che rimane a livello di programma (che raggruppa a sua volta più azioni) e, dall'altro, pervenire ad un maggior livello di flessibilità gestionale, essendo il numero delle azioni inferiore a quello dei capitoli.

Sul tema della riforma della spesa vanno poi menzionate la introduzione a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale, il che passa attraverso l'adozione di un piano dei conti integrato, e la disciplina del processo di formazione del bilancio attraverso l'assegnazione ai singoli dicasteri di obiettivi di spesa e delle relative risorse.

Per quanto attiene poi al potenziamento del bilancio di cassa, si sottolineano due passaggi-chiave: da un lato, la sperimentazione del passaggio alla cd. "competenza potenziata" e, dall'altro, l'obbligo di predisporre il cronoprogramma dei pagamenti. Particolarmente rilevante è il primo meccanismo, che spezza la consolidata contemporaneità tra assunzione dell'impegno e registrazione in bilancio in conto competenza, la quale ultima invece viene rilevata ora – con la riforma - all'atto della esigibilità dell'obbligazione assunta, avvicinandosi dunque alla cassa.

Risulta evidente dunque il collegamento stretto che passa tra le due citate innovazioni.

Nel quadro della rivisitazione della materia si registra altresì la ridisciplina dei residui, di cui vengono modificati i termini di conservazione e per i quali viene prevista la possibilità di riscrivere in conto competenza in esercizi successivi le somme in questione, anche tenendo conto del profilo della cassa. Sono ovviamente previste discipline diverse a seconda si tratti di disponibilità correnti ovvero di conto capitale.

Il DEF dà anche conto della novità intervenuta circa la struttura della legge di bilancio per il 2017, ossia l'avvenuta implementazione della integrazione tra i precedenti disegni di legge di stabilità e di bilancio in senso stretto. Come già sottolineato dalla Corte, si è avviata una nuova flessibilità (verticale per i fattori legislativi ed orizzontale tra esercizi in riferimento alla cassa), è stata arricchita la sezione a legislazione vigente con la modulazione di alcune tipologie di spese prima decise dalla legge di stabilità ed è stata inaugurata la nuova interpretazione in ordine alla nuova

accezione del concetto di copertura della legge di bilancio, tenendo conto del vincolo della disciplina europea.

Infine, il DEF dà anche conto dei progressi compiuti nel 2016 in ordine a due rilevanti settori in tema di contabilità pubblica: da un lato, il progressivo completamento del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, l'arricchimento della banca dati unitaria di tutti gli enti afferenti al settore pubblico sulla base delle definizioni statistiche in essere.

Riquadro 5

EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Il 2016 rappresentava per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale; infatti, dopo un lungo periodo in cui i vincoli del Patto di stabilità interno – resi più stringenti anche da tagli delle risorse cumulati negli anni – richiedevano alle amministrazioni saldi in avanzo (frequentemente conseguiti sacrificando gli investimenti), nel 2016 risultava sufficiente il pareggio tra entrate e spese finali di competenza. Un'opportunità resa anche più vantaggiosa dall'inclusione tra le entrate finali del fondo pluriennale vincolato (al netto delle quote provenienti da indebitamento) e dalla non considerazione, invece, degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità con la conseguenza di vedere ampliata la propria capacità di spesa in conto capitale finanziata con avanzo di amministrazione o debito.

Sulla base dei primi risultati disponibili nel sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, emerge che gli enti territoriali nel loro complesso (in particolare comuni e regioni) hanno conseguito agevolmente gli obiettivi richiesti.

I comuni espongono un saldo positivo di oltre 3,9 miliardi, con un eccesso di risparmio decisamente importante (4 miliardi); analogo il risultato delle regioni con un saldo di 6,1 miliardi a fronte di un obiettivo di 1,9. Quindi, proprio come avveniva durante la vigenza del vincolo del Patto, si sono realizzati importanti avanzi non utilizzati nonostante che ad evitare la dispersione degli spazi finanziari in eccesso e favorire la spesa per investimenti abbiano concorso anche le intese regionali. Esse, in attuazione dell'art. 10 della legge 243/2012, poi modificato dalla legge 164/2016, e in continuità con l'impianto disegnato dal Patto, hanno consentito compensazioni di spazi di saldi all'interno del territorio regionale (subordinatamente anche a livello nazionale) con l'intento di calibrare gli obiettivi sull'effettivo fabbisogno di spesa per investimenti di ciascun ente.

L'ampio *overshooting* confermerebbe dunque l'ipotesi che l'utilizzo dei maggiori spazi e della flessibilità insita nel nuovo meccanismo di calcolo del saldo rimangano comunque fortemente condizionati dai vincoli di bilancio previsti dal d.lgs. 118/2011 che prevalgono rispetto all'equilibrio di finanza pubblica. L'immutata situazione che emerge al termine del primo anno del nuovo vincolo induce a ritenere che quasi un ventennio di applicazione della regola fiscale non sembra riuscito, nella sostanza, a ricondurre le amministrazioni ad una gestione virtuosa delle proprie finanze, con la conseguenza che anche il tanto atteso superamento del Patto non consente di apprezzare gli effetti positivi sperati in termini di aumento della capacità di spesa.

Tuttavia considerazioni differenti possono essere svolte osservando l'andamento degli impegni e dei pagamenti in conto capitale nell'ultimo periodo. I dati degli equilibri 2016 dei comuni confrontati con i rendiconti degli anni precedenti, evidenziano per il triennio 2014- 2016 una spesa in conto capitale (al netto della spesa per concessione di crediti) caratterizzata da un profilo crescente: dagli 8,9 miliardi del 2014 si passa a 13,9 del 2016. Peraltro le incertezze che emergono nell'avvio della nuova contabilità armonizzata da parte degli enti locali rende al momento non valutabile il peso delle reimputazioni di spesa che potrebbero alterare il confronto del dato negli ultimi due anni. Un andamento in crescita si evidenzia anche negli impegni delle regioni a statuto ordinario e pertanto se i trend fossero confermati anche nelle risultanze definitive a rendiconto, ciò potrebbe rappresentare un segnale importante sull'efficacia degli strumenti attivati nel

superare difficoltà strutturali che hanno finora rallentato le scelte di investimento delle amministrazioni territoriali.

Sotto il profilo dei pagamenti – definitivamente liberati dal vincolo del patto – il 2016 registra, invece, investimenti fissi lordi delle amministrazioni locali in termini di contabilità nazionale in flessione di oltre il 5 per cento rispetto al 2015 fermandosi a poco più di 34 miliardi (36,6 nel 2015). Nello scorso autunno, pur rivedendo in peggioramento la previsione del Def 2016, nel preconsuntivo della Nota si prefigurava una crescita di tale aggregato di poco inferiore all'1 per cento. In attesa dei dati di consuntivo una prima valutazione del contributo offerto dalle amministrazioni locali è possibile da un esame dei pagamenti per spesa di investimenti sulla base dei dati Siope. Pur tenendo presente le differenze relative alle diverse modalità di costruzione dei dati (il dato dei pagamenti non considera la spesa per ricerca e sviluppo), l'osservazione di tali risultati permette di valutare in cosa si sia tradotto lo stimolo all'accumulazione operato attraverso la modifica delle misure che garantiscono il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

La spesa per investimenti delle Regioni e delle Province Autonome presenta, nel 2016, 1,9 miliardi di pagamenti, a fronte di 2,3 miliardi del 2015 (-16,5 per cento) e 2,1 miliardi del 2014. Dopo la ripresa di poco superiore al 6 per cento che ha caratterizzato il biennio 2014-2015, la spesa torna quindi a presentare un andamento critico.

Ad influenzare negativamente il dato complessivo del comparto sono le Regioni a statuto speciale che registrano nel 2016 un calo degli investimenti superiore al 40 per cento (-42,4 per cento per gli investimenti fissi), laddove, invece, la performance delle Regioni a statuto ordinario risulta decisamente più positiva con una spesa complessiva per investimenti che passa da 799 milioni del 2015 a oltre 1 miliardo del 2016 (+28,3 per cento). Circa l'80 per cento degli investimenti 2016 delle RSO è rappresentato da investimenti fissi (terreni, fabbricati, infrastrutture), di cui il 38,3 per cento riguarda le vie di comunicazione (313,5 milioni dei quali 269 effettuati dal Veneto); seguono le opere di sistemazione del suolo (15,6 per cento) effettuate da tutte le Regioni fatta eccezione per la Liguria (gli importi più elevati si registrano per la Calabria, la Lombardia e il Veneto). Soltanto in quattro Regioni risultano pagamenti riferiti all'edilizia scolastica: in particolare due Regioni, il Lazio (circa 3 milioni) e la Puglia (circa un milione), coprono pressoché completamente i pagamenti per tale tipologia di spesa.

La spesa di investimenti dei comuni si attesta a 9,3 miliardi, tornando ai livelli del 2014 e registrando rispetto all'anno precedente una flessione del 15,2 per cento. Il 2015 sembrava aver rappresentato per i Comuni l'anno di svolta per la spesa in conto capitale, sbloccando un andamento negativo che continuava a replicarsi ormai da molti anni, ma la nuova battuta d'arresto rilevata nel 2016 ridimensiona fortemente quel risultato positivo che sembra rimanere un picco isolato e non un segnale di una ripresa strutturale degli investimenti locali. Le cautele espresse da più parti di fronte a un dato 2015 in deciso rialzo che si temeva fortemente condizionato dai pagamenti finali riferiti alla programmazione comunitaria 2007-13, si sono rivelate fondate. Va peraltro sottolineato che gli investimenti costituiscono nel periodo 2015-2016 una quota costante della spesa in conto capitale pari all'86 per cento e che, in particolare gli investimenti fissi, segnano sì un deciso calo nel 2016, ma si mantengono comunque ad un livello di poco superiore al 2014 (+0,9 per cento). Ciò avviene soprattutto nei comuni piccoli, medi e medio-grandi (fino a 60.000 abitanti) che riportano una variazione di spesa 2016/2014 pari a +8,7 per cento; le città più grandi, in special modo i comuni con oltre 250.000 abitanti, presentano invece una flessione che va a rafforzare il trend già negativo registrato nel 2015, perdendo nel triennio il 25 per cento della spesa per investimenti fissi. La tipologia di investimenti fissi su cui si sono concentrate le risorse dei comuni nel 2016 riguarda principalmente – come per le Regioni – le vie di comunicazione (23,6 per cento), seguite dalle opere sui fabbricati civili ad uso abitativo commerciale ed istituzionale, in cui sono ricompresi gli edifici scolastici (19,4 per cento) e dalle due categorie più residuali: altre infrastrutture (13,2 per cento) e altri immobili (17,8 per cento). I dati annuali di cassa sembrano, dunque, deludere le aspettative di un consolidamento della ripresa della spesa di investimento evidenziata nel 2015 per gli enti territoriali. I segnali non appaiono incoraggianti a prima vista, ma non vanno comunque sottovalutati alcuni elementi

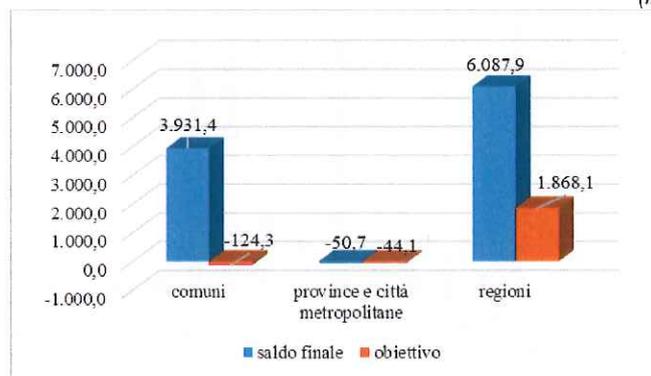
positivi: da una parte la crescita che si è riscontrata nelle RSO, seppure concentrata in alcune regioni, e dall'altra il dato relativo ai comuni che mostra come nel complesso il profilo della spesa per investimenti locali sia rimasto invariato nel triennio, marginalmente caratterizzato da un lieve incremento. Spicca invece, ma rimane isolato, l'esito del 2015 come anno eccezionale, non rappresentativo di un trend e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria e pertanto condizionato da una accelerazione della spesa che non poteva considerarsi strutturale.

Negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla progressiva atrofizzazione degli investimenti locali è stato crescente e nel tentativo di aggredire il problema sotto tutti i punti di vista, il passaggio dalla regola del Patto all'equilibrio di finanza pubblica non è l'unico strumento messo in campo. Altre misure ed interventi sono stati attivati su diversi fronti ritenuti strategici: risorse e sblocco della spesa per l'edilizia scolastica, pianificazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, finanziamenti e accelerazione dei progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi, definizione di nuovi strumenti per una *governance* multilivello degli investimenti locali.

Una pluralità di misure, azioni, risorse, opportunità caratterizzati da finalità specifiche diverse ma accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo; espressione di uno sforzo programmatico considerevole, ma che deve ancora tradursi nei risultati sperati.

GRAFICO R5.1

OBIETTIVO E SALDO 2016 DI REGIONI, COMUNI ED ENTI DI AREA VASTA
(milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del monitoraggio patto/equilibri della RGS

TAVOLA R5.1

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (PAGAMENTI)

(milioni)

	2015	2016	var
regioni e province autonome	2.276,1	1.900,5	-16,5
comuni, province, città metropolitane, commissari straordinari delle province, gestioni commissariali dei comuni, unioni di comuni	12.229,7	10.438,1	-14,7
di cui:			
<i>comuni</i>	10.938,9	9.277,5	-15,2
<i>province</i>	1008,2	830,4	-17,6
<i>città metropolitane</i>	182,4	232,9	27,7
<i>unioni di comuni</i>	97,4	92,2	-5,4
comunità montane, isolate e consorzi tra enti	227,3	183,8	-19,1
camere di commercio	19,7	18,8	-4,4
enti parco	33,0	14,4	-56,5
enti di ricerca	219,1	201,7	-7,9
università	773,7	635,2	-17,9
strutture sanitarie	1.797,6	1.480,9	-17,6
TOTALE AMM. LOCALI	17.576,2	14.873,4	-15,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Riquadro 6

IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

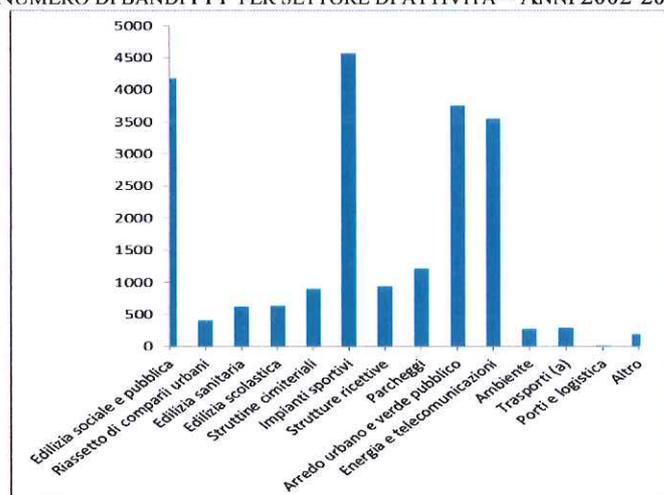
Un ruolo strategico nel rilancio degli investimenti può essere svolto dai partenariati pubblico-privati (PPP). Diffusi da anni nei principali paesi, essi rappresentano un modello ormai consolidato anche in Italia, dove si confermano come un'opportunità per superare il *gap* infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica.

Secondo i dati dell'Osservatorio nazionale, il mercato italiano dei PPP è rappresentato nel periodo 2002-2014 da circa 22.500 bandi di gara, per un valore complessivo di circa 73 miliardi; 3.000 gli avvisi nel 2014, per un controvalore di 4,4 miliardi. Predominante (80 per cento dei bandi), nel periodo, la concessione di servizi che evidenzia come le amministrazioni committenti tendano a ricercare operatori che siano in grado sia di costruire le infrastrutture che di gestire servizi di pubblica utilità.

La maggior parte delle gare per i PPP, promosse soprattutto dagli Enti locali per la costruzione e gestione degli impianti sportivi, per interventi nell'ambito dell'edilizia sociale pubblica, dello sviluppo urbano e dell'energia, sono in genere di dimensioni ridotte: quasi il 90 per cento presenta, infatti, importi inferiori ai 5 milioni.

GRAFICO R6.1

NUMERO DI BANDI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ – ANNI 2002-2014



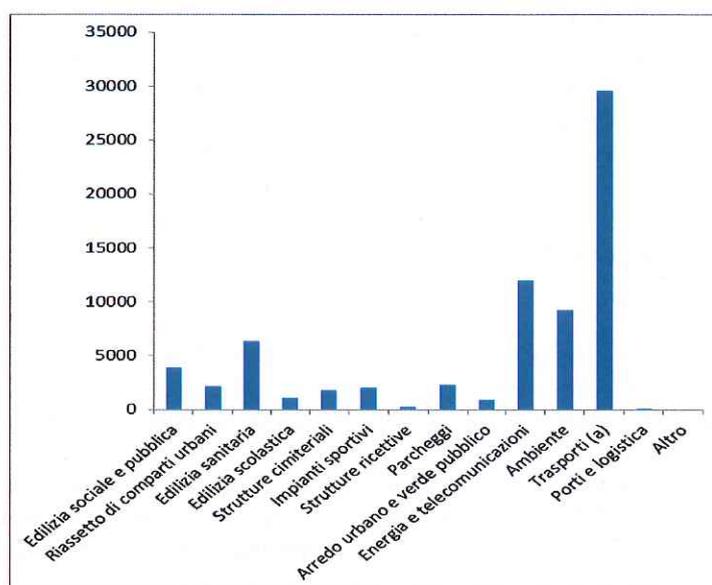
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM-DIPE

Ciò, a fronte di alcuni grandi progetti, con importi superiori ai 50 milioni, che interessano strade e autostrade, metropolitane e ospedali. Tra questi si segnala il settore sanitario, tra i più attivi nell'utilizzo del PPP, con la realizzazione di investimenti rilevanti, già a partire dai primi anni del 2000.

Finalizzato a rinnovare la rete ospedaliera, utilizzando lo schema del canone/corrispettivo di disponibilità per remunerare la maggior parte dell'investimento, il modello di PPP è stato poi applicato nelle infrastrutture di tipo economico, dove è più difficile intercettare investitori disposti a rischiare.

A fronte della crescita dei bandi pubblicati, si è rilevato tuttavia, negli anni osservati, una dimensione più contenuta delle aggiudicazioni ma, soprattutto, dei *closing* finanziari. Tra le ragioni che non hanno consentito finora un adeguato sviluppo dei PPP, vi è stata la complessità degli schemi di partenariato e la difficoltà di definire progetti ben strutturati, affidabili dal punto di vista dei tempi di realizzazione e dei costi, e tali da dare garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari. A questi elementi si è aggiunta l'incertezza del quadro giuridico che ha contribuito alla crescita del contenzioso.

IMPORTO DEI BANDI DI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM-DIPE

Tali criticità, tuttavia, sono state già in parte superate con l'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) che ha definito per la prima volta l'istituto del Partenariato pubblico privato (PPP) come disciplina generale autonoma e a sé stante, quale forma di cooperazione tra istituzioni pubbliche e operatori privati per il finanziamento, la costruzione e la gestione di infrastrutture e di servizi pubblici. Il nuovo Codice non si limita ad inquadrare il PPP all'interno di una, seppure ampia, definizione, ma dedica ai contratti di partenariato una serie di disposizioni mirate, tra gli altri, ad assorbire buona parte dei concetti e delle prassi derivanti dall'estesa documentazione normativa ed economica prodotta sulla materia, negli ultimi dieci anni, dalle maggiori istituzioni nazionali ed europee quali l'Anac, il Mef, l'Istat, solo per citarne alcune (modifiche ed integrazioni al Codice, anche nell'ambito del partenariato, allo scopo di migliorarne l'applicazione sono tuttora in corso)⁶. L'intervento apporta modifiche e integrazioni al Codice, volte a perfezionarne l'impianto normativo confermandone i pilastri fondamentali, in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore.

Nel loro insieme, le nuove disposizioni individuano una categoria giuridica ampia, caratterizzata da specifici elementi sostanziali che consentono, da un canto di rispettare, i vincoli che gravano sulla finanza pubblica, dall'altro, di recepire opportunità di "flessibilità operativa ed innovatività gestionale". Ciò consente alle amministrazioni pubbliche di utilizzare tutte le forme che il modello del partenariato può assumere nell'ambito delle politiche di investimento in opere pubbliche e fornitura di servizi.

In linea con la prassi consolidata in ambito europeo nel settore degli investimenti, contestualmente alla riforma del Codice, sono stati disegnati specifici strumenti (quasi tutti ormai prossimi all'approvazione e diffusione) volti a facilitare l'applicazione degli schemi di PPP. Predisposti all'interno del gruppo di lavoro interistituzionale guidato da RGS, e finalizzati a rimuovere una parte degli ostacoli legati alla complessità dello strumento, alcuni di essi rivestono particolare rilievo. Tra questi si segnalano: il modello di Convenzione standard per tutti i contratti di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche e il varo delle Linee guida dell'Anac, sentito il Ministero dell'Economia e delle finanze, per lo svolgimento del

⁶ Cfr. il decreto legislativo Correttivo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adottato a norma dell'articolo 1, comma 8, della legge delega n. 11 del 2016 e in esito alla consultazione pubblica, approvato dal Consiglio dei ministri del 15/7/2017.

“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”.

Il PPP, in conclusione, non può essere considerato solo una modalità di finanziamento che permette di integrare risorse pubbliche, ma soprattutto uno strumento capace di migliorare la qualità dei servizi. E’ necessario, pertanto, proseguire nella implementazione delle politiche, in gran parte avviate, mirate al miglioramento di un sistema più stabile, più certo e più trasparente⁷.

Riquadro 7

LE MISURE DI CONTROLLO DELLA SPESA E PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN SANITÀ

Si è intensificato, nell’anno, lo sforzo di mettere a disposizione delle aziende e degli operatori del settore sanitario strumenti volti a ridurre l’incidenza dei costi di beni e servizi, spingere ad un più appropriato utilizzo delle risorse e riassorbire differenze poco giustificabili nei costi di tali forniture.

A inizio anno era stato pubblicato il dPCM (con l’intesa della Conferenza Stato-Regioni) che dispone che, per il biennio 2016-2017, per farmaci, vaccini, ausili per incontinenza, medicazioni aghi e siringhe, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettro medicali, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia e smaltimento rifiuti sanitari vigilanza e guardiania per importi superiori a 40.000 euro nonché per gli acquisti di *stent*, protesi d’anca, defibrillatori, pace maker e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili per importi sopra soglia comunitaria, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure⁸. In sede di definizione del provvedimento è stato stimato che la spesa interessata è pari a 12,8 miliardi per beni (il 51 per cento della spesa complessiva per beni e servizi sanità) e di circa 3 miliardi per i servizi di uso comune. Per ogni categoria merceologica è predisposta una documentazione a supporto dell’aggregazione e razionalizzazione della spesa attraverso i Soggetti Aggregatori, che riguarda la descrizione della categoria merceologica e l’analisi per tipo prodotto.

Tale attività si è affiancata a quella prevista con il d.l. n. 98 del 2011, che ha attribuito all’Osservatorio dei contratti pubblici il compito di pubblicare le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari, individuati dall’Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva⁹. Una rilevazione che è stata preceduta da una consultazione dei soggetti interessati e degli *stakeholders* del settore. Nel 2016 sono state aggiornate le rilevazioni.

⁷ Le Linee guida ANAC vanno oltre i contenuti previsti dall’art. 181, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 (monitoraggio delle amministrazioni, cui è dedicata la seconda parte), e contengono una prima parte interamente dedicata all’analisi dettagliata delle varie tipologie di rischio che si possono presentare, alla creazione della cd. “*matrice dei rischi*” (documento da allegare alla convenzione/contratto di PPP o concessione) ed alla revisione del piano economico e finanziario che può essere necessaria al verificarsi di fatti non riconducibili all’operatore economico e non relativi a rischi allo stesso trasferiti. Inoltre, ai fini della verifica del mantenimento del rischio in capo all’operatore, il contratto deve contenere adeguate previsioni per consentire adeguate valutazioni del livello di qualità del servizio che l’operatore è tenuto a garantire (*Service level agreement*) con previsione di eventuali penali o decurtazione dei canoni in caso di mancato rispetto.

⁸ L’Autorità Nazionale Anticorruzione non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal comma 11, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

⁹ Dal luglio 2012, sul sito dell’A.N.A.C., sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici; servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavanoio; materiali da guardaroba; prodotti di cancelleria. In caso di significative differenze tra il prezzo di acquisto ed i prezzi di riferimento, è prevista la rinegoziazione dei contratti e la facoltà di recesso senza penali. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che per “significative differenze” devono intendersi le differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento.

Infine, nell'esercizio sono state attivate ben 7 procedure per bandi del sistema dinamico. Il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) è un processo di acquisizione interamente elettronico. Per tutto il periodo previsto, gli operatori che hanno soddisfatto i criteri di una selezione iniziale sono ammessi a presentare un'offerta per specifici appalti indetti dalle Amministrazioni (per quantitativi, valore e caratteristiche dei beni di volta in volta necessari); appalti che seguono le norme della procedura ristretta. Gli obiettivi principali che ci si propone con tale sistema sono quello di abbattere i tempi di definizione dell'appalto, conservando i benefici di un processo competitivo, e di consentire alle Amministrazioni di soddisfare esigenze specifiche. Esso dovrebbe permettere anche di superare, almeno in parte, i limiti delle procedure centralizzate in relazione a concorrenzialità e parità di trattamento tra aziende di dimensioni diverse. I bandi, la cui validità va dalla metà del 2016 a metà 2019-2020, riguardano endoprotesi ortopediche, servizi lava-nolo, farmaci, antisettici aghi e siringhe, apparecchiature elettromedicali, ausili tecnici e ossigenoterapia.

Una valutazione dell'effettivo risparmio conseguito da tali strumenti e dalle modalità di acquisizione delle forniture è ancora prematura. Nella indagine MEF ISTAT diffusa a febbraio scorso si è dato conto, per la prima volta, di rilevazione di una specifica categoria di spesa sanitaria, quella per i presidi per l'autocontrollo della glicemia, che in convenzione Consip risultano sensibilmente più convenienti (-18 per cento per le strisce reattive e -43 per cento per le lancette pungidito) rispetto al prezzo medio praticato alle Pubbliche amministrazioni che acquistano al di fuori delle convenzioni”.

Riquadro 8

I DISPOSITIVI MEDICI

Nel 2016 la spesa per dispositivi medici è aumentata dell'1,3 per cento. Diversi gli andamenti per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e per quelli impiantabili attivi indicano una crescita, rispettivamente, dell'1,3 e del 3,5 per cento mentre aumentano dell'1 per cento gli esborsi per gli altri dispositivi.

Diversi sono gli andamenti per area territoriale: nelle Regioni a statuto speciale del Sud la crescita è del 2,2 per cento ed è da ricondurre al forte incremento registrato nei dispositivi medici (+4,3 per cento), solo in parte compensato dalla flessione della spesa per quelli impiantabili e soprattutto per quelli diagnostici in vitro; nelle Regioni centrali, si registra una crescita più contenuta ma come risultato di un aumento superiore al 16 per cento degli acquisti di dispositivi impiantabili attivi; nelle Regioni a statuto speciale del Nord la crescita complessiva molto superiore alla media (+5 per cento) è da ascrivere ai dispositivi diagnostici in vitro (+25 per cento) e a quelli impiantabili in vitro.

Si confermano le differenze in termini di spesa pro capite tra aree: superiore di oltre il 30 per cento rispetto alla media quella nelle RSS del Nord e del 9 per cento quella delle Regioni del Centro. Nelle RSO meridionali i pagamenti per dispositivi impiantabili risulta superiore di poco meno del 50 per cento alla media nazionale, mentre nelle RSS del Nord quelli per diagnostica in vitro risultano superiori del 36 per cento.

Sul fronte dei dispositivi medici vanno sottolineati i progressi compiuti nella costruzione e operatività degli strumenti di governo degli andamenti della spesa e di tutela della qualità dell'assistenza rappresentati dal sistema Banca Dati e Repertorio dei Dispositivi Medici e (BD/RDM) dal Flusso informativo per il monitoraggio dei consumi che rappresentano un punto di riferimento frutto della collaborazione tra autorità centrali e Regioni.

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2016

REGIONE	2016			
	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)
in milioni di euro				
Totale	5.839,7	3.983,7	521,3	1.334,8
Regioni in PDR	2.561,4	1.668,3	263,6	629,4
altre Regioni	3.278,4	2.315,3	257,7	705,4
Rso	4.925,6	3.344,3	449,9	1.131,4
Rso Nord	2.375,9	1.688,5	176,4	511,0
Rso Centro	1.268,7	878,1	91,7	299,0
Rso Sud	1.280,9	777,7	181,8	321,4
Rss	914,2	639,4	71,4	203,4
Rss Nord	301,9	213,6	16,5	71,8
Rss Sud	612,3	425,8	54,9	131,6
variazione 2016/2015				
Totale	1,3	1,0	3,5	1,3
Regioni in PDR	1,1	1,6	2,0	- 0,7
altre Regioni	1,5	0,6	5,1	3,1
Rso	1,0	0,8	3,5	0,6
Rso Nord	1,2	1,8	- 2,2	0,5
Rso Centro	0,5	- 1,1	16,1	1,0
Rso Sud	1,0	0,7	3,7	0,2
Rss	3,1	2,4	3,1	5,3
Rss Nord	5,0	- 1,1	18,0	24,9
Rss Sud	2,2	4,3	- 0,6	- 3,0
spesa pro capite				
Totale	96,3	65,7	8,6	22,0
Regioni in PDR	88,6	57,7	9,1	21,8
altre Regioni	103,2	72,9	8,1	22,2
Rso	95,6	64,9	8,7	22,0
Rso Nord	93,7	66,6	7,0	20,2
Rso Centro	105,1	72,8	7,6	24,8
Rso Sud	90,8	55,1	12,9	22,8
Rss	100,0	70,0	7,8	22,3
Rss Nord	125,4	88,7	6,9	29,8
Rss Sud	90,9	63,2	8,2	19,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Il sistema banca dati e Repertorio dei dispositivi medici consente di raccogliere e rendere disponibile agli operatori e al pubblico l'articolazione dell'offerta di dispositivi medici sul mercato italiano. La registrazione nella banca dati rappresenta la modalità di comunicazione dei dati riguardanti i dispositivi medici immessi sul mercato italiano da parte del fabbricante/mandatario all'Autorità competente italiana. Il Repertorio ricomprende, invece, un sottoinsieme di dispositivi medici presenti nella Banca Dati, per i quali il fabbricante rende disponibili informazioni agli operatori del SSN. I dispositivi sono classificati raggruppandoli in modo omogeneo, secondo criteri che ne consentono un confronto all'interno dello stesso segmento di classificazione.

Il CND (Consiglio Nazionale dei Dispositivi) unitamente al numero di repertorio, nell'ambito dei processi d'acquisto da parte del Sistema Sanitario Nazionale, può consentire di pervenire alla

definizione di prezzi di riferimento per classi e sottoclassi omogenee, oltre a rappresentare un utile strumento di controllo e di verifica della qualità dell'offerta¹⁰.

Elemento prezioso per monitorare il consumo di dispositivi medici da parte delle strutture del SSN e la relativa spesa sostenuta è il flusso informativo per il monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal Servizio Sanitario Nazionale. Esso fornisce per ciascun acquisto informazioni relative al soggetto acquirente, al dispositivo acquisito (identificato attraverso numero di Repertorio, la classificazione CND e il fabbricante, ecc.) alle quantità e alla spesa sostenuta per unità.

Il flusso informativo ha la duplice finalità di consentire il monitoraggio dei consumi e della relativa spesa, nonché il monitoraggio dei contratti di acquisto di dispositivi. La rilevazione non risulta ancora completa in modo omogeneo sul territorio nazionale. L'entrata a regime del Flusso Contratti consentirà di ampliare ulteriormente la conoscenza della spesa sostenuta dalle strutture sanitarie, integrando i dati di spesa rilevati con il Flusso Consumi con la modalità di approvvigionamento

¹⁰ Come ricordato anche nel recente "Rapporto sulla spesa rilevata dalle strutture sanitarie pubbliche del SSN per l'acquisto di dispositivi medici" (Ministero della salute, dicembre 2016) i produttori italiani che operano nel settore dei dispositivi medici sono caratterizzati da un alto livello di innovazione e mostrano *performance* migliori della media. L'osservatorio Produzione, Ricerca e Innovazione (PRI di Assobiomedica) ha censito 4.480 imprese che in Italia operano nel settore dei dispositivi (di cui il 53 per cento si occupa di produzione, il 42,6 per cento di distribuzione ed il restante 4,4 per cento di servizi). Esse occupano 68.189 dipendenti (di cui il 60,1 per cento in imprese di produzione, il 32,2 per cento in imprese di distribuzione ed il 7,7 per cento in imprese di servizi) e hanno un fatturato medio di 5,4 milioni di euro (Assobiomedica, 2016).



Documento di Economia e Finanza 2017

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott. Roberto Monducci
Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica**

**Commissioni congiunte
5^a Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e
Roma, 19 aprile 2017**

Indice

1. Introduzione	5
2. Il quadro macroeconomico	5
<i>Congiuntura internazionale</i>	5
<i>Economia italiana</i>	6
<i>Reddito e condizioni economiche delle famiglie</i>	8
<i>Lavoro</i>	8
<i>Prezzi</i>	10
<i>Commercio estero</i>	11
<i>Prospettive di crescita a breve termine</i>	12
3. Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2017-2020	13
4. Alcuni elementi di valutazione del Programma Nazionale di Riforma 2017	14

Allegati

- 1. Tavole statistiche**
- 2. Dossier**
- 3. Documentazione**

1. Introduzione

In questa audizione verranno illustrati dapprima gli andamenti del ciclo economico internazionale e l'evoluzione recente dell'attività economica nel nostro Paese. Successivamente, verrà presentato il quadro degli obiettivi di finanza pubblica così come emerge dal Documento di Economia e Finanza. Si proporranno, infine, alcune valutazioni sul tema degli investimenti e del lavoro giovanile, temi trattati nel 'Programma Nazionale di Riforma'.

2. Il quadro macroeconomico

Congiuntura internazionale

Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, diffuse ieri, nel 2016 il ritmo di crescita del Pil mondiale è risultato in rallentamento (+3,1% rispetto al +3,5% del 2015). Alla decelerazione delle economie avanzate (+1,7%, dal +2,1% nel 2015) è corrisposta la stabilizzazione dell'andamento dei paesi emergenti (+4,1%, dal 4,2% del 2015).

La crescita degli Stati Uniti è rallentata (+1,6%, un punto in meno rispetto al 2015), risentendo della contrazione degli investimenti privati e del decumulo delle scorte. Nei primi due mesi del 2017 la crescita dei posti di lavoro è stata sostenuta, sebbene a marzo l'occupazione sia aumentata meno del previsto.

In Giappone il Pil è cresciuto dell'1% (rispetto al +1,2% del 2015), grazie al contributo delle componenti interne della domanda e alla caduta delle importazioni.

Nell'Uem la crescita del Pil è stata sostenuta dalla domanda interna. Nel 2016 il Pil è aumentato dell'1,7% (dal +2% nel 2015) grazie all'espansione dei consumi privati e degli investimenti, mentre è risultato negativo il contributo della domanda estera netta. Importanti progressi si sono osservati sul mercato del lavoro (il tasso di disoccupazione è sceso di quasi un punto percentuale, dal 10,9% del 2015 al 10% del 2016). Nella media del 2016 l'aumento dei prezzi al consumo è stato quasi nullo (+0,2%), con segnali di

accelerazione nel primo trimestre 2017 indotti dall'incremento dei prezzi dell'energia e dei beni alimentari non lavorati.

Nei primi mesi del 2017 le quotazioni del petrolio hanno evidenziato una sostanziale stabilità, grazie alla tenuta dell'accordo tra paesi produttori sui tagli alla produzione.

Da inizio anno, le fluttuazioni delle principali valute sono state modeste; l'euro si è leggermente apprezzato sul dollaro, mentre si è deprezzato nei confronti dello yen giapponese.

Secondo i dati del Central Plan Bureau, il commercio di beni in volume ha segnato, nella media del 2016, un incremento dell'1,3%, in decelerazione rispetto ai due anni precedenti (+2% nel 2015 e +2,7% nel 2014). L'andamento del commercio mondiale continua a essere connotato da un modesto ritmo di espansione: dopo gli aumenti osservati a novembre e dicembre, in gennaio gli scambi di beni in volume sono rimasti stabili.

Economia italiana

In Italia è proseguita la crescita moderata dell'economia, trainata dalla domanda interna. Nel 2016 si è registrata un'espansione dell'1,2% dei consumi finali nazionali ed è proseguita la ripresa del ciclo di accumulazione del capitale (+2,9% gli investimenti fissi lordi, dopo il +1,6% del 2015). Un contributo negativo alla crescita è venuto dalla domanda estera netta, con le esportazioni che sono aumentate meno delle importazioni (rispettivamente +2,4% e +2,9%).

Dal lato della spesa per consumi, è cresciuta quella delle famiglie residenti (+1,3%), ma a un ritmo leggermente inferiore a quello del 2015 (+1,5%); è tornata a crescere, dopo cinque anni, la spesa delle amministrazioni pubbliche (+0,6%).

All'interno degli investimenti aumentano in misura consistente quelli in impianti e macchinari (+7,5%), mentre si riducono quelli nei prodotti della proprietà intellettuale (-1,3%). Nel 2016 crescono anche gli investimenti in costruzioni (+1,1%), in contrazione dal 2008.

Nel 2016 il valore aggiunto in volume è aumentato nell'industria in senso stretto (+1,3%) e, con minore intensità, nelle attività dei servizi (+0,6%), frenate dal proseguire della flessione del settore pubblico (-0,2%), dal calo dei servizi di informazione e comunicazione (-0,2%) e da quello, più marcato,

delle attività finanziarie e assicurative (-2,3%). Segnali positivi giungono invece dal settore del commercio (+1,7%) e da quello delle attività professionali (+1,3%).

La ripresa economica tarda invece a manifestarsi pienamente nel settore delle costruzioni, che registra nel 2016 un lieve calo del valore aggiunto (-0,1%).

Nel corso del 2016 il profilo di crescita del Pil è stato caratterizzato da intensità variabili: dopo un inizio particolarmente positivo nel primo trimestre (+0,4% la variazione congiunturale), si è registrato un netto ridimensionamento nel secondo (+0,1%), una ripresa nel terzo (+0,3%) e una chiusura d'anno di nuovo in rallentamento (+0,2%). Sulla base di questi andamenti, la variazione del Pil acquisita per il 2017 è pari a +0,3%.

I primi mesi del 2017 hanno mostrato segnali ancora incerti per la produzione industriale. L'indice destagionalizzato è aumentato a febbraio dell'1% rispetto al mese precedente, dopo la forte contrazione di gennaio (-2,3%). Nella media del trimestre dicembre 2016-febbraio 2017 la produzione è comunque aumentata dello 0,7%, trainata dalla crescita dell'energia (+2,7%), dei beni di consumo durevoli (+1,4%) e di quelli intermedi (+1,3%). Nello stesso periodo si è però registrato un calo dei beni di consumo non durevoli (-0,6%) e di quelli strumentali (-0,3%).

A gennaio, rispetto al mese precedente, si è rilevata una flessione sia del fatturato (-3,5%) sia degli ordinativi (-2,9%) dell'industria, dopo tre mesi di crescita congiunturale consecutiva. Su base trimestrale la tendenza resta positiva: nella media novembre-gennaio, l'indice complessivo del fatturato è in crescita dell'1,7% rispetto ai tre mesi precedenti, con andamenti simili per il mercato interno e per quello estero; un analogo comportamento ha riguardato gli ordinativi.

A gennaio, il calo congiunturale dell'indice destagionalizzato della produzione nelle costruzioni (-3,8%), dopo due mesi di crescita, è derivato principalmente dalle avverse condizioni climatiche. Nel quarto trimestre 2016 i prezzi delle abitazioni hanno registrato in termini tendenziali un lieve aumento (+0,1%, da -0,9% del trimestre precedente), invertendo la tendenza iniziata nel primo trimestre del 2012.

Alla fine del 2016 è proseguita l'evoluzione positiva del settore dei servizi. Nel quarto trimestre del 2016 l'indice destagionalizzato del fatturato dei

servizi (valore corrente che incorpora la dinamica sia delle quantità sia dei prezzi) è aumentato dello 0,5% rispetto al trimestre precedente e dell'1,3% nei confronti degli ultimi tre mesi del 2015.

Reddito e condizioni economiche delle famiglie

Nel 2016 il recupero del potere d'acquisto delle famiglie ha mostrato un'accelerazione rispetto agli anni precedenti (+1,6%, rispetto al +0,4% del 2014 e al +0,8% del 2015): l'aumento del reddito disponibile lordo nominale si è tradotto in una crescita di pari entità in termini reali, grazie alla dinamica nulla dei prezzi (misurata dal deflatore dei consumi privati).

L'aumento del reddito è stato alimentato dalla crescita dei redditi da lavoro dipendente (+2,4%), come nel 2015, e dalla marcata espansione del risultato lordo di gestione (+4,5% rispetto al +1,2% del 2015), che ha beneficiato dell'andamento positivo del valore aggiunto (+1,5% rispetto allo 0,8% dell'anno passato) e di una significativa flessione delle imposte sulla produzione.

L'aumento del reddito disponibile si è riflesso in un aumento della spesa per consumi finali pari all'1,3%, con un lieve aumento della propensione al risparmio (+0,2 punti percentuali), risalita all'8,6%.

Nel 2016 la spesa per consumi finali delle famiglie sul territorio economico è in aumento sia per i beni (1,8%) sia per i servizi (1,0%) a un ritmo inferiore rispetto a quello registrato nel 2015. Continua a crescere la spesa per beni durevoli (+5,1%, +7,9% nel 2015).

Il miglioramento dei consumi trova riscontro nei dati provvisori dell'Indagine sulle spese delle famiglie: nel corso del 2016 si è ulteriormente ridotto il numero di famiglie che ha adottato strategie di controllo della spesa rispetto alla quantità e alla qualità dei prodotti acquistati. Tale tendenza è generalizzata, con l'eccezione delle spese per visite e accertamenti medici.

Lavoro

Il mercato del lavoro ha mantenuto nel 2016 un'evoluzione favorevole, con una crescita significativa dell'occupazione (+293 mila individui rispetto al 2015) e un tasso di occupazione salito al 57,2% (+0,9 punti). Nel quarto trimestre del 2016 il tasso di occupazione ha guadagnato due punti percentuali sul valore minimo dell'ultimo decennio (terzo trimestre 2013,

55,4%), rimanendo comunque inferiore al valore massimo (secondo trimestre 2008, 58,8%).

La crescita dell'occupazione è stata più marcata per le donne e nel Mezzogiorno e ha coinvolto anche i giovani di 15-34 anni, oltre agli ultracinquantenni. Nel 2016 sono in aumento gli occupati dipendenti (+323 mila unità, pari al +1,9%), con tendenze positive sia per i dipendenti a tempo indeterminato (+1,9 %) sia per quelli a termine (+1,8%); prosegue, per il sesto anno consecutivo, il calo degli indipendenti (-30 mila, -0,5%), anche nel 2016 dovuto quasi esclusivamente ai collaboratori.

Dopo la forte discesa del 2015 (-203 mila unità), nel 2016 il calo della disoccupazione è stato lieve (-21 mila), con una flessione di 0,2 punti percentuali del tasso di disoccupazione (dall'11,9% del 2015 all'11,7% del 2016). Diminuisce sensibilmente il numero di inattivi (-410 mila) in tutte le ripartizioni, per entrambi i generi e per tutte le classi di età. Prosegue in particolare la riduzione degli scoraggiati (-164 mila).

Nel 2016 i titoli di studio più elevati hanno presentato gli andamenti più favorevoli: la crescita del tasso di occupazione è più forte tra i laureati (+1,2 punti contro +0,9 punti dei diplomati e +0,7 punti per chi ha conseguito la licenza media), i quali presentano anche la più marcata riduzione dei tassi di disoccupazione e di inattività.

Nei primi mesi del 2017, l'occupazione si è mantenuta sui livelli dei mesi precedenti, confermando la tendenza alla stabilizzazione. Le aspettative degli imprenditori sulle tendenze dell'occupazione per i successivi tre mesi suggeriscono però un miglioramento in tutti i settori, a eccezione delle costruzioni.

Nel 2016, la dinamica retributiva nel totale dell'economia si è mantenuta contenuta. Le retribuzioni contrattuali per dipendente sono aumentate dello 0,6% rispetto al 2015, in ulteriore rallentamento rispetto all'anno precedente (+1,2%); per le retribuzioni lorde di fatto per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno si è registrata una crescita dello 0,7%, in lieve ripresa rispetto a quella del 2015 (+0,4%). Nei primi mesi del 2017 è proseguita la fase di moderazione salariale.

Prezzi

Nel 2016 l'indice armonizzato dei prezzi al consumo ha registrato una variazione lievemente negativa (-0,1%), proseguendo la fase di stagnazione in atto dal biennio precedente (+0,2% nel 2014 e a +0,1% nel 2015). L'inflazione di fondo, al netto dei beni energetici e alimentari, ha invece mostrato un andamento positivo (+0,5%).

La stabilità dei prezzi al consumo ha risentito dell'andamento registrato nella fase a monte della filiera, con un calo, per il quarto anno consecutivo, sia dei prezzi alla produzione venduti sul mercato interno (-2,2% nel 2016) sia di quelli dei prodotti importati (-3,4% nel 2016). La dinamica infra-annuale ha evidenziato comunque una progressiva ripresa dei prezzi (dovuta all'interruzione della fase deflattiva degli energetici), che è proseguita nei primi mesi del 2017.

Nel primo trimestre 2017 la dinamica dei prezzi al consumo è risultata in crescita, sospinta, nei mesi di gennaio e febbraio, dal rialzo dei prodotti energetici e alimentari; l'inflazione è poi rallentata a marzo.

La leggera risalita della componente di fondo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo, dallo 0,2% di ottobre 2016 allo 0,7% di marzo 2017, è guidata dalle tensioni al rialzo di un numero limitato di prodotti: a ottobre, il 5% dei prodotti a maggiore variazione di prezzo ha presentato aumenti tendenziali superiori al 3,3%; a gennaio, e nei due mesi successivi, il valore corrispondente è stato pari al 4,7%. La ripresa della componente di fondo è legata soprattutto alla crescita dei prezzi nel comparto dei servizi (in particolar modo dei servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona e dei servizi relativi ai trasporti) mentre per i beni, principalmente per quelli durevoli e semidurevoli, permangono fattori d'inerzia.

La risalita della componente di fondo non appare dunque diffusa e rimarrà probabilmente debole per i prossimi mesi, almeno fino a quando l'aumento della componente energetica non eserciterà 'effetti di secondo round' sulle diverse tipologie di beni o emergerà un deciso consolidamento della domanda per consumi. Le aspettative dei consumatori segnalano tuttavia prospettive di una risalita dei prezzi, con l'aumento di quanti si aspettano nei prossimi dodici mesi incrementi più o meno sostenuti dei prezzi al consumo.

Commercio estero

Nel 2016 i flussi di scambio internazionale di beni hanno risentito della debole dinamica del commercio mondiale. L'avanzo della bilancia commerciale si è comunque ampliato, portandosi a 51,6 miliardi di euro (78 miliardi di euro al netto dei prodotti energetici). L'evoluzione favorevole della ragione di scambio ha più che compensato una crescita in volume delle importazioni superiore a quella delle esportazioni.

L'aumento dei beni acquistati all'estero (volumi) ha riguardato soprattutto i beni strumentali (+3,9%); i prodotti intermedi sono invece risultati la componente più dinamica (+2,2%) delle esportazioni, a fronte di una crescita nulla dei beni strumentali.

Nel 2016 c'è stata una tenuta complessiva delle quote di mercato delle esportazioni italiane rispetto al totale dei paesi dell'Ue28 (in crescita dall'8,5 all'8,6%; nello stesso periodo la quota per la Germania è passata dal 24,6% al 24,9%, la Spagna dal 5,2% al 5,4%, mentre la Francia è scesa dal 9,4% al 9,3%).

Nel trimestre novembre-gennaio, la dinamica degli scambi con l'estero è risultata particolarmente intensa (+3,8% per l'export e +4,3% per l'import) con un incremento più ampio per i paesi extra-Ue. Risultano in espansione le vendite di tutti i principali raggruppamenti industriali. Dal lato delle importazioni si registra una crescita contenuta dei beni strumentali (+1,1%). Segnali di flessione congiunturale si sono verificati a febbraio nei paesi extra-Ue; nella media degli ultimi tre mesi i tassi di crescita permangono elevati (+4,9% per l'export e +10,4% per l'import).

Come l'Istat ha sottolineato in analisi recenti (si veda il *Rapporto sulla Competitività dei settori produttivi*), un fattore chiave nel sostenere la performance delle imprese, soprattutto negli anni della crisi, è stata l'aumentata presenza sui mercati esteri. In particolare, l'accrescimento dell'intensità e della diversificazione degli scambi con l'estero e l'evoluzione verso forme più complesse di partecipazione ai mercati internazionali rappresentano fattori di successo per le imprese e di stimolo alla crescita economica anche nella fase di ripresa: nel 2014-16 i maggiori tassi di espansione dell'export sono stati infatti registrati dalle imprese italiane con un'elevata diversificazione geografica delle vendite estere e da quelle appartenenti a gruppi multinazionali a controllo italiano.

Prospettive di crescita a breve termine

Secondo le previsioni del Fondo Monetario Internazionale, l'economia internazionale crescerà nei prossimi due anni a ritmi leggermente superiori a quelli osservati nel 2016 (+3,5% nel 2017 e +3,6% nel 2018, rispetto al +3,1% del 2016); anche il commercio internazionale è previsto in risalita dopo i segnali di debolezza mostrati negli anni passati.

Le valutazioni di consenso dell'Eurozone Economic Outlook, realizzate da Istat, Insee e IFO, indicano un orientamento favorevole per le prospettive di crescita nell'Area Euro. Nel corso del 2017 l'economia della zona euro è prevista crescere a un ritmo simile a quello registrato alla fine del 2016; nel primo trimestre il Pil dovrebbe aumentare dello 0,4%, mantenendo questo ritmo di crescita nel successivo semestre. Le principali determinanti dell'espansione dovrebbero essere l'aumento del consumo privato, favorito dall'andamento positivo del reddito disponibile e da migliori condizioni del mercato del lavoro, e gli investimenti, guidati da aspettative sulle prospettive dell'economia più favorevoli. Anche per gli investimenti in costruzioni si prevede una crescita.

Per quanto riguarda l'economia italiana, i segnali che provengono dagli indici di fiducia sono positivi. A marzo, l'indice del clima di fiducia dei consumatori è aumentato a seguito del miglioramento del clima economico e di quello futuro e l'indice composito del clima di fiducia delle imprese ha segnalato un ulteriore miglioramento. L'orientamento positivo dei prossimi mesi è confermato dall'indicatore anticipatore, che a marzo registra un'ulteriore variazione positiva, sebbene di intensità più contenuta rispetto al mese precedente.

Tuttavia, le oscillazioni del commercio estero e della produzione industriale osservati nei mesi di gennaio e febbraio potrebbero rappresentare dei fattori di rischio per la crescita del primo trimestre 2017. In particolare, la diminuzione della produzione di beni strumentali potrebbe indicare una decelerazione degli investimenti. Si segnala che una crescita nel primo trimestre in linea o inferiore a quella osservata negli ultimi tre mesi del 2016 richiederebbe, ai fini del raggiungimento degli obiettivi indicati dal governo per il 2017, una accelerazione dei ritmi di espansione nei trimestri successivi.

3. Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2017-2020

Nel 2016, sulla base delle risultanze dei conti trasmessi a Eurostat il 31 marzo, in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi, il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il Pil è stato pari al 2,4%, in linea con quanto previsto nel 'Draft Budgetary Plan 2017' e nella Nota di aggiornamento al DEF 2016. Rispetto al 2015 il saldo è migliorato di 0,3 punti percentuali.

Tra le principali voci di spesa che hanno segnato una contrazione si evidenziano gli investimenti (-4,5%), in calo per il settimo anno consecutivo, e la spesa per interessi (-2,6%). Per effetto del rialzo dei rendimenti dei titoli di Stato nella fase finale del 2016, la spesa per interessi registra nel quarto trimestre una variazione tendenziale nulla che interrompe la tendenza alla riduzione iniziata nel primo trimestre 2013.

Gli scenari presentati nel DEF mostrano, per il 2017, previsioni di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente pari al 2,3%, con un miglioramento di 0,1 punti percentuali rispetto al 2016. A seguito delle misure correttive che il Governo intende adottare, in accordo con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, il nuovo deficit programmatico è rivisto al 2,1%, collocandosi nell'intervallo tra quanto previsto nel 'Draft Budgetary Plan 2017' (2,3%) e nella Nota di aggiornamento al DEF 2016 (2,0%). L'impatto stimato della manovra correttiva è pari quindi a 0,2 punti di Pil nel 2017, 0,1 nel 2018 e 0,4 nel 2019 e nel 2020. Gli interventi, di natura strutturale, sono conseguiti mediante misure dal lato delle entrate – contrasto all'evasione, modifica delle accise sul tabacco e revisione delle aliquote ACE (Aiuto alla Crescita Economica) e aumento dell'imposizione sui giochi – e dal lato delle uscite.

Nel 2018 e nel 2019 l'indebitamento netto programmatico è stimato rispettivamente all'1,2% e allo 0,2% del Pil. Nel 2020 si prevede il raggiungimento del pareggio di bilancio. Anche il saldo primario risente degli effetti delle misure di aggiustamento attestandosi nel 2017 al +1,7%, in miglioramento di 0,2 punti di Pil rispetto al 2016 (+1,5%); negli anni successivi prosegue la tendenza positiva fino a raggiungere il +3,8% del Pil nel 2020. Questo scenario tiene conto della volontà del governo di disattivare le clausole di salvaguardia, garantendo i saldi indicati mediante misure aggiuntive ancora da definire.

Per il 2017 il saldo strutturale, coerente con il quadro presentato, è stimato al -1,5% del Pil, in peggioramento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2016. Questo scostamento risulterebbe compatibile con il 'Patto di stabilità e crescita' qualora la Commissione europea confermasse, nelle valutazioni sulle Spring Forecasts, il protrarsi di condizioni cicliche avverse. Per gli anni successivi è atteso, poi, un progressivo miglioramento fino a segnare un lievissimo surplus nel 2019 (+0,1%), per poi tornare al pareggio nel 2020.

4. Alcuni elementi di valutazione del Programma Nazionale di Riforma 2017

Prima di fornire alcune valutazioni su temi chiave del Programma Nazionale di Riforma, si ritiene utile illustrare il ruolo che l'Istat ha avuto nel complesso processo di inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di programmazione economica del governo.

L'inserimento nel DEF degli indicatori BES

L'inserimento nel DEF degli indicatori di benessere ha carattere sperimentale, in attesa che si concludano i lavori del 'Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile'. Il Comitato, di cui fa parte l'Istat, è stato costituito per definire e selezionare un set di indicatori da proporre al Parlamento ai fini del loro inserimento in forma definitiva nel ciclo di programmazione economica e di bilancio. La legge 163/2016 assegna all'Istat il compito di rendere disponibili i dati degli indicatori selezionati relativi all'ultimo triennio; al Ministero dell'Economia e delle Finanze spetta invece il compito di prevederne gli andamenti tendenziali e programmatici sulla base delle politiche specificate.

Nel Documento in discussione oggi, su richiesta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è presente una lista provvisoria, individuata dal Comitato e composta da quattro indicatori, su cui è stato realizzato l'esercizio preliminare. L'Istat ha fornito al Ministero le serie storiche degli indicatori aggiornate al 2016. In particolare, le misure del reddito medio disponibile aggiustato pro-capite (valori nominali) e del tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro sono state fornite a consuntivo, mentre i valori 2015 e 2016 dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile e delle emissioni di Co2 e altri gas clima alteranti sono stati ottenuti attraverso stime definite dall'Istat utilizzando modelli e metodi econometrici. Nel primo caso si tratta

del modello micro-econometrico sulle famiglie, che permette di tener conto dell'evoluzione della normativa e dei cambiamenti della struttura della popolazione; nel secondo caso la stima è basata essenzialmente sulla dinamica del PIL. I dati relativi ai quattro indicatori, corredati da informazioni di carattere metodologico, sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Istat.

I dati diffusi dall'Istat mostrano che, negli ultimi tre anni (2014-2016), c'è stato un miglioramento di 3 dei 4 indicatori selezionati: un'accelerazione del reddito disponibile pro-capite in termini nominali, una significativa riduzione del tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro e una riduzione della disuguaglianza del reddito disponibile (che riporta l'indicatore sui livelli precedenti la crisi); al contrario, c'è stato un progressivo aumento delle emissioni di Co2.

Gli investimenti

Negli scenari macroeconomici presentati nel DEF, la ripresa degli investimenti fissi lordi costituisce uno dei fattori chiave per la crescita economica.

Nel decennio 2007-2016 gli investimenti misurati a prezzi correnti hanno registrato una flessione del 18,1%, con due specifiche fasi di contrazione: la prima a seguito della crisi del 2009 e la seconda, più profonda e prolungata, nel periodo 2011-2014. A partire dal 2015, c'è stato un recupero della spesa per investimenti lordi, con una accelerazione nel 2016.

Nell'audizione sulla Legge di Bilancio del novembre scorso, l'Istat ha già sottolineato l'importanza degli interventi previsti dal governo negli ultimi anni, finalizzati al rilancio degli investimenti con la conseguente ripresa dell'accumulazione del capitale materiale e immateriale. Abbiamo anche fornito stime dell'impatto aggregato delle misure sulla crescita e le caratteristiche delle imprese beneficiarie. Nel dossier che alleghiamo a questo testo, abbiamo posto invece l'attenzione sugli effetti selettivi dei provvedimenti fiscali sulle imprese. Le prime analisi condotte sulle imprese beneficiarie del maxi-ammortamento non sembrano identificare un target preciso rispetto alla redditività e solidità finanziaria delle imprese (si veda il dossier *Le analisi degli effetti di selezione nei provvedimenti a favore delle imprese* allegato a questo testo).

La caduta degli investimenti ha riguardato anche il settore delle amministrazioni pubbliche.

I dati recenti di contabilità nazionale mostrano che il calo degli investimenti a prezzi correnti nel settore pubblico prosegue ininterrottamente da sette anni. Dopo la lieve caduta del 2015 (-0,3% sul 2014 la variazione a prezzi correnti), nel 2016 gli investimenti pubblici hanno subito una forte contrazione (-4,5%), dovuta alla riduzione della spesa nelle amministrazioni locali (-13,7%), non compensata dall'aumento degli investimenti nelle amministrazioni centrali (+9,5%). La ripresa di condizioni adeguate e durature di crescita per l'economia è legata anche a una ripresa degli investimenti delle amministrazioni pubbliche.

Il lavoro nella fascia di età 25-34 anni

Il sostegno all'occupazione giovanile è una delle principali azioni strategiche indicate nel Programma Nazionale di Riforma 2017.

L'Italia è tra i paesi europei con un tasso di occupazione degli under 35 tra i più bassi (nel 2016 il tasso di occupazione dei 15-34enni era pari al 39,9% rispetto al 54,0% dell'area euro e al 56,4% dell'Ue28).

Nel nostro Paese, oltre i tre quarti delle forze lavoro della fascia di età 15-34 è costituita da giovani che hanno almeno 25 anni e, avendo ormai in gran parte completato gli studi, si affacciano sul mercato del lavoro. Il basso tasso di occupazione dei 25-34enni (60,3% nella media del 2016), costituisce una criticità per il presente e il futuro di queste generazioni, che rischiano di non avere una storia contributiva adeguata. Il loro scarso impiego, inoltre, indica una grave situazione di sottoutilizzo di un segmento di popolazione ad elevato impatto potenziale sullo sviluppo economico del Paese: il livello medio di istruzione di questa coorte di 'prima entrata' è, infatti, decisamente più elevato rispetto all'analoga coorte 'prossima all'uscita' dei 55-64enni (l'incidenza dei laureati tra i primi è del 25,6% contro il 12,4%, e quella dei diplomati è pari al 48% contro il 36% circa).

Permanenze e transizioni dei giovani disoccupati e politiche attive

I dati longitudinali della Rilevazione sulle forze di lavoro consentono di effettuare un'analisi delle transizioni verso l'occupazione degli individui disoccupati a un anno di distanza¹. L'esercizio è stato realizzato per i 25-34enni confrontando i tassi di permanenza e transizioni osservati tra il quarto trimestre 2015 e il quarto trimestre 2016 con quelli degli analoghi periodi dei due anni precedenti. Il 21,2% dei 25-34enni disoccupati nel quarto trimestre del 2015 è occupato un anno dopo, il 43,8% risulta ancora disoccupato e il 35% inattivo. La quota di giovani che ha trovato lavoro nel periodo è più bassa sia rispetto a quella registrata nello stesso periodo dell'anno precedente (27,9%) sia di due anni prima (24,4%). Il segnale dunque è quello di una situazione del mercato del lavoro ancora sfavorevole per la fascia di età 25-34 anni.

La Rilevazione sulle forze di lavoro mostra anche quali siano state le modalità prevalenti di successo nella ricerca di lavoro di questi giovani. Nel quarto trimestre del 2016 i canali che più frequentemente hanno portato a un esito positivo nel trovare lavoro sono stati il ricorso alla rete di parenti e amici (il 41,9% degli occupati che non lo erano un anno prima) o la diretta richiesta a un datore di lavoro (il 18,9%). L'8% si è rivolto ad agenzie interinali o altre agenzie private di intermediazione. Solo il 2,5% degli occupati che non lo erano un anno prima ha trovato lavoro attraverso i Centri pubblici per l'impiego (la quota sale al 7,1% fra i 15 e i 24 anni).

Al fine di costruire un processo di inclusione efficace per i giovani in cerca di occupazione sarebbe dunque opportuno potenziare le risorse e gli strumenti a disposizione delle politiche attive del lavoro.

Occupazione e ruolo in famiglia dei giovani di 25-34 anni

I dati familiari della Rilevazione sulle forze di lavoro, diffusi lo scorso 21 marzo, consentono alcune ulteriori considerazioni.

Il tasso di occupazione dei giovani 25-34enni muta considerevolmente in funzione del genere (51,5% per le donne e 68,9% per gli uomini) e del ruolo in famiglia. Ben 40,9 punti percentuali (42,8% contro 83,7%) separano i tassi di occupazione delle giovani donne in coppia con figli e dei coetanei maschi;

¹ È opportuno sottolineare che, in un definito arco temporale, la componente longitudinale non rappresenta tutta la popolazione ma solo quella residente in uno stesso comune sia all'inizio sia alla fine del periodo considerato.

queste differenze sono accentuate dalla presenza e dal numero di figli: il tasso di occupazione delle donne con due figli si attesta al 35,7%, di oltre 15 punti percentuali inferiore a quello delle donne con un figlio (50,9%); fra gli uomini la differenza è minima (83,5% contro 85,0%). Il tasso di occupazione delle giovani 25-34enni passa al 23,6% nel caso di 3 o più figli (è al 70,9% per gli uomini) e arriva quasi a dimezzarsi nel Mezzogiorno, dove risulta minimo con un valore del 12,3%.

Tra il 2008 e il 2016 il tasso di occupazione della fascia di età 25-34 anni cala sia per gli uomini sia per le donne qualunque sia il ruolo svolto in famiglia.

I dati familiari della Rilevazione sulle forze di lavoro

Sempre secondo le stime relative ai dati familiari, nel 2016 in Italia sono quasi 1,1 milioni (erano 535mila nel 2008) le famiglie in cui tutti i componenti appartenenti alle forze di lavoro sono in cerca di occupazione e non percepiscono quindi redditi da lavoro (in termini di incidenza si tratta di circa 4 famiglie ogni 100). Di queste, più della metà (il 54,1%, circa 7 famiglie ogni 100) è residente nel Mezzogiorno, mentre l'incidenza più bassa (circa 2 famiglie ogni 100) si registra al Nord.

Considerando le sole famiglie con almeno un componente di 15 anni e oltre appartenente alle forze di lavoro, la quota di quelle con tutte le forze di lavoro disoccupate sale al 6,6% (era 3,4% nel 2008), passando dal 3,3% nel Nord-est all'11,8% nel Mezzogiorno. Nel periodo considerato, la situazione è peggiorata in misura maggiore per le famiglie monogenitore, per le altre tipologie familiari e per i single maschi. Considerando invece le coppie secondo la condizione occupazionale dei coniugi/conviventi, si osserva una diminuzione della quota di quelle in cui entrambi sono occupati, e in particolare fra le coppie in cui la donna è nella fascia di età 25-34 anni, ulteriore segno che la crisi ha avuto un impatto maggiore sui nuclei familiari di giovani.

Grave deprivazione materiale

Nonostante il miglioramento delle condizioni economiche delle famiglie, nel 2016 non si è osservata una riduzione dell'indicatore di grave deprivazione materiale, corrispondente alla quota di persone in famiglie che sperimentano

sintomi di disagio.² Secondo i dati provvisori del 2016, tale quota si attesta all'11,9%, sostanzialmente stabile rispetto al 2015.

Tra il 2015 e il 2016 l'indice peggiora per le persone anziane (65 anni e più) (da 8,4% a 11,1%), pur rimanendo al di sotto del dato riferito all'insieme della popolazione, e per chi vive in famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (da 32,1% a 35,8%). Si confermano gli elevati valori di disagio economico per le famiglie residenti nel Mezzogiorno (la quota delle persone gravemente deprivate è oltre tre volte quella del Nord), per le famiglie monogenitore con figli minori (17,5%) e tra i membri delle famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione (35,8%), in altra condizione non professionale (a esclusione dei ritirati dal lavoro) o con occupazione part time (22,8% e 16,9% rispettivamente).

Nel 2016 risultano in condizione di grave deprivazione 1 milione 250 mila minori, pari al 12,3% della popolazione con meno di 18 anni. Tale quota risulta in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti.

I dati confermano dunque l'urgenza degli interventi previsti dal governo per il contrasto alla povertà.

² L'indicatore di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio: non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; non potersi permettere un televisore a colori; non potersi permettere una lavatrice; non potersi permettere un'automobile; non potersi permettere un telefono; essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito.

Documento di economia e finanza 2017

Dossier

**Analisi degli effetti di selezione dei
provvedimenti fiscali a favore delle imprese**

Commissioni congiunte

**5^a Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati**

Roma, 19 aprile 2017

Obiettivo di questo approfondimento è fornire una prima valutazione della distribuzione degli incentivi fiscali alle imprese, in particolare del maxi-ammortamento e del depotenziamento dell'ACE. I vantaggi/svantaggi fiscali calcolati ex-ante sulle imprese osservate sono elaborati tenendo conto delle loro caratteristiche in termini di redditività e sostenibilità finanziaria. Rispetto a questi parametri si è osservata anche la differenza tra i principali settori economici, industria e servizi.

Il maxi-ammortamento

Dopo la pesante caduta registrata negli anni della crisi, a partire dal 2015 è ripreso il processo di accumulazione del capitale seppure con una intensità ancora contenuta. In particolare nel quarto trimestre 2016 gli investimenti fissi lordi hanno registrato un'ulteriore crescita (+1,3%), confermando la tendenza evidenziata nel terzo trimestre (+1,5%). La ripresa nel quarto trimestre ha interessato tutte le componenti: mezzi di trasporto (+13,6%), costruzioni (+0,5%) e macchine, attrezzature e altri prodotti (+0,4%).

Oltre che dal rafforzamento delle aspettative di crescita e da condizioni più favorevoli sul mercato del credito, il miglioramento degli investimenti è stato sostenuto anche dal cosiddetto maxi-ammortamento, ovvero la maggiorazione del 40% del costo di acquisizione riconosciuto in termini fiscali per i nuovi beni strumentali acquistati.

Come già documentato nell'audizione sulla legge di bilancio, il beneficio del maxi-ammortamento si distribuisce quasi uniformemente per settore economico, per intensità tecnologica (ad eccezione del sensibile miglioramento per i gruppi di imprese di servizi ad alta tecnologia) e per classe di addetti, con un effetto lievemente più positivo per le imprese medio-grandi.

In questo dossier gli effetti di selezione vengono ulteriormente approfonditi analizzando l'impatto redistributivo della norma sulle imprese classificate in

base alla loro solidità economico-finanziaria¹. L'analisi è realizzata utilizzando il modello di microsimulazione fiscale Istat-MATIS².

La tavola 1 riporta la distribuzione delle imprese nelle quattro classi di sostenibilità economico-finanziaria mentre la tavola 2 riporta la distribuzione del gettito IRES in base alla normativa del 2016. Si noti come le imprese con redditività non adeguata, pur rappresentando il 30% del campione, contribuiscano al gettito solo per il 3,6%.

Tavola 1 – Distribuzione delle imprese per sostenibilità economico-finanziaria

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	43,7%	26,3%
Redditività non adeguata	13,1%	16,9%

Tavola 2 – Distribuzione del gettito IRES per sostenibilità economico-finanziaria - Anno 2017, normativa 2016

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	74,7%	21,7%
Redditività non adeguata	2,0%	1,6%

Sul campione di società di capitali identificato, la proroga al 2017 dell'agevolazione sui nuovi investimenti determina un beneficio fiscale di poco più di 200 milioni di euro. L'agevolazione risulta particolarmente concentrata tra le imprese con redditività adeguata (tavola 3) per la duplice ragione che le imprese redditive investono di più e contemporaneamente

1 Sono state analizzate quasi 370 mila imprese che hanno compilato il modello Unico SC nel 2014. Sono escluse le imprese appartenenti al settore agricolo, finanziario, sanità, istruzione e le imprese in gruppo fiscale. Il sottoinsieme di interesse rappresenta circa un terzo dei contribuenti IRES (società di capitali) e oltre il 40% del gettito IRES complessivo. L'insieme delle imprese utilizzate nelle elaborazioni presenti in questa nota è coerente con l'Archivio Statistico Imprese Attive e con il Rapporto sulla Competitività dei Settori Produttivi 2017 (<http://www.istat.it/it/archivio/197346>). Le imprese sono valutate avere redditività adeguata/non adeguata e solidità finanziaria adeguata/non adeguata in base all'indicatore sintetico di sostenibilità elaborato per il Rapporto (cfr. nota metodologica a pag. 80). In particolare per la redditività sono considerate sostenibili le imprese con un valore della redditività operativa superiore al costo medio del capitale di terzi. Per la solidità sono considerate sostenibili le imprese per le quali la media aritmetica tra l'inverso del livello di indebitamento e il grado di correlazione tra fonti e impieghi è maggiore di 0,9.

2 Il modello Istat-MATIS riproduce in dettaglio l'imposta sul reddito delle società (IRES). Il modello è multiperiodale (tiene conto delle principali componenti dinamiche della base imponibile) e simula, a livello dell'impresa, il debito di imposta in base ai dati disponibili, applicando la normativa fiscale attualmente in vigore. Per maggiori informazioni si rinvia alla nota per la stampa del 27 aprile 2016 e all'Istat Working Paper n.13/2015.

presentano una base imponibile la cui capienza consente maggiormente di usufruire dell'agevolazione.

Si noti tuttavia che tra le imprese redditive il beneficio non privilegia le imprese solide; anzi, considerando il più ridotto apporto al gettito IRES delle imprese con solidità non adeguata, la proroga del maxi-ammortamento determina una redistribuzione del carico fiscale a vantaggio delle imprese meno solide, consentendo a queste ultime di diminuire il prelievo IRES di oltre il 3%, mentre alle imprese solide è riservato uno sconto dell'1%.

Tavola 3 – Distribuzione del beneficio fiscale del maxi-ammortamento per sostenibilità economico-finanziaria - Anno 2017

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	51,3%	42,5%
Redditività non adeguata	2,2%	4,0%

Un ulteriore elemento di eterogeneità rispetto alla sostenibilità economica è rappresentato dall'analisi per macro settore di attività economica³. Mentre per le imprese industriali il beneficio fiscale risulta più selettivo, favorendo le imprese con solidità adeguata (tavola 4), tra le imprese dei servizi l'agevolazione fiscale si concentra maggiormente sulle imprese poco solide.

Tavola 4 – Distribuzione del beneficio fiscale del maxi-ammortamento per le imprese industriali per sostenibilità economico-finanziaria - Anno 2017

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	62,4%	32,5%
Redditività non adeguata	1,8%	3,2%

Tavola 5 – Distribuzione del beneficio fiscale del maxi-ammortamento per le imprese dei servizi per sostenibilità economico-finanziaria - Anno 2017

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	26,3%	65,0%
Redditività non adeguata	1,3%	7,3%

³ Per imprese dell'industria si intendono le imprese estrattive e manifatturiere; per imprese dei servizi si intendono le imprese di trasporto e magazzinaggio, alloggio e ristorazione, servizi di informazione e comunicazione, servizi immobiliari, attività professionali, scientifiche, tecniche, servizi di noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese e per le persone.

Il depotenziamento dell’Aiuto alla Crescita Economica

La crisi economico-finanziaria e il deterioramento del mercato del credito ha riportato prepotentemente all’attenzione del legislatore il problema del sovra-indebitamento delle imprese italiane e della sostenibilità della loro esposizione al capitale di terzi. L’Aiuto alla Crescita Economica (ACE), introdotto dal decreto “Salva-Italia” nel 2011, è stato disegnato con lo scopo specifico di incentivare la capitalizzazione delle imprese mediante una riduzione dell’imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio. L’ACE prevede una deduzione dal reddito imponibile del rendimento nozionale degli incrementi di capitale proprio a partire dal 31 dicembre 2010. La legge di bilancio 2017 ha disposto una riduzione del rendimento nozionale dal 4,75% al 2,3% e norme antielusive più stringenti, generando perciò un aggravio di imposta.

L’impatto del depotenziamento dell’ACE⁴ è quantificabile in quasi 500 milioni di euro. Il minore vantaggio fiscale si concentra sulle imprese redditive e solide, anche se, rispetto al gettito stimato (tabella 2), la redistribuzione penalizza in termini relativi di più le imprese poco redditive, e in particolare quelle poco redditive ma comunque solide (tavola 6).

Tavola 6 – Distribuzione dell’aggravio fiscale del depotenziamento dell’ACE per sostenibilità economico-finanziaria - Anno 2017

	Solidità adeguata	Solidità non adeguata
Redditività adeguata	77,1%	14,9%
Redditività non adeguata	5,9%	2,2%

In effetti l’ACE – la cui deduzione è commisurata agli aumenti di capitale ma non all’utile - ha un impatto maggiore sulle imprese con minore redditività rispetto al patrimonio netto, e anche sulle imprese più piccole per le quali il processo di rafforzamento patrimoniale è più rapido. Quindi se le imprese redditive sono sottoposte, in media, a un aumento dell’IRES del 3,5%, quelle con redditività non adeguata subiscono un incremento del debito di imposta di oltre l’8%. In particolare le imprese con redditività non adeguata ma solide vedono aumentare il loro debito di imposta del 10,9%. Nel caso delle imprese

⁴ La simulazione, realizzata con il modello Istat-MATIS, è condotta sul sottoinsieme di imprese utilizzato per la stima dei maxi-ammortamenti. Nell’esercizio di simulazione è stata considerata sia la riduzione del rendimento nozionale sia l’introduzione della disposizione antielusiva che prevede la sterilizzazione dalla base ACE degli incrementi di titoli e valori mobiliari (diversi dalle partecipazioni) rispetto al saldo esistente al 31 dicembre 2010.

con redditività non adeguata è particolarmente rilevante anche l'incapienza che riduce l'impatto del depotenziamento. L'aggravio particolarmente consistente per le imprese adeguatamente solide, in considerazione della natura incrementale dell'agevolazione ACE, suggerisce una correlazione tra imprese solide e imprese che si sono rafforzate finanziariamente a partire dal 2011.



Documento di Economia e Finanza 2017

Allegato statistico

Commissioni congiunte

5a Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica

V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati

Roma, 19 aprile 2017

ELENCO DI FIGURE E TAVOLE

Economia internazionale

- Figura 1 Andamento del Pil nell'Area euro, negli Stati Uniti, in Giappone e nel Regno Unito
Figura 2 Commercio mondiale in volume, mondo, economie avanzate, emergenti e Area euro
Figura 3 Tasso di cambio dell'euro e prezzo del Brent

Economia italiana: dinamica della domanda e dell'offerta

- Figura 4 Andamento del Pil in Italia e nell'Area euro
Figura 5 Contributi delle componenti di domanda alla crescita del Pil in Italia
Figura 6 Andamento del valore aggiunto settoriale in Italia

Commercio internazionale

- Tavola 1 Esportazioni dei paesi Ue
Figura 7 Esportazioni, importazioni e saldi della bilancia commerciale dell'Italia

Produzione, fatturato, ordinativi

- Figura 8 Indice della produzione industriale
Figura 9 Indice della produzione nelle costruzioni
Figura 10 Indici del fatturato dell'industria
Figura 11 Indice degli ordinativi dell'industria
Figura 12 Indice del valore delle vendite del commercio fisso al dettaglio
Figura 13 Indici del fatturato dei servizi

Prezzi

- Figura 14 Indici armonizzati dei prezzi al consumo nell'Uem
Figura 15 Inflazione al consumo in Italia: componente di fondo ed energia (indice NIC)
Figura 16 Indici dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali - raggrupp. principali di industrie
Figura 17 Indici dei prezzi all'importazione dei prodotti industriali - raggrupp. principali di industrie

Mercato del lavoro

- Figura 18 Andamento del mercato del lavoro
Tavola 2 Principali indicatori del mercato del lavoro per sesso
Figura 19 Variazioni tendenziali del numero di occupati (15 anni e più) per caratteristiche
Figura 20 Tassi di occupazione per classe di età nei principali paesi Ue
Figura 21 Tassi di occupazione nella classe di età 25-34 anni nei principali paesi Ue
Figura 22 Monte ore lavorate nelle imprese con almeno 10 dipendenti nell'industria e nei servizi
Figura 23 Ricorso alla CIG nelle imprese con almeno 10 dipendenti nell'industria e nei servizi
Figura 24 Retribuzioni di fatto per ULA nelle imprese con dipendenti nell'industria e nei servizi

Climi di fiducia

- Figura 25 Clima di fiducia nell'Area Euro - Economic Sentiment Indicator
Figura 26 Clima di fiducia delle imprese per settore di attività e dei consumatori

Finanza pubblica

- Tavola 3 Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche
Tavola 4 Indicatori trimestrali di finanza pubblica

PER SAPERNE DI PIÙ

www.istat.it/it/congiuntura

→ La congiuntura italiana a distanza di un click

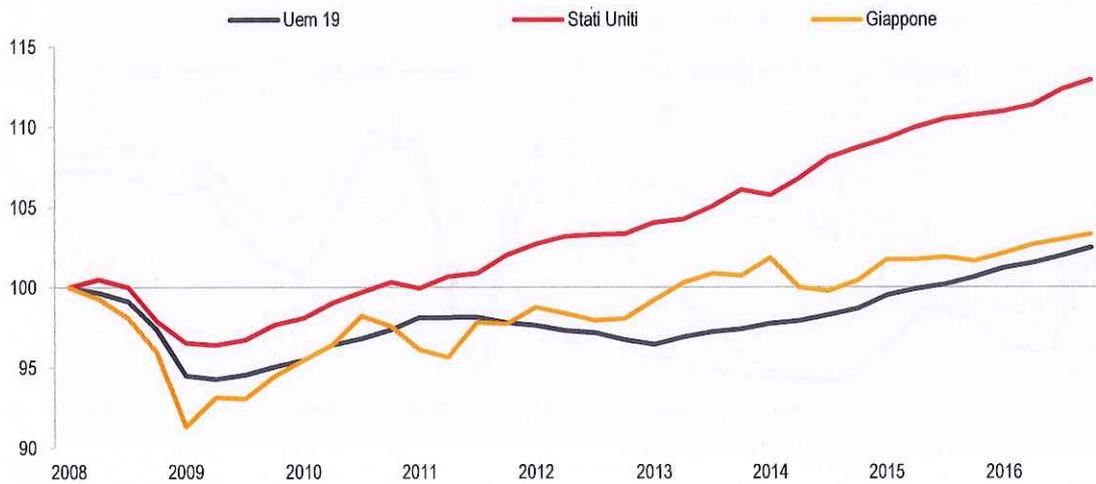
dati.istat.it

→ Il datawarehouse dell'informazione statistica

www.istat.it

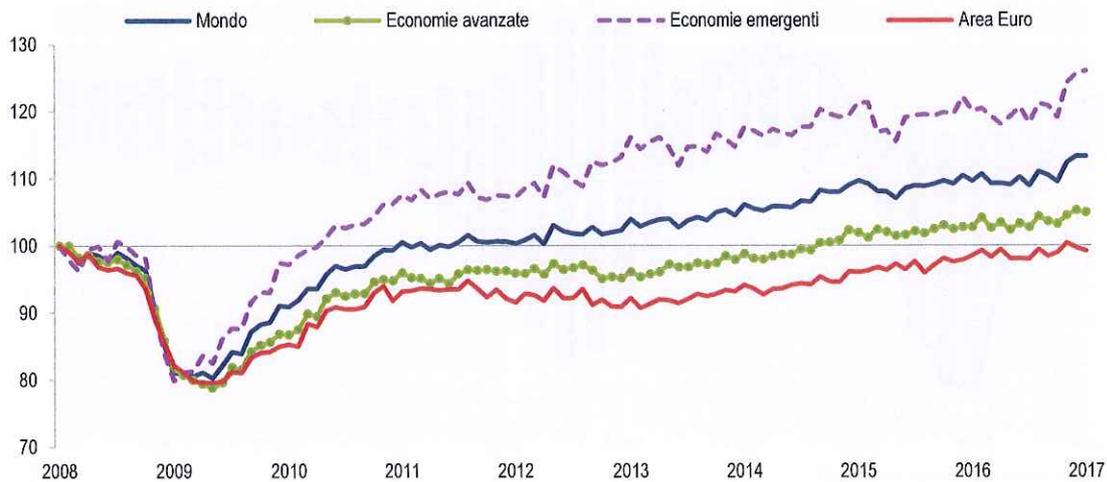
→ Tutta la produzione statistica dell'Istituto: dati, analisi, metodologie

Figura 1 - Andamento del Pil nell'Area euro, negli Stati Uniti, in Giappone - T1:2008-T4:2016
 (numeri indice, base T1:2008=100)



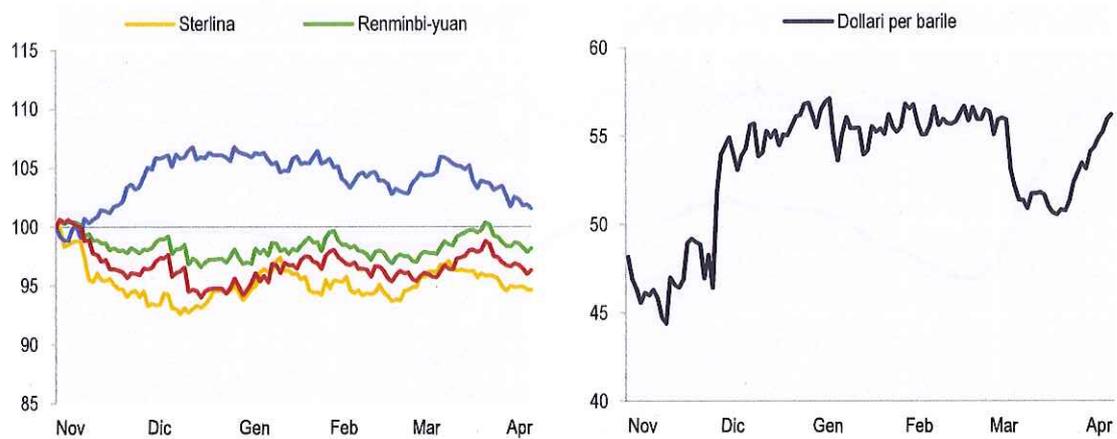
Fonte: Ocse, Quarterly National Accounts

Figura 2 - Commercio mondiale in volume, mondo, economie avanzate, emergenti e Area euro - Gennaio 2008-Gennaio 2017
 (indici destagionalizzati, base gennaio 2008=100)



Fonte: CPB, World trade monitor

Figura 3 - Tasso di cambio dell'euro e prezzo del Brent - 1 novembre 2016-11 aprile 2017
 (quotazioni giornaliere, per i tassi di cambio numeri indice base 1° novembre 2016=100)



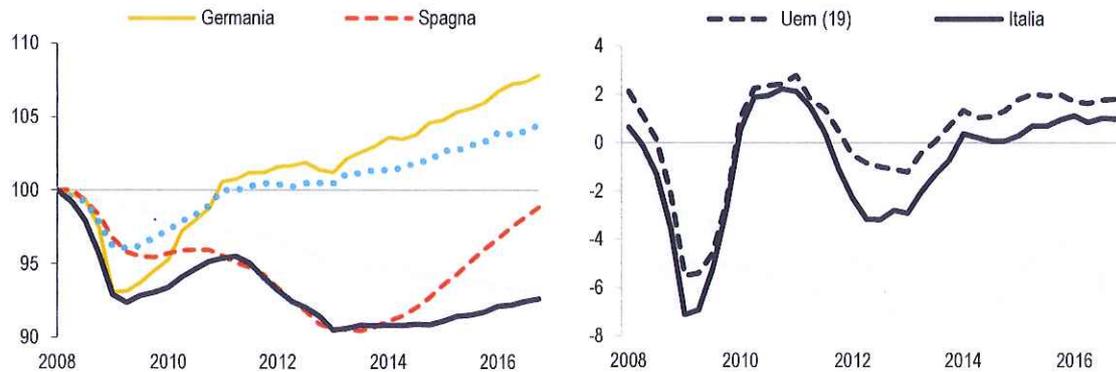
Fonte: Eurostat; IHS

ECONOMIA ITALIANA: DINAMICA DELLA DOMANDA E DELL'OFFERTA

Figura 4 - Andamento del Pil in Italia e nell'Area euro (numeri indice, base T1:2008=100)

Maggiori economie dell'Unione:
numeri indice (base T1: 2008=100)

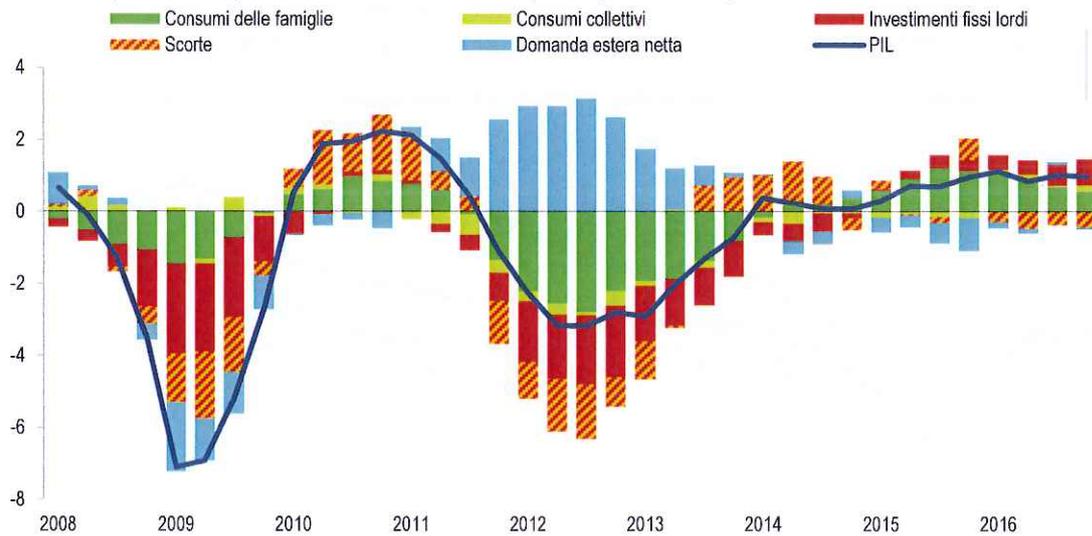
Italia e Area euro: variazioni tendenziali



Fonte: Eurostat, National Accounts; Istat, Conti Nazionali

Figura 5 - Contributi delle componenti di domanda alla crescita del Pil in Italia - T1:2008-T4:2016

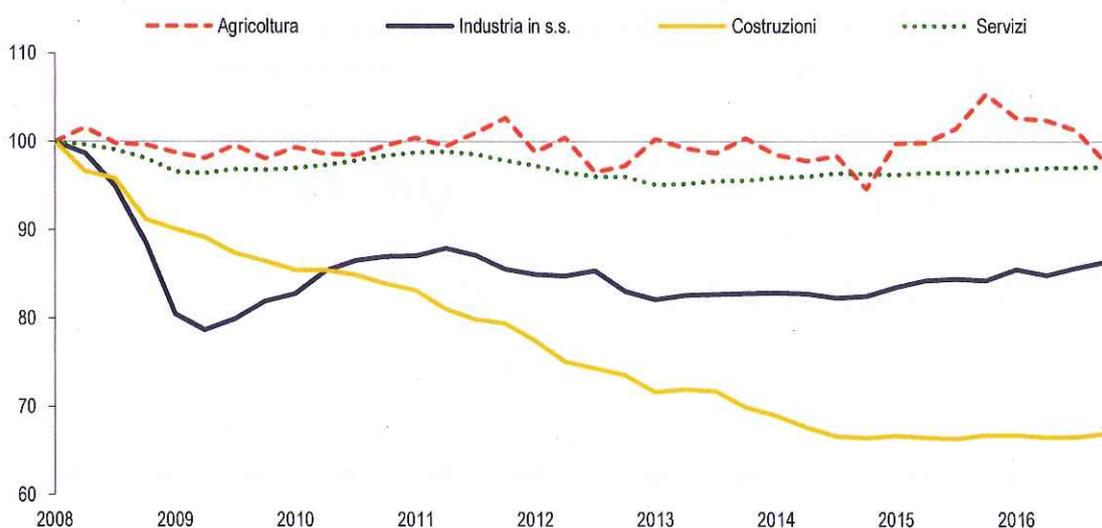
(variazioni percentuali tendenziali e valori percentuali)



Fonte: Istat, Conti economici trimestrali

Figura 6 - Andamento del valore aggiunto settoriale in Italia - T1:2008-T4:2016

(valori concatenati, numeri indice base T1:2008=100)



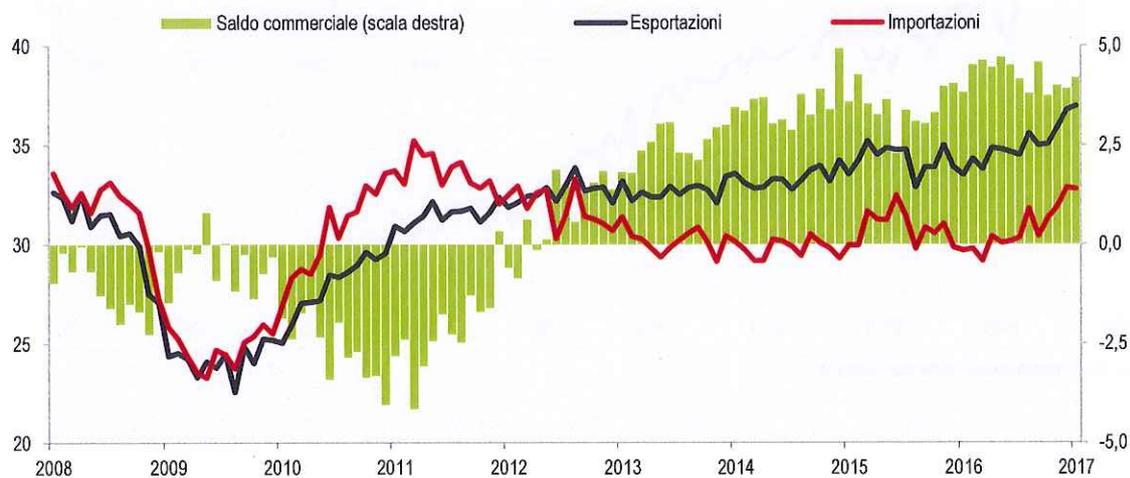
Fonte: Istat, Conti economici trimestrali

Tavola 1 - Esportazioni dei paesi Ue - Gennaio 2017
 (miliardi di euro, variazioni percentuali sullo stesso mese dell'anno precedente)

	Totale		Intra-Ue		Extra-Ue	
	Gennaio 2017	Gennaio 2017 / Gennaio 2016	Gennaio 2017	Gennaio 2017 / Gennaio 2016	Gennaio 2017	Gennaio 2017 / Gennaio 2016
Italia	31,7	13%	18,2	9%	13,5	20%
Austria	10,9	7%	7,8	7%	3,1	8%
Belgio	29,9	6%	22,2	4%	7,7	10%
Bulgaria	1,9	9%	1,2	7%	0,7	13%
Cipro	0,2	47%	0,1	-3%	0,1	96%
Croazia	1,0	27%	0,6	13%	0,4	59%
Danimarca	7,1	9%	4,3	8%	2,8	10%
Estonia	0,9	14%	0,7	7%	0,2	38%
Finlandia	4,6	28%	2,8	26%	1,8	31%
Francia	35,4	3%	22,2	6%	13,2	-3%
Germania	99,0	12%	58,8	8%	40,2	18%
Grecia	2,1	24%	1,1	7%	1,0	52%
Irlanda	9,9	13%	5,0	6%	4,8	22%
Lettonia	0,9	15%	0,6	16%	0,2	10%
Lituania	1,9	19%	1,2	17%	0,7	23%
Lussemburgo	1,3	14%	1,0	1%	0,3	84%
Malta	0,2	-7%	0,1	-12%	0,1	1%
Paesi Bassi	46,4	18%	35,0	17%	11,4	23%
Polonia	15,1	10%	12,1	8%	3,0	23%
Portogallo	4,4	20%	3,3	16%	1,1	33%
Regno Unito	32,9	13%	14,8	7%	18,0	19%
Repubblica Ceca	12,7	7%	10,8	6%	1,9	11%
Romania	4,7	14%	3,6	11%	1,1	22%
Slovacchia	5,7	12%	5,0	13%	0,7	7%
Slovenia	2,6	17%	2,0	16%	0,6	21%
Spagna	21,8	16%	14,8	14%	7,0	21%
Svezia	10,9	16%	6,7	17%	4,2	14%
Ungheria	7,8	15%	6,3	13%	1,4	26%

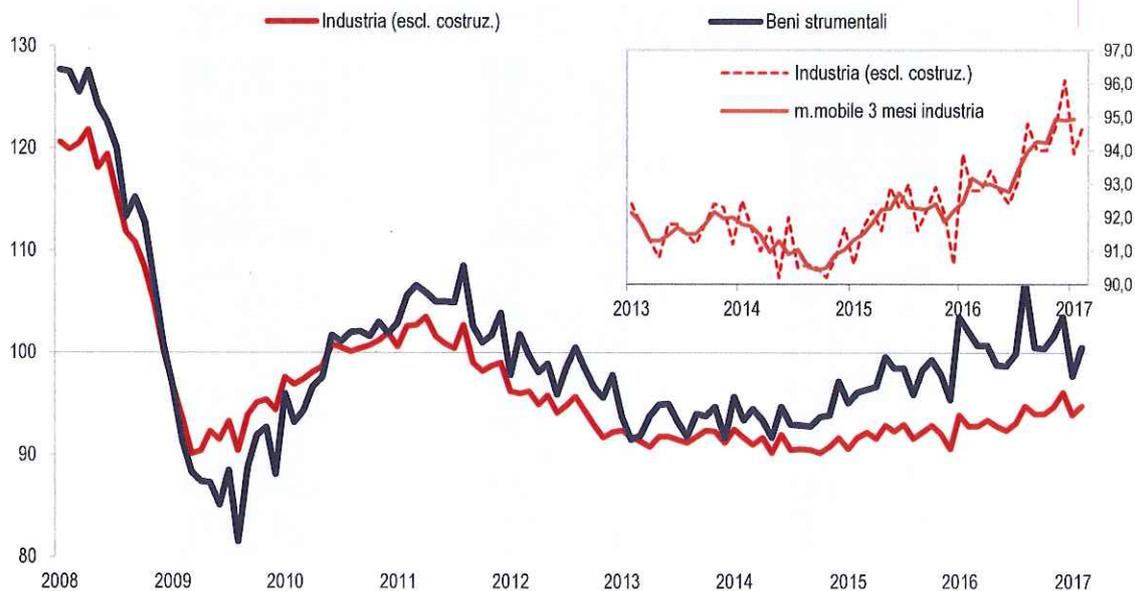
Fonte: Eurostat, International Trade

Figura 7 - Esportazioni, importazioni e saldi della bilancia commerciale dell'Italia -
 Gennaio 2008-Gennaio 2017 (dati mensili destagionalizzati, miliardi di euro)



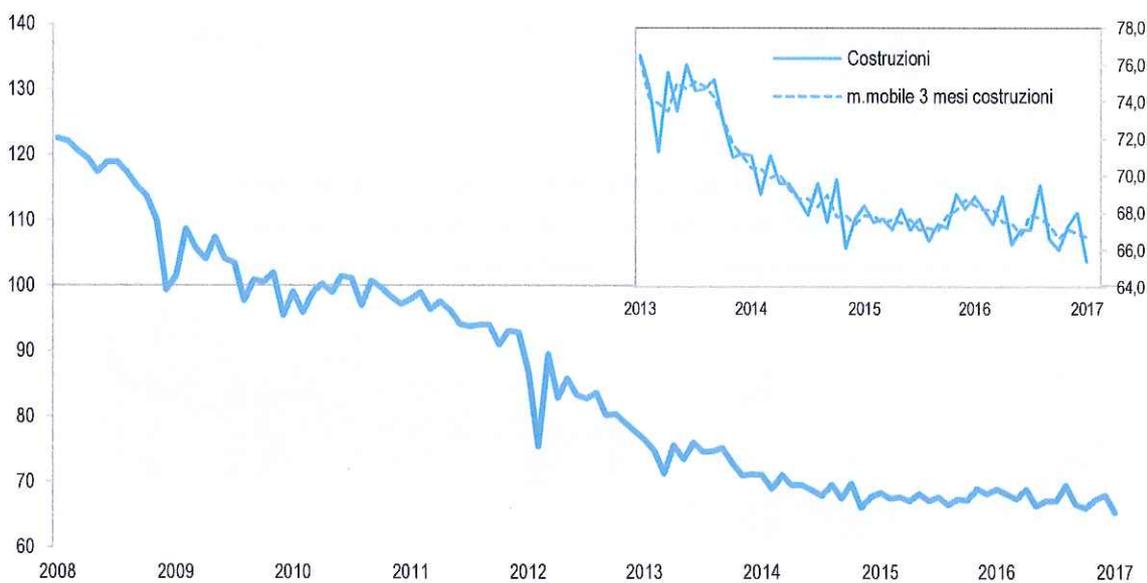
Fonte: Istat, Statistiche sul commercio estero

Figura 8 - Indice della produzione industriale - Gennaio 2008-Febbraio 2017
 (indici destagionalizzati, base 2010=100)



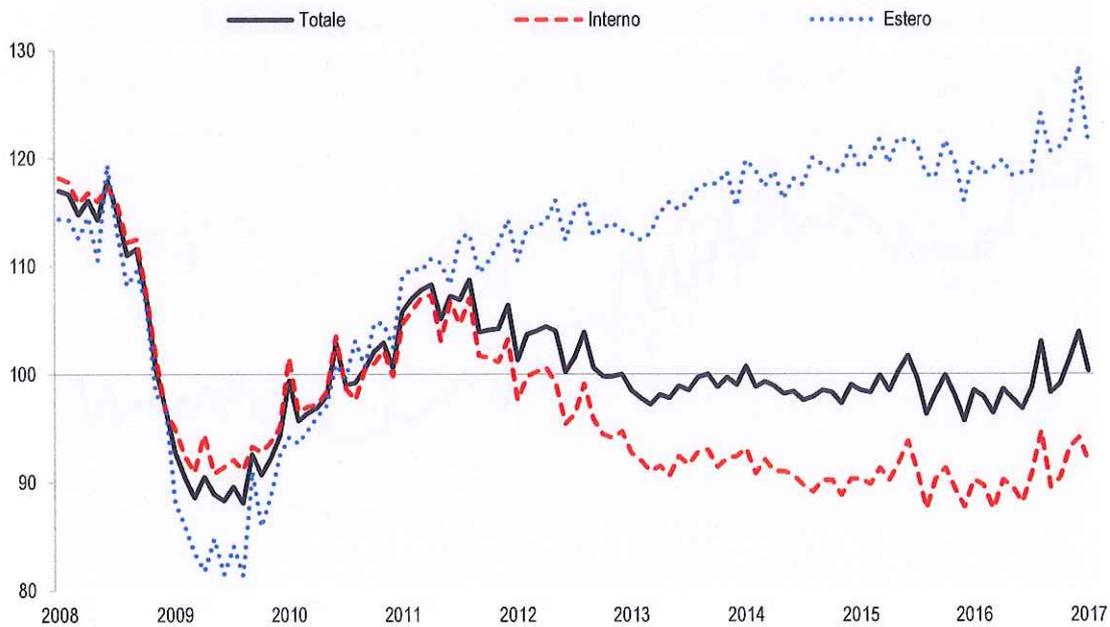
Fonte: Istat, Indagine mensile sulla produzione industriale

Figura 9 - Indice della produzione nelle costruzioni - Gennaio 2008-Gennaio 2017
 (indici destagionalizzati, base 2010=100)



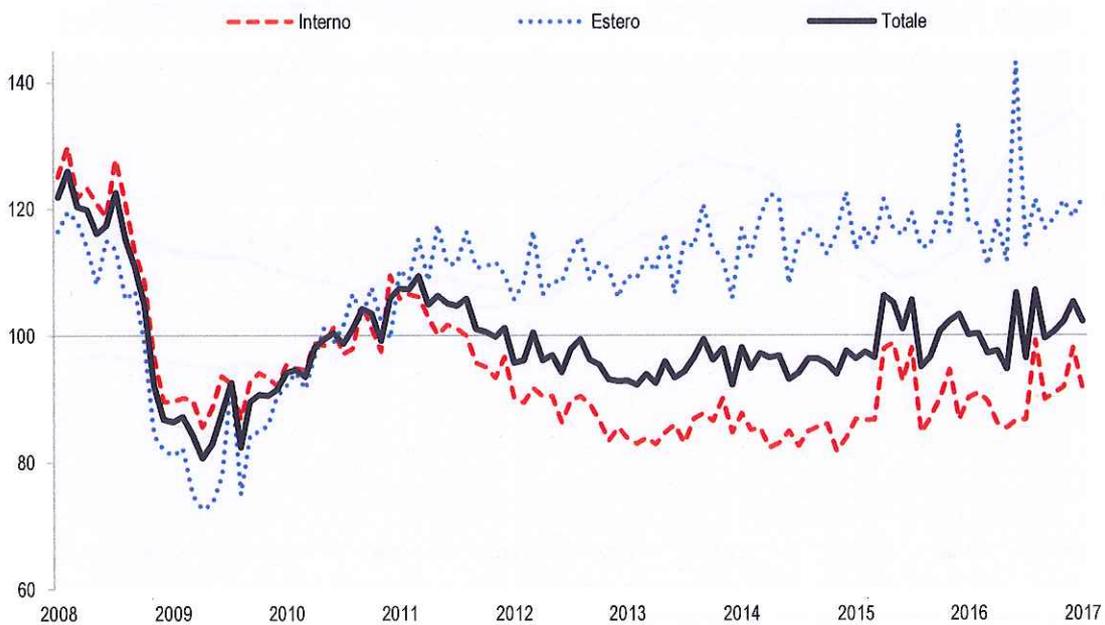
Fonte: Istat, Produzione nelle costruzioni

Figura 10 - Indici del fatturato dell'industria - Gennaio 2008-Gennaio 2017
(indici destagionalizzati, base 2010=100)



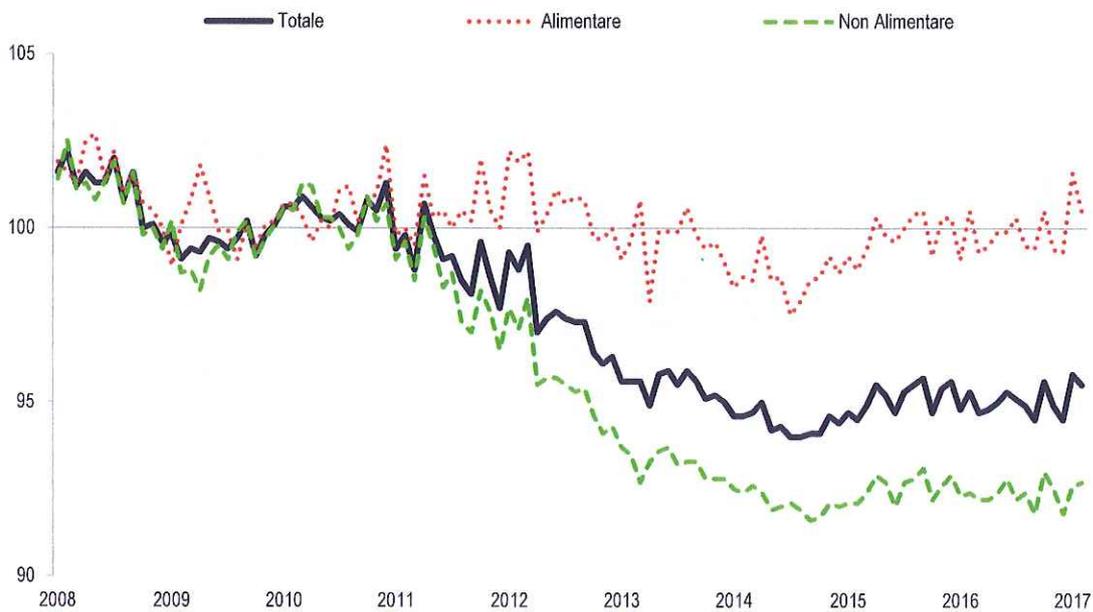
Fonte: Istat, Rilevazione mensile sul fatturato e gli ordinativi dell'industria

Figura 11 - Indice degli ordinativi dell'industria - Gennaio 2008-Gennaio 2017
(indici destagionalizzati, base 2010=100)



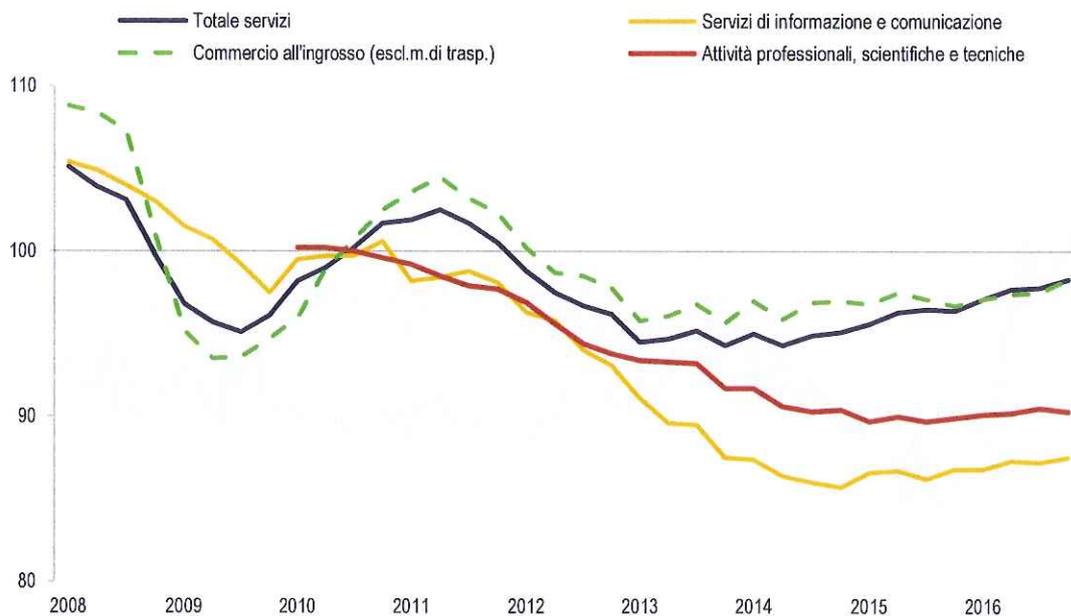
Fonte: Istat, Rilevazione mensile sul fatturato e gli ordinativi dell'industria

**Figura 12 - Indice del valore delle vendite del commercio fisso al dettaglio -
 Gennaio 2008-Febbraio 2017 (indici destagionalizzati, base 2010=100)**



Fonte: Istat, Rilevazione mensile sulle vendite al dettaglio

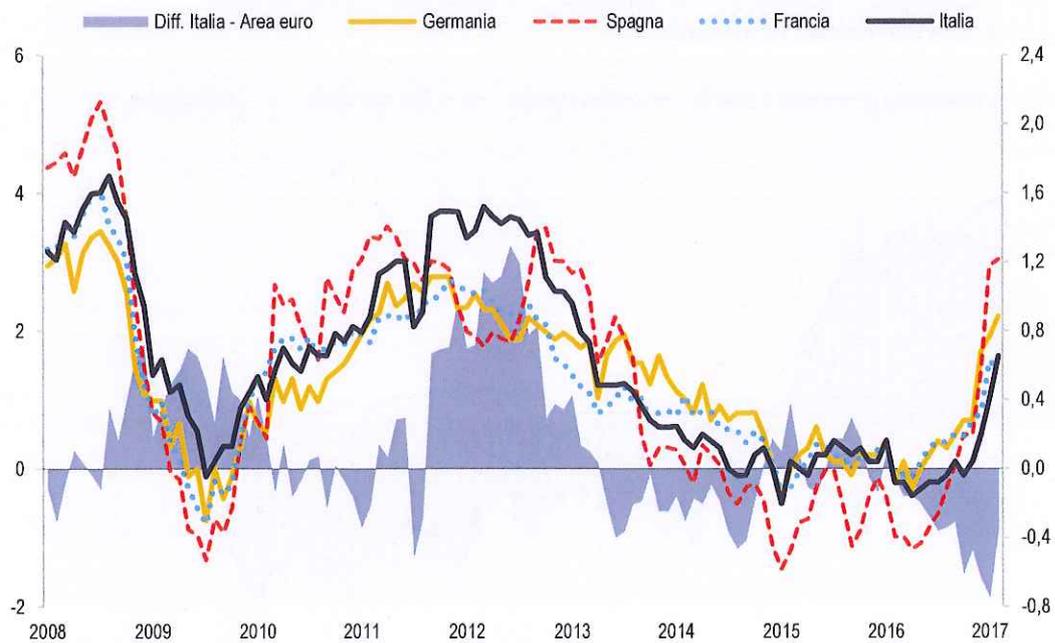
**Figura 13 - Indici del fatturato dei servizi - T1:2008-T4:2016
 (indici destagionalizzati, base 2010=100)**



Fonte: Istat, Rilevazione trimestrale sul fatturato dei servizi

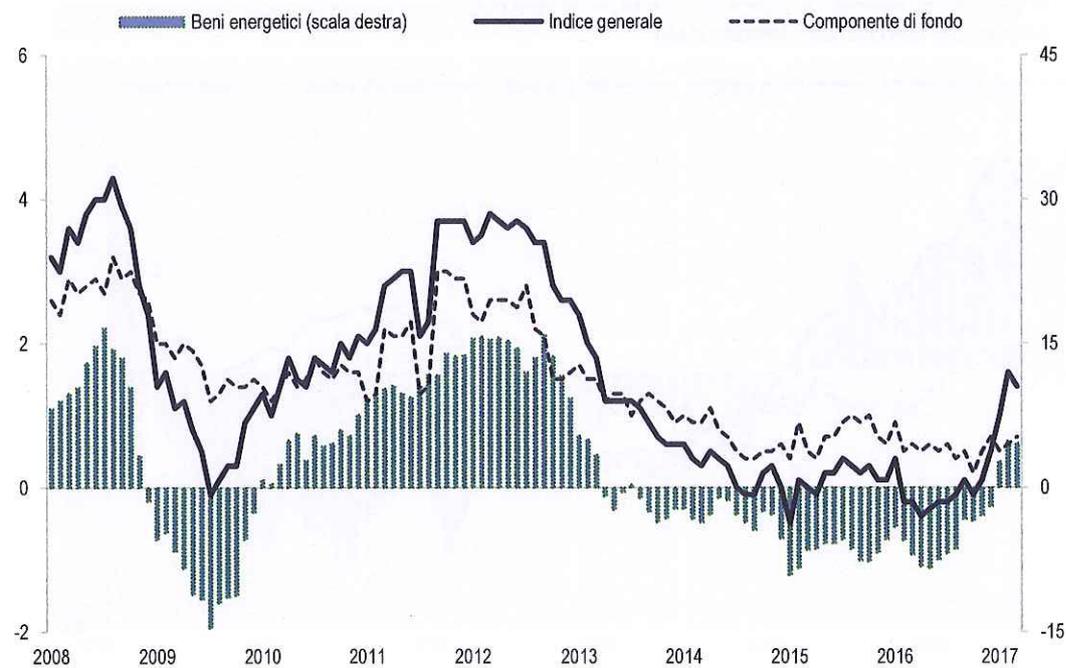
PREZZI

Figura 14 - Indici armonizzati dei prezzi al consumo nell'Uem - Gennaio 2008-Febbraio 2017
(variazioni percentuali tendenziali e differenze in punti percentuali)



Fonte: Eurostat, Harmonised Indices of Consumer Prices (HICP)

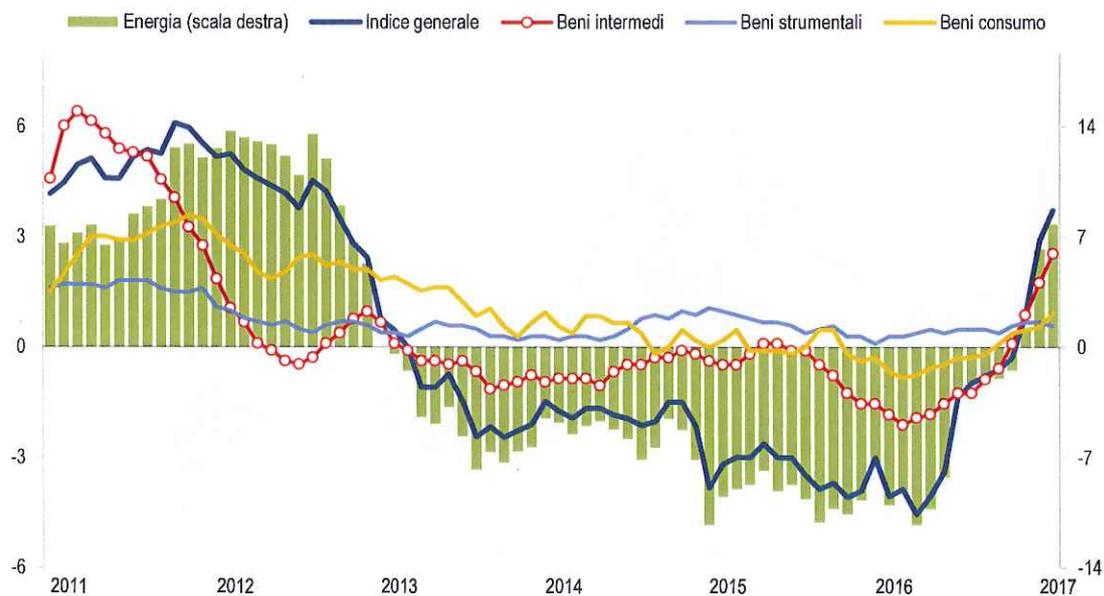
Figura 15 - Inflazione al consumo in Italia - componente di fondo ed energia -
Gennaio 2008-Marzo 2017
(indice IPCA - variazioni percentuali tendenziali, dati grezzi)



Fonte: Istat, Indagine sui prezzi al consumo

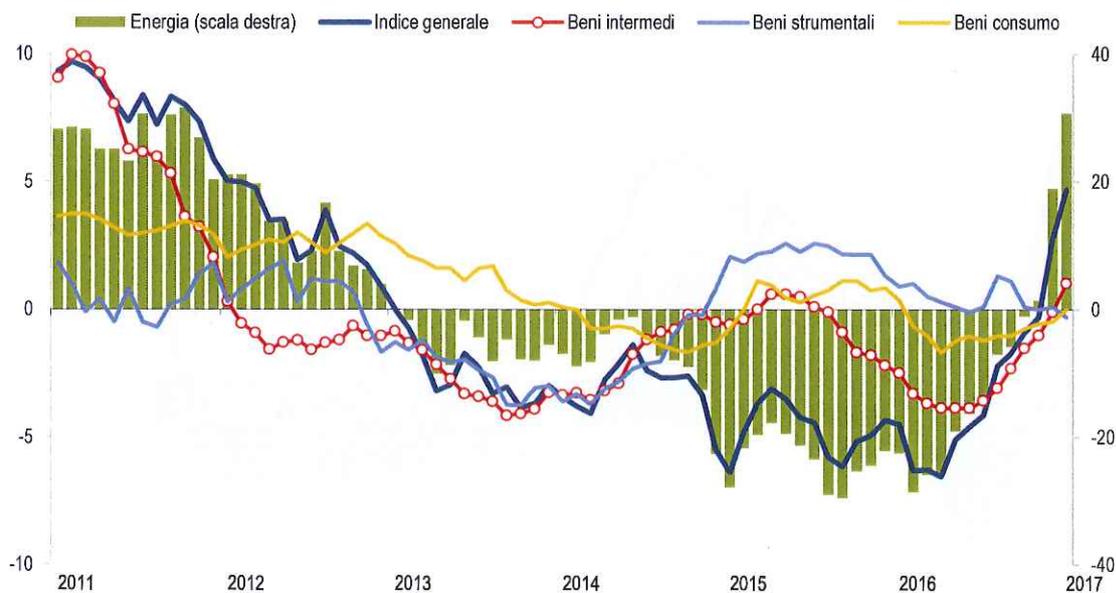
PREZZI

Figura 16 - Indici dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali venduti sul mercato interno per raggruppamenti principali di industrie - Gennaio 2011-Febbraio 2017 (variazioni percentuali tendenziali)



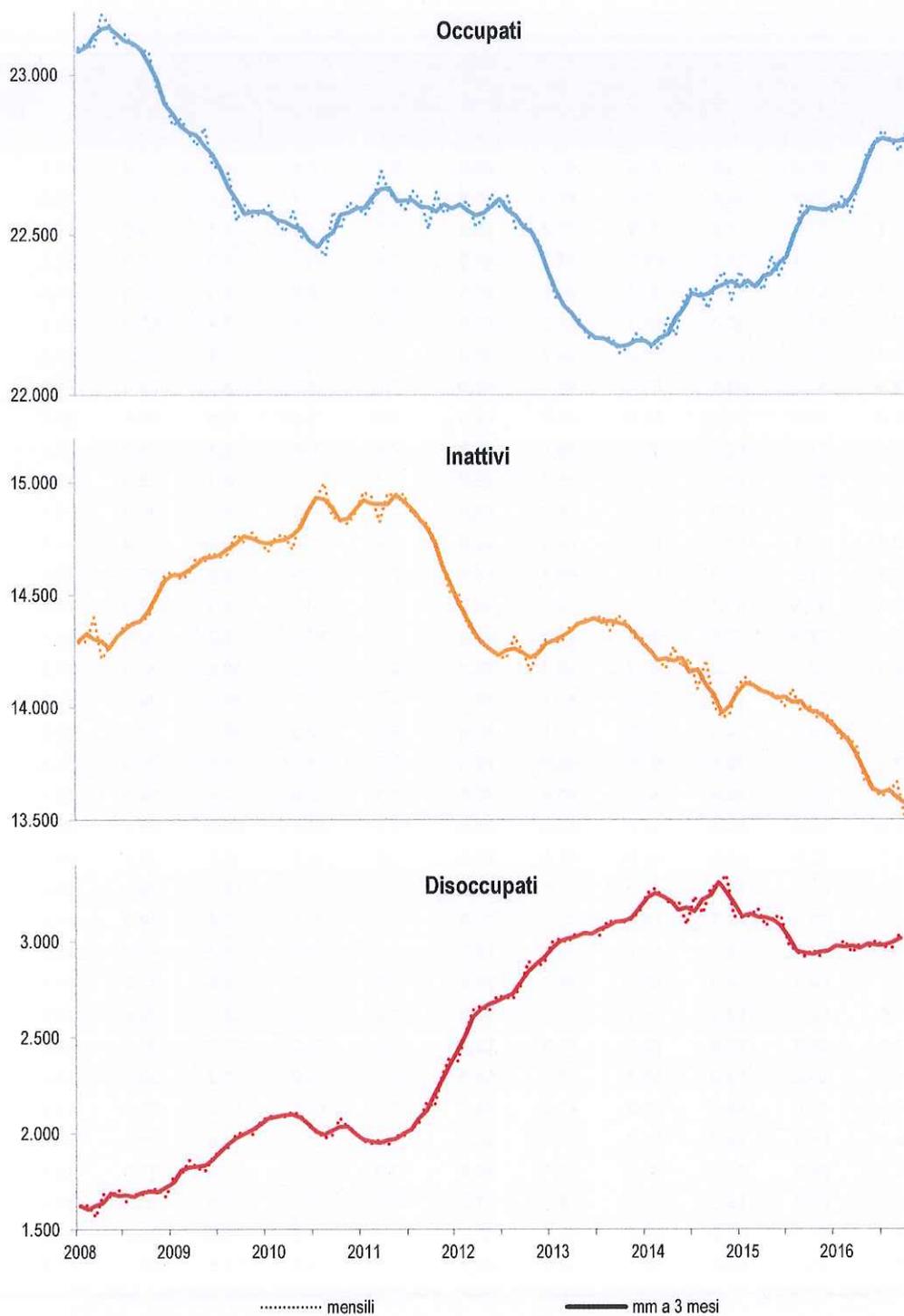
Fonte: Istat, Indagine sui prezzi alla produzione

Figura 17 - Indici dei prezzi all'importazione dei prodotti industriali per raggruppamenti principali di industrie - Gennaio 2011-Gennaio 2017 (variazioni percentuali tendenziali)



Fonte: Istat, Indagine sui prezzi all'importazione dei prodotti industriali

Figura 18 - Andamento del mercato del lavoro - Gennaio 2008-Febbraio 2017
(occupati, inattivi e disoccupati in migliaia, medie mobili a tre mesi)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

MERCATO DEL LAVORO

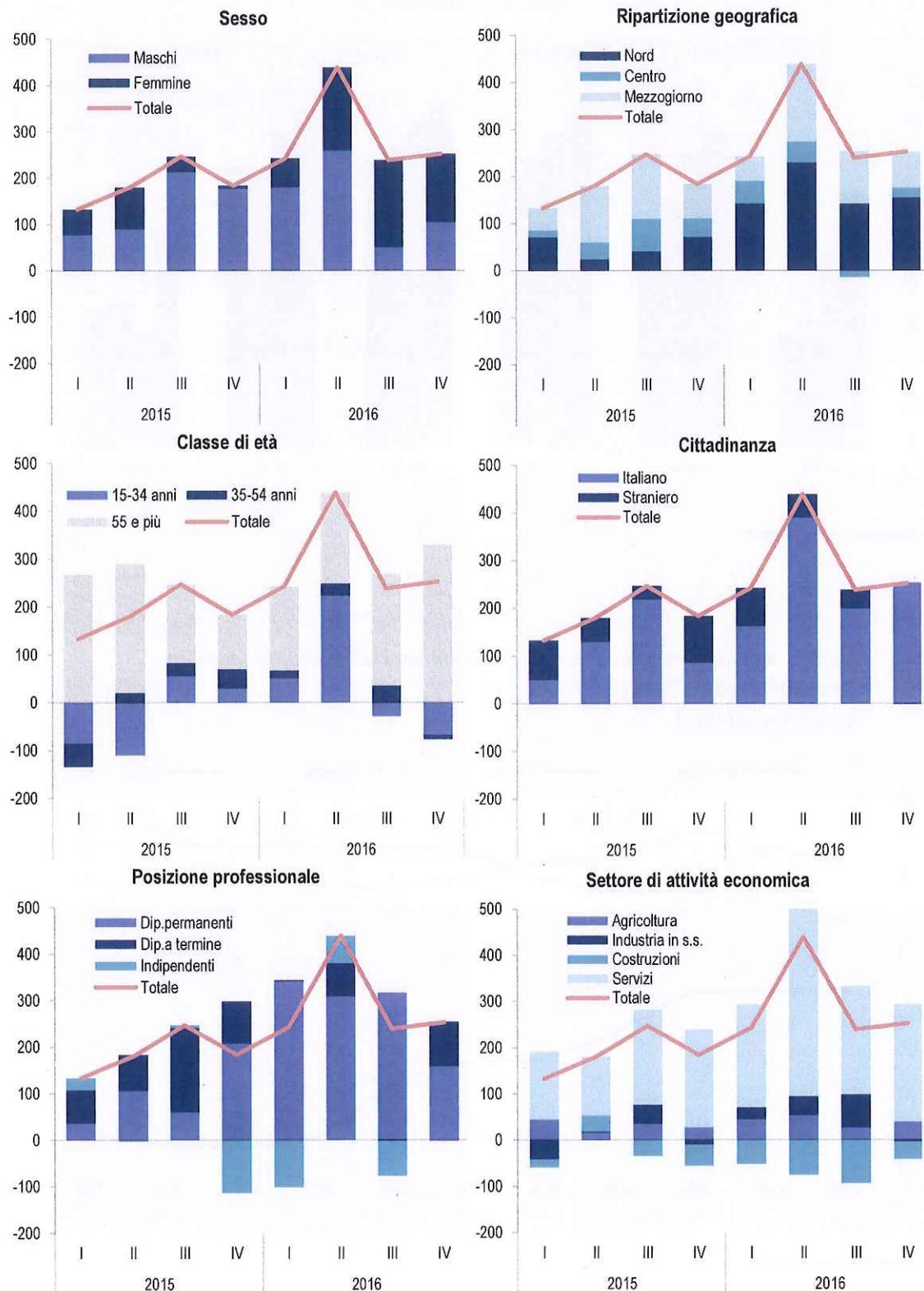
Tavola 2 - Principali indicatori del mercato del lavoro per sesso - T1:2008-T4:2016
(valori percentuali)

	Tasso di attività (15-64 anni)			Tasso di occupazione (15-64 anni)			Tasso di disoccupazione (15 anni e più)			Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni)			
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	
2008	I	74,3	51,6	62,9	70,4	47,3	58,8	5,1	8,4	6,5	17,3	23,3	19,8
	II	74,6	51,8	63,1	70,4	47,3	58,8	5,5	8,7	6,8	18,4	25,3	21,2
	III	74,3	51,6	62,9	70,2	47,2	58,6	5,5	8,6	6,7	19,9	25,0	21,9
	IV	74,1	51,4	62,7	69,7	47,1	58,3	5,9	8,3	6,9	20,2	25,3	22,3
2009	I	73,8	51,3	62,4	69,1	46,7	57,8	6,3	8,9	7,3	21,4	28,3	24,2
	II	73,5	51,2	62,3	68,7	46,6	57,6	6,4	9,0	7,4	22,0	28,4	24,6
	III	73,6	51,0	62,2	68,4	46,2	57,2	7,0	9,3	7,9	24,1	28,8	25,9
	IV	73,4	51,0	62,1	68,0	46,1	57,0	7,2	9,7	8,2	25,0	28,3	26,3
2010	I	73,5	51,0	62,2	67,8	46,0	56,8	7,6	9,8	8,5	26,8	28,2	27,3
	II	73,2	51,1	62,1	67,5	46,1	56,7	7,6	9,6	8,5	28,0	29,5	28,6
	III	72,8	51,0	61,8	67,3	46,2	56,7	7,3	9,3	8,1	26,0	29,0	27,2
	IV	73,0	51,2	62,0	67,5	46,3	56,8	7,4	9,5	8,3	26,5	31,1	28,4
2011	I	72,8	51,1	61,9	67,5	46,5	56,9	7,2	9,0	8,0	25,8	30,9	27,8
	II	72,6	51,2	61,8	67,3	46,4	56,8	7,1	9,3	8,0	25,2	33,2	28,5
	III	72,8	51,5	62,1	67,2	46,5	56,7	7,6	9,7	8,5	27,5	31,3	29,1
	IV	73,1	52,3	62,6	66,9	46,8	56,8	8,3	10,4	9,2	29,5	32,7	30,8
2012	I	73,6	52,9	63,2	66,7	46,9	56,7	9,1	11,3	10,0	31,3	37,0	33,6
	II	73,8	53,4	63,5	66,5	47,1	56,7	9,7	11,7	10,6	34,1	37,2	35,4
	III	73,7	53,6	63,5	66,2	47,1	56,6	9,9	12,0	10,8	34,1	36,9	35,2
	IV	73,7	53,7	63,6	65,8	46,9	56,3	10,6	12,5	11,4	36,2	39,4	37,5
2013	I	73,4	53,6	63,4	65,1	46,6	55,8	11,1	12,9	11,9	39,0	40,1	39,4
	II	73,3	53,4	63,3	64,7	46,5	55,6	11,5	12,9	12,0	38,3	38,7	38,4
	III	73,2	53,5	63,3	64,5	46,5	55,4	11,6	13,0	12,2	39,9	41,2	40,4
	IV	73,3	53,7	63,4	64,6	46,5	55,5	11,7	13,3	12,3	39,2	45,9	42,1
2014	I	73,5	54,1	63,7	64,4	46,6	55,5	12,1	13,7	12,8	42,3	45,3	43,5
	II	73,4	54,1	63,7	64,7	46,7	55,7	11,7	13,5	12,4	42,0	43,5	42,6
	III	73,7	54,4	64,0	64,8	46,9	55,8	11,8	13,6	12,6	41,6	44,5	42,8
	IV	73,8	54,8	64,2	64,9	47,0	55,9	11,8	14,0	12,7	39,4	44,9	41,7
2015	I	73,7	54,2	63,9	65,0	47,0	55,9	11,6	13,3	12,3	39,3	45,6	41,9
	II	74,0	54,2	64,0	65,2	47,1	56,1	11,6	13,0	12,2	39,9	44,6	41,8
	III	74,2	54,0	64,1	65,9	47,2	56,5	11,0	12,4	11,6	37,9	41,5	39,3
	IV	74,4	54,1	64,2	66,0	47,4	56,7	11,0	12,3	11,6	38,2	38,9	38,4
2016	I	74,3	54,6	64,4	66,0	47,7	56,8	10,9	12,4	11,6	37,3	38,4	37,7
	II	74,8	55,2	64,9	66,6	48,1	57,3	10,7	12,8	11,6	36,1	38,1	36,9
	III	74,9	55,3	65,0	66,6	48,1	57,3	10,8	12,8	11,6	35,4	40,5	37,5
	IV	75,2	55,5	65,3	66,7	48,2	57,4	11,0	13,1	11,9	37,3	41,3	38,9

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

MERCATO DEL LAVORO

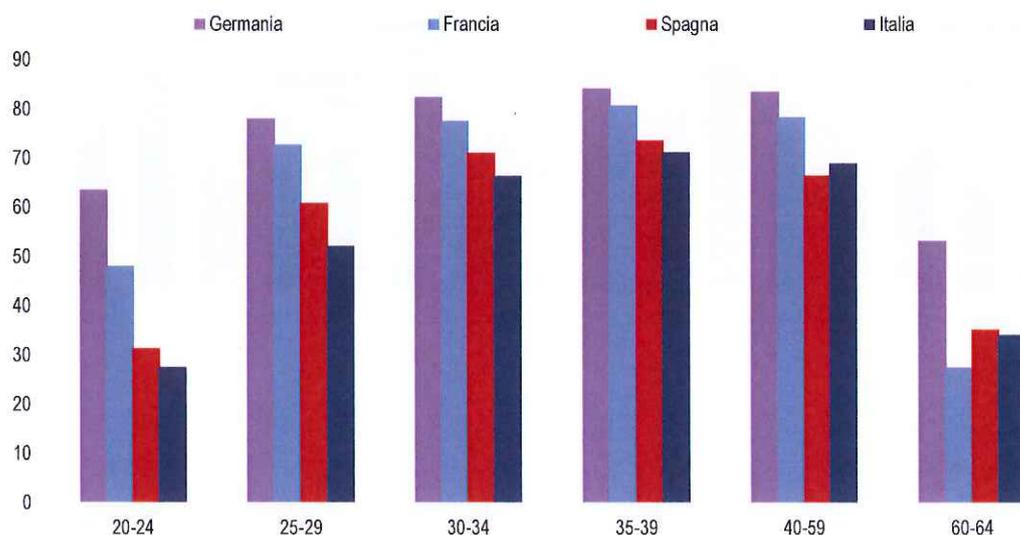
Figura 19 - Variazioni tendenziali del numero di occupati (15 anni e più) per caratteristiche
 - T1:2015-T4:2016
 (valori in migliaia)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

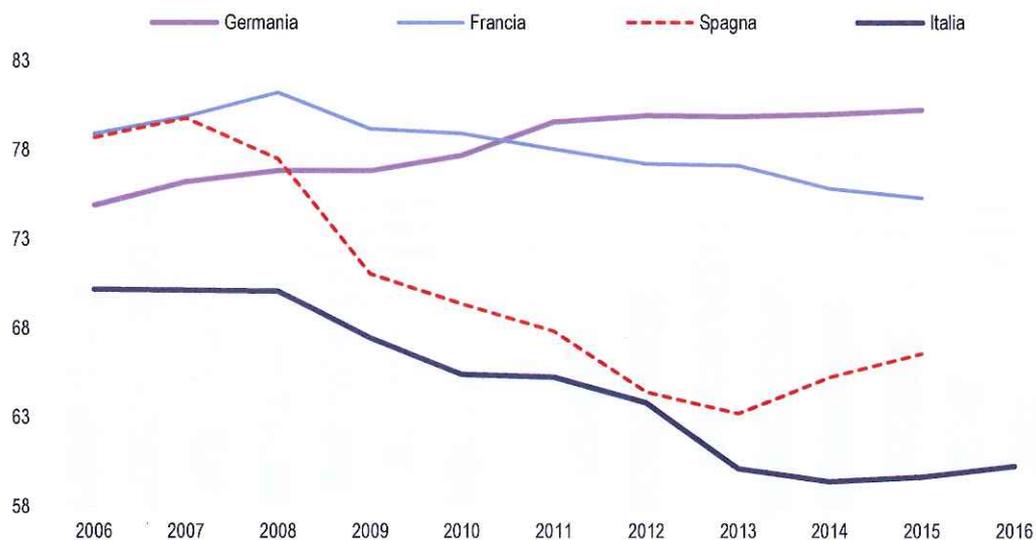
MERCATO DEL LAVORO

Figura 20 - Tassi di occupazione per classe di età nei principali paesi Ue - Anno 2015
(valori per 100 persone nella stessa classe di età)



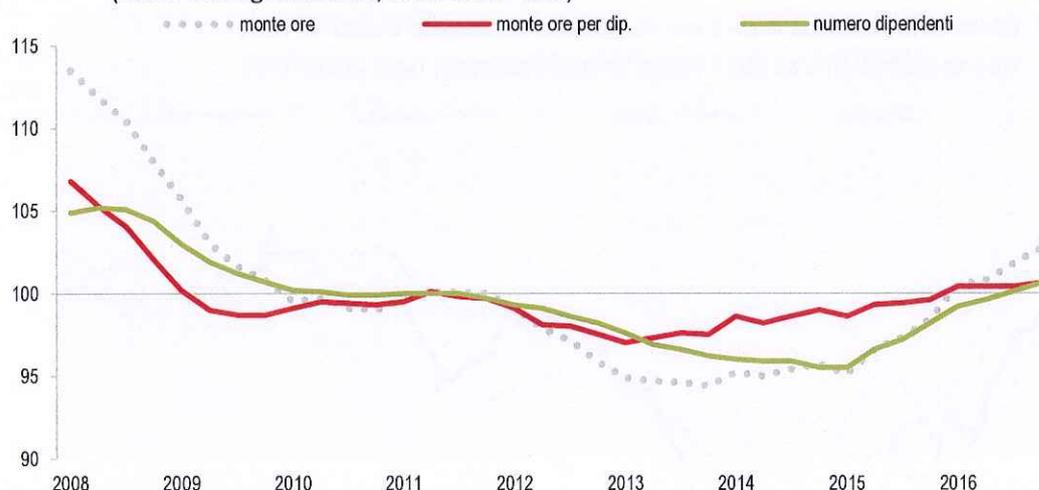
Fonte: Eurostat, Labour market

Figura 21 - Tassi di occupazione nella classe di età 25-34 anni nei principali paesi Ue - Anni 2006 - 2015 (2016 per l'Italia)
(valori percentuali)



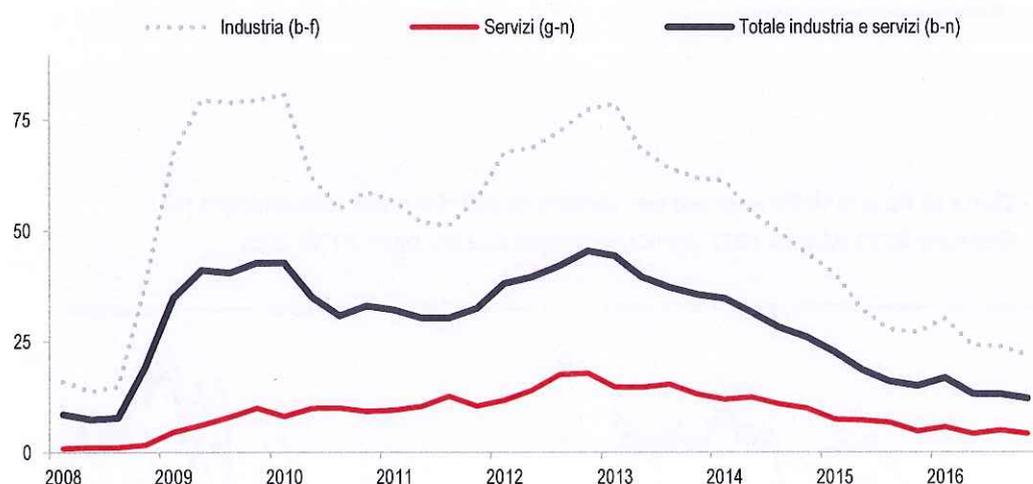
Fonte: Eurostat, Labour market

Figura 22 - Monte ore lavorate nelle imprese con più di 10 dipendenti - T1:2008-T4:2016
 (indici destagionalizzati, base 2010=100)



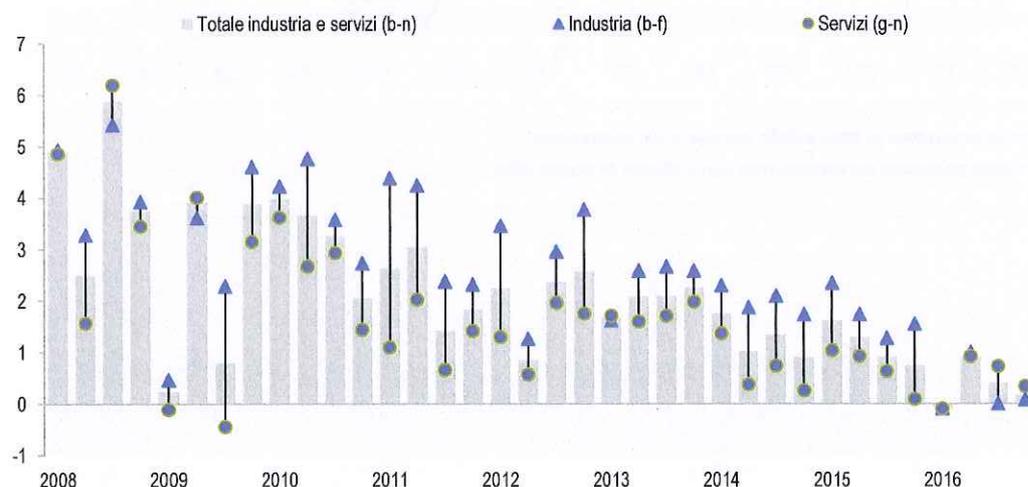
Fonte: Istat, Rilevazioni Grandi Imprese, Oros e Vela

Figura 23 - Ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni nelle imprese con almeno 10 dipendenti nell'industria e nei servizi - T1:2008-T4:2016 (ore di CIG per 1000 ore lavorate)



Fonte: Istat, Rilevazioni Grandi Imprese, Oros e Vela

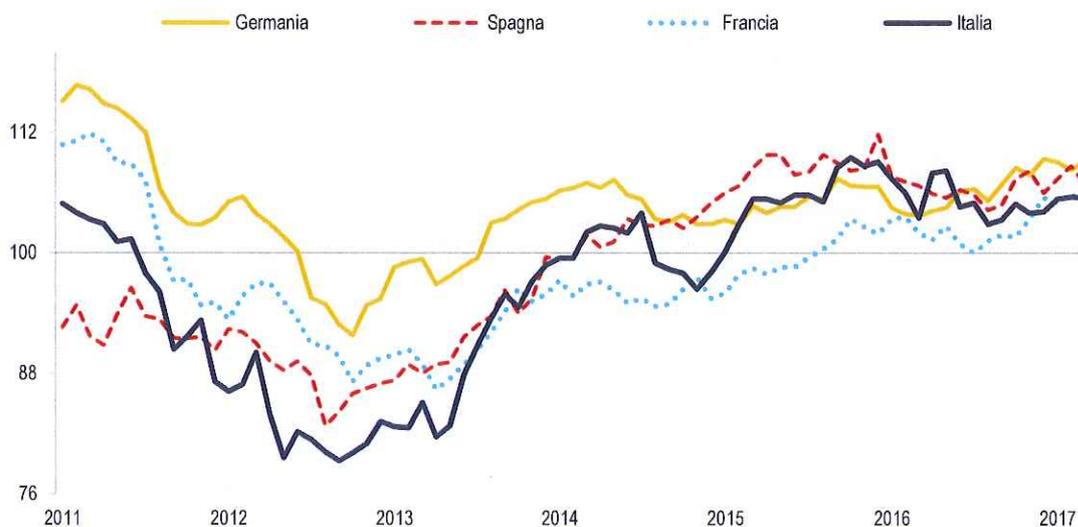
Figura 24 - Retribuzioni di fatto per ULA nelle imprese con dipendenti nell'industria e nei servizi - T1:2008-T4:2016 (indici grezzi, variazioni percentuali sul trimestre corrispondente)



Fonte: Istat, Rilevazioni Grandi Imprese, Oros e Vela

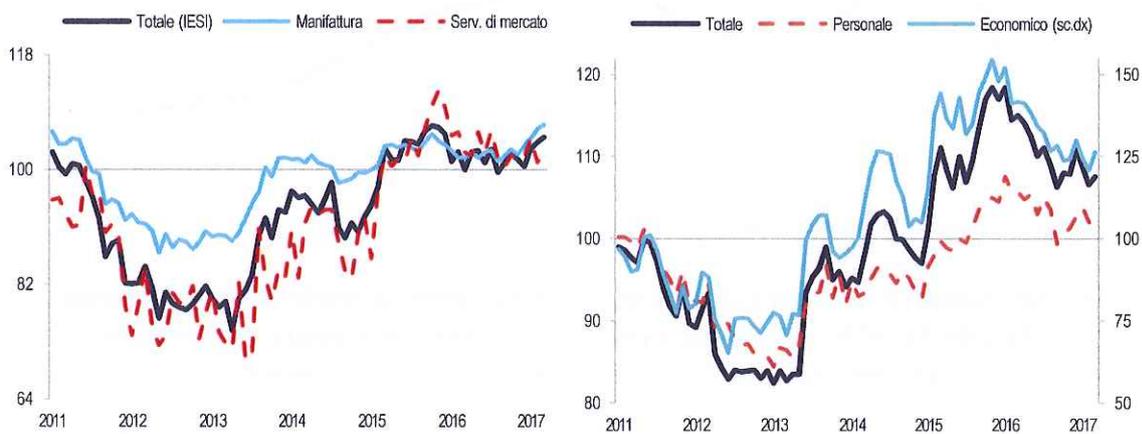
CLIMI DI FIDUCIA

Figura 25 - Clima di fiducia nell'Area Euro - Economic Sentiment Indicator (ESI) - Gennaio 2011-Marzo 2017 (indici destagionalizzati, base 2010=100)



Fonte: Eurostat, Business and consumer surveys

Figura 26 - Clima di fiducia delle imprese per settore di attività e dei consumatori (a) - Gennaio 2011-Marzo 2017 (indici destagionalizzati, base 2010=100)



Fonte: Istat, Indagini sul clima di fiducia delle imprese e dei consumatori
 (a) Il clima di fiducia personale dei consumatori non è affetto da stagionalità

Tavola 3 - Rapporti caratteristici del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche (a) - Anni 2012-2016
 (valori percentuali del Pil)

	2012	2013	2014	2015 (b)	2016 (b)
Entrate totali	47,8	48,1	47,9	47,8	47,1
Entrate correnti	47,5	47,6	47,5	47,4	46,7
Uscite totali	50,8	51,0	50,9	50,5	49,6
Uscite correnti	46,8	47,4	47,2	46,3	46,2
Uscite totali al netto interessi	45,6	46,2	46,3	46,3	45,6
Indebitamento netto	-2,9	-2,9	-3,0	-2,7	-2,4
Saldo primario	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5
Pressione fiscale	43,6	43,6	43,3	43,3	42,9

Fonte: Istat, Conti economici nazionali

(a) Le possibili differenze nelle diverse modalità di calcolo dello stesso "rapporto caratteristico" sono dovute agli arrotondamenti.

(b) Dati provvisori

Tavola 4 - Indicatori trimestrali di finanza pubblica -T4:2015 e T4:2016
 (valori percentuali del Pil, dati grezzi)

	IV trim 2015	IV trim 2016	IV trim 2016 meno IV trim 2015	I-IV trim 2016 meno I-IV trim 2015
	Valori percentuali		Punti percentuali	
Entrate totali	54,8	53,7	-1,1	-0,7
Uscite totali	57,2	56,0	-1,2	-0,9
Uscite totali al netto interessi	53,1	52,0	-1,1	-0,7
Indebitamento netto	-2,3	-2,3	0	0,3
Saldo corrente/PIL	2,5	0,9	-1,6	-0,5
Saldo primario/PIL	1,7	1,7	0	0
Pressione fiscale	50,2	49,6	-0,6	-0,4

Fonte: Istat, Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche

Allegato

“Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall’Istat”

**Audizione dell’Istituto nazionale di statistica: Dott. Roberto Monducci
Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica**

Commissioni congiunte

**5a Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati**

Roma, 19 aprile 2017

Prezzi al consumo

Periodo di riferimento: marzo 2017

Diffuso: 13 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198926>

Conti economici nazionali per settore istituzionale

Periodo di riferimento: anni 2014-2016

Diffuso: 11 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198858>

Produzione industriale

Periodo di riferimento: febbraio 2017

Diffuso: 10 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198831>

Euro-zone economic outlook

Periodo di riferimento: I II e III trimestre 2017

Diffuso: 6 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198750>

Conto trimestrale amministrazioni pubbliche,
reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società

Periodo di riferimento: IV trim. 2016

Diffuso: 4 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198651>

Occupati e disoccupati (mensili)

Periodo di riferimento: febbraio 2017

Diffuso: 3 aprile 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198611>

Fiducia dei consumatori e delle imprese

Periodo di riferimento: marzo 2017

Diffuso: 29 marzo 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198432>

Commercio estero extra Ue

Periodo di riferimento: febbraio 2017

Diffuso: 24 marzo 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/198329>

Il mercato del lavoro

Periodo di riferimento: IV trim. 2016

Diffuso: 10 marzo 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/197786>

Conti economici trimestrali

Periodo di riferimento: IV trim 2016

Diffuso: 3 marzo 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/197450>

PII e indebitamento delle AP

Periodo di riferimento: anni 2014-2016

Diffuso: 1 marzo 2017

<http://www.istat.it/it/archivio/197377>

Conti economici territoriali

Periodo di riferimento: anno 2015

Diffuso: 12 dicembre 2016

<http://www.istat.it/it/archivio/193916>

Marzo 2017

PREZZI AL CONSUMO

Dati definitivi

■ Nel mese di marzo 2017, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), al lordo dei tabacchi, non varia su base mensile e registra un aumento dell'1,4% rispetto a marzo 2016 (da +1,6% di febbraio), confermando la stima preliminare.

■ L'incremento tendenziale dell'indice generale continua ad essere determinato principalmente dai Beni energetici non regolamentati (+11,3%) e dagli Alimentari non lavorati (+6,2%), la cui crescita è in calo rispetto al mese precedente quando era pari a +12,1% per i primi e a +8,8% per i secondi. A sostenere l'inflazione si aggiunge la dinamica dei prezzi dei Servizi relativi ai trasporti (+2,5%, in lieve accelerazione da +2,4% di febbraio).

■ Di conseguenza, l'"inflazione di fondo", al netto degli energetici e degli alimentari freschi, sale di un solo decimo di punto percentuale (+0,7%, da +0,6% del mese precedente), mentre quella al netto dei soli Beni energetici scende a +1,2%, da +1,3% di febbraio.

■ La stabilità su base mensile dell'indice generale è il risultato di variazioni pressoché nulle dei prezzi di buona parte delle tipologie di prodotto. Fanno eccezione i prezzi dei Beni alimentari non lavorati, la cui diminuzione (-2,7%) è compensata dall'aumento dei prezzi dei Servizi relativi ai trasporti (+1,1%).

■ Su base annua la crescita dei prezzi dei beni rallenta (+1,7%, da +2,0% di febbraio), mentre il tasso di crescita dei prezzi dei servizi sale a +1,0%, da +0,9%. Pertanto, a marzo il differenziale inflazionistico negativo tra servizi e beni si ridimensiona portandosi a -0,7 punti percentuali (da -1,1 di febbraio).

■ L'inflazione acquisita per il 2017 è pari a +1,1% per l'indice generale, a +0,3% per la componente di fondo.

■ I prezzi dei beni alimentari, per la cura della casa e della persona diminuiscono dello 0,9% su base mensile e registrano un aumento del 2,3% su base annua (era +3,1% a febbraio).

■ I prezzi dei prodotti ad alta frequenza di acquisto scendono dello 0,4% in termini congiunturali e registrano una crescita su base annua del 2,7%, da +3,2% del mese precedente.

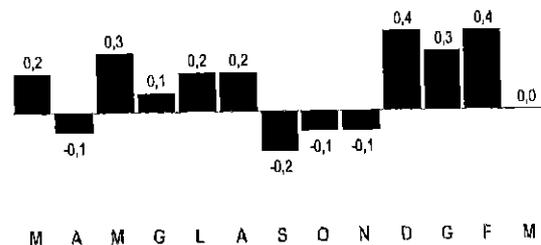
■ L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) aumenta dell'1,9% su base mensile e dell'1,4% su base annua (la stima preliminare era +1,3%), da +1,6% di febbraio.

■ L'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), al netto dei tabacchi, non varia su base mensile e registra un aumento dell'1,4% nei confronti di marzo 2016.

Prossima diffusione: 28 Aprile 2017

INDICE GENERALE NIC

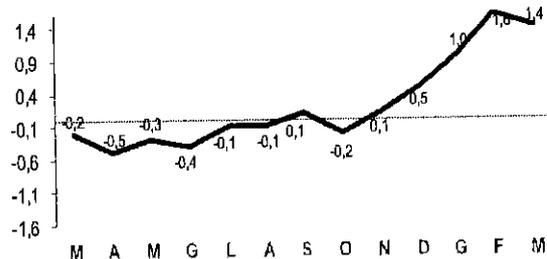
Marzo 2016-marzo 2017, variazioni percentuali congiunturali



congiunturali

INDICE GENERALE NIC

Marzo 2016-marzo 2017, variazioni percentuali tendenziali



tendenziali

INDICI DEI PREZZI AL CONSUMO

Marzo 2017, (base 2015=100)

	INDICI			VARIAZIONI %		
	marzo 2017	mar-17 feb-17	mar-17 mar-16			
Indice nazionale per l'intera collettività NIC	101,0	0,0	1,4			
Indice armonizzato IPCA	101,5	1,9	1,4			
Indice per le famiglie di operai e impiegati FOI (senza tabacchi)	101,0	0,0	1,4			

Anni 2014-2016

CONTI ECONOMICI NAZIONALI PER SETTORE ISTITUZIONALE

■ Si diffondono i conti nazionali per settore istituzionale per gli anni 2014-2016, coerenti con il rilascio dei Conti nazionali del 1 marzo 2017 e il Conto delle Amministrazione pubbliche diffuso il 4 aprile 2017. Oltre alla sequenza dei conti viene fornito per la prima volta il dettaglio per valore aggiunto e redditi da lavoro dipendente per settore istituzionale e per branca di attività economica.

■ Nel 2016, le famiglie hanno aumentato la spesa per consumi (+1,3%) in misura inferiore rispetto alla crescita del reddito disponibile (+1,6%); di conseguenza, la propensione al risparmio delle famiglie sale all'8,6% (+0,2 punti percentuali).

■ Il potere di acquisto delle famiglie registra nel 2016 lo stesso tasso di crescita del reddito nominale (+1,6%) in quanto il deflatore dei consumi privati risulta invariato.

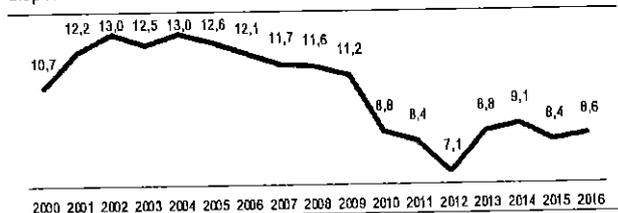
■ Il tasso di profitto delle società non finanziarie nel 2016 sale al 42% (+0,9 punti percentuali sul 2015) e il tasso di investimento cresce al 19,7% (+0,2 punti percentuali).

■ Le società finanziarie registrano una consistente contrazione nominale del valore aggiunto ai prezzi base (-6,4%).

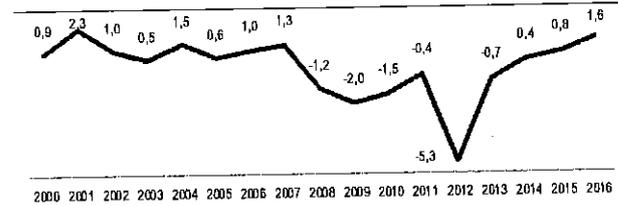
■ Nel 2016 il prelievo fiscale dovuto alle imposte sulla produzione e a quelle correnti e in conto capitale ha inciso sul reddito disponibile delle famiglie per il 16,6%, su quello delle società non finanziarie per il 23,3% e su quello delle società finanziarie per il 20,4%. L'incidenza delle imposte sul reddito disponibile è diminuita per le società finanziarie e non finanziarie, mentre è lievemente aumentata per le famiglie.

■ Le società non finanziarie registrano un miglioramento dell'accREDITAMENTO di 21,3 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, mentre per le famiglie risulta un peggioramento di 4 miliardi. L'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche si riduce di 3,4 miliardi di euro, con un saldo che risulta pari a -40,8 miliardi di euro.

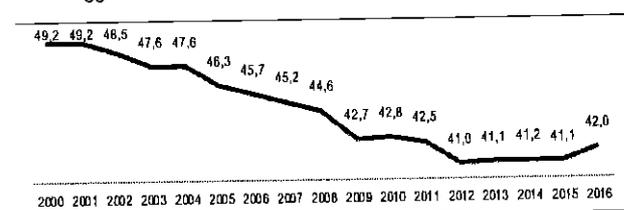
PROPENSIONE AL RISPARMIO DELLE FAMIGLIE CONSUMATRICI. Anni 2000-2016, incidenza percentuale sul reddito disponibile



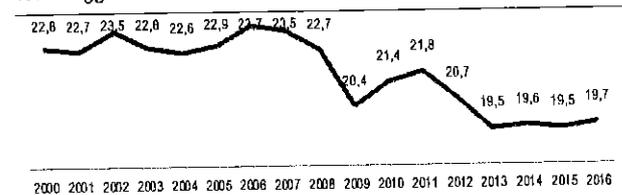
ANDAMENTO DEL POTERE DI ACQUISTO DELLE FAMIGLIE Anni 2000-2016, variazioni percentuali, valori concatenati



QUOTA DI PROFITTO DELLE SOCIETÀ NON FINANZIARIE Anni 2000-2016, incidenza percentuale del risultato di gestione sul valore aggiunto



TASSO DI INVESTIMENTO DELLE SOCIETÀ NON FINANZIARIE Anni 2000-2016, incidenza percentuale degli investimenti fissi lordi sul valore aggiunto



febbraio 2017

PRODUZIONE INDUSTRIALE

■ A febbraio 2017 l'indice destagionalizzato della produzione industriale è aumentato dell'1,0% rispetto a gennaio. Nella media del trimestre dicembre 2016-febbraio 2017 la produzione è aumentata dello 0,7% rispetto al trimestre precedente.

■ Corretto per gli effetti di calendario, a febbraio 2017 l'indice è aumentato in termini tendenziali dell'1,9% (i giorni lavorativi sono stati 20 contro i 21 di febbraio 2016). Nella media dei primi due mesi dell'anno la produzione è aumentata dello 0,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

■ L'indice destagionalizzato presenta variazioni congiunturali positive nei raggruppamenti dei beni strumentali (+2,9%) e dei beni intermedi (+2,2%); diminuiscono invece l'energia (-6,2%) e, in misura più lieve, i beni di consumo (-0,2%).

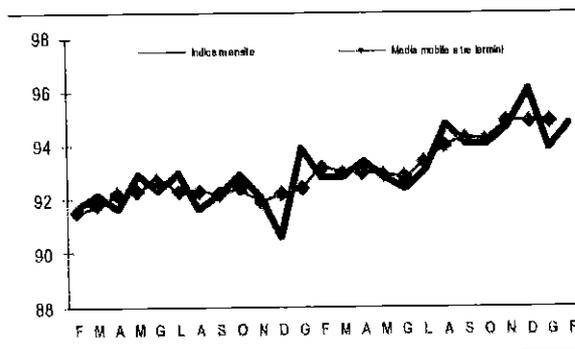
■ In termini tendenziali gli indici corretti per gli effetti di calendario registrano, a febbraio 2017, un significativo aumento nel comparto dell'energia (+7,0%) e, in misura più limitata, nel comparto dei beni intermedi (+2,4%); diminuzioni segnano invece i beni strumentali (-1,5%) e i beni di consumo (-1,1%).

■ Per quanto riguarda i settori di attività economica, a febbraio 2017 i comparti che registrano la maggiore crescita tendenziale sono quelli della fornitura di energia elettrica, gas, vapore ed aria (+10,9%), della fabbricazione di coke e prodotti petroliferi raffinati (+4,5%) e della attività estrattiva (+4,0%). Le diminuzioni maggiori si registrano nei settori della produzione di prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (-5,8%), della fabbricazione di computer, prodotti di elettronica e ottica, apparecchi elettromedicali, apparecchi di misurazione e orologi (-5,4%) e delle industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori (-5,0%).

Prossima diffusione: 10 maggio 2017

PRODUZIONE INDUSTRIALE

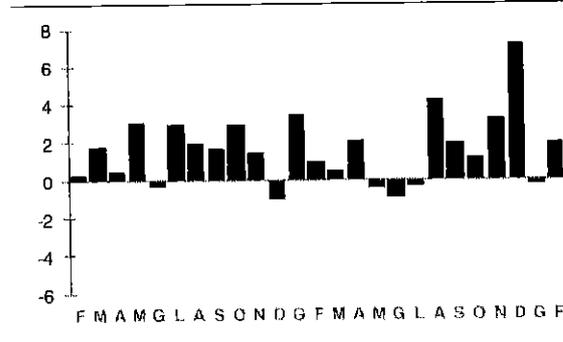
Febbraio 2015-febbraio 2017, indice destagionalizzato e media mobile a tre termini



congiunturali

PRODUZIONE INDUSTRIALE

Febbraio 2015-febbraio 2017, variazioni percentuali sullo stesso mese dell'anno precedente, dati corretti per gli effetti di calendario



tendenziali

Con la diffusione dei dati relativi a febbraio si opera la consueta revisione retrospettiva degli indici per i tre anni precedenti (si veda la Nota metodologica allegata a questo comunicato).

PROSPETTO 1. PRODUZIONE INDUSTRIALE

Febbraio 2017(a), indici e variazioni percentuali (base 2010=100)

INDICE	Variazioni congiunturali		Variazioni tendenziali	
	Feb 17	Dic 16-Feb 17	Feb 17	Gen-Feb 17
	Gen 17	Set 16-Nov 16	Feb 16	Gen-Feb 16
Dati destagionalizzati	94,8	+1,0	+0,7	-
Dati corretti per gli effetti di calendario	95,6	-	-	+1,9
Dati grezzi	94,4	-	-	+1,7

(a) I dati di febbraio sono provvisori; il prospetto 5 riporta i dati rettificati relativi a gennaio. Le serie complete degli indici, riviste dal gennaio 2014, sono disponibili nella banca dati I.Stat all'indirizzo <http://dati.istat.it/?lang=it>.

6 aprile 2017

Solide prospettive di crescita

Negli ultimi mesi gli indicatori economici della zona euro hanno mostrato segnali positivi suggerendo un proseguimento della fase di recupero. Nel corso del 2017 l'economia della zona euro è prevista crescere ad un ritmo simile a quello registrato alla fine del 2016 (+0,4% in T1, +0,5% in T2 e +0,4% in T3). Le principali determinanti dell'espansione dovrebbero essere il consumo privato, favorito dall'aumento del reddito disponibile e dalle favorevoli condizioni del mercato del lavoro, e gli investimenti guidati dal miglioramento delle aspettative sulle prospettive dell'economia. Anche gli investimenti in costruzioni sono previsti accelerare. L'atteso miglioramento dell'economia internazionale potrebbe costituire un ulteriore impulso alla crescita.

Il quadro internazionale

Negli ultimi mesi le prospettive per l'attività economica sono migliorate nonostante le incertezze politiche e la ripresa dell'inflazione. Il commercio mondiale è risultato più vivace, sostenuto in particolare dalle importazioni cinesi. Nei principali paesi, le indagini sulle imprese indicano un miglioramento delle prospettive a breve termine. Inoltre la politica fiscale americana è attesa assumere un orientamento positivo.

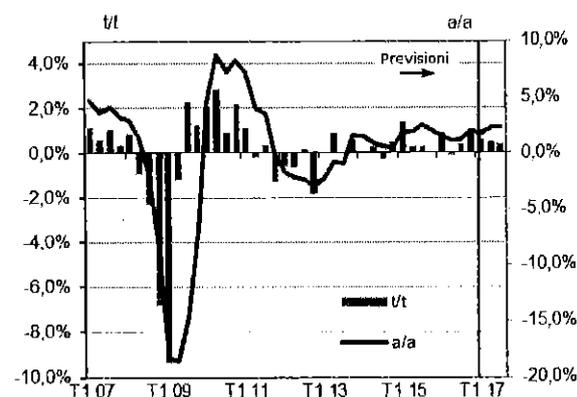
Consolidamento della crescita nella zona euro

Nell'industria manifatturiera, i giudizi degli imprenditori sugli ordini migliorano, in particolare, su quelli esteri. A gennaio 2017 la produzione industriale destagionalizzata dell'area euro è aumentata dello 0,9% rispetto al mese precedente, sostenuta dalla crescita dei beni strumentali (+2,8%). La produzione industriale è prevista crescere con ritmo sostenuto ma in lieve decelerazione durante l'orizzonte di previsione (+0,6% in T1, +0,5% in T2 e +0,4% in T3).

La crescita del PIL in T4 2016 è stata trainata dalla domanda interna con il contributo positivo sia della spesa per consumi finali delle famiglie sia degli investimenti fissi lordi. Nonostante la ripresa dell'inflazione, che erode il potere di acquisto delle famiglie, nel corso del 2017 si prevede una crescita dei consumi privati sugli stessi ritmi dell'ultimo trimestre del 2016 (+0,4%). L'andamento dei consumi risulterebbe caratterizzato dagli attesi aumenti retributivi, dal costante aumento dell'occupazione e da una lieve diminuzione della propensione al risparmio. A marzo la fiducia dei consumatori è inoltre aumentata significativamente compensando il calo registrato nel mese di febbraio. Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi la previsione riflette un rallentamento degli investimenti in costruzioni nel primo trimestre 2017, come mostrato dal forte calo dell'attività edilizia registrato nel mese di gennaio per effetto di un inverno eccezionalmente freddo. Tuttavia il livello elevato del clima di fiducia delle imprese e la tendenza al rialzo dei permessi di costruzione, indicano un recupero degli investimenti in costruzioni già nel secondo trimestre 2017.

FIGURA 1 | Indice della produzione industriale Eurozona

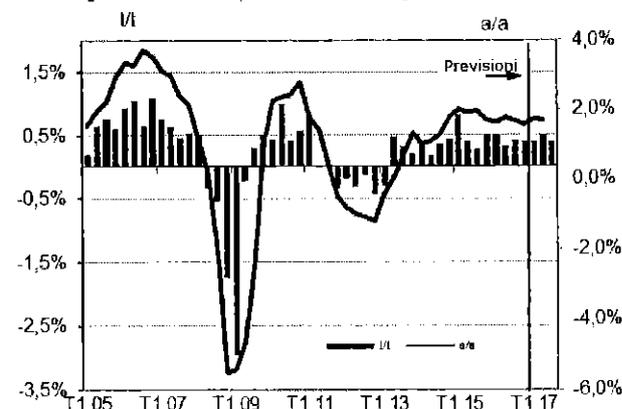
Dati destagionalizzati e corretti per diverso numero di giornate lavorative



Fonte: Eurostat e previsioni Ifo-Insee-Istat

FIGURA 2 | Crescita del PIL Eurozona

Dati destagionalizzati e corretti per diverso numero di giornate lavorative



Fonte: Eurostat e previsioni Ifo-Insee-Istat

L'aumento nella capacità del tasso di utilizzo suggerisce una maggiore propensione ad investire per le imprese. Gli investimenti sono previsti beneficiare dell'atteso aumento della domanda estera e delle favorevoli condizioni di finanziamento. Nel complesso, si prevede un consolidamento degli investimenti aggregati nel 2017. Gli investimenti sono previsti rallentare leggermente nel primo trimestre 2017 (+0,5%), per poi aumentare in T2 (+0,7%) e in T3 (+0,6%). Nel complesso, l'economia della zona euro dovrebbe continuare a crescere ad un ritmo stabile nel periodo di previsione. Il Pil dovrebbe aumentare di +0,4% in T1, +0,5% in T2 e +0,4% in T3.

Aumento dell'inflazione

L'aumento dei prezzi al consumo ha accelerato nel primo trimestre 2017 principalmente a causa dell'incremento dei prezzi dell'energia e dei beni alimentari non lavorati. Tuttavia a marzo, secondo la stima preliminare dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), la crescita dei prezzi ha rallentato rispetto a febbraio (rispettivamente +1,5% e +2,0%). Nell'orizzonte di previsione, l'aumento dell'inflazione manterrebbe un ritmo stabile: +1,8% sia in T1 e T2 e +1,7% in T3. Le previsioni per l'inflazione si basano sull'ipotesi che il prezzo del petrolio Brent si attesti a \$52 per barile e che il tasso di cambio USD/Euro oscilli attorno a 1,08. L'inflazione core dovrebbe aumentare moderatamente lungo l'orizzonte di previsione in linea con una diminuzione dell'output gap della zona euro e degli aumenti salariali previsti in Spagna e in Germania.

Rischi

L'incertezza rimane elevata in particolare per quanto riguarda il futuro delle relazioni tra il Regno Unito e l'Unione europea e gli esiti delle elezioni politiche in Francia e Germania. Un ulteriore rischio al ribasso è costituito da un aumento più sostenuto dell'inflazione che comprimerebbe il reddito disponibile delle famiglie e la loro spesa.

TABELLA 1 | Previsioni

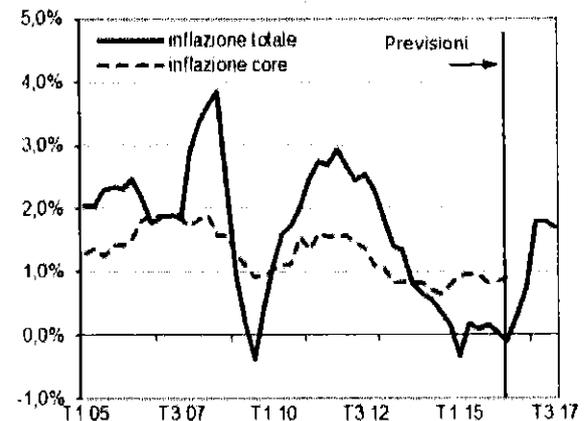
Var %, dati destagionalizzati e corretti per numero di giornate lavorative

	T1 2017		T2 2017		T3 2017		2017
	t/t	a/a	t/t	a/a	t/t	a/a	Acquisito
IPI	0.6	1.8	0.5	2.4	0.4	2.4	2.0
PIL	0.4	1.6	0.5	1.7	0.4	1.7	1.6
Consumi	0.4	1.5	0.4	1.6	0.4	1.7	1.5
Investimenti	0.5	1.6	0.7	1.1	0.6	2.4	1.7
Inflazione		1.8		1.8		1.7	1.6

Fonte: Eurostat e previsioni Ifo-Insee-Istat

FIGURA 3 | Indice armonizzato dei prezzi al consumo: Eurozona

(a/a)



Fonte: Eurostat e previsioni Ifo-Insee-Istat

Nota metodologica

Questa pubblicazione viene elaborata congiuntamente dall'Istituto di studi e previsione economica tedesco Ifo, dall'Istituto francese Insee e dall'Istituto nazionale di statistica italiano Istat. Le previsioni sono basate su stime di consenso costruite con basi metodologiche comuni ai tre istituti. I modelli di serie storiche usano indicatori ausiliari presi dalle inchieste rilevate dai singoli istituti, Eurostat e la Commissione Europea.

Le previsioni, diffuse a cadenza trimestrale, si riferiscono ai tre trimestri successivi all'ultimo diffuso da Eurostat. Il set di indicatori rilasciati comprende la produzione industriale, il PIL, i consumi delle famiglie, gli investimenti fissi lordi e il tasso di inflazione per la zona dell'euro. L'uscita della pubblicazione coincide con la terza uscita dei conti nazionali trimestrali diffusi da Eurostat.

Diagnosi più approfondite per ciascun paese coinvolto (Germania, Francia, Italia) possono essere richieste a:

- Ifo Konjunkturprognose, Ifo
- Conjoncture in France, Insee
- Istat

Nikolay Hristov +49 (0) 89 92 24 1225
Jean-Ciprien Héam +33 (0) 1 41 17 57 57 (ufficio stampa)
Roberto Iannaccone +39 06 46 73 73 02

IV trimestre 2016

CONTO TRIMESTRALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, REDDITO E RISPARMIO DELLE FAMIGLIE E PROFITTI DELLE SOCIETÀ

■ I Conti delle Amministrazioni pubbliche (AP), delle Famiglie e delle Società, sono elaborati in milioni di euro a prezzi correnti e sono parte dei Conti trimestrali dei settori istituzionali. I dati relativi alle AP sono commentati in forma grezza, mentre quelli relativi alle Famiglie e alle Società in forma destagionalizzata.

■ Il conto trimestrale delle AP è coerente con la versione del conto annuale trasmessa a Eurostat il 31 marzo, nell'ambito della notifica in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi*. Tale versione (presentata nel Prospetto 3), include limitate revisioni rispetto ai dati diffusi lo scorso 1 marzo, dovute all'acquisizione di nuove informazioni resi disponibili dopo la chiusura della prima stima.

■ Nel quarto trimestre del 2016 l'indebitamento netto delle AP in rapporto al Pil è stato pari al 2,3%, stabile rispetto allo stesso trimestre del 2015.

■ In termini di incidenza sul Pil il saldo primario delle AP (indebitamento al netto degli interessi passivi) è risultato invariato a +1,7%; l'attivo del saldo corrente si è fortemente ridotto, scendendo a +0,9% dal +2,5% di un anno prima.

■ La pressione fiscale è diminuita di 0,6 punti percentuali rispetto allo stesso trimestre del 2015, scendendo al 49,6%.

■ Il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è diminuito nel quarto trimestre del 2016 dello 0,6% rispetto al trimestre precedente, mentre i consumi sono cresciuti dello 0,5%. Di conseguenza, la propensione al risparmio delle famiglie consumatrici è diminuita di 1,0 punti percentuali rispetto al trimestre precedente, scendendo all'8,0%.

■ A fronte di un aumento dello 0,2% del deflatore implicito dei consumi delle famiglie, il potere d'acquisto delle famiglie consumatrici è diminuito dello 0,9% rispetto al trimestre precedente.

■ La quota di profitto delle società non finanziarie, pari al 42,4%, è aumentata di 0,3 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. Il tasso di investimento è aumentato di 0,6 punti percentuali portandosi al 20,5%.

Prossima diffusione: 30 giugno 2017

FIGURA 1. SALDI DI FINANZA PUBBLICA IN RAPPORTO AL PIL. Valori percentuali, Dati grezzi

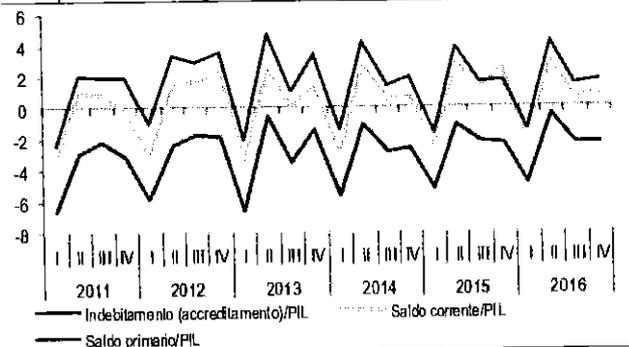


FIGURA 2. PROPENSIONE AL RISPARMIO DELLE FAMIGLIE CONSUMATRICI E VARIAZIONE CONGIUNTURALE DELLE SUE COMPONENTI. Valori percentuali, dati destagionalizzati

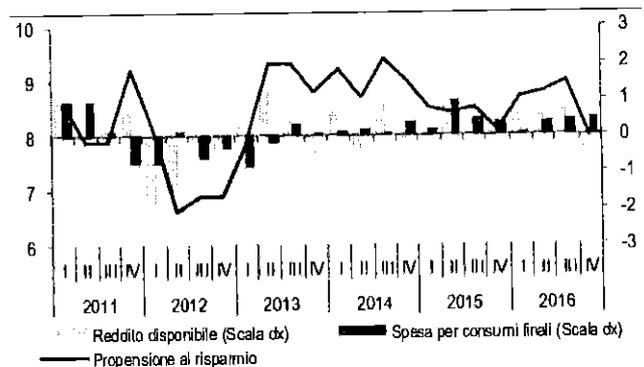
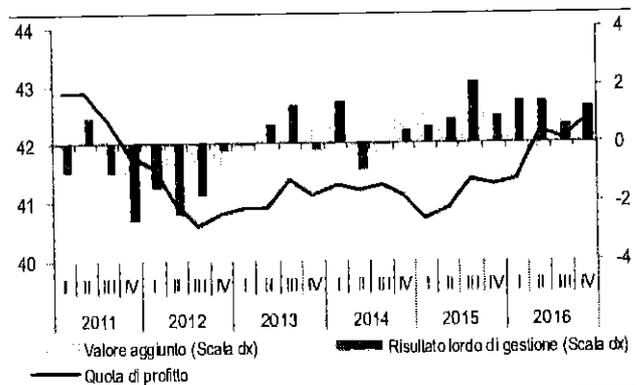


FIGURA 3. QUOTA DI PROFITTO DELLE SOCIETÀ NON FINANZIARIE E VARIAZIONE CONGIUNTURALE DELLE SUE COMPONENTI. Valori percentuali, dati destagionalizzati



Febbraio 2017

OCCUPATI E DISOCCUPATI

Dati provvisori

■ A febbraio 2017 la stima degli occupati è stabile rispetto a gennaio, mantenendosi su livelli prossimi a quelli dei quattro mesi precedenti. Nell'ultimo mese cresce il numero di donne occupate e cala quello degli uomini. L'occupazione aumenta tra gli ultracinquantenni e diminuisce nelle restanti classi di età. Sale il numero di lavoratori a termine, mentre calano i lavoratori a tempo indeterminato e restano stabili gli indipendenti. Il tasso di occupazione è stabile al 57,5%.

■ Nel periodo dicembre-febbraio si registra una lieve crescita degli occupati rispetto al trimestre precedente (+0,1%, pari a +14 mila), determinata dall'aumento dei dipendenti a termine. L'aumento riguarda le donne ed è particolarmente accentuato tra gli ultracinquantenni.

■ La stima delle persone in cerca di occupazione a febbraio registra un forte calo su base mensile (-2,7%, pari a -83 mila). Il calo interessa uomini e donne ed è più accentuato tra i 15-24enni e gli over 50. Il tasso di disoccupazione scende all'11,5% (-0,3 punti percentuali), quello giovanile cala di 1,7 punti, attestandosi al 35,2%.

■ La stima degli inattivi tra i 15 e i 64 anni nell'ultimo mese è in crescita (+0,4%, pari a +51 mila). L'aumento si concentra tra gli uomini, mentre calano leggermente le donne e coinvolge tutte le classi di età ad eccezione degli ultracinquantenni. Il tasso di inattività è pari al 34,8%, in aumento di 0,1 punti percentuali su gennaio.

■ Nel periodo dicembre-febbraio alla lieve crescita di occupati si accompagna un deciso calo dei disoccupati (-2,0%, pari a -61 mila) e un aumento degli inattivi (+0,2%, pari a +27 mila).

■ Su base annua, a febbraio si conferma la tendenza all'aumento del numero di occupati (+1,3%, pari a +294 mila). La crescita riguarda sia i lavoratori dipendenti (+280 mila, di cui +178 mila a termine e +102 mila permanenti) sia in misura più contenuta gli indipendenti (+14 mila). Aumenta il numero di occupati per entrambe le componenti di genere; la crescita è particolarmente accentuata tra gli ultracinquantenni (+402 mila) e in misura più contenuta tra i giovani 15-24enni (+15 mila). Nello stesso periodo calano sia i disoccupati (-0,6%, pari a -18 mila) sia gli inattivi (-2,7%, pari a -380 mila).

■ Al netto dell'effetto della componente demografica, su base annua, cresce l'incidenza degli occupati sulla popolazione in tutte le classi di età e si conferma il ruolo predominante degli ultracinquantenni nello spiegare la crescita occupazionale, anche per effetto dell'aumento dell'età pensionabile.

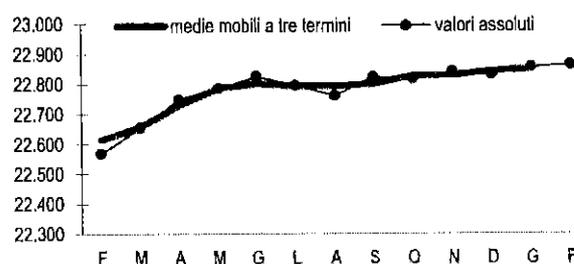
Nella nota metodologica sono riportati gli intervalli di confidenza dei principali indicatori non destagionalizzati.

Prossima diffusione: 2 maggio 2017

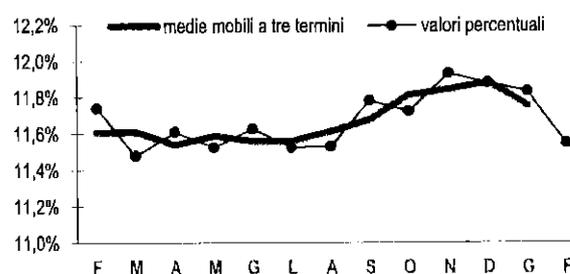
TASSI DI OCCUPAZIONE, DISOCCUPAZIONE E INATTIVITÀ. Febbraio 2017, dati destagionalizzati

	Valori percentuali	Variazioni congiunturali (punti percentuali)	
		Feb17 Gen17	Dic16-Feb17 Set-Nov16
Tasso occupazione 15-64 anni	57,5	0,0	0,1
Tasso disoccupazione	11,5	-0,3	-0,2
Tasso disoccupazione 15-24 anni	35,2	-1,7	-1,9
Tasso inattività 15-64 anni	34,8	0,1	0,1

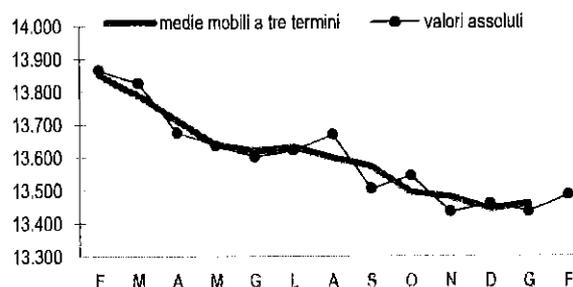
OCCUPATI. Febbraio 2016 - febbraio 2017, dati destagionalizzati, valori assoluti in migliaia di unità



TASSO DI DISOCCUPAZIONE. Febbraio 2016 - febbraio 2017, dati destagionalizzati, valori percentuali



INATTIVI 15-64 ANNI. Febbraio 2016 - febbraio 2017, dati destagionalizzati, valori assoluti in migliaia di unità



Marzo 2017

FIDUCIA DEI CONSUMATORI E DELLE IMPRESE

■ A marzo 2017 l'indice del clima di fiducia dei consumatori aumenta da 106,6 a 107,6 rimanendo sul livello medio del periodo gennaio-febbraio 2017; anche l'indice composito del clima di fiducia delle imprese¹ registra un incremento (da 104,3 a 105,1), raggiungendo il livello più elevato da gennaio 2016.

■ L'aumento dell'indice di fiducia dei consumatori è dovuto essenzialmente al miglioramento del clima economico (da 120,8 a 126,4) e di quello futuro (da 109,9 a 111,6); invece, il clima personale e quello corrente scendono, rispettivamente, da 102,1 a 101,0 e da 104,7 a 104,5.

■ I giudizi e le aspettative dei consumatori riguardo la situazione economica del Paese migliorano (il saldo passa da -50 a -60 e da -37 a -29, rispettivamente); aumenta il saldo sia dei giudizi (da -16 a -7) sia delle aspettative (da -17 a -11) sui prezzi al consumo. Infine, diminuiscono le aspettative sulla disoccupazione (da 28 a 24 il relativo saldo).

■ Con riferimento alle imprese, nel mese di marzo si registra un diffuso miglioramento della fiducia: nel settore manifatturiero l'indice aumenta da 106,4 a 107,1, nei servizi sale da 105,5 a 106,5 e nel commercio al dettaglio passa da 108,4 a 108,7; in controtendenza solo il settore delle costruzioni, dove l'indice di fiducia registra un lieve calo passando da 123,9 a 123,3.

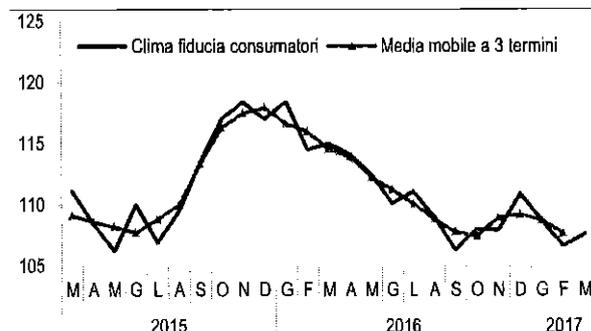
■ Per quanto riguarda le componenti dei climi di fiducia, nel comparto manifatturiero si evidenzia un miglioramento dei giudizi sugli ordini (il saldo passa da -6 a -5), in atto da quattro mesi consecutivi; si registra altresì un aumento delle attese sulla produzione il cui saldo si attesta sul valore più elevato da novembre 2015 (il saldo passa da 13 a 14); il saldo dei giudizi sulle scorte rimane stabile a quota 4. Nel settore delle costruzioni, i giudizi sugli ordini migliorano (da -32 a -30 il relativo saldo) mentre le aspettative sull'occupazione sono in diminuzione (da -4 a -7 il saldo).

■ Nei servizi, i giudizi sul livello degli ordini sono in miglioramento (il saldo passa da 14 a 15) confermando una tendenza in atto dal mese di gennaio 2017 mentre le relative attese rimangono stabili (il saldo rimane a quota 2 per il terzo mese consecutivo); le aspettative sull'andamento dell'economia mostrano segnali di miglioramento (da 0 a 1 il saldo). Nel commercio al

dettaglio migliorano i giudizi sulle vendite correnti per il secondo mese consecutivo (il saldo passa da 12 a 13) mentre le attese sulle vendite future sono in diminuzione con il saldo che si attesta leggermente al di sotto del livello medio del periodo novembre 2016-febbraio 2017 (da 33 a 27 il saldo); il saldo dei giudizi sulle scorte di magazzino diminuisce da 12 a 6, raggiungendo il valore più basso da giugno 2016.

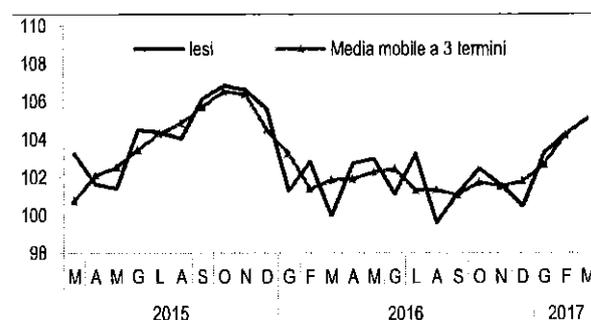
CLIMA DI FIDUCIA DEI CONSUMATORI

Marzo 2015- marzo 2017, indici destagionalizzati base 2010=100



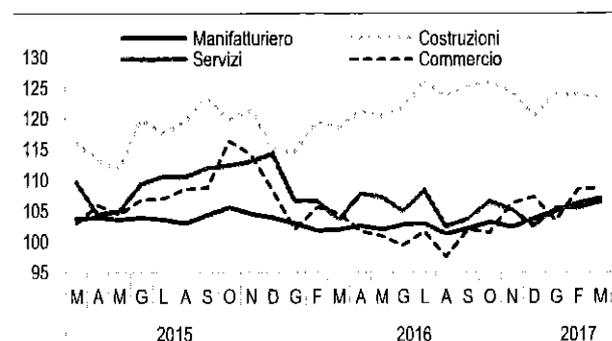
CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE ITALIANE (IESI)

Marzo 2015- marzo 2017, indici destagionalizzati base 2010=100



CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE PER SETTORE DI ATTIVITA' ECONOMICA

Marzo 2015- marzo 2017, indici destagionalizzati base 2010=100



¹ Per una corretta interpretazione dell'andamento dell'indice composito (iesi) rispetto alle dinamiche settoriali si rimanda alla nota metodologica.

Febbraio 2017

COMMERCIO ESTERO EXTRA UE

■ A febbraio 2017, rispetto al mese precedente, entrambi i flussi commerciali sono in contrazione, con una diminuzione più marcata per le esportazioni (-4,7%) che per le importazioni (-0,4%).

■ La flessione congiunturale delle vendite verso i paesi extra Ue è estesa a tutti i raggruppamenti principali di industrie, a esclusione dei beni di consumo durevoli (+5,1%). L'energia (-17,0%) registra una contrazione molto più marcata della media, così come i beni strumentali (-9,0%) il cui calo risente di importanti vendite di mezzi di navigazione marittima nel mese precedente.

■ Dal lato dell'import, il calo congiunturale è il risultato di una flessione dell'energia (-2,6%) e, in misura minore, dei beni di consumo non durevoli (-1,1%) e dei beni strumentali (-0,9%). Al netto della componente energetica si rileva una crescita delle importazioni (+0,4%) che interessa i beni di consumo durevoli (+6,2%) e quelli intermedi (+2,0%).

■ Nell'ultimo trimestre, la dinamica congiunturale dell'export verso i paesi extra Ue risulta comunque ampiamente positiva (+4,9%) ed estesa a tutti i raggruppamenti principali di industrie. L'aumento delle vendite di energia sui mercati extra Ue è molto marcato (+35,1%).

■ Nello stesso periodo si rileva una sostenuta espansione delle importazioni (+10,4%) particolarmente ampia per l'energia (+29,8%).

■ A febbraio 2017 le esportazioni sono in aumento su base annua (+3,6%, che si amplia a +5,7% eliminando l'effetto prodotto dal diverso numero di giorni lavorativi). La crescita è ascrivibile per oltre la metà all'energia (+74,8%) e, in misura minore, ai beni di consumo non durevoli (+6,1%) e ai beni strumentali (+0,9%).

■ Le importazioni registrano una più sostenuta crescita tendenziale (+11,9%), determinata in gran parte dall'energia (+65,4%). Gli acquisti di beni di consumo non durevoli (-2,0%) e di beni intermedi (-0,4%) sono in calo.

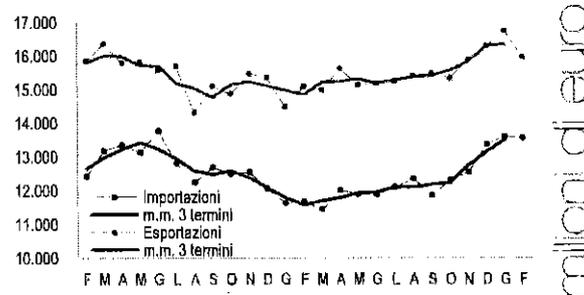
■ Il surplus commerciale (+1.717 milioni) è inferiore a quello dello stesso mese del 2016 (+2.607 milioni). Il surplus nell'interscambio di prodotti non energetici (+4.488 milioni) è invece in lieve aumento rispetto a febbraio 2016 (+4.303 milioni).

■ A febbraio 2017, rispetto allo stesso mese del 2016, le vendite di beni verso Cina (+31,6%), Russia (+25,6%), paesi MERCOSUR (+9,2%) e paesi ASEAN (+6,4%) aumentano in misura marcata. Gli Stati Uniti (+3,7%) conseguono invece un incremento più contenuto. Paesi OPEC (-20,6%) e Turchia (-9,3%) sono in forte flessione.

■ Le importazioni dai paesi OPEC (+54,9%) India (+38,5%), Russia (+33,2%) e Turchia (+19,3%) conseguono una crescita più sostenuta della media. In misura minore aumentano anche gli acquisti da paesi ASEAN (+10,7%), Svizzera (+5,8%) e paesi MERCOSUR (+1,9%). Infine, Stati Uniti (-3,9%) e Cina (-0,8%) registrano una flessione.

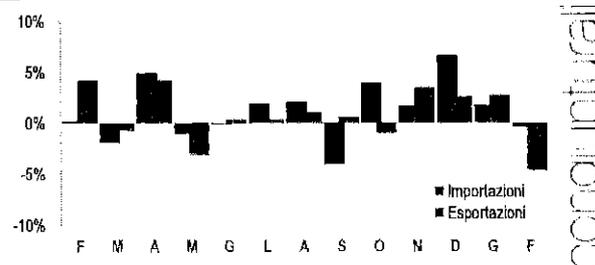
FLUSSI COMMERCIALI CON I PAESI EXTRA UE

Febbraio 2015-Febbraio 2017, dati destagionalizzati, milioni di euro



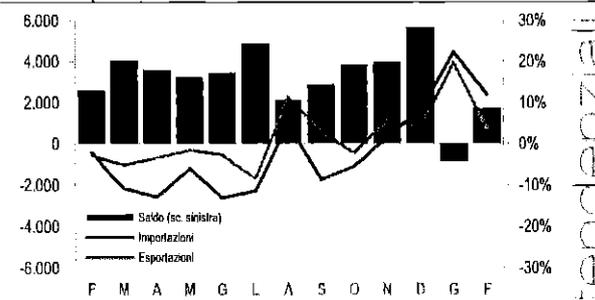
FLUSSI COMMERCIALI CON I PAESI EXTRA UE

Febbraio 2016-Febbraio 2017, dati destagionalizzati, variazioni percentuali congiunturali



FLUSSI COMMERCIALI CON I PAESI EXTRA UE

Febbraio 2016-Febbraio 2017, dati grezzi, variazioni percentuali tendenziali e valori in milioni di euro





flash

10 marzo 2017

<http://www.istat.it>

Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673.3102



Ufficio stampa
tel. +39 06 4673.2243-44
ufficiostampa@istat.it

IV trimestre 2016

IL MERCATO DEL LAVORO

una lettura integrata

In questo comunicato, oltre ai dati sull'offerta di lavoro del quarto trimestre, si diffondono anche quelli riferiti alla media annua 2016, sia totale sia a livello provinciale e di grandi comuni. Nel complesso, l'ultimo anno si caratterizza per un nuovo e più sostenuto aumento dell'occupazione – sia nei valori assoluti sia nel corrispondente tasso – che coinvolge anche i giovani di 15-34 anni. Le tendenze all'aumento hanno tuttavia mostrato un significativo indebolimento nella seconda metà dell'anno, caratterizzato da una sostanziale stabilità dell'occupazione complessiva, seppure in un quadro di andamenti differenziati delle diverse tipologie. Un elemento rilevante nel 2016 è costituito dalla diminuzione degli inattivi di circa 410 mila unità.

Gli ultimi tre mesi dello scorso anno hanno visto l'economia italiana registrare un aumento congiunturale del Pil dello 0,2%, e una crescita tendenziale dell'1%. La moderata espansione dell'attività economica è associata a una più accentuata dinamica positiva dell'input di lavoro, con un aumento delle ore complessivamente lavorate dello 0,4% sul trimestre precedente e dell'1,6% su base annua.

Se l'input di lavoro mantiene nel quarto trimestre 2016 un ritmo di crescita superiore a quello dell'output di beni e servizi, dal lato dell'offerta di lavoro, dopo la stabilità del trimestre precedente, l'occupazione mostra un andamento congiunturale solo lievemente positivo (+32 mila, 0,1%), a sintesi della ripresa del lavoro indipendente (+28 mila, 0,5%), dell'ulteriore aumento dei dipendenti a termine (+22 mila, 0,9%) e del lieve calo dei dipendenti a tempo indeterminato (-17 mila, -0,1%). Il tasso di occupazione cresce di 0,1 punti rispetto al trimestre precedente. Le tendenze più recenti misurate dai dati mensili di gennaio 2017 mostrano, al netto della stagionalità, un lieve aumento degli occupati concentrato tra gli indipendenti a fronte della stabilità dei dipendenti.

Nell'arco di un anno, tra il quarto trimestre 2016 e lo stesso periodo del 2015, si registra una crescita di 252 mila occupati (+1,1%) che riguarda soltanto i dipendenti, sia a termine sia a tempo indeterminato, a fronte della stabilità degli indipendenti. L'incremento, in termini assoluti, è più consistente per gli occupati a tempo pieno e il tempo parziale cresce quasi esclusivamente nella componente volontaria. Nel complesso, l'occupazione cresce in maggior misura tra le donne (+148 mila in un anno), ed è concentrata tra gli over50.

Il tasso di disoccupazione aumenta di 0,2 punti percentuali sia rispetto al trimestre precedente sia in confronto a un anno prima, con una crescita tendenziale di 108 mila disoccupati.

Nel quarto trimestre 2016 prosegue l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro, con una consistente diminuzione degli inattivi di 15-64 anni (stimata in -455 mila in un anno) e del corrispondente tasso di inattività. Nel confronto tendenziale, il calo dell'inattività è diffuso per genere e sul territorio, è concentrato tra gli adulti, e riguarda sia quanti vogliono lavorare (-197 mila le forze di lavoro potenziali, specie tra le donne) sia la componente più distante dal mercato del lavoro (-258 mila chi non cerca e non è disponibile).

Le transizioni delle persone all'interno del mercato del lavoro, misurate dai dati di flusso a distanza di dodici mesi, segnalano un lieve aumento della quota di ingressi nell'occupazione di persone in precedenza disoccupate, soprattutto tra le donne, tra gli individui con basso livello di istruzione, e nel Mezzogiorno; crescono anche, in misura più contenuta, le transizioni verso l'occupazione dallo stato di inattività. A testimonianza di un allargamento della partecipazione al mercato del lavoro cresce infine anche la quota di persone in cerca di occupazione in precedenza in condizione di inattività.

Dal lato delle imprese, si confermano i segnali di crescita congiunturale della domanda di lavoro, con un aumento sia delle posizioni lavorative dipendenti, pari allo 0,6% sul trimestre precedente, sia delle ore lavorate per dipendente, pari allo 0,2%; continua inoltre a diminuire il ricorso alla Cassa integrazione. L'aumento delle posizioni lavorative è sintesi della stabilità registrata nell'industria e dell'incremento osservato nei servizi; il tasso dei posti vacanti aumenta di 0,1 punti percentuali sul trimestre precedente. Su base congiunturale crescono lievemente gli oneri sociali (+0,1%) evidenziando un indebolimento degli effetti del vantaggio contributivo associato alle nuove assunzioni a tempo indeterminato degli ultimi due anni; rimangono, invece, stabili sia le retribuzioni sia il costo del lavoro.

PROSSIMA DIFFUSIONE: 9 giugno 2017

IV trimestre 2016

CONTI ECONOMICI TRIMESTRALI

Prodotto interno lordo, valore aggiunto, consumi, investimenti, domanda estera

■ Nel quarto trimestre del 2016 il prodotto interno lordo (PIL), espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2010, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, è aumentato dello 0,2% rispetto al trimestre precedente e dell'1,0% nei confronti del quarto trimestre del 2015.

■ La stima preliminare diffusa il 14 febbraio 2017 scorso aveva rilevato un aumento congiunturale dello 0,2% e una crescita tendenziale dell'1,1%.

■ Il quarto trimestre del 2016 ha avuto tre giornate lavorative in meno del trimestre precedente e due in meno rispetto al quarto trimestre del 2015.

■ Nel 2016 il PIL corretto per gli effetti di calendario è aumentato dell'1,0% (il 2016 ha presentato due giornate lavorative in meno rispetto al 2015). Questo risultato è coerente con la stima del PIL diffusa il primo marzo (0,9% di crescita annua). La variazione acquisita per il 2017 è pari a +0,3%.

■ Rispetto al trimestre precedente, i principali aggregati della domanda interna sono aumentati, con una crescita dello 0,2% dei consumi finali nazionali e dell'1,3% degli investimenti fissi lordi. Le importazioni sono aumentate del 2,2% e le esportazioni dell'1,9%.

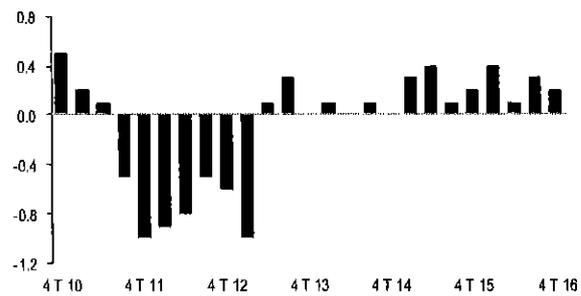
■ La domanda nazionale al netto delle scorte ha contribuito alla crescita del PIL per 0,4 punti percentuali (apporto nullo i consumi delle famiglie e delle Istituzioni Sociali Private (ISP), 0,1 punti la spesa della Pubblica Amministrazione e 0,2 punti gli investimenti fissi lordi). La variazione delle scorte ha contribuito negativamente per 0,2 punti percentuali, mentre il contributo della domanda estera netta è stato nullo.

■ Il valore aggiunto è cresciuto dello 0,8% nell'industria, ha segnato una variazione nulla nei servizi ed è diminuito del 3,7% nell'agricoltura.

Prossima diffusione: 1 giugno 2017

FIGURA 1. PRODOTTO INTERNO LORDO

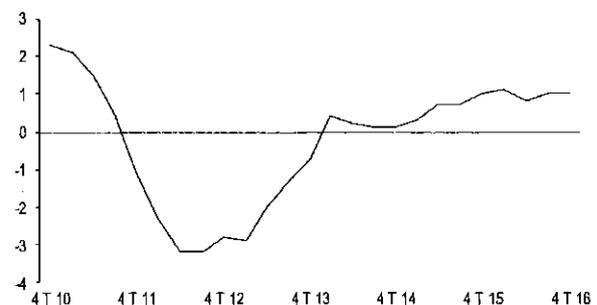
Variazioni congiunturali su dati concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario (anno di riferimento 2010).



congiunturali

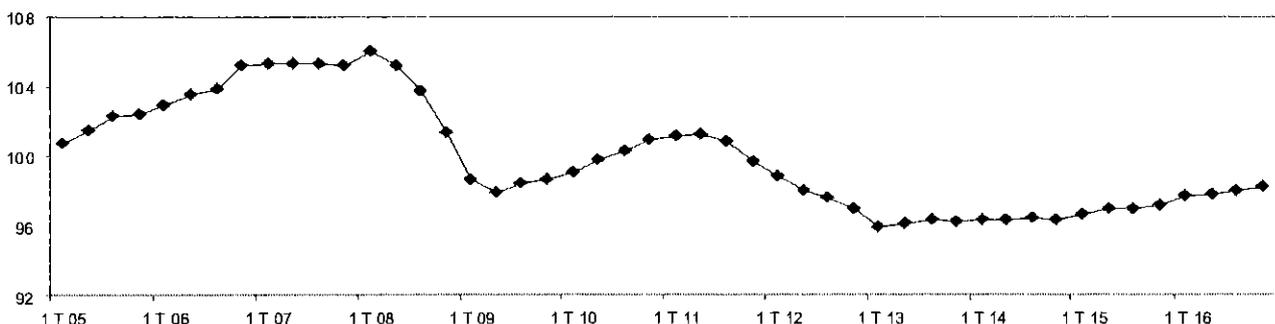
FIGURA 2. PRODOTTO INTERNO LORDO

Variazioni tendenziali su dati concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario (anno di riferimento 2010).



tendenziali

FIGURA 3. PRODOTTO INTERNO LORDO. Indici concatenati, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario (anno di riferimento 2010).



Anni 2014-2016

PIL E INDEBITAMENTO AP

Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche

■ Nel 2016 il Pil ai prezzi di mercato è stato pari a 1.672.438 milioni di euro correnti, con un aumento dell'1,6% rispetto all'anno precedente. In volume il Pil è cresciuto dello 0,9%.

■ I dati disponibili per i maggiori paesi sviluppati indicano un aumento del Pil in volume in Germania (1,9%), nel Regno Unito (1,8%), negli Stati Uniti (1,6%) e in Francia (1,1%).

■ Dal lato della domanda interna nel 2016 si registra, in termini di volume, una crescita dell'1,2% dei consumi finali nazionali e del 2,9% negli investimenti fissi lordi. Per quel che riguarda i flussi con l'estero, le esportazioni di beni e servizi sono aumentate del 2,4% e le importazioni del 2,9%.

■ La domanda interna ha contribuito positivamente alla crescita del Pil per 1,4 punti percentuali (0,9 al lordo della variazione delle scorte) mentre la domanda estera netta ha fornito un apporto negativo (-0,1 punti).

■ A livello settoriale, il valore aggiunto ha registrato aumenti in volume nell'industria in senso stretto (1,3%) e nelle attività dei servizi (0,6%). Il valore aggiunto ha invece segnato dei cali nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (-0,7%) e nelle costruzioni (-0,1%).

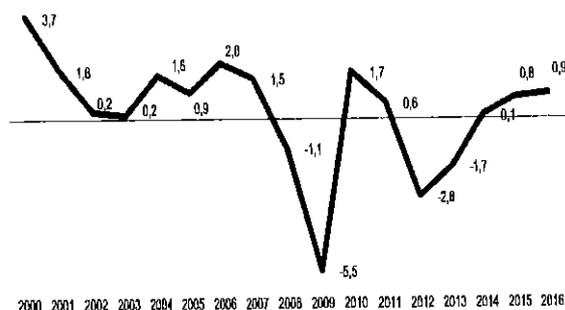
■ L'avanzo primario (indebitamento netto meno la spesa per interessi) misurato in rapporto al Pil, è stato pari all'1,5% (1,4% nel 2015).

■ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP), misurato in rapporto al Pil, è stato pari al -2,4%, a fronte del -2,7% del 2015.

Prossima diffusione: 22 settembre 2017

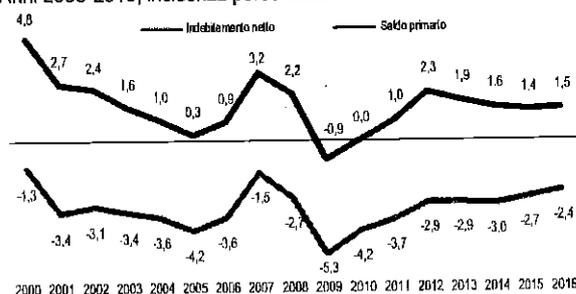
ANDAMENTO DEL PIL IN VOLUME

Anni 2000-2016, variazioni percentuali, valori concatenati



SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Anni 2000-2016, incidenza percentuale sul Pil


CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI. Anno 2016, valori in milioni di euro

Aggregati	Valori a prezzi correnti	Variazioni % 2016/2015	Valori concatenati (anno di riferimento 2010)	Variazioni % 2016/2015
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1.672.438	1,6	1.588.691	0,9
Importazioni di beni e servizi fob	443.590	-0,5	446.245	2,9
Consumi finali nazionali	1.330.112	1,3	1.260.374	1,2
- Spesa delle famiglie residenti	1.004.467	1,3	937.478	1,3
- Spesa delle AP	315.995	1,4	313.732	0,6
- Spesa delle ISP	9.650	1,4	9.011	2,2
Investimenti fissi lordi	284.338	2,8	271.663	2,9
Variazione delle scorte	-2.016	-	-	-
Oggetti di valore	2.122	3,2	1.732	2,7
Esportazioni di beni e servizi fob	501.473	1,5	480.967	2,4

Per i valori correnti i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati. Per i valori concatenati l'utilizzo degli indici a catena comporta la perdita di additività delle componenti espresse in termini monetari. La somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato, pertanto, non è uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso.

Anno 2015

CONTI ECONOMICI TERRITORIALI

■ Vengono diffusi oggi i nuovi dati della contabilità regionale e provinciale, coerenti con le stime a livello nazionale pubblicate a settembre 2016.

■ Nel 2015 il Pil per abitante risulta pari a 33,4mila euro nel Nord-ovest, a 32,3mila euro nel Nord-est e a 29,3mila euro nel Centro.

■ Il differenziale negativo del Mezzogiorno è molto ampio: il livello del Pil pro capite è di 17,8mila euro, inferiore del 44,2% rispetto a quello del Centro-Nord (44,5% nel 2014). In termini di reddito disponibile per abitante, il divario scende al 34,3% (35,0% nel 2014).

■ La spesa per consumi finali delle famiglie a prezzi correnti è di 19,4mila euro nel Nord-ovest, 19,2mila euro nel Nord-est, 17,4mila euro al Centro e 12,7mila euro nel Mezzogiorno. Il divario negativo tra Mezzogiorno e Centro-Nord è del 32,1%

■ Nel 2015 il Pil in volume, a fronte di una crescita a livello nazionale dello 0,7% rispetto all'anno precedente, ha registrato un incremento dell'1,1% nel Mezzogiorno, dello 0,8% nel Nord-ovest, dello 0,7% nel Nord-est e dello 0,3% al Centro.

■ Tra il 2011 e il 2015 le aree che registrano i cali più marcati del Pil sono il Centro (-1,2%) e il Mezzogiorno (-1,1%). La flessione è stata più contenuta nel Nord-ovest (-0,9%) e nel Nord-est (-0,5%).

PRODOTTO INTERNO LORDO A PREZZI DI MERCATO CORRENTI PER ABITANTE. Anno 2015, valori in euro correnti



da 16 459 a 19 306
da 19 306 a 28 879
da 28 879 a 30 967
da 30 967 a 41 141
media nazionale = 27 045

■ Nel periodo 2011-2015, l'occupazione cresce solo nella Provincia Autonoma di Bolzano, mentre Calabria, Molise, e Friuli-Venezia-Giulia registrano le cadute più ampie (con diminuzioni comprese tra l'1,6% e l'1%)

■ Il reddito disponibile per abitante in termini nominali è pari nel 2015 a circa 21,1mila euro nel Nord-ovest, 20,4mila euro nel Nord-est, 18,7mila euro nel Centro e 13,2mila euro nel Mezzogiorno.

■ Nel 2015, al primo posto della graduatoria regionale per livello di reddito disponibile si posiziona la Provincia Autonoma di Bolzano, con circa 23,7mila euro, all'ultimo la Calabria, con 12,2mila euro.

■ Nel 2015 il reddito disponibile aumenta dell'1,3% nel Mezzogiorno, dello 0,9% nel Nord-ovest, dello 0,7% nel Centro e dello 0,5% nel Nord-est.

■ Nel 2014 Milano è la provincia con il livello più alto di valore aggiunto per abitante, pari a 44,8mila euro; seguono Bolzano con 36,4mila e Bologna con 34,3mila euro.

VALORE AGGIUNTO PROVINCIALE A PREZZI BASE PER ABITANTE. Anno 2014, valori in euro correnti



da 12 571 a 16 100
da 16 100 a 22 014
da 22 014 a 25 320
da 25 320 a 44 775
media nazionale = 23 936



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL PORTAVOCE

***Audizione Commissioni Riunite Camera e Senato
Presentazione Documento di Economia e Finanza 2016***

Prof. Pier Carlo Padoan

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roma, 19 Aprile 2017

Scaletta

1. Premessa.....	2
2. Il quadro macroeconomico	5
3. I conti pubblici e gli obiettivi di bilancio.....	7
4. Politica di bilancio per il triennio 2018-2020	8
5. Il Programma Nazionale di Riforma.....	11
6. Il Sud	13
7. Il benessere equo e sostenibile	14
8. Conclusioni	16

1. Premessa

Prima di entrare nel merito delle scelte contenute nel DEF può risultare utile una riflessione sull'andamento dell'economia italiana a partire dal 2013.

Nel 2013 l'economia italiana ha registrato un calo del prodotto interno lordo pari all'1,7 percento sull'anno precedente. Nel 2014 le politiche economiche del governo hanno fatto registrare una inversione di tendenza, con una crescita dello 0,1 percento. Nei due anni successivi la crescita si è rafforzata, con un incremento del prodotto rispettivamente dello 0,8 e dello 0,9 percento. Con un 2017 nel quale ci aspettiamo una crescita dell'1,1 percento registreremo quattro anni di crescita consecutiva.

Tra il 2014 e il 2017 la crescita si irrobustisce, la disoccupazione scende, il deficit cala, il debito rispetto al prodotto si è stabilizzato e va verso la diminuzione per la prima volta dopo 9 anni, pur in un contesto di prezzi a crescita zero o negativa.



Il livello di crescita conseguito non ci entusiasma. Non ci possiamo dire soddisfatti. Dal punto più grave della crisi a oggi il numero di occupati è aumentato di 734mila unità; più della metà di questi lavoratori ha trovato un'occupazione a tempo indeterminato. Eppure il tasso di disoccupazione resta inaccettabilmente elevato tra i più giovani.

Se guardiamo indietro, considerando un orizzonte temporale un po' più lungo, possiamo individuare alcune caratteristiche di fondo della nostra economia. Dal 2001 al 2013 la crescita reale del PIL è stata negativa in quattro anni, positiva ma inferiore all'1 per cento in altri quattro anni, ha superato l'1 per cento 5 volte.

La crescita debole e intermittente è quindi stata una tendenza di lungo periodo, dovuta a limiti strutturali. Per cambiare questo quadro occorre coniugare una politica di bilancio orientata alla crescita tramite la riduzione del carico fiscale e il sostegno agli investimenti con un programma di riforme strutturali. Ciò deve essere perseguito in un contesto di debito che deve calare con decisione, invece di continuare a crescere come è avvenuto in passato.

Il Paese deve affrontare un sentiero stretto.

Da un lato c'è il debito. Per farlo scendere occorre crescere di più, mantenere surplus primari costanti e sostenuti, capitalizzare la discesa dei tassi di interesse resa possibile dal combinato disposto della politica della BCE e del miglioramento della percezione di rischio: un rallentamento o una inversione della politica di consolidamento sarebbe controproducente, soprattutto se i mercati imputassero a questa attitudine un rischio più elevato, che si tradurrebbe in tassi più alti e pertanto in un aumento del costo del servizio del debito. Sarebbe una scelta rovinosa per il Paese, della quale pagherebbero le spese soprattutto i ceti più deboli. Ricordo che a seguito delle forti turbolenze nel mercato dei titoli di stato registrate nella seconda metà del 2011, l'anno seguente gli oneri per il servizio del debito toccarono il 5,2 per cento del PIL. Nel 2016 la spesa per

interessi è scesa poco sopra al 3,9 per cento del PIL. Ciò ha creato un importante spazio di bilancio per finanziare politiche sociali e di rilancio dell'economia.

Dall'altro lato del sentiero c'è un sistema produttivo indebolito dagli anni della crisi, da cui comunque sta uscendo. Se accelerassimo la contrazione del deficit oltre il ragionevole, rischieremmo di colpire la ripresa. Occorre un aggiustamento di bilancio graduale. Vale la pena di ricordare, inoltre, che contrariamente a quanto a volte sostenuto, la spesa pubblica italiana è sostanzialmente stabile: dal 2009 al 2016 è aumentata del 2,5 per cento, il valore più basso di tutta la zona euro. Alcuni analisti fanno notare che la crescita di paesi come la Germania ha potuto beneficiare di un incremento della spesa pubblica nello stesso periodo dieci volte superiore a quella italiana [18,6 per cento].

Da qui la necessità di una politica economica equilibrata che muove lungo il sentiero in base a due parametri: **la direzione di marcia**, verso il risanamento di conti con il deficit in contrazione costante tra il 2014 e il 2016; e **la velocità di marcia**, che dev'essere adeguata alla necessità di sostenere la ripresa dell'economia reale.

L'equilibrio perseguito nell'azione di governo, con continuità tra la presidenza Renzi e la presidenza Gentiloni, ha permesso la conciliazione tra le due esigenze del risanamento dei conti pubblici e del sostegno alla crescita ma anche il rapporto tra il sostegno alle imprese, che devono crescere per far crescere l'occupazione nel tempo, e il sostegno alle famiglie e ai ceti più deboli che ne hanno bisogno nell'immediato. Faccio due esempi.

Il passaggio dalla sperimentazione del Sostegno all'inclusione attiva (SIA) allo strumento strutturale del Reddito di inclusione è una novità molto importante nella lotta contro la povertà. La dotazione finanziaria a regime di questo strumento è di 1,7 miliardi e non ha precedenti. Siamo pronti a valutare i risultati di questo primo anno di attività per prendere in considerazione eventuali esigenze ulteriori.

Il sostegno alla competitività e alla produttività delle imprese passa anche attraverso la scelta di utilizzare l'incremento di gettito prodotto dal contrasto all'evasione fiscale per la riduzione delle imposte. La riduzione di imposte è avvenuta in modo strutturale con la revisione delle componenti della base imponibile di alcune imposte, in particolare IRAP (per il costo del lavoro) nel 2015 e IMU (su macchinari e impianti “imbullonati”) nel 2016, e la riduzione delle aliquote IRES nel 2017. La riduzione dell'onere del prelievo è avvenuta anche attraverso nuove agevolazioni fiscali che hanno lo scopo di stimolare investimenti selettivi in fattori di produzione coerenti con la strategia Industria 4.0.

Complessivamente la pressione fiscale è scesa dal 43,6 per cento del 2013 al 42,3 per cento del 2016, riclassificando la riduzione Irpef di 80 euro quale diminuzione d'imposta.

2. Il quadro macroeconomico

Veniamo al quadro macroeconomico. Nel 2016 l'economia italiana ha registrato un tasso di crescita dello 0,9 per cento in termini reali e dell'1,6 per cento in termini nominali. Il PIL nominale nel 2016 è risultato pari a 1.672,4 miliardi.

Secondo le stime del Tesoro, **nel 2017 il PIL crescerà dell'1,1 per cento in termini reali e del 2,3 per cento in termini nominali.** Nel 2018 il tasso di crescita reale sarebbe pari all'1 per cento e il tasso di crescita nominale 2,7 per cento.

L'andamento recente dell'economia italiana è incoraggiante. La crescita ha ripreso slancio nella seconda metà del 2016 grazie a un balzo della produzione industriale e, dal lato della domanda, a un'accelerazione di investimenti ed esportazioni. Il 2017 sembra essere cominciato col piede giusto, anche se l'aggiustamento per i giorni lavorati ha causato una temporanea caduta della produzione industriale in gennaio – già parzialmente recuperata nel mese

successivo. Gli indici di fiducia delle imprese italiane sono saliti notevolmente durante il primo trimestre, toccando a marzo il livello più alto dal 2007 per quanto riguarda l'industria.

Anche a livello europeo ed internazionale, si è recentemente registrato un marcato miglioramento della fiducia di imprese e consumatori. La crescita europea ha accelerato. Permangono preoccupazioni su fattori geopolitici e sulle conseguenze di medio termine di Brexit, di recente acuite dalle politiche commerciali ventilate dalla nuova amministrazione americana. Ciò nondimeno, il quadro di breve termine è più favorevole di quanto fosse atteso nel settembre 2016, quando il Governo effettuò il più recente aggiornamento della previsione ufficiale, sia in termini di espansione prevista dei mercati di esportazione dell'Italia, sia di livello del tasso di cambio dell'euro.

Il miglioramento dei dati economici e delle aspettative nelle economie avanzate, Italia compresa, potrebbe giustificare una significativa revisione al rialzo della previsione di crescita del PIL per i prossimi anni. Le previsioni di crescita riportate nel Programma di Stabilità devono pertanto essere lette come valutazioni prudenziali. La previsione programmatica per i prossimi tre anni riflette inoltre l'intendimento del Governo di seguire un sentiero di politica di bilancio in linea con le regole europee e la normativa italiana.

La previsione macroeconomica programmatica pone il tasso di crescita del PIL reale all'1,0 per cento anche nel 2019, mentre per il 2020 si prefigura un incremento lievemente superiore, pari all'1,1 per cento. La crescita nominale accelererebbe dall'1,6 per cento del 2016, al 2,3 quest'anno, 2,7 nel 2018 e quindi 3,0 nel 2019 e 2,8 per cento nel 2020.

Una più elevata crescita nominale favorirà la discesa del rapporto debito/PIL, poiché chiuderà il gap rispetto al costo implicito di finanziamento del debito pubblico, che si prevede pari al 2,9 per cento quest'anno, 2,8 per cento circa nel

2018-2019 e poco sotto al 3,0 per cento nel 2020. (Le previsioni sui tassi di interesse sono formulate in base alla curva dei rendimenti registrata nelle due settimane precedenti la previsione – non è una proiezione arbitraria. I tassi di mercato già incorporano i rischi di medio termine percepiti dagli investitori.)

3. I conti pubblici e gli obiettivi di bilancio

L'azione di governo in questa fase va valutata non solo alla luce delle indicazioni contenute nel DEF ma nel complesso delle misure adottate dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile. Tali misure comprendono gli interventi necessari a conseguire l'aggiustamento del saldo strutturale, le misure di sostegno alle zone colpite dal sisma, le misure di "finanza per la crescita". A queste misure si aggiunge l'intervento di programmazione degli investimenti pubblici fino al 2032, da definire con apposito DPCM. L'insieme di queste misure costituisce un pacchetto di interventi che allo stesso tempo assicurano il necessario aggiustamento strutturale e un sostegno agli investimenti privati e pubblici oltre che un ulteriore intervento a favore delle zone colpite dagli eventi sismici.

Come detto la programmazione del governo e gli effetti di questa sui saldi di finanza pubblica vanno analizzati quest'anno insieme alla correzione strutturale pari a due decimi di punti percentuali di PIL, varata contestualmente al DEF.

La correzione strutturale ci consente di continuare nell'anno in corso la contrazione del deficit a una velocità che risulta di 0,3 punti percentuali in media nel triennio 2015-2017. Al tempo stesso, poiché la correzione ha natura strutturale, avrà effetti anche sugli anni successivi e quindi contribuirà a contenere la dimensione della correzione tra 2017 e 2018. Questa correzione peraltro non ha effetti apprezzabili sul potenziale di crescita, perché si sviluppa prevalentemente attraverso l'aumento dell'efficacia del contrasto all'evasione.

L'indebitamento netto nominale per il 2017 è quindi previsto al 2,1% del PIL. Nella programmazione per il 2018 abbiamo tenuto l'obiettivo ambizioso di un

deficit all'1,2 per cento. Questo obiettivo programmatico è vicino al tendenziale perché la legislazione vigente contempla un incremento delle imposte indirette tale da conseguire la correzione programmata. Il governo si è impegnato a intervenire con la prossima legge di bilancio per modificare la previsione di incremento delle imposte e sostituirla con altre misure, sul lato delle spese e sul lato delle entrate.

Su base strutturale, secondo le stime del Governo, basate sulla metodologia concordata in sede europea, l'indebitamento netto strutturale in percentuale del PIL peggiorerebbe dal -1,2 per cento del 2016 al -1,5 nel 2017 per migliorare al -0,7 nel 2018, fino a raggiungere un saldo positivo nel 2019. Quest'ultimo livello assicurerebbe il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Termine (MTO) dell'Italia.

La previsione del rapporto debito/PIL formulata per il 2017 è pari al 132,5 per cento; l'obiettivo programmatico di indebitamento per il 2018 assicurerebbe una discesa del debito al 131 per cento del PIL. La stima incorpora eventuali interventi di ricapitalizzazione precauzionale di alcune banche e proventi da dismissioni immobiliari e di quote di aziende pubbliche. Dopo la stabilizzazione conseguita negli ultimi esercizi, si tratterebbe del primo decremento dell'indicatore dall'avvio della crisi.

4. Politica di bilancio per il triennio 2018-2020

Come già ricordato, l'aumento delle imposte contenuto nelle clausole di salvaguardia diventerebbe operativo nel 2018, con effetti che valgono circa l'1,1 per cento del PIL. Il decreto legge dell'11 aprile sterilizza una parte di questo aumento, che quindi resta contemplato a legislazione vigente per un valore di poco inferiore allo 0,9 per cento. L'intendimento del Governo nell'impostazione della prossima Legge di bilancio prevede di escludere tale aumento attuando una manovra alternativa.

La manovra verrà definita nei prossimi mesi. Confermata la volontà del governo di proseguire nel percorso di progressiva riduzione della pressione fiscale, resta la necessità di finanziare tale riduzione in modo permanente, così che i tagli siano credibili ed esprimano integralmente il loro potenziale beneficio nel consolidare la crescita dell'economia. Il quadro programmatico del DEF è costruito su realistiche ipotesi di politica di bilancio, ma il Governo è aperto ad una discussione ampia ed approfondita sulle scelte che andranno finalizzate in sede di formazione della Legge di Bilancio.

Faccio notare che il DEF esplicita, per prima volta e in linea con quanto previsto dalla riforma del bilancio, il contributo delle spese delle amministrazioni centrali al conseguimento dell'obiettivo di bilancio. Si stabilisce che tale contributo debba essere di "almeno 1 miliardo". È una cifra non particolarmente ambiziosa ma funzionale all'avvio della riforma. La novità sostanziale è che i Ministeri di spesa saranno chiamati ad avanzare proposte in merito.

Investimenti pubblici

Sul lato della spesa, il Governo ritiene prioritario proseguire nell'azione di rilancio degli investimenti pubblici, sui quali hanno influito negativamente le manovre di finanza pubblica adottate tra il 2008 e il 2013, e i cui effetti si riverberano negli anni successivi, dato il ciclo dilatato della realizzazione delle opere.

Il rilancio degli investimenti dipende non solo dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma anche in buona parte da un miglioramento del percorso programmazione delle opere e di elaborazione e valutazione dei progetti. L'integrazione tra il Gruppo Ferrovie dello Stato e l'ANAS, avviata con il decreto legge di martedì scorso, ha la finalità di migliorare la capacità di programmazione delle opere infrastrutturali di competenza delle centrali pubbliche. Ma è necessario migliorare anche le attività delle amministrazioni regionali e locali,

che il Governo intende coadiuvare con organismi capaci di erogare attività di supporto tecnico e valutativo.

Considerando l'evoluzione nell'ultimo triennio, infatti, la spesa complessiva per investimenti e contributi agli investimenti si è ridotta nelle amministrazioni locali (-1.281 milioni) mentre è aumentata nelle amministrazioni centrali (+2.163 milioni). Tale andamento è il risultato anche di specifici fattori contingenti. In particolare, sul calo della spesa delle amministrazioni locali nel 2016 hanno influito sia la chiusura del ciclo della programmazione comunitaria 2007-2013, sia la complessità ed una prima fase di incertezza del passaggio alle nuove regole di contabilità introdotte nel medesimo anno.

Con il DPCM esaminato in consiglio dei ministri lo scorso 11 aprile, il governo ha avviato la fase operativa di finanziamento dei primi progetti destinatari del fondo da 47,5 miliardi creato con l'ultima legge di bilancio. Nella selezione dei progetti sono stati adottati tre criteri: i. la rapidità di realizzazione dei progetti, con l'obiettivo di vedere quanto prima l'apertura di nuovi cantieri con effetti positivi sull'occupazione; ii. la natura strategica dei progetti, sia sul piano infrastrutturale sia su quello tecnologico; iii. la capacità di sostenere la domanda interna.

Interventi a favore delle aree colpite dal sisma del 2016

Il ruolo degli investimenti è particolarmente importante nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici del 2016. Al fine di permettere l'accelerazione delle attività di ricostruzione in questi territori, il decreto legge dello scorso 11 aprile istituisce un apposito Fondo con una dotazione di 490 milioni di euro per l'anno 2017, 700 milioni di euro per l'anno 2018 e 700 milioni di euro per l'anno 2019. Contestualmente vengono anche incrementate le risorse disponibili sui fondi già stanziati per affrontare

l'emergenza e la ricostruzione nella misura di 210 milioni per il 2017 e 132 milioni per ciascuno dei due anni successivi.

Lo stesso decreto legge inoltre istituisce una zona franca urbana nei Comuni delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici che si sono succeduti dal 24 agosto 2016.

Finanza per la crescita

Accanto al rilancio degli investimenti pubblici il Governo intende proseguire nell'azione di rafforzamento della capacità competitiva delle imprese italiane, nel solco degli interventi disposti negli ultimi tre anni. Oltre alle misure intraprese per sostenere i fattori produttivi, la riduzione delle imposte a favore delle imprese hanno canalizzato le energie delle imprese italiane verso la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione. Le misure di "Finanza per la Crescita" stanno aiutando le imprese a migliorare la *governance* e ad accedere al mercato dei capitali; la recente riforma dei Piani Individuali di Risparmio fornisce, per la prima volta, uno strumento che permette di canalizzare risparmio privato verso l'economia reale italiana. Il D.L. approvato nel CdM dell'11 aprile arricchisce ulteriormente tali misure.

5. Il Programma Nazionale di Riforma

Le misure di stimolo alla crescita e alla creazione di occupazione, a cominciare dagli investimenti pubblici e dalla riduzione delle imposte, si devono accompagnare con un miglioramento dell'ambiente in cui le imprese svolgono la propria funzione. Gli impedimenti strutturali alla crescita sono presenti su molti fronti, quali ad esempio il mercato del lavoro, il settore bancario, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile.

Il governo Renzi ha realizzato importanti riforme per il cambiamento strutturale del tessuto economico e sociale del Paese, che l'esecutivo in carica sta

contribuendo a implementare affinché cambino concretamente i comportamenti nell'amministrazione pubblica. Negli ultimi dodici mesi è stata completata la riforma del mercato del lavoro, che sta favorendo la crescita dell'occupazione e della qualità del lavoro; sono stati individuati strumenti operativi per fronteggiare la mole dei crediti in sofferenza frutto della crisi; sono stati forniti al sistema bancario gli strumenti per massimizzare le soluzioni di mercato con il supporto della garanzia dello Stato; è stata varata la riforma della Pubblica Amministrazione; la sperimentazione del sostegno all'inclusione attiva è stata trasformata nello strumento strutturale del Reddito di inclusione, come già ricordato. Sono stati conseguiti numerosi progressi in materia di giustizia civile e una sostanziale riduzione dell'arretrato del processo amministrativo.

Nel frattempo è stato varato il Piano Industria 4.0 –con il quale si intende favorire un cambiamento produttivo e tecnologico volto alla decisa crescita della competitività. Sono state portate avanti le semplificazioni e i piani per le infrastrutture e la logistica, e di rilancio delle periferie degradate delle grandi città.

La riforma dell'amministrazione fiscale è stata completamente attuata sul piano formale e oggi produce effetti sostanziali grazie all'affermarsi di attitudini e comportamenti che stanno migliorando il rapporto con il contribuente, aumentando il tasso di adempimento spontaneo.

La riforma del bilancio è stata completata con l'unificazione della Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità in un unico provvedimento integrato, dal quale ci aspettiamo risultati crescenti in termini di efficienza della spesa pubblica e razionalizzazione delle politiche.

Nonostante lo sforzo di riforma avviato nel 2014 sia stato attuato con grande determinazione, gli interventi sulla struttura dell'economia hanno bisogno di tempo per dispiegare appieno i propri effetti e, sostenendosi reciprocamente, rilanciare il potenziale di crescita. Il governo ha rilanciato lo sforzo di riforma. Il

Programma Nazionale di Riforma incluso nel DEF definisce le priorità del governo in tema di riforme strutturali.

È necessario aprire maggiormente al mercato diversi settori, con l'obiettivo di apportare benefici apprezzabili dai cittadini in termini di maggiore offerta, investimenti, produttività e crescita. In tal senso la Legge annuale per la concorrenza è un obiettivo da perseguire con celerità, insieme all'immediata definizione di un appropriato strumento legislativo a cui affidare i prossimi passi in materia di liberalizzazioni.

In materia di lavoro al Jobs Act deve fare seguito un rafforzamento delle politiche attive del lavoro, di quelle volte a stimolare le competenze nonché di misure a sostegno del welfare familiare. In questo contesto è fondamentale il ruolo della contrattazione salariale di secondo livello che deve essere ulteriormente valorizzata con interventi più mirati in materia di welfare aziendale.

Nei prossimi mesi proseguirà l'attuazione delle misure di riforma della giustizia già avviate, con particolare riguardo al processo penale e all'efficienza del processo civile. Le risorse a disposizione dell'amministrazione giudiziaria verranno incrementate. Si promuoverà ulteriormente l'adozione di *best practices* che consentano di armonizzare le performance dei tribunali in termini qualitativi e quantitativi. Il perfezionamento del quadro legislativo in materia di insolvenza renderà più efficace la gestione delle procedure concorsuali, anche al fine di stabilire una regolazione organica della materia e dare maggiore certezza alle imprese in crisi.

6. Il Sud

Nel marzo 2017 si è conclusa la rendicontazione del ciclo di programmazione 2007-2013. Nonostante il ritardo accumulato nella spesa fino al 2013, per effetto di una riprogrammazione efficace, di un rinnovato impulso politico e di azioni innovative di supporto amministrativo alle autorità di gestione, la rendicontazione

si è chiusa al 31 marzo 2017 con il pieno assorbimento delle risorse europee. La nuova programmazione 2014-2020 si è avviata sia rafforzando la cooperazione istituzionale e la programmazione, coordinata con le regioni attraverso la cabina di regia per la gestione dei fondi di sviluppo e coesione, sia attraverso una nuova politica meridionalista, fondata su un ruolo attivo del Governo e una forte responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali, attuata mediante il Masterplan e i Patti per il Sud.

Si è rafforzata, in continuità con il Governo precedente, la centralità delle politiche di coesione e della questione meridionale come questione nazionale. Gli interventi immediati di rafforzamento del credito d'imposta su investimenti privati, di riequilibrio della spesa ordinaria in conto capitale delle Amministrazioni centrali a favore del Mezzogiorno, le innovazioni istituzionali per l'efficacia della programmazione e progettazione degli interventi e l'accelerazione della spesa sui programmi di coesione, accanto ai segnali di vitalità dell'economia del Mezzogiorno negli ultimi due anni, confermano l'obiettivo di una svolta nelle politiche e nella dinamica del divario tra Mezzogiorno e resto del Paese.

7. Il benessere equo e sostenibile

La crisi e prima ancora la globalizzazione hanno reso evidenti i limiti di politiche economiche volte esclusivamente alla crescita del PIL. L'aumento delle diseguaglianze negli ultimi decenni in Italia e in gran parte dei Paesi avanzati, la perdurante insufficiente attenzione alla sostenibilità ambientale richiedono un arricchimento del dibattito pubblico e delle strategie di politica economica.

Grazie a quanto deciso a larga maggioranza dal Parlamento, ora il Governo è tenuto a riportare, sulla base dei dati forniti dall'Istat, l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ultimo triennio nonché le previsioni del Governo per il triennio successivo, anche alla luce delle misure programmatiche.

Per quanto concerne le previsioni, l'Italia è il primo Paese avanzato a porsi un obiettivo di questo tipo.

Nonostante la selezione degli indicatori da parte del Comitato istituito per legge non sia stata ancora finalizzata – lo sarà tra poco – il Governo ha voluto includere il benessere sin da questo DEF proponendo, su suggerimento del Comitato, un insieme provvisorio di variabili su alcune delle aree più rilevanti per la qualità della vita dei cittadini (diseguaglianze, lavoro, ambiente). Con l'obiettivo di dare maggiore visibilità a tale innovazione, il DEF tratta il benessere equo e sostenibile sin dal primo capitolo del Programma di Stabilità, laddove sono esplicitati gli obiettivi di crescita e finanza pubblica. La legge si limita, invece, a richiedere un apposito allegato.

Non appena sarà disponibile la selezione di indicatori del Comitato sarà mia cura sottoporla al parere delle Commissioni competenti.

Venendo all'evoluzione dei quattro indicatori di benessere presentati si nota un generale miglioramento. È in buona parte frutto della ripresa economica ed occupazionale ma anche di alcune misure specifiche messe in campo in questa legislatura. Va detto che non è facile individuare il contributo delle politiche, tantomeno in previsione. Le analisi presentate in questo DEF sono da intendersi, infatti, come un primo esercizio che verrà migliorato nei mesi ed anni successivi. Si tratta di una sfida non facile per le nostre amministrazioni centrali, MEF in primis.

È l'inizio di un nuovo approccio che credo e spero benefico per il futuro del nostro paese e che necessiterà di un'interazione virtuosa tra Governo, Parlamento, opinione pubblica, esperti e mezzi di comunicazione.

8. Conclusioni

Tenendo conto delle esigenze di consolidamento dettate dall'elevato debito pubblico accumulato negli anni precedenti, a partire dal 2014 i limitati spazi di bilancio sono stati utilizzati a sostegno della crescita e della competitività.

Le componenti della strategia del governo restano quelle adottate dal 2014

- i) Una costante **azione di riforma strutturale del Paese e di stimolo agli investimenti**, privati e pubblici.
- ii) Una impostazione della **politica di bilancio, al tempo stesso, favorevole alla crescita e volta ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche**, tale da ridurre il rapporto tra debito e PIL.
- iii) **La riduzione del carico fiscale**, che si associa a una **maggiore efficienza della spesa** e dell'azione della Pubblica amministrazione.
- iv) Il **miglioramento dell'ambiente di impresa clima d'investimento** e della capacità competitiva del sistema Italia.

Grazie a questa strategia il Paese ha intrapreso un sentiero virtuoso stretto sia per ridurre il debito sia per sostenere la crescita.

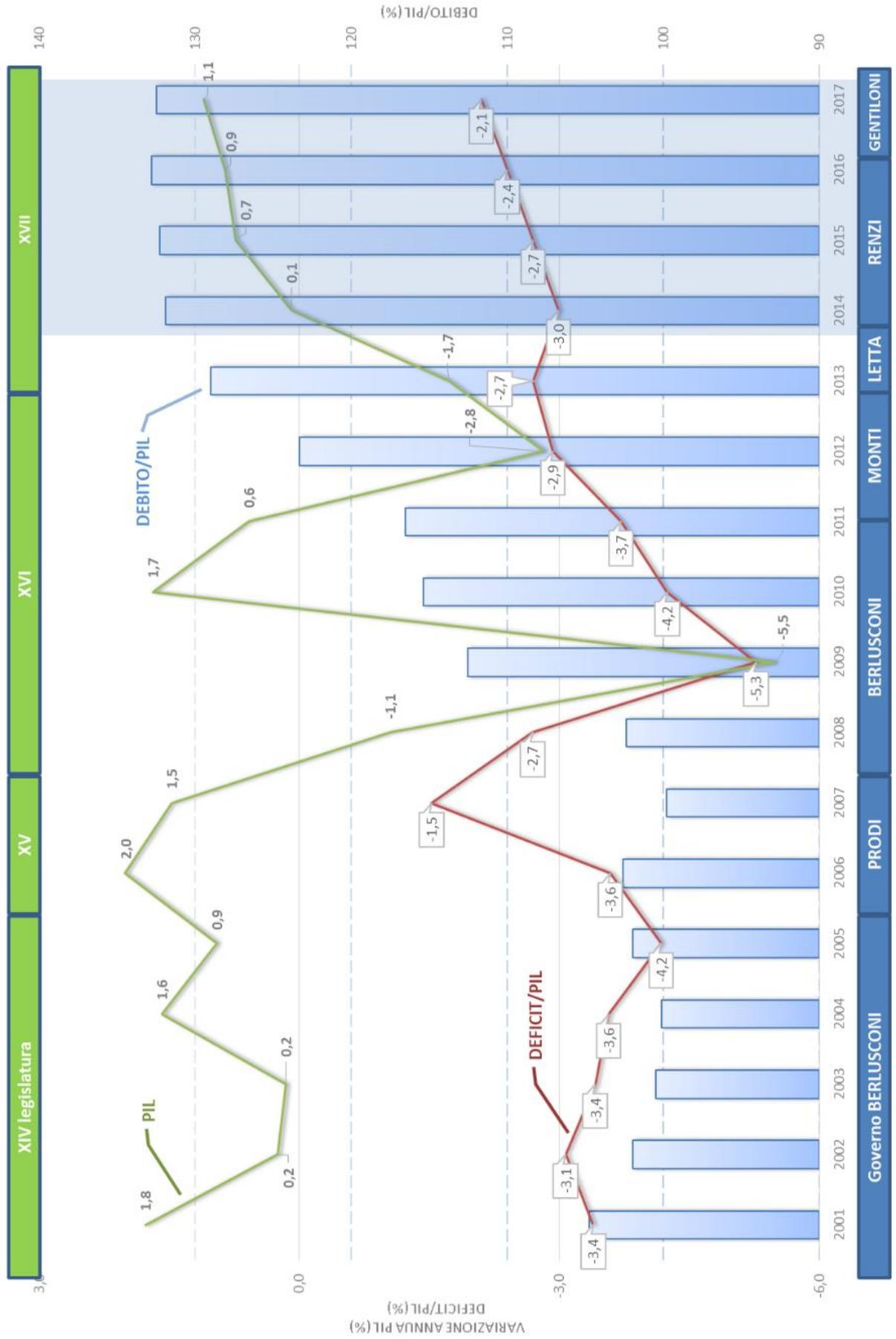
Guardando avanti non vanno sottovalutati gli impegni che la finanza pubblica continuerà a fronteggiare, connessi a una probabile riduzione degli stimoli monetari nella Eurozona, agli obiettivi di medio termine, alla elevata volatilità connessa ai diffusi rischi geo-politici. Il segno, la composizione e l'intensità delle politiche economiche del Governo continueranno a iscriversi nel sentiero delineato.

L'intensità del consolidamento di bilancio, ma anche le diverse opzioni di politica economica, dovranno essere valutate soprattutto per le implicazioni di medio e

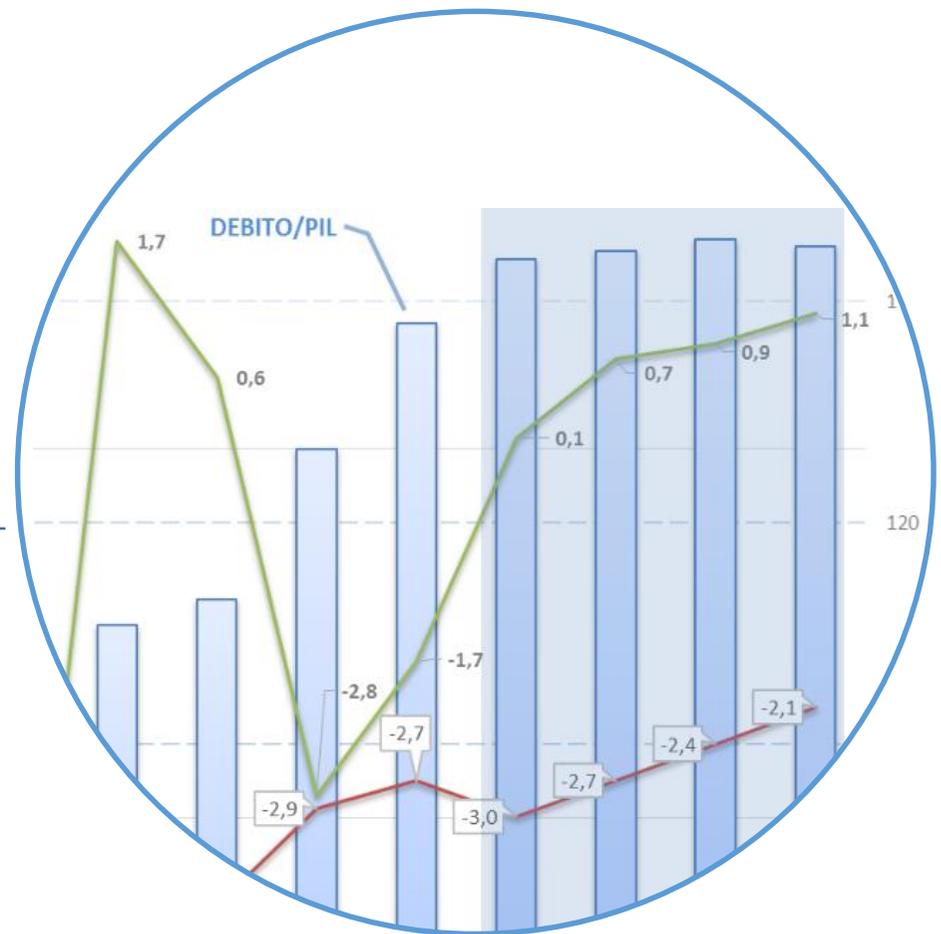
lungo termine. Una finanza pubblica solida è un impegno nei confronti delle nuove generazioni così come lo è l'impegno a offrire prospettive di occupazione e di inclusione solide e durature. Una finanza pubblica sostenibile produce effetti tangibili sul bilancio, poiché contribuisce a contenere la spesa per interessi che assorbe risorse altrimenti destinabili alla riduzione del carico fiscale, agli investimenti, all'inclusione sociale.

Il DEF e le misure adottate contestualmente sono in continuità con questa strategia.

ANDAMENTO PIL, DEFICIT E DEBITO TRA 2001 E 2017



Il miglioramento costante del PIL e del rapporto deficit/PIL e l'andamento sostanzialmente piatto del rapporto debito/PIL esprimono plasticamente il concetto di "sentiero stretto" che ha ispirato la politica economica del governo a partire dal 2014: riduzione del deficit per arrestare l'espansione del debito e sostegno all'economia per favorire la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale.



Il PIL non subisce brusche oscillazioni – come invece è accaduto in passato – e accelera gradualmente, mentre il deficit si comprime progressivamente senza ricorso all'austerità.



**Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame del
Documento di economia e finanza per il 2017**

**Commissioni congiunte
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio) e
V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

19 aprile 2017

1. Il quadro macroeconomico

1.1. L'economia internazionale

Dopo il rallentamento della prima metà del 2016, l'economia mondiale ha mostrato una moderata accelerazione che è andata rafforzandosi nel periodo più recente.

Alla sostanziale stabilità del ritmo di espansione nelle economie avanzate si è affiancato un miglioramento nei paesi emergenti. In particolare, nell'ultimo trimestre 2016 si è avuto un marginale rallentamento negli Stati Uniti, mentre la dinamica si è mantenuta pressoché costante nella zona dell'euro e in Giappone. Nell'area emergente il recupero nelle quotazioni delle materie prime ha favorito i paesi esportatori, in particolare Russia e Brasile che potrebbero tornare a crescere nell'anno in corso. Secondo gli indicatori anticipatori, l'attività economica globale ha registrato ulteriori progressi nei primi mesi del 2017.

Unitamente al miglioramento delle prospettive generali di crescita, l'inversione di tendenza nelle quotazioni delle *commodities* ha sospinto la dinamica dei prezzi nelle maggiori economie. La presenza di margini di capacità inutilizzata, in particolare in Europa, mantiene comunque modeste le pressioni sulle componenti di fondo dell'inflazione.

In tale quadro più positivo permangono diffusi fattori di rischio. Essi sono legati all'incertezza sull'impostazione che caratterizzerà la politica commerciale degli Stati Uniti, agli esiti degli appuntamenti elettorali in diversi paesi europei, ai negoziati che contrassegneranno il percorso della *Brexit* appena avviato. L'intensificazione delle tensioni geo-politiche delle ultime settimane ha alimentato gli elementi di rischio presenti nello scenario globale.

Il miglioramento della congiuntura si è tradotto parzialmente nelle più recenti previsioni degli organismi internazionali. L'OCSE ha confermato, nelle stime di marzo, le ipotesi di crescita del prodotto globale nel 2017 (3,3 per cento) e di moderata accelerazione nel 2018 (al 3,6 per cento, tab. 1.1), interrompendo il processo di revisione al ribasso delle proprie valutazioni che aveva contrassegnato i precedenti *round* previsivi. Nelle previsioni di aprile, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha rivisto marginalmente al rialzo le previsioni di crescita mondiale per l'anno in corso (al 3,5 per cento), mantenendo invariate le previsioni per il 2018 (3,6 per cento). Le assunzioni di crescita mondiale del Documento di economia e finanza (DEF) per il 2017 e il 2018 (rispettivamente 3,3 e 3,5 per cento) si approssimano a queste stime, confermando sostanzialmente le ipotesi che caratterizzavano la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) dello scorso settembre. Il quadro DEF sconta, inoltre, una parziale decelerazione della dinamica del prodotto globale nel 2019 (al 3,3 per cento, in linea con l'ipotesi NADEF) e una sua stabilizzazione nel 2020.

Dopo diversi mesi di espansione modesta, il commercio internazionale ha mostrato, dalla fine della scorsa estate, una dinamica più vivace. Il miglioramento, che ha riguardato sia l'area avanzata sia i paesi emergenti, si è tradotto in una più robusta

espansione dei mercati rilevanti per le esportazioni italiane (fig. 1.1). In prospettiva, il rafforzamento degli scambi mondiali dovrebbe perdurare, pur in presenza di un'elasticità alla produzione globale che si manterrebbe inferiore alla media di lungo periodo. Nella previsione di aprile, il FMI sconta una crescita degli scambi pari al 3,8 per cento nell'anno corrente (invariata rispetto ad ottobre) mentre per il 2018 il commercio dovrebbe attestarsi al 3,9 per cento (in ribasso rispetto a ottobre di 0,2 punti percentuali). La previsione del DEF per il biennio 2017-18 (3,4 e 3,5 per cento) è leggermente più contenuta rispetto a queste stime. Nel confronto con la NADEF, la previsione DEF implica una significativa correzione al rialzo per l'anno in corso e una sostanziale conferma nel 2018 e 2019 (quando la crescita del commercio internazionale viene collocata al 3,9 per cento). Nel 2020, l'ipotesi DEF sconta una dinamica degli scambi globali (3,7 per cento) leggermente inferiore a quella dell'anno precedente.

Sul fronte delle materie prime, gli accordi di novembre tra i paesi OPEC per una riduzione nelle quote di produzione hanno impattato sul prezzo del petrolio che, nell'arco di un paio di settimane, ha recuperato circa 12 dollari per barile, arrivando a 55 dollari ad inizio dicembre. Successivamente, le quotazioni hanno oscillato intorno a tale livello. Sulla prospettiva dei prossimi anni incidono, a fronte di un graduale incremento della domanda dei paesi consumatori, le incertezze sul lato dell'offerta connesse alla capacità di tenuta dell'accordo OPEC e all'espansione della produzione non convenzionale degli Stati Uniti. Dai mercati *futures* valutati a metà aprile emergono, dopo il balzo del 2017, condizioni di sostanziale stabilità delle quotazioni petrolifere intorno a 53,5 dollari per barile (fig. 1.2). Le ipotesi del DEF, definite sulla base delle quotazioni *forward* rilevate nei primi dieci giorni di marzo (54,4 dollari nel 2017, 53,8 nel 2018, 53,4 nel 2019 e 53,6 nel 2020), sono sostanzialmente in linea con tali valori. Rispetto alla NADEF, tali assunzioni scontano un valore medio per il 2017 più alto di circa 2 dollari a barile, mentre per il 2018 e 2019 le nuove stime risultano inferiori di circa 1,5 e 4 dollari rispettivamente.

Tra la seconda settimana di novembre, in concomitanza con le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, e la metà di dicembre il dollaro si è sensibilmente rafforzato verso l'euro, guadagnando in poco più di un mese quasi il 7 per cento. Sull'apprezzamento ha influito il mutamento di prospettiva circa l'impostazione di politica economica preannunciata dalla nuova presidenza americana (stimolo fiscale e misure a protezione delle produzioni nazionali) e le attese di reazione della politica monetaria. Successivamente, il cambio del dollaro contro l'euro ha oscillato senza mostrare una chiara tendenza, risentendo probabilmente anche delle incertezze sulle effettive scelte di *policy* dell'amministrazione statunitense. Le aspettative dei mercati a termine sui tassi di cambio prospettano un progressivo indebolimento del dollaro nei confronti dell'euro, nell'ordine di poco più del 2 per cento annuo. L'ipotesi tecnica di cambio costante adottata nel DEF, in linea con la procedura indicata nel codice di condotta della Commissione europea, appare in contrasto con le attese del mercato.

Sul lato della politica monetaria, la *Federal Reserve* ha ripreso, dopo la prolungata interruzione, la fase di rialzi dei tassi di interesse (ritoccati in dicembre e marzo), preannunciandone la prosecuzione nel corso del 2017. Nell'area dell'euro, l'attesa è di una stabilità prolungata dei tassi ufficiali di interesse, a fronte, tuttavia, di una graduale attenuazione, nel corso del 2018, del programma di acquisti di attività finanziarie che finirebbe col riflettersi in incrementi dei tassi di mercato. Tale ipotesi è, in effetti, incorporata nel quadro DEF che sconta rialzi dei tassi più accentuati rispetto alle assunzioni NADEF dello scorso settembre (i tassi a breve salgono da un valore marginalmente negativo nel 2017, allo 0,5 per cento nel 2018, all'1,2 per cento nel 2019, all'1,8 per cento nel 2020, registrando un incremento cumulativo di due punti percentuali nell'arco della previsione).

In definitiva, le previsioni DEF appaiono sostanzialmente coerenti con le più recenti stime degli organismi internazionali per crescita globale, scambi e petrolio. Esse risultano, invece, divergenti dalle aspettative di mercato per quanto riguarda l'assunzione tecnica di stabilità del cambio. Rispetto alla NADEF, il nuovo quadro di esogene DEF fornisce nel 2017 maggiori stimoli alla crescita (via esportazioni) e all'inflazione dell'economia italiana per la più forte dinamica del commercio mondiale, il deprezzamento dell'euro e l'aumento del prezzo del petrolio. Per gli anni seguenti, il nuovo quadro di esogene internazionali implica una spinta relativamente più contenuta all'inflazione, per la sostanziale stasi ipotizzata per la quotazione del greggio, e un potenziale effetto di freno alla dinamica della domanda interna per il rialzo dei tassi di interesse.

1.2. *L'economia italiana*

Nel 2016 l'economia italiana ha proseguito lungo il sentiero di contenuta ripresa iniziato nei mesi centrali del 2013. Correggendo per gli effetti di calendario, il PIL ha segnato un incremento dell'1 per cento nella media del 2016; in termini grezzi, non tenendo conto del diverso numero di giorni lavorativi, l'aumento si è attestato allo 0,9 per cento. La variazione del PIL nel quarto trimestre 2016 (0,2 per cento) determina un effetto di trascinamento sul 2017 dello 0,3 per cento.

La domanda finale interna (netto scorte) ha fornito un apporto positivo alla variazione del PIL. Per contro, la variazione delle scorte ha sottratto circa 0,5 punti percentuali alla crescita 2016, per effetto di una decelerazione concentrata prevalentemente nel primo semestre. Il contributo delle esportazioni nette è risultato sostanzialmente nullo in media d'anno.

I consumi privati hanno rallentato il passo rispetto alla fase di vivace crescita di inizio 2016, risultando solo marginalmente positivi negli ultimi tre mesi dello scorso anno. Sulla frenata della spesa delle famiglie hanno inciso l'indebolimento della dinamica del potere di acquisto delle famiglie (0,9 per cento tendenziale nel quarto trimestre rispetto al 2,1 per cento di gennaio-marzo 2016) e il calo, per il quinto trimestre consecutivo, del clima di fiducia delle famiglie.

Dai conti nazionali trimestrali rilasciati dall'Istat lo scorso marzo emerge un profilo sostanzialmente migliore, rispetto alle informazioni precedenti, degli investimenti totali, con tassi di crescita congiunturali superiori al punto percentuale in tutti i trimestri ad eccezione del secondo (comunque positivo, 0,4 per cento). Il recupero nei ritmi di accumulazione del capitale è stato trainato dalla persistente tonicità degli investimenti in mezzi di trasporto cui si è accompagnata la ripresa di quelli in impianti e macchinari favorita anche dalle politiche di incentivo fiscale. Gli investimenti in costruzioni hanno registrato variazioni solo lievemente positive e alimentate in larga misura dalla componente residenziale. Il contesto di graduale miglioramento trova conferma negli indicatori di redditività delle imprese che continuano a registrare dinamiche positive.

Dopo il rallentamento segnato nel terzo trimestre, la dinamica delle esportazioni ha ripreso vigore negli ultimi tre mesi dello scorso anno beneficiando dell'accelerazione del commercio mondiale e del deprezzamento dell'euro. Le importazioni hanno seguito una traiettoria simile, sospinte anche dalla ripresa dei piani di investimento osservata nella parte finale del 2016.

Il contesto congiunturale più favorevole ha permesso un miglioramento degli indicatori di qualità del credito bancario nel quarto trimestre del 2016. I risultati delle inchieste presso imprese e operatori bancari delineano un'evoluzione moderatamente positiva delle condizioni creditizie anche nei primi mesi dell'anno in corso. Le condizioni di accesso al finanziamento bancario rimangono tuttavia eterogenee per classi dimensionali e settori di attività (relativamente più favorevoli per i richiedenti medio-grandi operanti nella manifattura e nei servizi rispetto alle imprese edili). Indicazioni positive emergono dai prestiti alle famiglie, risultati in accelerazione a febbraio e sospinti dall'aumento di domanda di mutui per l'acquisto di abitazioni. Il costo del credito, stabile a febbraio, rimane su valori storicamente bassi.

Le informazioni congiunturali disponibili per i primi mesi dell'anno in corso suggeriscono un andamento dell'attività economica ancora in espansione, nonostante la recente dinamica negativa della produzione manifatturiera su cui ha influito l'erraticità statistica connessa ai giorni di lavoro.

Sulla base di stime UPB, nel primo trimestre la produzione industriale sarebbe calata dello 0,2 per cento rispetto al quarto del 2016. Per contro, gli indicatori qualitativi dipingono un quadro positivo: il *Purchasing Managers' Index* (PMI) manifatturiero in marzo si colloca sui massimi da oltre sei anni. Indicazioni analoghe giungono dall'indice di fiducia delle imprese manifatturiere, in progressivo miglioramento dallo scorso autunno e su livelli ampiamente al di sopra della media di lungo periodo. Relativamente alle costruzioni, l'indice di produzione continua a caratterizzarsi per una dinamica volatile a cui si contrappone una visibile tendenza espansiva dell'indice di fiducia settoriale. Segnali positivi emergono anche dal mercato immobiliare che ha continuato a crescere anche nella parte finale dello scorso anno. Al rialzo delle compravendite è corrisposta, inoltre, una stabilizzazione dei prezzi dopo circa cinque anni consecutivi di calo. Per quanto riguarda gli altri settori, il rialzo dei giudizi delle imprese dei servizi e del commercio al dettaglio suggerisce che la fase di recupero possa interessare anche questi comparti.

Nel complesso, le indicazioni congiunturali indicano la possibilità di una prosecuzione della fase di recupero dell'attività economica. Sulla base delle stime dei modelli UPB di breve periodo, il PIL è atteso crescere di circa lo 0,2 per cento nei primi tre mesi dell'anno in corso, per poi accelerare nel successivo trimestre.

Dopo gli incrementi tendenziali nei primi due mesi dell'anno, l'inflazione si è attestata all'1,4 per cento in marzo, due decimi di punto in meno rispetto al mese precedente, riflettendo il rallentamento della crescita dei prezzi energetici e alimentari. La dinamica di fondo dei prezzi (al netto di energetici, alimentari e tabacchi) rimane stabile e su bassi livelli (0,6 per cento in marzo), a indicazione di limitati impulsi inflativi interni. Le aspettative di breve termine confermano un cauto orientamento al rialzo sia dal lato delle famiglie che delle imprese.

Nel quarto trimestre del 2016 i dati di contabilità nazionale segnalano la prosecuzione della tendenza positiva dell'occupazione (unità di lavoro equivalenti a tempo indeterminato) sia su base congiunturale (0,3 per cento) che tendenziale (1,2 per cento).

Tale dinamica è confermata sia dal lato dell'offerta (indagine sulle forze di lavoro) che da quello della domanda (variazione positiva delle posizioni lavorative rilevate nelle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e nei dati amministrativi INPS). La crescita dell'occupazione è da attribuirsi interamente alla componente dipendente dei settori della manifattura e dei servizi. A febbraio il livello di occupazione è rimasto stabile sul mese precedente. Le attese degli imprenditori sulle tendenze dell'occupazione rimangono positive, segnalando un miglioramento diffuso in tutti i settori ad eccezione delle costruzioni.

1.3. La previsione macroeconomica del DEF

Dopo l'incremento del PIL nel 2016 pari, come visto, allo 0,9 per cento in termini grezzi (contro una stima di 0,8 per cento nel Documento programmatico di bilancio, DPB, dello scorso ottobre), il DEF prevede, nel quadro tendenziale, una crescita dell'1,1 per cento nel 2017 che si abbassa leggermente, all'1 per cento, nel 2018 (anno in cui scatta l'aumento dell'IVA connesso con la clausola di salvaguardia), per poi tornare all'1,1 per cento nel 2019 e 2020. Tali stime implicano, rispetto alle ipotesi di crescita del DPB, una correzione al rialzo di un decimo di punto nell'anno in corso e al ribasso, per circa un decimo di punto, nel 2018 e 2019¹. Il lieve miglioramento della previsione per il 2017 riflette le più favorevoli assunzioni sulle esogene internazionali. La rettifica in negativo della previsione sul 2018 e 2019 risente, invece, di una dinamica della domanda interna più contenuta rispetto alle assunzioni dello scorso ottobre, su cui incide l'evoluzione più sfavorevole dei tassi di interesse. Pur con queste correzioni, la crescita tendenziale nello scenario DEF continua a essere trainata, come nel DPB, dalla positiva evoluzione della domanda interna. Sul fronte dell'inflazione, il DEF rivede al rialzo (di un decimo di punto) il deflatore del PIL nel 2017, per la maggiore spinta proveniente dall'indebolimento del cambio e dall'aumento del prezzo del petrolio. Negli anni successivi, la dinamica del deflatore viene ridotta (di un decimo di punto) rispetto alle ipotesi DPB. Date le revisioni della crescita reale e del deflatore del PIL, la dinamica del PIL nominale (2,2 per cento nel 2017, 2,9 per cento nel 2018-19) sale nel 2017 di due decimi di punto rispetto al

¹ Il quadro macroeconomico tendenziale DEF, elaborato sulla base della legge di bilancio per il 2017, viene confrontato col quadro programmatico DPB dello scorso ottobre costruito sulle ipotesi di manovra poi confluite in tale legge di bilancio.

quadro DPB e si riduce (di circa due decimi di punto) nei due anni successivi. Nel 2020, anno al di fuori dall'orizzonte di previsione DPB, la crescita nominale del PIL si situa sostanzialmente in linea con quella dei due anni precedenti.

Su questo quadro tendenziale si innesta la previsione programmatica DEF che sconta l'intervento correttivo strutturale dei conti pubblici nel 2017 e una manovra di bilancio per il triennio 2018-2020 caratterizzata da una diminuzione del peso delle imposte indirette, da misure di riduzione della pressione fiscale e da interventi compensativi volti al contenimento della spesa e al contrasto dell'evasione fiscale. Rispetto alle ipotesi del tendenziale, la finanza pubblica programmatica si fa relativamente più restrittiva, con il *deficit* che si riduce di due decimi di punto nel 2017, di un decimo nel 2018, di quattro decimi nel 2019, di cinque decimi nel 2020. Nonostante ciò, data la composizione della manovra ipotizzata nel DEF, l'impatto complessivo sulla crescita risulta sostanzialmente neutrale nell'arco della previsione. L'incremento del PIL è, in particolare, in linea con le ipotesi del tendenziale nel 2017 e nel 2018, inferiore di un decimo nel 2019, sostanzialmente allineato nel 2020. Con riferimento alle componenti di spesa, nel 2018 la manovra tende a spostare marginalmente il traino della crescita verso la domanda interna, grazie all'effetto favorevole sui consumi. Nel 2019 e, in parte, nel 2020 è invece la domanda estera netta a rafforzarsi relativamente, compensando (solo in misura parziale nel 2019) l'indebolimento della domanda interna. Su quest'ultimo incide essenzialmente l'attenuazione della dinamica degli investimenti, più accentuata nel 2019. Il deflatore del PIL sale leggermente nel 2017, si riduce nel 2018 grazie alla riduzione delle imposte indirette e torna sostanzialmente ad allinearsi all'andamento del quadro tendenziale negli ultimi due anni. In conseguenza delle dinamiche di crescita reale e inflazione, il PIL nominale è marginalmente più elevato nel 2017, più basso nel 2018, in linea con lo scenario tendenziale nel 2019 e 2020. Per effetto di misure di abbassamento della pressione contributiva, l'occupazione tende a migliorare lungo l'arco della previsione; il tasso di disoccupazione scende a fine periodo al 10 per cento.

L'*output gap*, stimato nel quadro programmatico a -2,7 per cento nel 2016, si riduce a -1,8 per cento quest'anno, a -1,1 nel 2018 e a -0,5 nel 2019, per poi annullarsi nel 2020. Tali stime, basate sulla metodologia concordata a livello UE, differiscono da quelle della Commissione europea che nelle *winter forecasts* di febbraio prospetta un valore dell'*output gap* meno negativo per quest'anno (-0,8 per cento) e nullo nel 2018. Incidono su questi divari, la diversa previsione macroeconomica sottostante e, soprattutto, l'orizzonte delle stime (quattro anni nel DEF contro i due della Commissione) e la procedura di individuazione dei vincoli concernenti l'inizializzazione delle varianze per il calcolo della disoccupazione strutturale e i cosiddetti priors per la stima della produttività totale dei fattori. Come mostrano queste differenze, la stima dell'*output gap*, variabile cruciale per l'applicazione delle regole UE, è divenuta negli ultimi anni particolarmente incerta, risentendo delle difficoltà di distinguere le componenti transitorie e permanenti dell'evoluzione dell'attività economica. Procedure diverse di estrazione del *trend*, nell'ambito di uno stesso modello, possono

effettivamente condurre a *range* notevolmente ampi di stime (si veda su questo le evidenze illustrate nell'Allegato 1 *Stime alternative del potenziale e dell'output gap*).

1.4. La validazione del quadro macroeconomico

L'UPB ha valutato i quadri macroeconomici pubblicati nel DEF per il quadriennio di previsione 2017-2020. Sebbene la normativa europea richieda la validazione delle sole previsioni programmatiche, l'UPB estende, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), la validazione anche alle previsioni macroeconomiche dello scenario tendenziale.

L'UPB ha trasmesso lo scorso 31 marzo la lettera di validazione positiva delle previsioni macroeconomiche tendenziali per gli anni 2017-2020. Tale lettera è stata poi pubblicata nel sito UPB, con allegata una nota di spiegazione dell'esercizio condotto e di discussione dei rischi insiti nelle stime (<http://www.upbilancio.it/validato-positivamente-il-quadro-macroeconomico-tendenziale-2017-2020-presentato-nel-def-2017/>). La validazione dello scenario tendenziale è avvenuta dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione provvisoria della previsione governativa, a cui aveva fatto seguito la predisposizione di un nuovo quadro macroeconomico tendenziale da parte del MEF che ha ricevuto valutazione positiva.

L'UPB ha poi concluso positivamente anche la validazione del quadro macroeconomico programmatico 2017-2020, pubblicato nel DEF, trasmettendone quest'oggi (19 aprile) l'esito al MEF.

Richiamiamo brevemente la metodologia adottata per l'esercizio di validazione. Essa si basa sull'analisi complessiva degli scenari macroeconomici ipotizzati dal MEF attraverso: a) le stime UPB circa gli andamenti di breve termine del PIL e delle principali componenti di domanda; b) le stime annuali ottenute dall'UPB con il modello di previsione dell'Istat nell'ambito dell'Accordo-quadro con questo Istituto; c) le stime annuali distintamente e specificamente prodotte nell'occasione dagli Istituti di previsione indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche), facenti parte del *panel* UPB. Inoltre, sono state monitorate le previsioni più recenti di altre istituzioni nazionali e internazionali ed è stato condotto un esame di coerenza interna dei quadri di previsione del MEF.

Per assicurare un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (inclusivo di quelle UPB ottenute col modello Istat) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali (commercio mondiale, prezzo del petrolio, tassi di cambio, tassi di interesse) adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB si sono basati su ipotesi di massima circa le misure correttive del 2017 e la manovra per il 2018-2020 elaborate dall'UPB in coerenza con le indicazioni contenute nel DEF e l'interlocuzione avuta col MEF.

Le figure 1.3-1.5 illustrano i principali risultati dell'analisi. Il quadro macroeconomico tendenziale appare nel complesso nell'intervallo accettabile delle stime, anche se si colloca agli estremi superiori di tali stime. D'altra parte, le valutazioni del *panel* UPB si

caratterizzano per una dispersione relativamente ampia intorno al valore centrale, evidenziando margini di incertezza più ampi che nelle precedenti occasioni.

Più in particolare, le ipotesi DEF di crescita tendenziale sono nel 2017 nell'ambito del *range* di previsione (pur se al di sopra del valore mediano). A partire dal 2018 esse si situano in prossimità del valore massimo delle stime del *panel*. Nel 2019, la previsione MEF di crescita tendenziale è marginalmente più elevata del limite superiore del *panel*. Evoluzioni simili si riscontrano per il PIL nominale, con uno sfioramento, in questo caso nel 2020, rispetto all'estremo più elevato del *panel*. La validazione comunque positiva dell'UPB del complesso della previsione tendenziale, pur in presenza di questi isolati valori critici, tiene conto, dato l'elevato livello di incertezza, della dimensione limitata dei disallineamenti (un decimo di punto sia per il PIL reale che per quello nominale). Tuttavia l'evoluzione in prossimità del limite delle stime MEF per quasi tutto l'orizzonte previsivo (e con una distanza dai valori centrali delle previsioni del *panel* UPB che si amplia in alcuni anni) porta a evidenziare il sussistere di fattori di rischio nel quadro tendenziale che si riflettono poi sullo scenario programmatico.

Sull'evoluzione in prossimità del limite della previsione tendenziale MEF a partire dal 2018 sembrano principalmente influire le ipotesi su alcune componenti della domanda finale interna. In particolare, le dinamiche degli investimenti in costruzioni e dei consumi finali nazionali appaiono più elevate dell'estremo superiore del *panel* per gran parte del periodo di previsione.

Per il quadro dell'inflazione, l'evoluzione tendenziale del deflatore dei consumi privati prevista nel DEF è nell'ambito dell'intervallo di previsione del *panel* UPB, risentendo degli effetti della maggiore inflazione importata nel 2017 e l'aumento dell'IVA nel 2018 e, in parte, nel 2019. Diverse assunzioni sull'evoluzione della ragione di scambio portano invece la stima tendenziale del deflatore del PIL in prossimità del limite più elevato del *panel* nel 2020.

L'analisi del quadro programmatico riguarda l'intero quadriennio 2017-2020 su cui incidono l'intervento strutturale di correzione dei conti pubblici nel 2017 e le ipotesi di manovra di bilancio per il periodo 2018-2020. Una ricostruzione di larga massima della manovra è stata effettuata dall'UPB – e condivisa con i previsori del *panel* per la predisposizione dei loro scenari programmatici – sulla base delle indicazioni di carattere generale contenute nel DEF e dell'interlocuzione avuta su questo aspetto col MEF. Tenendo conto, quindi, dell'elevato grado di incertezza che caratterizza in questa fase la definizione di un quadro di politica di bilancio, vi sarebbe uno stimolo, rispetto agli andamenti tendenziali, proveniente principalmente da riduzioni del carico delle imposte indirette e della pressione fiscale sul lavoro. Tali misure sarebbero, però, compensate da interventi correttivi incentrati su guadagni di efficienza nella spesa, misure di recupero dell'evasione fiscale, incrementi di alcune fonti di entrate, azioni di riordino di facilitazioni fiscali. Come ricordato, l'effetto netto della manovra (inclusiva della correzione dei conti nell'anno in corso) conduce, rispetto al tendenziale, a una riduzione contenuta del *deficit* nel 2017 (due decimi di punto) e nel 2018 (un decimo di punto), più consistente nel 2019 e 2020 (circa quattro decimi di punto).

Sulla base di queste ipotesi, la dinamica del PIL reale del quadro programmatico risulta nell'intervallo di previsione del *panel* UPB (figg. 1.4 e 1.5). In tale scenario, inoltre, rientra il leggero disallineamento che nel 2019 caratterizza, invece, il quadro tendenziale. L'evoluzione del PIL reale si conferma, tuttavia, al limite della previsione più elevata del *panel* UPB, in particolare nel biennio 2018-19. D'altra parte, la distanza dai valori centrali delle previsioni del *panel*, pur persistendo, si riduce rispetto a quanto si rileva nel tendenziale.

Nell'insieme, questi risultati riflettono una stima DEF degli effetti della manovra che si colloca nell'ambito delle valutazioni di impatto effettuate dai previsori del *panel*. Data la composizione ipotizzata della manovra, anche per i previsori del *panel* UPB, come per il DEF, gli effetti complessivi tendono a essere quasi neutrali nell'arco del periodo previsivo.

Permane nello scenario programmatico un'ipotesi di evoluzione dei consumi finali nazionali più elevata rispetto al limite superiore del *panel* UPB, in particolare nel 2018 e 2019. In quest'ultimo anno risulta più forte anche il contributo della domanda interna alla crescita del PIL. Tali dinamiche risentono principalmente dell'andamento dei consumi delle famiglie, che si collocano nel 2018 sopra l'estremo superiore del *range* dei previsori UPB, e di un'ipotesi di più robusta evoluzione dei consumi pubblici sia nel 2018 che nel 2019. Tale andamento riflette presumibilmente differenti assunzioni dei previsori del *panel*, rispetto a quelle del DEF, circa la scomposizione prezzi/quantità della riduzione (a prezzi correnti) dei consumi pubblici.

Per quanto riguarda la dinamica programmatica del PIL nominale, anch'essa si attesta nell'ambito dell'intervallo di previsione. Analogamente a quanto osservato per la crescita reale, rientra lo sfioramento (del 2020) osservato nel quadro tendenziale rispetto al limite superiore del *panel* UPB.

Questi confronti portano, in definitiva, a fare emergere un profilo di previsione programmatica del DEF nell'ambito (per quel che concerne tanto il PIL reale, quanto il PIL nominale) dei criteri di accettabilità seguiti dall'UPB. Tuttavia permane, seppure attenuato, l'elemento di rischio rilevato per il quadro tendenziale. L'ipotesi di crescita reale si colloca, in particolare nel biennio 2018-19, in prossimità dell'estremo superiore del *panel* UPB. Ciò costituisce un potenziale rischio negativo per la previsione DEF soprattutto alla luce dei diversi fattori di incertezza che gravano sul quadro globale.

1.5. *Fattori di rischio internazionale per la previsione*

Come ricordato nel paragrafo 1.1, sulla evoluzione del quadro internazionale incombono diversi fattori di incertezza che possono modificare il contesto esterno in senso meno favorevole alla ripresa italiana. Schematicamente questi elementi di rischio per la previsione sono riassumibili in tre punti: a) l'effettivo concretizzarsi di un indirizzo protezionistico negli Stati Uniti e, per reazione, in altre aree economiche, con effetti di rallentamento per il commercio internazionale; b) l'intensificarsi delle tensioni presenti

nello scacchiere mondiale, con ripercussioni sui mercati delle materie prime e, in particolare, sul prezzo del petrolio; c) l'esaurirsi, come indicato dalle aspettative dei mercati a termine, della fase di irrobustimento del dollaro e, simmetricamente, di debolezza dell'euro che ha contrassegnato l'avvento della nuova presidenza americana.

Questi eventi, oltre a caratterizzarsi per diversi gradi di probabilità, possono verificarsi in modo alternativo o complementare tra loro. Ad esempio, una significativa svolta protezionistica negli Stati Uniti non dovrebbe accompagnarsi a un indebolimento del dollaro. D'altro canto, a un deprezzamento della valuta statunitense si associa generalmente un rialzo delle quotazioni del greggio, in parte sostenuto da strategie di contenimento dell'offerta da parte dei paesi produttori per limitare le oscillazioni dei ricavi da petrolio in valuta nazionale. Questa correlazione potrebbe, però, non verificarsi se l'inasprirsi delle tensioni internazionali, alla base dell'aumento del prezzo del petrolio, incoraggiasse movimenti precauzionali di capitali verso l'economia americana.

Data la difficoltà a individuare *a priori* correlazioni, positive o negative, tra gli *shock* è preferibile considerare separatamente la valutazione degli effetti per l'Italia di ciascun fattore di rischio. A questo scopo si conducono tre simulazioni che modificano altrettante variabili esogene del quadro macroeconomico DEF. In particolare:

- a) il rischio protezionistico è rappresentato da una crescita del commercio mondiale più bassa, rispetto alle ipotesi DEF, di 0,5 punti percentuali all'anno nel periodo 2017-2020;
- b) il rischio geo-politico è rappresentato da un prezzo del petrolio più elevato, rispetto alle ipotesi DEF, di 10 dollari a barile in ciascun anno del periodo 2018-2020;
- c) il rischio valutario è rappresentato da un euro più forte, rispetto all'ipotesi DEF, nella misura indicata dalle quotazioni dei mercati a termine nelle ultime settimane (l'euro risulta apprezzato sul dollaro, rispetto all'assunzione di cambio stabile del DEF, di circa un 2 per cento all'anno nel periodo 2018-2020)².

Gli effetti delle diverse simulazioni sono illustrati nella tabella 1.2. In estrema sintesi, queste esercizi evidenziano che un quadro esterno meno favorevole di quello ipotizzato dal DEF avrebbe effetti generalmente negativi sull'andamento del PIL reale. In particolare, la più bassa dinamica del commercio mondiale e il cambio più apprezzato inciderebbero sulla crescita reale rallentando le esportazioni. Il prezzo del petrolio più alto ridurrebbe, invece, il tasso di crescita frenando la domanda interna. Gli *shock* sfavorevoli sul commercio e il tasso di cambio avrebbero effetti depressivi anche sull'inflazione abbassando la dinamica del PIL nominale in maggior misura di quella del PIL reale. Lo *shock* sul prezzo del petrolio, invece, avrebbe effetti di impulso

² Il DEF effettua simulazioni simili per verificare la sensitività della previsione alle variabili esogene. L'esercizio DEF considera esclusivamente gli effetti sulla crescita reale. Le simulazioni UPB considerano, oltre agli effetti sulla crescita reale, le ripercussioni sull'inflazione e, quindi, sul PIL nominale dell'economia italiana. Esse sono condotte sulla base di un modello *multi-country* (*Oxford econometrics*) che tiene conto delle interrelazioni tra le variabili internazionali.

sull'inflazione interna che compenserebbero la minore crescita reale dando luogo a un'evoluzione del PIL nominale marginalmente più positiva di quella ipotizzata nello scenario di base.

2. La finanza pubblica

2.1. Il quadro tendenziale

Secondo le previsioni del DEF, l'indebitamento netto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche nel 2017 dovrebbe scendere lievemente rispetto all'anno precedente, per poi ridursi ancora nei tre anni successivi, con intensità maggiore nel 2018 e 2019, soprattutto grazie all'aumento dell'IVA connesso con l'attivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise sugli olii minerali.

Nel 2016 il disavanzo pubblico è risultato in miglioramento rispetto all'anno precedente sia per una diminuzione della spesa per interessi sia per un incremento dell'avanzo primario. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto in valori assoluti (da 44,2 a 40,8 miliardi) e in percentuale del PIL, dal 2,7 al 2,4 per cento (tab. 2.1) – livello atteso nei documenti ufficiali –, riflettendo un calo della spesa per il servizio del debito (-1,8 miliardi), al 4 per cento del prodotto, e un aumento dell'avanzo primario (+1,6 miliardi) confermato all'1,5 per cento del PIL. Alla riduzione dell'incidenza sul PIL delle spese primarie di 0,7 punti percentuali (al 45,6 per cento) – dovuta alle spese in conto capitale (scese al 3,4 per cento) essendosi le primarie correnti stabilizzate sul PIL (al 42,2 per cento) – se ne è associata una di importo simile del complesso delle entrate (al 47,2 per cento). La pressione fiscale è scesa di quattro decimi di PIL, collocandosi al 42,9 per cento del prodotto a causa essenzialmente dell'andamento delle imposte indirette, che si sono ridimensionate anche in valore assoluto. Gli oneri per il servizio del debito sono diminuiti per il quarto anno consecutivo, sia in percentuale del PIL che in valore assoluto, collocandosi a un livello di oltre 17 miliardi inferiore rispetto al picco registrato nel 2012. Sui risultati complessivi del 2016 ha influito l'inclusione della Radiotelevisione italiana (RAI) all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, con effetti sia dal lato delle entrate, soprattutto sulle imposte dirette e le altre entrate correnti riflettendo gli introiti per il canone e per la pubblicità, sia sul versante delle uscite, in particolare sui redditi da lavoro e i consumi intermedi, a causa dei costi registrati nel conto economico dell'azienda.

In assenza di interventi, il deficit si attesterebbe al 2,3 per cento nel 2017, scenderebbe all'1,3 nel prossimo anno, allo 0,6 nel 2019 e appena al di sotto, allo 0,5 per cento, nel 2020 (tabb. 2.2 a, b, c). Il consistente contenimento del deficit è sostanzialmente ascrivibile all'evoluzione favorevole dell'avanzo primario che, dopo la stazionarietà all'1,5 per cento nel 2017, aumenta a partire dal 2018 sino ad arrivare al 3,4 per cento a fine periodo, grazie all'attivazione delle clausole di salvaguardia e al contenimento della quota sul PIL delle spese al netto degli interessi (dal 45,6 per cento dello scorso anno al 43,1 del 2020) e, in particolare, di quelle correnti, la cui incidenza sul prodotto si riduce in ciascun anno del periodo di previsione (dal 42,2 per cento del 2016 al 40,1 nel 2020). La spesa per interessi sconta gli effetti del rialzo atteso dei tassi e, dopo sei anni di riduzioni realizzate sino al 2016 e previste per il biennio 2017-18, tornerebbe ad

aumentare in valore assoluto dal 2019. In percentuale del PIL, tale spesa si riduce dal 4 per cento del 2016 al 3,8 per cento nel 2020.

Rispetto al quadro di finanza pubblica indicato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017 (NTI), le nuove previsioni tendenziali scontano i dati di consuntivo del 2016 come descritto in precedenza, uno scenario macroeconomico appena più positivo nel 2017 ma peggiore nel biennio 2018-19 nonché l'impatto finanziario dei provvedimenti legislativi approvati sino a marzo del 2017, comprensivi di quelli relativi alle modifiche apportate in sede di conversione al decreto legge 193 del 2016, che non erano stati recepiti nelle stime diffuse con la NTI.

Rispetto alla NTI, per il 2017 viene confermato il deficit al 2,3 per cento, mentre sono stati rivisti al rialzo il tendenziale del 2018, di un solo decimo di PIL, e più consistentemente quello del 2019, di quattro decimi. Il peggioramento dei saldi riflette sostanzialmente un aumento delle spese primarie correnti e di quelle per interessi. In senso opposto agiscono invece le riduzioni operate sulle spese in conto capitale, che scontano un ridimensionamento per la mancata realizzazione di quanto atteso per gli investimenti nel 2016 e, tra l'altro, una diversa imputazione degli importi relativi ai diritti d'uso delle frequenze. Il criterio di registrazione di questi ultimi è cambiato in base alle periodiche revisioni statistiche e contabili effettuate a livello europeo, per cui non sono più contabilizzati nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui si manifesta l'uso delle frequenze. Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella effettuata dall'Istat in occasione della notifica dello scorso ottobre riferita ai quattro anni 2012-2015, in quanto nel DEF viene anticipata la revisione complessiva della serie storica passata. Ciò consente di anticipare un miglioramento nei conti pubblici, scontando gli effetti positivi derivanti dalle vendite degli anni precedenti. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

L'incidenza delle entrate sul PIL si riduce nel periodo in esame, a eccezione del biennio 2018-19, riflettendo l'andamento della pressione fiscale. Quest'ultima diminuisce dal 42,9 per cento registrato nello scorso anno al 42,4 nel 2020, sebbene con un minimo al 42,3 per cento nel 2017 – legato principalmente agli effetti delle varie misure di riduzione del peso dell'imposizione diretta disposte con le due ultime manovre finanziarie – seguito da un incremento al 42,8 per cento nel biennio 2018-19, dovuto alle clausole su IVA e accise

Le imposte dirette risentono degli interventi a favore delle imprese. In particolare, influiscono sulla stima l'intervento previsto dalla legge di stabilità per il 2016 di riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017 nonché le misure disposte con la legge di bilancio per il 2017 relative alla maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti (che hanno intensificato quanto stabilito un anno prima) e all'introduzione del regime favorevole di tassazione opzionale dell'IRI per gli utili non prelevati dalle imprese individuali in contabilità ordinaria e dalle società di persone. Sempre a contenimento dell'imposizione diretta sono inoltre i provvedimenti di detassazione dei premi di produttività e quelli riguardanti l'ampliamento della *no tax area* per i pensionati di età inferiore ai 75 anni. La quota sul PIL delle imposte indirette e dei contributi sociali aumenta invece negli anni, dal 2018 per le prime – che scontano il

rilevante impatto dell'attivazione delle clausole di salvaguardia – e dal 2019 per i secondi in connessione con la fine della proroga della decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato. Le imposte in conto capitale scontano gli aumenti di gettito forniti dalla *voluntary disclosure*, decrescenti dal 2016 al 2017.

Le spese primarie si ridurrebbero in percentuale sul PIL di circa 2,5 punti nel periodo di previsione, scontando – come già ricordato – la flessione di quelle correnti relativamente a quasi tutte le componenti.

Il favorevole andamento della spesa corrente primaria dipende da diversi elementi. Oltre a essere prevista una diminuzione dell'occupazione pubblica in ogni anno dell'orizzonte in esame, si scontano le consistenti manovre sui consumi intermedi e, con riferimento alle altre spese correnti, la riduzione dei contributi corrisposti ai produttori di fonti rinnovabili. A quest'ultima riduzione ne è associata, peraltro, una analoga sul fronte del finanziamento dal lato delle entrate, con conseguente effetto nullo sul saldo di bilancio. Con la prossima manovra, tuttavia, dovrebbero essere autorizzate alcune spese aggiuntive indicate nel DEF per il finanziamento delle politiche invariate per il rinnovo dei contratti pubblici e le missioni di pace, pari a circa 1,3 miliardi nel 2018, 1,4 miliardi nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020.

L'evoluzione a legislazione vigente della spesa primaria, sostanzialmente stabile in termini nominali al netto delle prestazioni sociali, evidenzia spazi ridotti per ulteriori incisive revisioni di spesa, a meno di non prevedere un ridimensionamento dei servizi pubblici erogati. Naturalmente la revisione della spesa conserverebbe in ogni caso un ruolo per il miglioramento della qualità dell'intervento pubblico e dell'efficienza dei servizi.

Guardando alle maggiori poste del bilancio, dopo l'aumento registrato nel 2016 con l'inversione di tendenza rispetto alle diminuzioni riscontrate negli ultimi anni, la spesa per redditi da lavoro aumenterebbe ancora in valore nel 2017 per poi ridursi nel 2018 e aumentare lievemente nel biennio successivo, sperimentando comunque un ridimensionamento in quota di PIL (dal 9,8 al 9 per cento), a causa anche della già ricordata riduzione prevista degli occupati.

Su tali andamenti influiscono in particolare gli stanziamenti per il fondo per il pubblico impiego – di cui, come previsto dalla legge di bilancio per il 2017, è stata recentemente indicata la ripartizione – e per il fondo relativo all'autonomia scolastica. Tramite un recente DPCM, il primo fondo è stato ripartito per tre diverse finalità: per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-18 relativa al personale delle Amministrazioni statali; per le assunzioni di personale a tempo indeterminato (per Stato, Corpi di polizia, Vigili del fuoco, agenzie varie); per le Forze di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco a fini di reclutamento, definizioni di carriera, riordino dei ruoli nonché di proroga del bonus di 80 euro per il comparto della sicurezza e difesa. L'altro fondo per l'autonomia scolastica incrementa le risorse già previste dalla legge sulla "Buona scuola", di cui si sono già visti gli effetti sul 2015 e 2016. Dal 2019 si esplicano gli effetti della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale del triennio 2019-2021.

Le prestazioni sociali calano appena come quota del PIL, dal 20,2 al 20 per cento. La componente pensionistica risente nell'anno in corso dei provvedimenti della legge di bilancio relativi tra l'altro alla quattordicesima mensilità per alcune tipologie di pensionati, al pensionamento dei lavoratori sottoposti a lavori "usuranti", a quello dei lavoratori "precoci"; è influenzata inoltre dagli effetti della dinamica dei prezzi che si riflette sulla rivalutazione dei trattamenti. Le altre prestazioni subiscono un consistente aumento nel 2017 a causa delle varie misure disposte con la legge di bilancio, a favore della famiglia e dei giovani e di contrasto della povertà.

I consumi intermedi risentono in particolare della dinamica della componente sanitaria e mostrano una crescita più sostenuta nel 2020 a causa del venir meno delle misure correttive disposte negli anni precedenti.

Le spese in conto capitale, invece, dovrebbero risentire positivamente dei rilevanti interventi espansivi previsti dalla legge di bilancio per il 2017, con effetti specialmente sul 2018, tramite in particolare l'utilizzo del fondo per il rilancio degli investimenti, la concessione di spazi finanziari per gli investimenti degli Enti territoriali, le misure per l'emergenza sismica e quelle a favore delle imprese pubbliche e private. Si registra tuttavia una diminuzione nel 2020 che riporterebbe la spesa in conto capitale sotto il livello del 2016.

2.2. *Il quadro programmatico*

Nel DEF si programma di migliorare il disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2017 rispetto al tendenziale, come richiesto dalla Commissione europea, di proseguire nella riduzione dell'indebitamento netto – confermando, per il biennio 2018-19, gli obiettivi fissati nel Documento programmatico di bilancio (DPB) dello scorso ottobre e raggiungendo un saldo nominale pari a zero nel 2020 –, nonché di conseguire un lieve avanzo strutturale nel 2019 e mantenere per l'anno successivo il pareggio del saldo strutturale, vale a dire l'OMT (tab. 2.3).

Viene inoltre esplicitamente affermato³ che, in caso di cambiamenti a livello europeo nelle regole del braccio preventivo del Patto di stabilità nella direzione di un maggiore orientamento alla crescita e allo sviluppo, potrebbe essere contenuta l'entità delle manovre correttive dei conti pubblici per i prossimi anni, rispetto a quanto indicato nel DEF.

Il Governo conferma la realizzazione di interventi correttivi che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati, tramite l'anticipo – per decreto legge – di parte della manovra, come richiesto dalla Commissione europea e prevede di adottare ulteriori

³ Cfr. pag. 50, Sezione I del DEF.

misure aggiuntive da definire nei prossimi mesi e da disporre nella legge di bilancio per il 2018.

Il Governo ha inoltre espressamente manifestato l'intenzione di disattivare le clausole di salvaguardia previste da precedenti provvedimenti legislativi⁴. Nel DEF si afferma che lo scenario programmatico sconta un minor carico di imposte indirette rispetto al tendenziale⁵. Si indica altresì che le clausole saranno sostituite da misure riguardanti sia la spesa che le entrate, comprensive queste ultime di ulteriori interventi di contrasto all'evasione. Sul versante della spesa verrà attuata una nuova revisione, dalla quale è previsto che lo Stato risparmi almeno un miliardo all'anno, da individuare secondo quanto previsto dalla riforma della struttura del bilancio, tramite Decreto della presidenza del consiglio dei ministri⁶ (si veda il paragrafo seguente).

L'obiettivo complessivo è di continuare la linea delle politiche economiche adottate sin dal 2014, volte a liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e a rilanciare investimenti e occupazione, nel rispetto delle esigenze di consolidamento di bilancio⁷ (si veda il paragrafo 4.2). Oltre alla disattivazione delle clausole di salvaguardia, sono da ricercare spazi per misure – espansive e di riduzione della pressione fiscale⁸ – e risorse per il rinnovo contrattuale nel pubblico impiego, compatibili con gli obiettivi di bilancio⁹.

Lo scenario programmatico può essere ricostruito per passaggi successivi, partendo dagli obiettivi ufficiali.

Nel DEF, nel 2017 l'indebitamento netto programmatico si riduce di tre decimi, collocandosi al 2,1 per cento del PIL, per poi diminuire nel biennio successivo e portarsi – come ricordato – agli stessi livelli indicati nel DPB dello scorso ottobre, ossia all'1,2 nel 2018 e allo 0,2 nel 2019, raggiungendo il pareggio in termini nominali nel 2020 (tab. 2.3).

Date le previsioni tendenziali aggiornate (tab. 2.3, riga a) e fissati gli obiettivi programmatici sopra citati (tab. 2.3, riga b), per differenza, l'aggiustamento dei conti pubblici richiede interventi correttivi netti¹⁰ pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2017, secondo quanto richiesto dalla Commissione, allo 0,1 per cento nel 2018, allo 0,4 per cento sia nel 2019 sia nel 2020 (tab. 2.3, riga c).

⁴ Cfr. pag. III, Sezione I del DEF. Si ricorda che il valore delle clausole contenuto nelle previsioni tendenziali è pari 19,6 miliardi per il 2018 e a 23,3 miliardi a partire dal 2019.

⁵ Cfr. pag. 30, Sezione I del DEF.

⁶ Cfr. pag. 5, Sezione I del DEF.

⁷ Cfr. pag. III, Sezione I del DEF.

⁸ Cfr. pag. 6, Sezione I del DEF.

⁹ Cfr. pag. 51, Sezione I del DEF.

¹⁰ Cfr. pag. 4, tavola I.3, Sezione I del DEF.

Dato il carattere strutturale della manovra di prossima attuazione per decreto, i conti tendenziali si riducono per uno 0,2 per cento del PIL nel 2017 e per circa lo 0,3 per cento negli anni successivi¹¹ (tab. 2.3, righe d ed e).

Grazie al decreto, e con l'attivazione completa delle clausole, nella legge di bilancio per il 2018 ci sarebbe spazio per una espansione del deficit nel 2018 di 0,2 punti percentuali di PIL, mentre sarebbe necessaria una manovra aggiuntiva strutturale con effetti pari allo 0,1 per cento nel 2019 e allo 0,2 per cento nel 2020 (tab. 2.3, riga f).

Nell'ipotesi di disattivazione completa delle clausole dovrebbero essere reperite risorse alternative pari esattamente al valore delle clausole negli anni 2018-20 (rispettivamente l'1,1, l'1,3 e l'1,2 per cento del PIL) (tab. 2.3, riga g), e per centrare anche gli obiettivi dovrebbero essere disposte misure correttive alternative nette nella legge di bilancio per il 2018 pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2018, crescenti sino all'1,4 per cento nel biennio 2018-19 (tab. 2.3, riga h).

Da questa ricostruzione emerge la notevole entità delle misure alternative che dovrebbero essere adottate in sostituzione dell'attivazione delle clausole. Peraltro, la manovra lorda potrebbe essere anche superiore se dovessero essere impiegate ulteriori risorse per altri fini, come emerge dal DEF.

Esiste, al momento della presentazione del più rilevante documento della programmazione di politica economica, un quadro non definito. Per il terzo anno consecutivo non si hanno indicazioni precise su quello che potrebbe continuare a essere l'intervento più rilevante della prossima manovra di bilancio, vale a dire la disattivazione o meno delle clausole di salvaguardia. L'andamento della spesa tendenziale primaria corrente – come già evidenziato – lascia spazi limitati per ulteriori riduzioni destinate a compensare la riduzione del prelievo.

Diverso sarebbe il quadro qualora emerga la possibilità a livello europeo di “cambiamenti nel braccio preventivo del PSC in senso orientato alla crescita”¹².

Si ricorda che la disattivazione delle clausole è stata realizzata in anni in cui all'Italia erano stati concessi *ex-ante*, per il biennio 2015-16, spazi di flessibilità per scostamenti dal percorso di avvicinamento all'OMT per circa 19 miliardi, con conseguente disattivazione parziale delle clausole realizzata in disavanzo. Ulteriore flessibilità, pari a 0,32 punti percentuali di PIL, è stata inoltre concessa nel 2017, riferita per 0,18 punti ai costi legati al terremoto e per 0,14 punti all'emergenza migranti. Dai dati aggiornati al primo trimestre del 2017 emerge un intensificarsi dei flussi migratori e nel DEF viene nuovamente sottolineato che la spesa sostenuta per affrontare i costi eccezionali a essi collegati non debba essere valutata solo in termini di incrementi annuali, ma considerando che l'Italia sostiene tale rilevante onere per conto dell'Unione europea.

¹¹ Cfr. pag. 5, Sezione I del DEF.

¹² Cfr. Pag. 50, Sezione I del DEF.

Nei numeri del DEF, ai fini del rispetto del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, il disavanzo strutturale è programmato in crescita nel 2017, dall'1,2 per cento dell'anno precedente all'1,5, per poi ridursi allo 0,7 per cento nel 2018 e trasformarsi in un avanzo dello 0,1 per cento nel 2019 e nel pareggio – già menzionato – nel 2020. Le nuove evoluzioni sono generalmente più favorevoli di quanto indicato nel DPB di ottobre 2016 e riflettono gli andamenti delle componenti del saldo strutturale (tab. 2.4).

In sostanza, da un lato, è pianificato un avanzo strutturale in percentuale del PIL che peggiora nel 2017 – anche in relazione alla flessibilità di bilancio concessa in tale anno per gli eventi eccezionali connessi all'emergenza migranti e ai fenomeni sismici – e poi si rafforza progressivamente nel biennio successivo per stabilizzarsi al 3,8 per cento del prodotto nel 2020; dall'altro, è prevista un'incidenza della spesa per interessi sul PIL che si riduce ancora nel biennio 2017-18 per poi stabilizzarsi nel 2019 e risalire nell'anno successivo, in connessione con il graduale rialzo dei tassi di interesse ipotizzato.

Per il saldo nominale il miglioramento è più consistente in quanto rispecchia sia il progressivo ridimensionarsi della componente ciclica negativa del bilancio, che si annulla nell'ultimo anno del periodo di programmazione, sia l'effetto positivo delle misure *una tantum* nel biennio 2017-18, in larga parte derivante da quelle sul versante delle entrate e, in particolare, riferite al contributo obbligatorio straordinario al fondo di risoluzione bancaria, previsto dalla Comunicazione della Banca d'Italia del 27 dicembre 2017¹³, e agli introiti della *voluntary disclosure* nel 2017 nonché a quelli per la rottamazione delle cartelle negli anni 2017-18 prevista dal decreto legge in materia fiscale (DL 193/2016).

2.2.1. L'inclusione del processo di spending review nel ciclo di bilancio

Nel 2017 si ha la prima applicazione delle innovazioni introdotte nello scorso anno nella procedura di formazione del bilancio. Nelle intenzioni del Governo, le misure erano dirette a rafforzare l'impostazione *top-down* nella preparazione del bilancio e insieme ad altre innovazioni (l'introduzione delle azioni, il rafforzamento del bilancio di cassa, l'unificazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio) consentirebbero di effettuare una più incisiva *spending review* e migliorare l'allocazione pubblica delle risorse¹⁴.

La nuova procedura prevede l'emanazione – entro il mese di maggio – di un DPCM che definisce su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun ministero, coerenti con gli obiettivi per l'intera Amministrazione pubblica fissati nel DEF. Obiettivi che costituiranno il parametro di riferimento per la formulazione delle proposte dei ministeri per la formazione del bilancio dell'esercizio futuro.

In linea generale, per valutare la coerenza tra gli obiettivi dei ministeri e quello per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, il DEF dovrebbe indicare l'obiettivo per quest'ultimo, articolarlo per entrate e spese programmatiche, per sottosettori e individuare la componente di spesa riferita allo Stato, nell'ambito delle Amministrazioni centrali (da cui trarre appunto gli obiettivi di spesa per ministero, oggetto del DPCM).

¹³ Tale Comunicazione, in base all'art. 1, c. 848, della legge 208 del 2015, ha richiesto due annualità di contribuzioni aggiuntive in relazione alle esigenze di finanziamento del fondo stesso.

¹⁴ Cfr l'Audizione del Presidente dell'UPB del 26 maggio 2016.

Elementi quantitativi che dovrebbero assumere una valenza politica esplicita, proprio in quanto espressione di priorità identificate e riflesse nell'allocazione delle risorse.

Oltre a essere coerenti con quello del complesso delle Amministrazioni pubbliche (aspetto chiarito nella legge), gli obiettivi dei ministeri dovrebbero essere credibili, ovvero non dovrebbero essere modificati successivamente al DPCM. La definizione anticipata (rispetto alla prassi di definire le misure nei giorni immediatamente precedenti alla presentazione del bilancio) delle priorità nelle politiche pubbliche agevola l'operatività delle Amministrazioni: basti pensare alla chiusura dei bilanci degli enti diversi dallo Stato o l'attuazione di misure di *spending-review*. Viene anche considerata molto utile per gli operatori economici (famiglie e imprese) che hanno così modo di stabilizzare le proprie aspettative e incorporare il cambiamento delle politiche pubbliche nel proprio comportamento. Migliora infine la qualità della legislazione, assegnando uno spazio adeguato ai tempi di redazione dei testi che traspongono le decisioni in norme. Considerazioni già da tempo implicitamente presenti (anche se di fatto disattese) nella legge di contabilità che sin dal 1988 prevede che prima il Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF), poi il DEF indichi le principali misure articolate per entrate e spese.

Il DEF 2017 dovrebbe quindi essere il punto di partenza della nuova procedura per il 2017. Il Documento indica, come al solito, gli obiettivi in termini di rapporto sul PIL per le Amministrazioni pubbliche e preannuncia, in ottemperanza all'esigenza di disporre il DPCM, che alle Amministrazioni centrali dello Stato sarà chiesto 1 miliardo di risparmi. Poiché la legge di contabilità prevede che gli obiettivi possono essere formulati in termini di risorse da impiegare o risparmi da ottenere, da un punto di vista formale il Documento realizza le condizioni per l'attivazione della procedura (anche se non chiarisce la ripartizione del contributo dello Stato e delle altre Amministrazioni centrali nella realizzazione del risparmio).

Tuttavia, il risparmio a carico dello Stato rimane un elemento solitario rispetto alle altre scelte allocative che qualificerebbero la politica di bilancio. Manca la parte intermedia del processo *top-down*, ovvero come dal saldo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche si perviene al contributo dello Stato. Non emergono il contributo delle riduzioni di spesa rispetto agli aumenti di entrate e la ripartizione del contributo dal lato della spesa tra sottosettori e funzioni (in particolare, previdenza, sanità, ecc.). Insomma, in assenza di un quadro macrofinanziario più preciso, nell'ambito del quale si inseriscono le priorità annunciate dal Governo, vi è una forte probabilità che il risparmio richiesto ai ministeri possa essere successivamente modificato, di fatto fortemente limitando il valore aggiunto della nuova procedura.

Le caratteristiche non del tutto soddisfacenti della prima applicazione della nuova procedura *top-down* sembrano riconducibili ad alcuni aspetti del DEF 2017, caratterizzato – come evidenziato in precedenza – da una certa indeterminatezza nel contenuto di programmazione. La possibilità che vi siano variazioni nel saldo obiettivo

per il complesso delle Amministrazioni pubbliche legate a cambiamenti nel braccio preventivo del PSC in senso più orientato alla crescita e allo sviluppo, non necessariamente comporta una indeterminatezza della programmazione interna. Il quadro di riferimento disponibile a oggi, potrebbe essere articolato tra entrate e spese, con evidenziazione delle priorità che ne derivano. A questo quadro, il DEF potrebbe affiancare l'indicazione della allocazione dell'eventuale maggiore spazio, qualora in un momento successivo il disavanzo fosse ampliato.

L'accordo anticipato sulle priorità politiche consentirebbe una migliore ripartizione dei contributi al consolidamento e – tenuto conto degli auspici di contenimento della spesa – una maggiore organicità alle proposte dei ministeri e degli altri settori, spingendo a riconsiderare il complesso delle richieste di dotazione finanziaria rispetto alle funzioni da svolgere. La rafforzata componente programmatica aumenterebbe la capacità di realizzare gli obiettivi annunciati e, in ultima analisi, migliorerebbe la comprensione della politica di bilancio e la sua credibilità, aspetto cruciale per sostenere il clima di fiducia degli operatori economici.

2.2.2. L'impatto macroeconomico della politica di bilancio

L'importanza di una quantificazione il più possibile precisa degli effetti sul quadro macroeconomico di misure discrezionali sulle entrate e sulle spese è sempre stata considerevole. Tuttavia, tale quantificazione è resa particolarmente difficile dall'incertezza che caratterizza la stima del cosiddetto moltiplicatore di bilancio, ovvero la stima della variazione del PIL reale indotta da un dato impulso di bilancio.

Tra i fattori che determinano il valore del moltiplicatore, la composizione della manovra è certamente uno dei più rilevanti. Per questo motivo, si distingue di solito tra moltiplicatori delle diverse poste di entrata e di spesa. Generalmente, i moltiplicatori di entrata risultano meno elevati di quelli di spesa almeno nei primi anni dopo l'introduzione delle misure di bilancio. Questa differenza va ricondotta al meccanismo di trasmissione dell'impulso di bilancio: una variazione delle quantità di consumi pubblici o di investimenti pubblici equivale a una variazione immediata ed equivalente di una componente della domanda aggregata in termini reali, mentre un intervento che vada a modificare il livello complessivo dell'imposizione fiscale agisce in prima istanza sul reddito disponibile delle famiglie, parte del quale viene risparmiato e quindi non viene consumato, o sui profitti delle imprese, che generalmente solo in parte vengono reinvestiti.

A loro volta, le singole voci di entrata e spesa impattano sull'attività economica in modo diverso. A misure sul lato della spesa basate su trasferimenti sono generalmente associati valori dei moltiplicatori simili a quelli delle entrate. Al contrario, un incremento degli investimenti agisce sul PIL attraverso diversi canali e l'impatto può essere

significativo: nel breve periodo si ha l'effetto diretto sulla domanda aggregata, eventualmente accompagnato da un aumento di investimenti privati complementari; nel medio-lungo periodo si potrebbe avere un aumento della capacità produttiva, quindi del reddito potenziale. La risposta del PIL dipenderà, in entrambi i casi, da diversi fattori: l'efficacia amministrativa nella selezione e nella gestione dei progetti di investimento è uno dei principali, influenzando la rapidità nell'attivazione delle risorse e la qualità degli investimenti, quindi i riflessi sul potenziale.

Analogamente, voci diverse dal lato delle entrate possono avere impatti differenti sul PIL. Per esempio, riduzioni di contributi previdenziali possono ridurre il costo del lavoro delle imprese e migliorarne la competitività e avere effetti favorevoli anche sulla domanda di lavoro.

Occorre infine sottolineare che molti contributi recenti tendono a evidenziare moltiplicatori più elevati durante e dopo la "grande recessione" degli scorsi anni per due motivi principali: (i) in fasi di ciclo economico negativo, l'impatto degli impulsi di bilancio è più alto in quanto si hanno minori effetti inflattivi e, essendo inaspriti i vincoli di liquidità e di credito delle famiglie, tagli di imposta, ad esempio, si tradurrebbero più probabilmente in maggior consumi piuttosto che maggiore risparmio; (ii) in queste fasi, se i tassi di interesse sono particolarmente bassi o nulli e il tasso di inflazione rimane modesto, la politica monetaria dovrebbe assecondare lo stimolo di bilancio. A fronte di questo, tuttavia, soprattutto durante periodi di crisi finanziaria in paesi altamente indebitati, una manovra espansiva potrebbe avere effetti sfavorevoli sulla fiducia nei mercati finanziari, quindi innescare un aumento dei tassi d'interesse che ne ridurrebbe l'impatto sul PIL.

Tali evidenze forniscono uno schema di riferimento per inquadrare le caratteristiche di alcuni dei principali modelli macroeconomici sull'economia italiana. Si considerano, in particolare, il modello macroeconomico Item del MEF e i modelli del *panel* di previsori dell'UPB, che include, oltre allo stesso UPB, gli istituti di previsione indipendenti CER, Prometeia e REF.ricerche. Si rammenta che l'UPB utilizza per le sue valutazioni il modello MeMo.it dell'Istat, nell'ambito dell'Accordo-quadro stipulato con questo istituto.

Nel considerare le caratteristiche di tali modelli occorre preliminarmente evidenziare che essi, per costruzione, non possono in generale tenere conto delle differenti risposte dell'economia alle politiche di bilancio a seconda dello stato del ciclo. In altri termini, l'effetto moltiplicativo sul PIL di una variazione di una voce di spesa o di entrata è lo stesso indipendentemente dalle condizioni cicliche che contrassegnano lo scenario di base, a meno di interventi esterni sui modelli effettuati dal previsore sulla base degli elementi di giudizio suggeriti dalla letteratura. Al riguardo si evidenzia che stime Upb elaborate in un lavoro in corso di completamento, volte a inferire la dimensione dei moltiplicatori del modello MeMO.it nel periodo di crisi, mostrerebbero aumenti significativi del loro valore negli anni successivi al 2007.

Tenuto conto di questa limitazione, le caratteristiche dei vari modelli sono sintetizzate nella tabella 2.5. In essa si ipotizza un impulso permanente di una voce del bilancio pubblico per un valore, misurato *ex ante*, pari all'1 per cento del PIL nominale dell'anno iniziale dello scenario di base. La tabella presenta le risposte (in punti percentuali di PIL) in termini di impatto (cioè nel primo anno) e come valore massimo (considerato entro un orizzonte di cinque anni). Tali risposte (che identificano la dimensione dei moltiplicatori) sono calcolate nel caso di *shock* fiscali positivi per il PIL (cioè maggiori spese e minori entrate) finanziati in disavanzo, e quindi non associati a misure compensative, di pari ammontare, attuate per ottenere effetti neutrali in termini di bilancio pubblico.

Coerentemente con quanto evidenziato in precedenza, i moltiplicatori di impatto associati a un aumento permanente della spesa pubblica (per consumi o investimenti) tendono a essere più elevati, per la generalità dei modelli, di quelli delle entrate. I moltiplicatori delle entrate sono, però, più persistenti e col passare del tempo tendono a crescere di dimensione, talché nei valori massimi (raggiunti in differenti periodi nei vari modelli) si riduce la loro distanza dai moltiplicatori di spesa.

Queste caratteristiche indicherebbero che, a parità di altre condizioni, se il Governo ha l'esclusivo obiettivo di stabilizzare il ciclo economico nel breve periodo (per esempio, nell'anno successivo a quello in cui vengono prese le decisioni di bilancio), azioni sul fronte della spesa sarebbero più efficaci di quelle sul lato delle entrate. La dimensione dei moltiplicatori di impatto evidenziata nella tabella 2.5 indica, inoltre, che i vari modelli prevedono, in linea di principio, la possibilità che un aumento della spesa pubblica finanziato con un pari aumento di entrate (cioè con bilancio in pareggio) abbia un impatto espansivo sul PIL.

Nel valutare queste implicazioni occorre, tuttavia, ricordare che è necessario che si verifichino alcune condizioni. Per gli investimenti pubblici occorre, come indicano le evidenze della letteratura discusse in precedenza, efficacia amministrativa e, in particolare, che gli esborsi seguano con rapidità le decisioni di spesa e siano, quindi, effettivamente realizzati nel periodo in cui si vuole stabilizzare il ciclo economico. In caso contrario, può emergere il rischio di adottare involontariamente politiche pro-cicliche. È evidente che questa condizione risulta particolarmente rilevante per l'esperienza italiana.

Per i consumi pubblici, è necessario, invece, tenere conto della coerenza di una politica di breve periodo volta a contrastare un indebolimento del ciclo con gli obiettivi di medio e lungo termine di riduzione della spesa che il Governo intendesse perseguire. Un'interruzione del programma di medio-lungo periodo potrebbe essere giustificata se la recessione fosse particolarmente grave. A questo proposito occorre, tuttavia, considerare che i valori dei moltiplicatori dei vari modelli riportati nella tabella 2.5 si riferiscono al caso in cui la variazione di questa voce di spesa si traduca in una corrispondente modifica in termini di volumi. Se, però, il previsore ritiene che il

programmato ridimensionamento dei consumi pubblici possa realizzarsi soprattutto attraverso riduzioni dei prezzi (e in minore misura dei volumi) degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche, allora l'effetto negativo sul PIL risulterebbe inferiore rispetto ai valori indicati in tabella. In questa ipotesi, il mantenimento dell'obiettivo di medio-lungo periodo (riduzione della spesa) potrebbe, nella valutazione del modello, non contrastare del tutto (non nella dimensione implicata dai valori in tabella 2.5) con l'esigenza di breve periodo di non danneggiare il ciclo economico.

Alcune ulteriori considerazioni riguardano i moltiplicatori delle entrate. Come si vede in tabella, i valori di impatto (cioè quelli più rilevanti per le politiche di stabilizzazione) differiscono anche sensibilmente tra le varie voci esaminate. Ad esempio, i moltiplicatori associati all'IVA sono, nella generalità dei casi, più bassi di quelli relativi alla variazione dei contributi sociali. Questa caratteristica evidenzia, in misura più o meno marcata nei diversi modelli considerati, la possibilità di un altro tipo di manovra espansiva attuabile con bilancio in pareggio, ossia la cosiddetta svalutazione fiscale. Con questa espressione si intende una modifica della struttura complessiva dell'imposizione, a parità di gettito, a favore del settore esportatore dell'economia. Essa consiste nel ridurre le aliquote dei contributi sociali, compensando la perdita di gettito attraverso un aumento della tassazione indiretta sui consumi. Ne consegue uno stimolo positivo al PIL simile a quello che sarebbe indotto da una svalutazione del cambio. La riduzione dei contributi sociali finanziata con IVA beneficia, infatti, le imprese esportatrici che si avvantaggiano dei più bassi oneri contributivi, senza essere gravate dalla maggiore imposta. Quest'ultima, invece, pesa sulle imprese che vendono esclusivamente nel mercato interno, prevalenti soprattutto nei comparti di servizi. Ne consegue un miglioramento di competitività di prezzo che si riflette in un impulso alle vendite all'estero e in un aumento della profittabilità del settore esportatore rispetto a quello *non-tradable*. Tale manovra imita gli effetti della svalutazione anche sul fronte delle importazioni che perdono competitività rispetto alle produzioni nazionali. La maggiore IVA aumenta, infatti, i prezzi dei beni e servizi venduti sul mercato interno e, quindi, anche di quelli acquistati dall'estero che non beneficiano, d'altro canto, del taglio dei contributi. Inoltre, stimolando le produzioni nazionali a svantaggio di quelle estere, l'abbassamento del costo del lavoro indotto dalla riduzione dei contributi sociali tende ad accrescere la domanda complessiva di lavoro nell'economia. Gli effetti positivi sull'occupazione in taluni modelli transitano anche per il canale dei prezzi relativi dei fattori della produzione: a parità di altre condizioni, i minori contributi accrescono la convenienza dell'input di lavoro rispetto agli altri fattori di produzione, favorendone, nei limiti dei vincoli tecnologici, il maggiore utilizzo nei processi produttivi. Occorre comunque sottolineare che l'efficacia di una manovra sui contributi sociali resta naturalmente subordinata alla condizione che non si inneschino meccanismi di competizione fiscale nelle altre economie.

Per quanto riguarda, infine, i moltiplicatori di impatto delle altre voci di imposizione diretta dei fattori produttivi (Irpéf e Ires), la loro dimensione è in generale contenuta nei vari modelli, confermando l'indicazione della letteratura di effetti relativamente limitati

di breve periodo sul PIL. Tuttavia, questa tipologia di tassazione incide sui comportamenti di medio-lungo periodo degli operatori economici (famiglie e imprese), potendo incoraggiare o scoraggiare l'offerta di lavoro (nel caso dell'Irpef) e lo sforzo di accumulazione di capitale (nel caso dell'Ires). Tali ripercussioni sono in parte colte nei modelli (in particolare nel caso dell'Irpef) dall'evidenziarsi di un effetto moltiplicativo crescente col passare del tempo. Il ricorso alla riduzione delle imposte dirette si giustifica, dunque, non tanto con il perseguimento dell'obiettivo della stabilizzazione del ciclo economico (rispetto a cui sono relativamente meno efficaci), quanto con l'intento di stimolare nel medio-lungo periodo l'offerta dei fattori della produzione e rafforzare, per questa via, la crescita potenziale dell'economia.

2.3. *L'evoluzione programmatica del debito*

Nel 2016 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è aumentato, seppure lievemente, dal 132,1 del 2015 al 132,6 per cento (tab. 2.6). L'incremento dello *stock* di debito (di 45,1 miliardi) è il risultato di un fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche pari a 42,1 miliardi, di un aumento delle disponibilità liquide del Tesoro¹⁵ (7,4 miliardi) in parte compensato dall'effetto netto complessivo degli scarti e dei premi di emissione/rimborso, della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e della variazione del cambio per 4,5 miliardi. Al netto dell'incremento delle disponibilità liquide il rapporto si è sostanzialmente stabilizzato (al 132,2 per cento del PIL). Gli introiti da privatizzazioni sono stati pari a 883 milioni, relativi all'ENAV (circa 0,1 punti percentuali del PIL), inferiori a quelli registrati nel 2015 (6,6 miliardi, lo 0,4 per cento del PIL). Alla diminuzione del fabbisogno hanno poi contribuito, oltre al calo dell'indebitamento netto, le differenze cassa-competenza legate specialmente ai rapporti finanziari con l'Unione europea e alla divergenza tra pagamenti relativi alla spesa per attrezzature militari e relative consegne.

Secondo lo scenario programmatico del DEF, l'incidenza del debito sul PIL dovrebbe iniziare a ridursi, seppure leggermente, già dal 2017 (per circa lo 0,1 per cento), nonostante la stima consideri possibili interventi a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale delle banche, per i quali è ipotizzato un utilizzo pari a circa metà delle risorse (20 miliardi) rese disponibili dal DL n. 237/2016 (si veda l'Allegato 3). Negli anni successivi il rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe scendere progressivamente e a ritmo crescente sino a raggiungere il 125,7 per cento nel 2020, circa 7 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2016, e 1,5 punti percentuali in meno di quello del quadro tendenziale.

Nell'arco dell'intero periodo 2017-2020, la riduzione cumulata del debito rispetto al prodotto è ascrivibile unicamente al conseguimento degli avanzi primari programmati che assicurerebbero una diminuzione di oltre 11 punti percentuali di PIL, essendo

¹⁵ Collocatesi a fine anno a 43,1 miliardi.

previsti un aumento del debito di oltre 1 punto di PIL dovuto all'effetto *snow-ball* (legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo della crescita del PIL nominale) e un impatto sfavorevole dell'aggiustamento *stock-flussi* nel quadriennio di oltre 3 punti percentuali di PIL (tab. 2.6).

Nei programmi del Governo gli avanzi primari crescono e si riportano su livelli elevati dal 2019. L'effetto negativo dello *snow-ball*, vale a dire l'effetto connesso con l'accumulo del debito negli anni precedenti, si riduce nel tempo e diviene favorevole solo nel 2019 grazie al contributo della crescita del PIL nominale pari al 3,8 per cento, cui si contrappone la spesa per interessi passivi su livelli intorno al 3,7 per cento.

La previsione degli interessi passivi del documento programmatico mostra una discesa al 3,9 per cento del PIL nel 2017 e al 3,7 per cento nel 2018 e 2019 per poi risalire al 3,8 per cento del PIL nel 2020. La revisione al rialzo della spesa per interessi rispetto a precedenti previsioni riflette l'aumento atteso dei tassi di interesse (si veda il paragrafo 2.3.1).

È da notare che lo scenario tendenziale tiene conto di un peggioramento del fabbisogno determinato dal termine, nel 2018, del regime di Tesoreria Unica¹⁶. Tuttavia, le stime programmatiche scontano l'ipotesi di una uscita graduale dalla Tesoreria Unica solo a partire dal 2021¹⁷.

Il contributo dell'aggiustamento *stock-flussi* alla variazione del debito risulta costantemente sfavorevole nell'arco del quadriennio 2017-2020 di programmazione. Al suo interno, infatti, si compensano solo parzialmente gli effetti delle varie componenti. L'impatto di aggravio del debito dovuto a operazioni in derivati finanziari, alle emissioni sotto la pari e all'effetto della risalita dell'inflazione sui titoli indicizzati dal 2017 è superiore al calo del debito ascrivibile alla riduzione delle giacenze liquide del MEF (complessivamente per circa l'1 per cento di PIL nel periodo 2017-19) e agli introiti da privatizzazioni¹⁸, programmati per complessivi 1,2 punti percentuali di PIL tra il 2017 e il 2020.

Nel DEF 2017, viene ridotto il profilo degli introiti da privatizzazioni programmati per il triennio 2017-19 a 0,3 punti percentuali di PIL annui, rispetto ai precedenti documenti programmatici. Il DEF non contiene informazioni sufficienti per valutare se il programma sia realizzabile con un sufficiente livello di possibilità. Nel complesso, il programma di dismissioni si configura quindi come elemento di rischio del quadro programmatico.

Quanto alla riduzione delle giacenze di liquidità del MEF programmate per uno 0,7 per cento del PIL nel 2017 (tab. 2.6, riga "Altro"), appare finalizzata al sostegno della ricapitalizzazione precauzionale delle banche (tab. 2.6, riga relativa all'accumulazione

¹⁶ Art. 35, comma 8 del D.L. 1/2012 e art. 1, comma 395 della L. 190/2014.

¹⁷ Cfr. pag. 4, Sezione I del DEF e pag. 65, Sezione II del DEF.

¹⁸ Proventi da dismissioni di quote di aziende pubbliche.

netta delle attività finanziarie), tramite anche il decumulo delle giacenze formatesi a fine 2016.

Nella seconda sezione del DEF, in ottemperanza a questo previsto dalla legge 196 del 2009¹⁹, sono state fornite informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati. In particolare, nel 2016, l'ammontare della spesa per interessi correlata ai derivati finanziari è aumentata da 3,8 miliardi del 2015 a 5,2 miliardi, a causa di un esborso per clausola anticipata per circa 1 miliardo e degli effetti derivanti dall'andamento dei tassi di mercato a breve termine.

Nelle previsioni per il 2017 il DEF prevede una riduzione della spesa per interessi prodotta dagli strumenti finanziari derivati rispetto al dato di consuntivo 2016, includendo anche l'eventuale esercizio di *swaption* nel corso dell'anno per oltre 600 milioni. Tale variazione è attribuibile esclusivamente all'assenza di clausole di chiusura anticipata nel 2017. La componente derivati include anche altre partite finanziarie che nel 2017 producono un ulteriore esborso di circa 1 miliardo. Nel 2018 la spesa per interessi da *swap* cresce a circa 5 miliardi di euro. L'importo include circa 1,6 miliardi dovuti alla probabile chiusura anticipata di alcuni derivati. Nel 2019 e 2020, invece, la spesa complessiva da *swap* è prevista in riduzione ed è stimata in 3,2 e 2,3 miliardi, probabilmente anche in relazione all'aumento atteso dei tassi di interesse contro il rischio del quale gli *swap* stessi erano stati stipulati, come dichiarato dal Governo.

2.3.1. La struttura del debito pubblico: andamenti recenti e prospettive

Il programma di acquisto di titoli pubblici (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP) dell'Eurosistema sul mercato secondario ha influito notevolmente sulla struttura del debito pubblico e sui tassi di interesse. Nell'ultimo anno, la politica di emissione del Governo italiano – privilegiando maggiormente emissioni a lunga scadenza probabilmente per sfruttare i tassi di interesse particolarmente bassi grazie al PSPP – ha consentito di registrare a fine dicembre una vita media del debito pari a 7,28 anni, in costante risalita a partire dal 2014, anno nel quale registrava il minimo di 6,83 anni.

Se si analizza la variazione della composizione dei detentori dei titoli di Stato italiani negli ultimi due anni, si osserva che i soggetti che hanno ridotto i portafogli obbligazionari sui titoli di Stato in corrispondenza del PSPP sono le banche, gli altri residenti (famiglie) e gli investitori esteri. Invece, oltre all'Eurosistema, gli acquirenti netti risultano essere state le altre istituzioni finanziarie, che comprendono le assicurazioni e i fondi pensione (tab. 2.7).

¹⁹ In particolare dall'art. 10, comma 3, lett. f), lettera così modificata dall'art. 1, comma 6, lett. d) della L. 4 agosto 2016, n. 163.

È possibile condurre una valutazione qualitativa su quali possano essere i possibili effetti di mercato di un'eventuale uscita dal programma (cosiddetto "*tapering*") da parte dell'Eurosistema. Ipotizzando un'uscita graduale è possibile costruire uno scenario sulle emissioni nette al netto degli acquisti della BCE nei prossimi anni. Per il 2017, gli acquisti sul mercato secondario sono proseguiti ad un ritmo mensile di 80 miliardi sino alla fine di marzo per diminuire da aprile a 60 miliardi sino alla fine di dicembre 2017. Per il 2018, ipotizziamo che la BCE continui gradualmente a rallentare il programma con un'ulteriore periodo di 9 mesi durante il quale vengono ridotti gli acquisti sul mercato secondario a 40 miliardi da gennaio a aprile e poi a 20 miliardi fino a settembre 2018. Pertanto, per il 2017, date le emissioni nette di titoli di Stato italiani stimate per la copertura del fabbisogno di cassa del settore statale, i flussi di investimento nel mercato dei titoli di Stato italiani sarebbero ancora negativi, per circa 37 miliardi di euro contro un valore di 43 miliardi nel 2016. Per il 2018, invece, le emissioni nette dei titoli di Stato, al netto degli acquisti della BCE, dovrebbero tornare positive intorno a 6 miliardi. Tale scenario implicherebbe, quindi, una ricomposizione dei detentori del debito e un graduale aumento dei tassi di interesse, rafforzato dal rialzo dell'inflazione e dal miglioramento delle prospettive di crescita.

Le proiezioni della spesa per interessi del DEF 2017 incorporano un graduale rialzo dei tassi di interesse di mercato, verosimilmente scontando in modo implicito l'ipotesi di "*tapering*" da parte della BCE nei prossimi anni. La figura 2.1 mostra le variazioni per ciascun anno di previsione sul tasso a breve termine (3 mesi) e su quello a lungo termine (10 anni) tra il DEF 2016 e il DEF 2017. In particolare, il tasso a 10 anni implicito nelle curve *forward* per il biennio 2018-19 appare adesso più elevato di circa 0,8 punti percentuali rispetto allo scorso anno.

2.3.2. Sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine e analisi di sensitività

L'analisi di sostenibilità di medio-lungo termine si articola in due parti: 1) un'analisi deterministica con la formulazione di uno scenario *baseline*, in cui il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL presentato nel DEF viene esteso fino al 2026 con ipotesi *ad hoc* e viene sottoposto ad analisi di sensitività; 2) un'analisi stocastica, in cui le variabili che influenzano la dinamica del rapporto debito/PIL vengono sottoposte a *shock* temporanei e permanenti con lo scopo di ottenere un gran numero di scenari plausibili del rapporto nel prossimo decennio e determinarne gli intervalli di probabilità.

Le ipotesi *ad hoc* per estendere dal 2021 al 2026 il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL del DEF sono le seguenti: 1) la convergenza graduale della crescita reale a un valore dell'1 per cento, del tasso di inflazione al 2 per cento e del tasso di interesse a breve e a lungo termine, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento; 2) un saldo primario di bilancio tale da assicurare un disavanzo strutturale intorno al pareggio; 3) un aggiustamento *stock-flussi* nullo.

L'estrapolazione è condotta utilizzando una metodologia simile a quella dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico²⁰.

Con queste ipotesi, nello scenario *baseline* si osserverebbe la continuazione della riduzione del rapporto debito/PIL dopo il 2020; tuttavia, alla fine del periodo di previsione, nel 2026, risulterebbe ancora al di sopra del livello del 100 per cento (fig. 2.2).

Tale evoluzione viene posta a confronto con quella del rapporto debito/PIL coerente con le previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL dell'UPB.

Si ipotizza un'elasticità di 0,539 per l'avanzo primario/PIL rispetto alla crescita del PIL reale, in linea con quella stimata dall'OCSE e dalla Commissione europea. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. L'aggiustamento *stock-flussi* rimane invariato rispetto allo scenario programmatico del DEF. Dopo il 2020 si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario *baseline*.

Entrambi gli scenari vedono il rapporto debito/PIL scendere entro la fine dell'orizzonte di previsione del DEF e anche negli anni successivi. Tuttavia, nello scenario macroeconomico UPB la discesa è più moderata, creando una divergenza tra le due traiettorie di circa 1,6 punti percentuali di PIL nel 2020 che cresce fino a oltre 4 punti nel 2026.

L'importanza di una scelta di *policy* che decida di riprendere il percorso di avvicinamento dell'obiettivo di medio termine ai fini della sostenibilità del debito viene evidenziata dall'analisi dell'impatto sul rapporto debito/PIL di un saldo primario strutturale invariato al valore del 2017. Le ipotesi implicano un saldo primario strutturale più basso rispetto a quello *baseline* per tutti gli anni di previsione. In questo scenario, il rapporto debito/PIL²¹ mostra una discesa meno marcata, collocandosi intorno al 115 per cento di PIL alla fine del periodo di proiezione, con una differenza di circa 10 punti percentuali rispetto allo scenario *baseline*.

È importante osservare che la dinamica del rapporto debito/PIL di quest'ultimo scenario è molto simile a quella che si otterrebbe ipotizzando la disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette del biennio 2018-19 senza misure compensative di bilancio.

Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, nello scenario programmatico DEF risulterebbe rispettata nel 2022, mentre nello scenario UPB sarebbe rispettata successivamente, ovvero nel 2025. Invece nello scenario con ipotesi di saldo

²⁰ Si veda anche il "Rapporto sulla politica di bilancio 2017" dell'UPB di prossima pubblicazione.

²¹ In questa analisi di sensitività sono stati utilizzati i moltiplicatori di bilancio dinamici del modello macroeconomico Istat-UPB, calcolati ipotizzando una variazione permanente del saldo di bilancio di un punto percentuale di PIL. Essi sono uguali a circa 0,23 nel primo anno, circa 0,43 nel secondo anno per poi salire gradualmente e arrivare a circa 0,55 al quinto anno. In queste simulazioni, si ipotizza che tale valore si mantenga invariato negli anni successivi.

primario strutturale invariato al 2017 non sarebbe mai rispettata lungo il periodo di previsione di medio termine.

Per tener conto delle incertezze delle stime, lo scenario programmatico del DEF viene messo a confronto con intervalli probabilistici ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale²². In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto debito/PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche UPB illustrate nella precedente sezione. Tale procedura, permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito(fig.2.3).

Attraverso l'equazione che descrive la dinamica del debito, gli scenari alternativi del rapporto debito/PIL sono ottenuti sottoponendo a *shock* le variabili che caratterizzano l'equazione stessa: tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e *spread* tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine²³.

Con tali ipotesi, il rapporto debito/PIL programmatico del DEF si colloca nella sezione inferiore o appena al di sotto della parte centrale dell'intervallo di probabilità sotto l'ipotesi di *shock* temporanei. Date le previsioni macroeconomiche UPB, la probabilità che il debito evolva secondo quanto previsto dallo scenario *baseline* del DEF si collocherebbe intorno o appena al di sotto del 40 per cento. Invece, l'ipotesi di *shock* permanenti determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL, ma con una mediana più bassa. Ciò è dovuto a una dinamica dei tassi di interesse che nel caso di *shock* persistenti è influenzata dalla recente evoluzione in discesa dei tassi. Tale scenario, determina quindi una probabilità leggermente più alta di realizzazione della proiezione del rapporto debito/PIL programmatico del DEF.

La figura 2.4 riporta per ciascun anno le probabilità di una riduzione del debito rispetto all'anno precedente (grafico A) e del rispetto della regola del debito con il criterio *backward-looking* (grafico B) sotto ipotesi di *shock* temporanei e permanenti.

L'analisi mostra che, nel caso di *shock* temporanei, la probabilità di discesa del rapporto debito/PIL rispetto all'anno precedente è pari al 44 per cento nel 2017, cresce negli anni successivi per attestarsi sopra il 90 per cento dal 2021. Nel caso di *shock* permanenti, la probabilità di riduzione del rapporto è sostanzialmente la stessa fino al 2022, e poi si stabilizza a un livello leggermente al di sotto del 90 per cento.

Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, l'analisi mostra una probabilità molto bassa per il suo rispetto nel breve termine, al di sotto del 20 per cento.

²² Si veda in particolare Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", Commissione Europea, *Economic Papers* 480, April.

²³ L'ipotesi di *shock* temporanei prevede variazioni delle variabili che determinano l'evoluzione del rapporto debito/PIL con effetto limitato all'anno dello *shock*. L'ipotesi di *shock* permanenti prevede invece *shock* persistenti nel tempo per quanto riguarda i tassi di interesse.

Tale probabilità aumenta negli anni successivi in entrambi gli scenari per posizionarsi tra il 35 il 45 per cento nel medio termine.

3. Gli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio

3.1. Introduzione e sintesi

Il DEF 2017 conferma gli obiettivi presentati nei precedenti documenti programmatici, in particolare il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali entro il 2019. La scelta si inserisce in un contesto in cui i segnali di rafforzamento del ciclo economico sono più incoraggianti rispetto agli anni passati, ma la pressione al ribasso dei rendimenti dei titoli di Stato dovrebbe gradualmente venire meno e la risposta dei mercati finanziari di fronte a questo scenario rimane ancora quanto mai incerta. Il quadro economico e politico anche internazionale permane caratterizzato da numerosi rischi.

Il DEF lascia peraltro aperta la possibilità di un orientamento di bilancio meno restrittivo nel 2018-19 se le istituzioni della UE decidessero per un'interpretazione più flessibile del Patto di stabilità e crescita, anche se non lascia trasparire la desiderabilità di una dialettica con le istituzioni della UE per la concessione di ulteriori margini di flessibilità, aspetto che ha caratterizzato i recenti cicli di programmazione.

Talune scelte passate, tuttavia, influenzano anche nel presente il confronto sul rispetto delle regole di bilancio. Il piano di investimenti legato alla richiesta di flessibilità nel 2016 previsto dalla relativa clausola è stato solo in parte rispettato anche a causa dei fisiologici ritardi dovuti all'inizio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali. Anche se ciò non ha influenzato il livello di investimenti finanziato interamente da fondi nazionali che è aumentato, l'attuazione del programma più lento del previsto nel 2016 può aver contribuito alla riduzione del livello complessivo degli investimenti pubblici rispetto al 2015, una delle condizioni per la concessione della clausola.

Inoltre, la scelta di attuare nel biennio 2016-17 una politica di bilancio al limite della deviazione significativa dalle regole di bilancio in termini annuali implica nel 2017 un rischio di deviazione significativa in termini biennali. L'inopportunità di un orientamento di bilancio troppo restrittivo sembra essere stato implicitamente riconosciuto dalla stessa Commissione europea, che – nel sollecitare una correzione strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL – ha di fatto chiesto di colmare solo lo scostamento in termini annuali.

D'altra parte, i risultati mostrati dal monitoraggio sulla regola sulla spesa, solo in parte influenzati dai problemi di misurazione legati all'*output gap*, appaiono diversi, e più incoraggianti, rispetto a quelli sul saldo strutturale. Ciò pone ancora una volta in evidenza i problemi legati a una politica di programmazione ispirata a un sistema di

regole basate principalmente su variabili con rilevanti problemi di misurazione. A questo riguardo è da accogliere favorevolmente il recente accordo approvato dal Consiglio della UE (Ecofin) alla fine dello scorso anno di formulare le raccomandazioni di metà anno per paesi come l'Italia che non hanno ancora raggiunto l'OMT sia in termini di variazioni di saldo strutturale sia di crescita di spesa (al netto delle misure discrezionali di entrata).

Lo scenario programmatico del saldo strutturale nel triennio 2018-2020 appare pienamente in linea con le regole UE e nazionali. Nonostante questo, il profilo del rapporto debito/PIL, seppure previsto in discesa, non appare sufficiente per assicurare il rispetto della relativa regola numerica entro l'orizzonte di programmazione.

3.2. *La clausola di flessibilità per gli investimenti*

La deviazione dall'aggiustamento verso l'OMT concessa *ex ante* all'Italia per il 2016 era pari in complesso allo 0,86 per cento del PIL, di cui lo 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti. L'accettazione da parte delle istituzioni europee era subordinata a tre condizioni: 1) l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT a partire dal 2017; 2) l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per aumentare il livello complessivo degli investimenti rispetto all'anno precedente; 3) progressi nel programma di riforme strutturali, tenendo conto delle Raccomandazioni del Consiglio.

Se ai fini della prima condizione la Commissione ha richiesto una manovra aggiuntiva di 0,2 punti percentuali di PIL (si veda paragrafo 2.2) e ai fini della terza, il Governo ha presentato un programma ambizioso di completamento delle riforme iniziate negli scorsi anni (si veda paragrafo 4.2), più problematica appare la verifica della realizzazione della seconda condizione.

In proposito occorre rilevare che nel 2016 gli investimenti non sono aumentati rispetto all'anno precedente come richiesto dalla condizione di additività, ma si sono ridotti del 4,5 per cento (per un esame dettagliato si veda l'Allegato 2). Nella valutazione del Governo contenuta nel DEF 2017, la condizione è peraltro soddisfatta, nonostante la riduzione della voce relativa agli investimenti di contabilità nazionale, prendendo in considerazione un aggregato di spesa che ovviamente comprende gli investimenti fissi lordi (al netto delle dismissioni immobiliari), ma anche include i contributi agli investimenti alle imprese ed esclude la quota delle suddette voci finanziata dalla UE.

Eliminando i finanziamenti della UE, il cui andamento è risultato in forte contrazione (da 3,1 miliardi nel 2015 a 300 milioni nel 2016) a causa dei fisiologici ritardi che caratterizzano le nuove programmazioni, si ottiene un aggregato rappresentativo delle sole spese finanziate a valere sul bilancio interno, il quale presenta un profilo crescente di circa l'uno per cento. La riduzione della quota di cofinanziamento europeo, da un lato, appare dovuta al confronto rispetto al 2015, anno di chiusura della programmazione del

ciclo 2007-2013, dall'altro, conferma l'esiguità delle spese realizzate nel 2016 a valere sul nuovo ciclo.

Questa definizione dell'aggregato di spesa rilevante ai fini della clausola degli investimenti può suscitare qualche considerazione. Da un lato, l'inclusione dei contributi agli investimenti può essere considerata in linea con gli ambiti di applicazione del Piano Juncker, che sostiene le iniziative di investimento dei privati. Dall'altro, l'esclusione della componente di cofinanziamento UE potrebbe non essere totalmente coerente con la definizione di investimenti complessivi specificata dalla condizione della clausola.

Inoltre, poiché l'entità della spesa eleggibile effettivamente realizzata (secondo quanto indicato dal Governo 3,5 miliardi di euro pari a 0,2 per cento del PIL) appare inferiore allo 0,25 per cento concesso *ex ante* dalla Commissione, rimane in sospeso l'entità della deviazione effettiva che sarà riconosciuta nella valutazione *ex post* per il 2016²⁴.

L'entità di 3,5 miliardi delle spese connesse a progetti finanziabili con fondi europei, pur risultando inferiore alle aspettative, è comunque notevole considerando l'esiguità dei cofinanziamenti comunitari conseguiti nel 2016 (i menzionati 300 milioni per la parte in conto capitale). Dal DEF 2017 si evince che una quota dei progetti, pari a 1,7 miliardi, per i quali viene chiesta l'applicazione della clausola non ha di fatto beneficiato del cofinanziamento della UE, ma è ritenuta dal Governo comunque eleggibile per l'applicazione della clausola in quanto riferibile al completamento di interventi appartenenti al precedente ciclo di programmazione o a progetti approvati ma non cofinanziati per carenza di risorse nel bilancio UE.

Va evidenziato che, nel 2016, il Governo aveva adottato una serie di interventi per accelerare gli investimenti pubblici proprio ai fini del pieno sfruttamento della flessibilità concessa dalla UE. In particolare, erano state introdotte misure per evitare ritardi da scarsità di risorse e da difficoltà a livello regionale, e inoltre ci si attendeva che il passaggio dai vincoli del patto di stabilità interno al pareggio di bilancio implicasse minori limitazioni all'operatività degli enti locali. Rinviando all'Allegato 2 per un esame dei fattori che possono aver contenuto la capacità di realizzazione degli investimenti delle Amministrazioni locali, si richiamano qui in particolare i ritardi nella definizione del quadro di regole di bilancio applicabili nel 2016 che ha compromesso la capacità di programmazione degli enti nel corso del 2015 e le novità procedurali in materia di appalti.

Una conclusione definitiva da parte della Commissione sarà formulata dopo la pubblicazione delle previsioni di primavera, considerando in primo luogo, la preconditione per l'ammissibilità al beneficio della clausola, che come detto richiede che l'aggregato complessivo della spesa non si riduca nel 2016 rispetto al 2015, e, in secondo luogo, l'entità effettiva delle spese da considerare ai fini della clausola stessa.

²⁴ Nel "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" (par. 2.3.1) l'UPB aveva segnalato il rischio di non riuscire a sfruttare pienamente il margine di flessibilità riconosciuto, in considerazione dell'esperienza storica sull'andamento della spesa negli anni di avvio della programmazione.

3.3. Le regole di bilancio

3.3.1. La regola sul saldo strutturale

Dopo il biennio 2016-17 in cui l'Italia ha sfruttato i margini di flessibilità previsti dall'ordinamento UE principalmente per attuare politiche di rafforzamento del ciclo economico, nello scenario programmatico del DEF 2017 vengono confermati gli obiettivi di finanza pubblica che prevedono la ripresa del percorso di avvicinamento del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT e il suo raggiungimento nel 2019.

La valutazione del rispetto delle regole di bilancio si articola: nell'analisi *ex post*, dove si verifica il rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2016; nell'analisi *in-year*, relativa al 2017; nell'analisi *ex ante* relativa al 2018 e al biennio successivo. Occorre ricordare che i risultati del 2016 sono strettamente connessi a quanto previsto per il 2017: il riconoscimento della flessibilità aggiuntiva della clausola degli investimenti è – come visto – condizionato alla ripresa del percorso di aggiustamento. Una manovra aggiuntiva di 0,2 punti percentuali di PIL contribuisce per il 2017 al rispetto (su base annuale) della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita; la conformità del 2017 contribuisce d'altro canto alla valutazione positiva del 2016.

La tabella 3.1 presenta le informazioni necessarie per la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale, illustrando l'aggiustamento richiesto (su base annuale e biennale) dalle regole di bilancio, le clausole di flessibilità concesse dalle istituzioni della UE per ciascun esercizio e gli aggiustamenti realizzati; dalla differenza si desume il rispetto o meno della regole con l'evidenziazione, nell'ultima riga di ciascuna sezione, di eventuali margini di non significatività della deviazione.

Secondo le stime contenute nel DEF, nel 2016 l'aggiustamento strutturale è stato negativo – evidenziando quindi un allontanamento dall'OMT – pari a -0,7 punti percentuali. L'aggiustamento richiesto *ex ante* dalle regole era anch'esso negativo e pari a circa -0,4 punti percentuali. In questo scenario, quindi, il risultato del 2016 evidenzerebbe una deviazione, di circa 0,3 punti percentuali, che è inferiore a 0,5 e quindi non viene considerata significativa. In termini biennali, la deviazione sarebbe pari a circa 0,13 punti percentuali, che è inferiore a 0,25 e quindi anch'essa considerata non significativa.

Occorre tuttavia sottolineare che l'aggiustamento richiesto era determinato da una serie di componenti una delle quali, come ricordato nel paragrafo 3.2, era rappresentata da un margine di flessibilità di 0,25 punti percentuali legato alla clausola per gli investimenti concesso dalle istituzioni della UE al verificarsi di talune condizioni.

Il rispetto di tali condizioni è attualmente oggetto di verifica da parte della Commissione europea, con verifiche che saranno concluse presumibilmente entro giugno. Allo stato attuale possono essere prefigurati tre scenari. Il primo è che – nonostante la riduzione degli investimenti nel 2016 – il margine di flessibilità di 0,25 venga confermato sulla

base delle argomentazioni esposte dal Governo. Un altro scenario, che si può denominare di rischio moderato, è che invece la clausola venga concessa solo per l'ammontare di investimenti effettivamente realizzati riducendo quindi il margine di flessibilità a 0,2 a fronte dello 0,25 concesso *ex ante*. Un ultimo scenario, che si può considerare di forte rischio, è che la clausola e il relativo margine di flessibilità di 0,25 vengano del tutto revocati.

Nello scenario di rischio moderato, si avrebbe ancora una certa deviazione, pari a circa 0,4 punti percentuali, che non sarebbe significativa. Anche in termini biennali vi sarebbe una certa deviazione ma non significativa.

Nello scenario di rischio forte, la deviazione sarebbe invece pari a circa 0,6 punti percentuali che sarebbe quindi significativa. In termini biennali la deviazione sarebbe di circa 0,26 punti percentuali, quindi al limite della significatività.

Per quanto riguarda il 2017, le stime del DEF mostrano ancora un peggioramento del saldo strutturale pari a circa -0,3 punti percentuali. Il miglioramento richiesto *ex ante* dalle istituzioni della UE era inizialmente pari a 0,6 punti percentuali "o più" stabilito nel contesto delle raccomandazioni-paese nel luglio 2016. A seguito del riconoscimento di alcuni eventi eccezionali (flusso dei rifugiati, terrorismo e spese straordinarie per prevenzione del terremoto), il miglioramento è stato ridotto a circa 0,3 punti percentuali. Nonostante la flessibilità concessa, si evidenzerebbe quindi una deviazione di 0,6 punti percentuali che, almeno a un primo esame, apparirebbe significativa.

Occorre tuttavia notare che tale risultato potrebbe essere almeno in parte dovuto a motivi puramente statistici legati all'incertezza della stima del PIL potenziale nel 2016-17. Infatti, il confronto tra il DEF 2017 e il DPB 2017 dell'ottobre scorso evidenzia che, a fronte di un indebitamento netto effettivo identico nel 2016-17 nei due documenti prima della recente manovra, la variazione del saldo strutturale tra i due anni era pari a -0,4 punti percentuali nel DPB 2017 mentre nello scenario tendenziale del DEF tendenziale è pari a -0,5 punti percentuali. Ciò significa che la manovra appena varata pari a 0,2 punti percentuali nel 2017 dà luogo a una variazione rispetto al 2016 di -0,3 punti percentuali invece del precedente -0,2.

Un altro aspetto, auspicato nel DEF 2017, è che l'aggiustamento richiesto nel 2017 potrebbe essere rivisto leggermente al ribasso rispetto a quello indicato nel luglio dell'anno scorso nel caso in cui la Commissione europea dovesse ritenere le proprie stime dell'*output gap* sovrastimate. La revisione delle stime dell'*output gap* potrebbe avvenire nel contesto della nuova metodologia approvata a livello UE. Tale metodologia verifica la plausibilità delle stime di *output gap* ottenute con la funzione di produzione mettendole a confronto con quelle ottenute da regressioni che includono variabili ritenute molto correlate con il ciclo. In particolare, secondo quanto auspicato nel DEF, a seguito di queste eventuali revisioni dell'*output gap* la situazione economica dell'Italia potrebbe essere considerata "sfavorevole" invece che "normale" nel 2017, il che

avrebbe come risultato una riduzione dell'aggiustamento richiesto sulla base alla fase ciclica.

Quindi, nei casi in cui la deviazione fosse almeno in parte dovuta a problemi legati alla stima del PIL potenziale o dell'*output gap*, essa potrebbe essere considerata non significativa, o almeno al limite della significatività. Queste valutazioni tuttavia indicano i rischi di collocare intenzionalmente gli aggiustamenti programmati dalla politica di bilancio in una posizione *borderline* tra deviazione significativa o meno.

Sempre con riferimento al 2017, le stime del DEF evidenziano il rischio di deviazione significativa in termini biennali. Infatti, nel biennio 2016-17 l'aggiustamento realizzato è stato in media negativo e pari a circa -0,5 punti percentuali a fronte di un aggiustamento richiesto all'incirca nullo. Il rischio di deviazione è quindi superiore allo 0,25 e quindi appare significativa. Si può valutare che, sulla base delle stime del DEF, per evitare una deviazione significativa occorrerebbe un intervento strutturale nel 2017 di 0,3-0,4 punti percentuali ulteriore a quello recentemente adottato su sollecitazione della Commissione europea.

Per quanto riguarda il 2018, l'aggiustamento programmato è pari a 0,8 punti percentuali mentre quello richiesto sarebbe ai almeno 0,6 punti percentuali se le condizioni cicliche dell'Italia si confermassero normali. In termini annuali, tale aggiustamento sarebbe quindi pienamente in linea con le regole di bilancio. In termini biennali, invece, l'aggiustamento medio nel periodo 2017-18 sarebbe pari a circa 0,2 punti percentuali a fronte di un aggiustamento medio richiesto di circa 0,4 punti percentuali. Vi sarebbe quindi un rischio di deviazione, di circa 0,22 punti percentuali, che sarebbe al limite della significatività.

Infine, nel biennio 2019-2020 verrebbe raggiunto o superato l'OMT nel pieno rispetto delle regole di bilancio.

3.3.2. La regola sulla spesa

La tabella 3.2 riporta le informazioni necessarie per valutare il rispetto della regola sulla spesa per il 2016 (valutazione *ex post*) in termini annuali e biennali illustrando la crescita realizzata dell'aggregato di spesa, quella richiesta dalle regole di bilancio, eventuali deviazioni e il risultato finale dell'analisi. Vengono inoltre fornite alcune indicazioni sul rispetto della regola nel biennio 2017-18 sulla base dei dati aggregati forniti dal MEF.

Dalla tabella si evince che, con i dati a consuntivo dell'Istat e quelli forniti dal MEF, in termini reali la crescita dell'aggregato di spesa utilizzato per la regola al netto delle misure di entrata discrezionali (*discretionary revenue measures*, DRM) sarebbe stata pari a 0,3 per cento. Tale crescita è inferiore a quella consentita per tale anno dalle regole di

bilancio, pari a 0,8 per cento, che è coerente con l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale così come illustrato nel paragrafo 3.3.1.

Si può quindi concludere che in tale anno la regola sulla spesa è stata rispettata in termini annuali. Si può inoltre notare che le conclusioni sulla regola per la spesa sono più favorevoli rispetto a quelle del saldo strutturale che mostrava una deviazione, seppur non significativa. La normativa della UE, cui quella italiana si richiama, prevede che, nei casi di conclusioni diverse tra le due regole, si conduca una valutazione complessiva per capire i motivi delle differenze.

In particolare, deve essere valutato se il motivo delle differenze è dovuto alle poste *una tantum* che vengono eliminate dal saldo strutturale ma non dall'aggregato della spesa né dalle DRM. Utilizzando le *una tantum* sulla spesa e sulle DRM fornite dal MEF e nettandole dalle rispettive poste, anche la crescita dell'aggregato di spesa al netto delle DRM mostrerebbe una deviazione, pari a circa 0,1 punti percentuali di PIL, quindi non significativa. La deviazione, inoltre, rimane inferiore a quella osservata per il saldo strutturale.

In termini biennali, la crescita media dell'aggregato di spesa al netto delle DRM è stata pari a 0,5 per cento nel biennio 2015-16 a fronte di una crescita consentita inferiore, pari a 0,2 per cento. Si osserva quindi una deviazione che in termini di PIL è pari a circa 0,16 punti percentuali, quindi non significativa, un risultato simile a quello si riscontra per la regola sul saldo strutturale.

Occorre ricordare che, come per la regola sul saldo strutturale, anche per la regola sulla spesa la crescita consentita nel 2016 beneficia delle clausole di flessibilità, inclusa quella per gli investimenti. Tuttavia, nel caso in cui la clausola venisse revocata la crescita consentita sarebbe pari a 0,3 per cento, quindi in linea con quella realizzata cosicché la regola sulla spesa continuerebbe a essere rispettata. In termini biennali, si avrebbe una deviazione anche se al limite della significatività. Nettando le poste dalle *una tantum* fornite dal MEF, si avrebbe una deviazione anche se non significativa in termini sia annuali sia biennali.

Per quanto riguarda il 2017, utilizzando i dati aggregati forniti dal MEF, la crescita dell'aggregato di spesa al netto delle DRM sarebbe negativa in termini reali, pari a -0,2 per cento, superiore a quella consentita, pari a -0,7 per cento. La deviazione in termini di PIL sarebbe pari a 0,2 punti percentuali, quindi non significativa.

Anche in questo caso, quindi, la valutazione del rispetto della regola sulla spesa è migliore di quella sul saldo strutturale illustrata nel paragrafo precedente. Nettando le spese e le DRM per le rispettive *una tantum*, la deviazione sarebbe più elevata, pari a circa 0,4 punti percentuali di PIL, ma rimarrebbe non significativa.

In termini biennali, la regola sulla spesa verrebbe rispettata grazie soprattutto al risultato particolarmente positivo del 2016. Tuttavia, nettando gli aggregati dalle *una tantum* vi sarebbe una deviazione, seppure al limite della significatività.

Infine nel 2018, i dati forniti dal MEF mostrano il pieno rispetto della regola in termini annuali, in linea con i risultati sul saldo strutturale. Il rispetto della regola verrebbe confermata anche in termini biennali.

È importante tuttavia sottolineare di nuovo che questa verifica per gli anni 2017 e 2018 è stata svolta con dati aggregati forniti dal MEF ma che mancano nel DEF i dettagli delle misure contenute nei provvedimenti recentemente approvati e quelli della manovra per il 2018. La valutazione condotta sul rispetto della regola sulla spesa è quindi parziale e soggetta a ulteriori verifiche quando le informazioni di dettaglio si renderanno disponibili.

Come nelle passate audizioni, si reitera quindi la necessità, peraltro già prevista dalla normativa, di includere nei documenti programmatici maggiori dettagli sulle poste di spesa e di entrata che permetterebbero di valutare con maggiore precisione il sentiero programmatico della finanza pubblica, anche alla luce del rispetto delle regole di bilancio.

3.3.3. La regola di riduzione del debito

Per quanto riguarda il dato a consuntivo del 2016, la regola numerica di riduzione del debito non appare rispettata in base ad alcuno dei criteri previsti dalla normativa UE (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustato per il ciclo). Si ricorda che in questi casi la Commissione europea predispose un Rapporto sul debito in cui si espongono i fattori rilevanti che possono avere influito sulla violazione della regola numerica nel 2016 al fine della decisione se aprire o meno una procedura per disavanzo eccessivo legata al criterio del debito.

In prospettiva, lo scenario programmatico del rapporto debito/PIL presentato del DEF non è coerente con il rispetto della regola numerica nell'intero periodo 2017-2020 con il criterio *backward-looking*. Nel 2020, lo scarto tra lo *stock* di debito realizzato e quello *benchmark* è ancora pari a 2 punti percentuali di PIL.

La violazione del criterio *backward-looking* nell'orizzonte di programmazione del DEF significa anche che nel biennio 2017-18 non si prevede di rispettare la regola neppure con il criterio *forward-looking*.

Infatti, come già sottolineato in precedenti audizioni, il rispetto della regola con la metodologia *forward-looking* in un dato anno equivale al rispetto della regola con la metodologia *backward-looking* due anni dopo quello di riferimento. Ad esempio, il

rispetto della regola con il criterio *backward-looking* nel 2020 implicherebbe il suo rispetto nel 2018 con il criterio *forward-looking*. Ciò significa anche che non è possibile valutare allo stato delle informazioni attuali il rispetto della regola con il criterio *forward-looking* nel biennio 2019-2020 perché necessiterebbe di proiezioni del rapporto debito/PIL per il biennio 2021-22.

Come abbiamo illustrato nel paragrafo 2.3.2, una proiezione del rapporto debito/PIL oltre il 2020 condotta con ipotesi tecniche relativamente neutre sul quadro macroeconomico e assumendo il rispetto del pareggio di bilancio suggerirebbe che il rispetto della regola con il criterio *backward-looking* possa essere conseguito nel 2022, quindi nel 2020 con il criterio *forward-looking*.

4. Gli indicatori di benessere e il Programma Nazionale di Riforma²⁵

4.1. Gli indicatori di benessere equo e sostenibile

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sviluppati e prodotti dall'Istat dal 2010, mirano a cogliere la multidimensionalità del benessere, ossia a misurare fenomeni di natura socio-economica e ambientale che insieme alla più tradizionale valutazione del PIL e delle altre variabili macroeconomiche consentono di valutare il livello del benessere collettivo e la sua sostenibilità nel tempo²⁶.

La L. 163/2016, che ha modificato il contenuto e la struttura della legge di bilancio, prevede un utilizzo sistematico dei BES nei documenti di programmazione, collegandoli direttamente al ciclo di programmazione economica e finanziaria e creando le basi per poterli utilizzare come strumento di valutazione della politica economica. In particolare, la legge dispone che gli indicatori entrino nella programmazione di bilancio in due occasioni: nel DEF in concomitanza con la fissazione delle linee generali della politica di bilancio e in una Relazione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio dell'anno successivo per valutare l'andamento nel triennio successivo degli stessi indicatori sulla base degli effetti della legge di bilancio approvata nell'ultima parte dell'anno precedente.

Con il DEF 2017 si è data una prima attuazione, di tipo sperimentale, a questa norma. In particolare, il DEF recepisce un primo set di quattro indicatori scelti da un Comitato

²⁵ Per un'analisi più approfondita si rinvia al "Rapporto sulla politica di bilancio 2017" che sarà pubblicato a breve.

²⁶ Per una breve descrizione dell'evoluzione a livello internazionale e in Italia dei BES, si rimanda all'"Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012" presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) del 26 maggio 2016.

tecnico²⁷ appositamente costituito tra i centotrenta contenuti nel Rapporto BES pubblicato regolarmente dall'Istat²⁸: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, un indice di disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto interquintilico), il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro e le emissioni di anidride carbonica e di altri gas che incidono negativamente sul clima²⁹. Per ciascun indicatore vengono forniti, come richiesto dalla legge, l'andamento realizzato nell'ultimo triennio (2014-16) e l'evoluzione futura, sia tendenziale sia programmatica per i successivi quattro anni (2017-2020), tenendo conto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi programmati dal Governo e di quanto indicato nel Programma nazionale di riforma (PNR).

L'introduzione dei BES nel DEF è ampiamente condivisibile e da apprezzare. L'affiancamento all'andamento delle principali grandezze macroeconomiche di informazioni su variabili rilevanti per la qualità della vita e dell'ambiente rende più completo il quadro di conoscenze su cui basare l'azione di politica economica e consente una valutazione *ex-post* dei risultati raggiunti; fornisce una maggiore trasparenza alle decisioni dell'operatore pubblico; pone il nostro Paese in una posizione preminente nel contesto internazionale. Tuttavia dall'analisi dell'Allegato al DEF emergono alcune perplessità.

In primo luogo, con riferimento al consuntivo del triennio passato, non sembra esservi piena confrontabilità tra uno degli indicatori contenuti nel DEF e le realizzazioni dello stesso riportate dall'Istat³⁰, creando incertezza e opacità nella sua interpretazione. Infatti, l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile riportato nel DEF risulta più elevato di 1,0 punti nel 2014 e 1,2 sia nel 2015 sia nel 2016. Sarebbe opportuno che il MEF specificasse nel DEF l'eventuale necessità di ricorrere a una diversa definizione dell'indicatore oppure di utilizzare ipotesi di lavoro differenti da quelle sottostanti lo stesso indicatore calcolato dall'Istat o qualsiasi altra motivazione che giustifica le differenze. La confrontabilità degli indicatori è un elemento essenziale per

²⁷ Si tratta del "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile" presieduto dal Ministro dell'Economia e delle finanze e composto dal Presidente dell'Istat, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro delegati) e da due esperti in materia.

²⁸ Istat (2016), "Il benessere equo e sostenibile in Italia".

²⁹ Il reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite è dato dal valore in euro per persona residente del reddito disponibile delle famiglie modificato per tenere conto del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e da quelle senza fini di lucro; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile è calcolato come rapporto tra il reddito disponibile equivalente (ossia diviso per una scala di equivalenza che tiene conto della tipologia e numerosità dei componenti familiari) ricevuto dal 20 per cento della popolazione con il reddito più elevato e quello del 20 per cento della popolazione con il reddito più basso; il tasso di mancata partecipazione al lavoro è calcolato come la percentuale di disoccupati e delle forze lavoro potenziali (ossia che non hanno cercato lavoro nelle precedenti quattro settimane ma che sono disponibili a lavorare) di età compresa tra 15 e 74 anni sul totale delle forze di lavoro effettive e potenziali; le emissioni di anidride carbonica e di altri gas che alterano il clima sono calcolate in termini di CO2 equivalenti per abitante in tonnellate.

³⁰ La serie relativa all'indicatore di disuguaglianza è stata riportata dall'Istat nell'ambito del Rapporto BES 2016 (Istat (2016), "Il benessere equo e sostenibile in Italia") fino al 2015. In data odierna (19 aprile 2017) è stato pubblicato sul sito dell'Istat un aggiornamento del valore relativo al 2015 (passato dal 5,8 al 5,2 per cento) e di quello stimato per il 2016 (5,2 per cento).

contestualizzare gli stessi in un arco temporale più ampio rispetto al triennio riportato nel DEF. Infine, va osservato che l'indicatore riportato nel DEF non coglie alcuni aspetti rilevanti della disuguaglianza soprattutto per le fasce di popolazione con redditi più bassi. Sarebbe auspicabile che nella scelta degli indicatori da introdurre stabilmente nel DEF venisse inserito almeno un indice di rischio di povertà o un indice di povertà assoluta.

In base a quanto indicato dall'Istat, nel triennio 2014-15 vi è stato un aumento del reddito disponibile lordo delle famiglie che ha riguardato tutte le fasce della popolazione riducendo la disuguaglianza. Tuttavia, questi segnali positivi non hanno riguardato coloro che si trovano in condizioni di forte disagio economico: la quota di individui a rischio di povertà è salita dal 19,3 per cento del 2013, al 19,4 nel 2014 e al 19,9 nel 2015.

In secondo luogo, alcune osservazioni possono essere espresse sulla stima programmatica degli indicatori. Tale stima dovrebbe riflettere, rispetto a quella tendenziale, sia gli effetti delle misure che sono contenute nella manovra di bilancio sottostante gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel primo volume del DEF, sia quelli del programma di riforme delineate nel PNR. Tuttavia, il DEF generalmente non riporta informazioni sulla composizione della manovra ma solo le sue linee generali e questo non consente di valutare e di verificare il processo previsivo che ha portato il Governo a determinare i valori degli indicatori di benessere nella loro versione programmatica. Pertanto, sarebbe più opportuno, come già sottolineato nella Audizione del 26 maggio 2016³¹, esporre nell'ambito del DEF la sola valutazione tendenziale degli indicatori affiancata dagli obiettivi che si intendono raggiungere con l'azione di governo, rimandando la presentazione dell'andamento programmatico degli indicatori alla Relazione del 15 febbraio, cioè successivamente all'approvazione della legge di bilancio per il triennio successivo. La scelta della mappa degli indicatori da introdurre stabilmente nel DEF e la fissazione degli obiettivi dovrebbe riflettere ed essere coerente con gli impegni presi a livello europeo con la Strategia Europa 2020 e a livello internazionale con L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In terzo luogo, essendo stata avviata da tempo la sperimentazione dell'introduzione nel nostro ordinamento di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto che le politiche di bilancio hanno su uomini e donne, in attesa del completamento della stessa e di giungere a un'analisi più ampia rispetto a quella di contesto, sarebbe stato un decisivo passo avanti inserire tra gli indicatori analizzati nel DEF anche qualche variabile, ulteriore rispetto al tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro, che potesse dare un'immagine di questo impegno e consentire di valutare i progressi effettuati negli ultimi anni sulla riduzione del *gap* di genere.

³¹ "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012" presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) del 26 maggio 2016.

4.2. Lo stato di attuazione del PNR 2016 e le proposte del PNR 2017

Il PNR 2017 non prevede programmi ambiziosi di riforma, probabilmente anche perché si colloca nella fase conclusiva della legislatura. Fornisce un'ampia descrizione di quanto realizzato nel corso del 2016 e i primi mesi del 2017 rispetto a ciò che era stato indicato nel PNR 2016, anche in risposta a quanto raccomandato dal Consiglio europeo nel maggio del 2016 e ribadito dalla Commissione europea lo scorso febbraio nell'ambito della Procedura per gli squilibri macroeconomici³², e prospetta un'elencazione di quanto si intende realizzare per progredire o completare l'attuazione dei processi di riforma annunciati in passato.

La Commissione europea nel Rapporto dello scorso febbraio ha individuato sei ambiti prioritari di riforma: 1) finanze pubbliche e tassazione; 2) settore finanziario; 3) mercato del lavoro e politiche sociali; 4) investimenti; 5) politiche settoriali (i.e. riforme dei mercati); 6) Pubblica Amministrazione e pubblico impiego.

Con riferimento al primo ambito, la Commissione europea rileva che in assenza di un aumento della crescita potenziale o del ridimensionamento del bilancio pubblico potrebbe risultare difficile comprimere ulteriormente la crescita reale della spesa primaria per finanziare la riduzione del carico fiscale sui fattori della produzione. Rimarca l'importanza di alleggerire il carico fiscale e contributivo sui fattori produttivi, spostando la tassazione sul patrimonio e sui consumi e avvalendosi anche di miglioramenti nella lotta all'evasione. Sul fronte finanziario, la Commissione invita a risolvere definitivamente i problemi connessi con i crediti deteriorati e a completare la riforma della *governance* delle banche, con specifico riferimento alle banche popolari, alle banche cooperative e alle fondazioni bancarie. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, i punti critici segnalati sono tre: l'implementazione delle politiche attive del lavoro, con particolare attenzione ai servizi offerti dai Centri per l'impiego e dalle agenzie private accreditate, il rafforzamento della contrattazione di secondo livello (territoriale o aziendale) e l'incentivazione al lavoro del secondo percettore di reddito all'interno delle famiglie. Per le politiche sociali la Commissione raccomanda lo sviluppo di una coerente strategia nazionale di contrasto della povertà, incentrata sul nuovo strumento del Reddito di inclusione (Rei) e passante per il ridisegno dei vari istituti di spesa con l'obiettivo di massimizzarne efficienza e efficacia. Particolare rilevanza è conferita al rilancio, dopo anni di contrazione e stagnazione, degli investimenti pubblici, soprattutto negli ambiti dell'istruzione e delle grandi infrastrutture utili alla modernizzazione del Paese. Sempre in chiave di modernizzazione e di slancio alla produttività, la Commissione auspica la rapida approvazione della legge annuale sulla concorrenza (bloccata in Parlamento da oltre due anni) per adottare misure pro competitive nelle libere professioni, nel settore dei trasporti, in sanità, nel settore della distribuzione al dettaglio e nel funzionamento delle concessioni e degli appalti. Infine, l'ultima raccomandazione si riferisce al completamento della riforma della Pubblica Amministrazione e del pubblico impiego, ivi incluse le parti relative alle imprese partecipate, ai servizi pubblici locali e soprattutto alla giustizia civile, tutti tasselli con ricadute importanti su produttività, attività di impresa e investimenti.

Con riferimento a quanto realizzato nel 2016 nel PNR 2017 viene proposto un indicatore sintetico del progresso conseguito dall'azione di riforma del Governo, costruito come media delle percentuali di attuazione delle riforme in otto aree di *policy* ponderate in base ai pesi delle aree in termini di aumento di competitività e crescita potenziale del Paese nel medio termine. Per attuazione tuttavia viene intesa anche la sola

³² Commissione europea (2017), "Country Report Italy 2017 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", SWD(2017) 77 final, Bruxelles 22.2.2017.

predisposizione della normativa primaria. In base a questo indicatore, a tutto il 2016 i processi di riforma sono stati attuati al 76 per cento (contro il 44 di fine 2015). L'aumento deriverebbe per lo più dal proseguimento nell'attuazione delle riforme relative alla Pubblica Amministrazione, all'istruzione, al mercato del lavoro, alle imprese con Industria 4.0, al settore bancario e ai crediti deteriorati.

L'azione riformatrice annunciata nel PNR 2017 si ripartisce in alcune azioni prioritarie da compiere nel breve periodo e in altre da realizzare successivamente. Tra le prime (azioni prioritarie) rientrano: il rilancio del percorso di liberalizzazioni attraverso l'approvazione del DDL sulla concorrenza 2015; l'impulso al processo di privatizzazione di società controllate dallo Stato e del patrimonio immobiliare pubblico; l'approvazione della riforma del processo penale e della disciplina della prescrizione oltre a innovazioni organizzative per aumentare l'efficienza del sistema giudiziario; il proseguimento del percorso di spostamento del carico fiscale per favorire la crescita e la produttività; l'attuazione della strategia di contrasto alla povertà indicata nella legge delega approvata lo scorso marzo.

Tra le seconde emergono: la riduzione credibile e permanente del rapporto debito/PIL; l'abbassamento della pressione fiscale sui fattori produttivi; la razionalizzazione delle spese fiscali; il contrasto dell'evasione fiscale; la revisione della spesa; il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e delle misure a sostegno della famiglia; l'impulso alla contrattazione collettiva aziendale; il perfezionamento del quadro legislativo in materia di insolvenza delle imprese; l'implementazione delle misure di riforma già avviate nella giustizia; il completamento e l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione; l'accelerazione degli investimenti privati e di quelli pubblici e il miglioramento e la stabilizzazione normativa in materia di appalti pubblici; il rilancio delle politiche per il riequilibrio territoriale e il Mezzogiorno.

Di seguito vengono brevemente illustrati, con riferimento ad alcuni specifici settori (mercato del lavoro, politiche sociali, sistema fiscale e tassazione, Pubblica Amministrazione e istruzione) lo stato di attuazione di quanto indicato nel PNR 2016, le osservazioni della Commissione europea dello scorso febbraio e le proposte di riforma contenute nel PNR 2017.

Il mercato del lavoro

Nel maggio del 2016, formulando il proprio parere sul PNR 2016 e le conseguenti raccomandazioni, il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza delle politiche attive per il lavoro all'interno del nuovo quadro inaugurato con il *Jobs Act* e, per la buona riuscita di queste, la necessità di potenziare i servizi per l'impiego. Nello stesso documento, il Consiglio ha richiamato il ruolo della contrattazione di secondo livello, ancora poco sviluppata nonostante gli interventi, per rapportare meglio le retribuzioni

alle condizioni del mercato del lavoro e così stimolare produttività e occupabilità. Ha altresì rimarcato la necessità di dare impulso alla partecipazione al lavoro delle donne (costruendo una sufficiente rete di servizi di assistenza ai minori e agli anziani per sgravarle dagli obblighi di cura informale). Infine, con portata ampia e non riferibile solo al mercato del lavoro, una delle raccomandazioni del Consiglio ha riguardato il trasferimento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio, ivi inclusa la riduzione del cuneo fiscale.

Il PNR 2016, dopo il completamento dell'iter attuativo del *Jobs Act* (L. 183/2014), riportava come agenda per il mercato del lavoro i seguenti punti: 1) l'attuazione del decreto legislativo per le politiche attive del lavoro (D. Lgs. 150/2015); 2) l'adozione delle misure per il trasferimento di risorse dal Ministero del lavoro e dall'Isfol alla neocostituita Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal); 3) la definizione dello statuto dell'Anpal; 4) l'approvazione della legge delega per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale sociale; 5) l'implementazione della seconda fase del programma "Garanzia Giovani"; 6) la predisposizione di interventi di rafforzamento della contrattazione di secondo livello; 7) il completamento del disegno di legge per la revisione del lavoro autonomo (cosiddetto "*Jobs Act* dei lavoratori autonomi non imprenditori") e per migliorare la conciliazione vita-lavoro in ambito subordinato (cosiddetto "lavoro agile"); 8) il rifinanziamento del Piano sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Una prima valutazione della realizzazione del PNR 2016 e della rispondenza alle raccomandazioni del Consiglio è giunta a febbraio 2017 all'interno del citato Rapporto della Commissione europea. La Commissione ha registrato alcuni progressi nell'implementazione delle politiche attive del lavoro e, in particolare, l'avvio a novembre 2016 della sperimentazione degli Assegni di ricollocazione su un campione di 30.000 disoccupati e l'entrata effettiva in operatività dell'Anpal a gennaio 2017 (alcune funzionalità già erano pronte da novembre 2016). La Commissione ha giudicato limitati gli avanzamenti per incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito all'interno del nucleo familiare, con riferimento al gruppo di interventi adottati dalla legge di bilancio per il 2017. Infine, alcuni progressi sono stati ravvisati anche per l'alleggerimento del carico fiscale sul lavoro e, in particolare, il rafforzamento delle agevolazioni fiscali sui premi di produttività concordati in sede di contrattazione decentrata, la riduzione dei contributi pensionistici dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps, una serie di agevolazioni contributive per specifiche categorie di nuovi assunti.

Il PNR 2017 nel descrivere quanto fatto nell'ultimo anno, anche alla luce delle raccomandazioni della Commissione europea dello scorso febbraio, fornisce dettagli sull'introduzione e/o attuazione dopo febbraio 2017 di alcuni provvedimenti che vanno nella direzione delle richieste. In particolare, si fa riferimento: all'inizio di operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con attività di controllo già in capo a tre soggetti diversi (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inps e Inail); all'approvazione del disegno di legge per la revisione del lavoro autonomo e per ampliare le possibilità di articolazione flessibile dei rapporti subordinati ai fini di una migliore conciliazione vita-lavoro ("lavoro agile"); all'approvazione del primo decreto attuativo di riordino della disciplina del Servizio civile internazionale.

Il PNR 2017 intravede sia il completamento nel brevissimo termine di misure già avviate, sia la realizzazione nell'arco del biennio 2017-18 di misure nuove rispetto ai processi di riforma in corso. Nel primo gruppo rientrano: 1) l'attuazione entro giugno 2017 della L. 106/2016 (ossia la predisposizione di tre decreti legislativi su Terzo settore e Servizio civile internazionale); 2) l'approvazione entro luglio 2017 del disegno di legge sul lavoro autonomo e sulla conciliazione vita-lavoro e il varo della riforma del lavoro accessorio retribuito con *voucher*; 3) la piena operatività, entro il mese di maggio 2017, del pacchetto pensioni contenuto nella legge di bilancio per il 2017 per la casistica di accesso anticipato al pensionamento rispetto ai normali requisiti.

Nel secondo gruppo, quello relativo a nuove misure, vengono menzionate: 1) l'ulteriore rafforzamento dell'efficacia delle politiche attive del lavoro a cominciare dal coordinamento tra Anpal e enti territoriali, sfruttando al massimo i riscontri della fase sperimentale dell'Assegno di ricollocazione; 2) il sostegno all'occupazione femminile e giovanile con misure strutturali di decontribuzione del costo del lavoro, interventi mirati sui redditi familiari più bassi, sviluppo degli strumenti di *welfare* più adatti a favore della conciliazione del lavoro con i carichi familiari; 3) la riforma della contrattazione collettiva per dare più spazio e maggiore certezza ai contratti di secondo livello; 4) la predisposizione di interventi sui percorsi contributivi dei lavoratori discontinui per assicurare una adeguata copertura pensionistica e, nel contempo, il potenziamento del secondo pilastro della previdenza integrativa (fondi pensione e fondi sanitari).

Gli interventi sono solamente delineati e non vi sono dettagli tali da poter consentire una valutazione puntuale.

Va sottolineata l'importanza di valutare l'efficacia della rete degli operatori di servizi per l'occupazione nei diversi bacini locali di lavoro, con lo scopo di scongiurare che, proprio lì dove ci si attende il loro contributo più importante (nelle zone depresse, con alti tassi di disoccupazione), gli operatori privati accreditati possano non avere sufficiente convenienza economica a implementare le politiche attive del lavoro.

Rilevante è l'impegno a ridurre in modo strutturale il costo del lavoro per dare impulso all'occupazione femminile e dei giovani. Come evidenziato anche dalla Commissione Europea nel documento dello scorso febbraio, l'Italia si caratterizza per una ridotta partecipazione femminile al mercato del lavoro, stabilizzata negli ultimi anni attorno al 50 per cento della popolazione tra i 20 e i 64 anni, contro una media europea di oltre il 64 per cento. Un fenomeno che condiziona il raggiungimento del *target* del 75 per cento del tasso di occupazione complessiva stabilito nell'ambito della strategia Europa 2020.

Per contribuire al raggiungimento del *target* fissato a livello europeo, il PNR 2017 individua come intervento prioritario da portare a termine entro la conclusione della legislatura la riduzione del cuneo fiscale sui redditi più bassi e specificamente sul secondo percettore di reddito, prefigurando una tassazione che favorisca l'occupazione femminile. Nel contempo vengono sottolineati gli interventi già intrapresi come le

misure volte a sostenere la genitorialità (bonus bebé e bonus asili), la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (congedi parentali e norme sull'organizzazione del lavoro) e sul versante del potenziamento della struttura dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. I fondi impegnati su quest'ultimo fronte dovrebbero consentire di innalzare al 13 per cento il livello medio nazionale di copertura della domanda dei servizi socio-educativi e, in ogni caso, a un livello non inferiore al 6 per cento in ogni Regione³³.

Vi è un diffuso consenso nel suggerire che l'introduzione di specifici incentivi fiscali possa consentire di aumentare il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro³⁴, tuttavia le differenze tra regimi di tassazione a livello internazionale non sembrano da sole sufficienti a spiegare la scarsa performance riscontrata nel nostro Paese. Va a tal fine considerata anche la significativa influenza del costo dei servizi di cura familiare su tale tasso. In particolare, in Italia si osserva una robusta correlazione (negativa) tra gli ampi differenziali territoriali nella partecipazione femminile e nell'offerta di servizi pubblici³⁵.

Le politiche sociali

Nel PNR 2016 sono state indicate come priorità: 1) l'attuazione della legge delega al Governo per la razionalizzazione e la riunificazione degli istituti di sostegno della famiglia (il Testo unico della famiglia); 2) il rifinanziamento del Piano sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; 3) il varo della legge delega per il riordino delle misure di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; 4) la presentazione del disegno di legge sull'assistenza a persone con disabilità grave e prive del sostegno familiare (il cosiddetto "Dopo di noi").

Nel maggio del 2016, formulando il proprio parere sul PNR 2016, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di contrastare il processo di graduale impoverimento della popolazione dando vita a una vera e propria strategia nazionale di lotta alla povertà (incentrata su razionalizzazione ed efficientamento della spesa sociale e delle agevolazioni fiscali). A febbraio 2017 la Commissione europea ha valutato i progressi come limitati sebbene abbia riconosciuto quanto fatto in termini di estensione a livello nazionale del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e il proseguimento dell'iter di approvazione del disegno di legge delega per riorganizzare in un sistema unitario gli

³³ Nell'anno scolastico 2013-14 il tasso di copertura nazionale era pari all'11,9 per cento, mentre quattro Regioni meridionali hanno presentato un tasso di copertura inferiore al 6 per cento (4,9 per cento la Sicilia, 4,3 la Puglia, 2,2 la Campania, 1,4 la Calabria). Cfr. Istat (2016), "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni", novembre.

³⁴ Si vedano: Commissione europea (2017), op. cit.; Colonna, F. e Marcassa, S. (2013), "Taxation and labor force participation: the case of Italy", Quaderni di Economia e Finanza n. 191, Banca d'Italia; Marino, M.R., Romanelli, M. e Tasso, M. (2016), "Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model", Temi di Discussione n. 1084, Banca d'Italia.

³⁵ Si consideri ad esempio la distribuzione regionale dei coefficienti di presa in carico degli asili nido comunali (utenti serviti per 100 utenti potenziali).

istituti di contrasto della povertà incorporando e sostituendo il Sia e l'Assegno di disoccupazione (Asdi).

La legge delega sul contrasto alla povertà è stata approvata lo scorso marzo (L. 15 marzo 2017, n. 33). Prevede, nell'ambito del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'introduzione del Reddito di inclusione (Rei) – una misura di carattere universale – e l'avvio di un percorso di riforma che intende riordinare il sistema dei trasferimenti assistenziali. Il riordino riguarderà i principali istituti direttamente destinati al contrasto della povertà (SIA, Asdi, Carta Acquisti). Ne resteranno invece escluse le attuali prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana (spesso caratterizzate da problemi di *targeting*³⁶) e quelle a sostegno della genitorialità e della disabilità/invalidità.

Il sistema italiano è ancora caratterizzato da una pluralità di misure condizionate alla prova dei mezzi, che presentano criteri di accesso disomogenei e carattere categoriale. Un assetto che negli anni della crisi, soprattutto per la popolazione che non beneficia di trattamenti pensionistici, si è dimostrato insufficiente a ridurre i rischi di povertà sulle fasce più a rischio della popolazione. Dal 2008 al 2015 infatti i soggetti in povertà o a rischio di esclusione sociale sono aumentati di 3,2 punti percentuali passando dal 25,5 al 28,7 per cento della popolazione totale. Il fenomeno ha riguardato in prevalenza le classi di età più giovani (+5,4 punti percentuali della popolazione con età inferiore ai 16 anni, l'incremento più alto in Europa dopo quello riscontrato in Grecia), mentre la percentuale dei soggetti in povertà o a rischio di esclusione sociale con età maggiore di 55 anni si è ridotta (-2,4 punti, al 22,7 per cento)³⁷. Sono inoltre aumentate di 2,1 punti percentuali (al 6,1 per cento) le famiglie in condizione di povertà assoluta³⁸ e si conferma tra queste il maggiore deterioramento delle condizioni di vita per le famiglie con minori (+6 punti percentuali, dal 3,2 per cento nel 2008 al 9,3 del 2015).

Il Reddito di inclusione (REI) ricalca nei suoi tratti fondamentali l'impianto dell'attuale Sia, sia in termini di selezione dei beneficiari che di modalità di erogazione, con una dotazione di risorse più ampia (dai 750 milioni di erogazioni attuali a un miliardo circa per gli anni 2017-18, a cui si aggiungono le risorse non utilizzate negli anni precedenti e quelle del Programma Operativo Nazionale (PON) inclusione³⁹ che continuano a finanziare i percorsi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo). L'offerta dei servizi di reinserimento sociale attivata con il Sia viene infatti confermata anche per il Rei, in accordo con l'orientamento della raccomandazione della Commissione Europea sull'inclusione attiva⁴⁰. Il Governo si è impegnato⁴¹

³⁶ Le diverse prestazioni di carattere assistenziale nell'ambito della previdenza sono caratterizzate infatti da criteri di selezione disomogenei, che in diversi casi non tengono conto del complesso di risorse e bisogni del nucleo familiare. Cfr. Boeri (2015), "Non per cassa ma per equità", Tavola 1 "Distribuzione della spesa assistenziale destinata al contrasto della povertà della popolazione anziana per decili di ISEE" (www.inps.it/docallegati/News/Documents/Proposta_INPS.pdf).

³⁷ Eurostat (2017), "People at risk of poverty or social exclusion – Europe 2020 strategy indicators", Eurostat database.

³⁸ Sono definite in condizione di povertà assoluta le famiglie che non riescono a effettuare la spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, è considerato essenziale per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Cfr. Istat (2016), "Incidenza della Povertà Assoluta, nuove serie e serie ricostruite 1997-2013 per tipologia familiare" (dati.istat.it).

³⁹ Nel complesso le risorse del PON inclusione destinate a tali finalità ammontano a circa un miliardo in sette anni. Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Documents/Sintesi-Pon-Inclusione-ITA.pdf>.

⁴⁰ Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE).

⁴¹ Memorandum di intesa firmato il 14 aprile 2017 con l'Alleanza Nazionale contro la Povertà.

a non far scendere sotto il 25 per cento della spesa gli stanziamenti destinati ai servizi d'inclusione e di attivazione sociale, un elemento cruciale, come evidenziato nell'ambito della sperimentazione delle precedenti esperienze⁴², per garantire l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (la delega attribuisce al Rei la natura di livello essenziale).

La delega prevede una graduale estensione universale del Rei a tutta la platea delle famiglie in condizione di forte disagio economico; tuttavia, nella prima fase di attuazione, sarà riservato alle famiglie con figli minori (coerentemente con le evidenze sopra riportate), con componenti affetti da disabilità grave o con disoccupati ultra cinquantacinquenni (l'attuale bacino di Sia e Asdi). Il beneficio sarà determinato in relazione alla distanza tra il reddito disponibile del nucleo⁴³ e una soglia di riferimento (non inferiore a 3.000 euro), moltiplicata per i coefficienti della scala di equivalenza al netto delle eventuali maggiorazioni. Dall'importo saranno detratte eventuali altre prestazioni assistenziali percepite dal nucleo⁴⁴. L'accesso al beneficio sarà condizionato al livello di Isee del nucleo (la soglia di accesso sarà non inferiore a 6.000 euro, raddoppiata rispetto a quella definita per il Sia) per tenere conto della disponibilità patrimoniale del nucleo e a un insieme di indicatori della capacità di spesa e di bisogno. Per evitare effetti di disincentivo al lavoro si prevede che il beneficio possa essere concesso almeno in parte anche dopo un eventuale incremento di reddito conseguente al buon esito delle politiche di reinserimento, con tempi e condizioni da definire tecnicamente nel dettaglio.

Dato l'ampliamento delle soglie di accesso rispetto al Sia, si prevede una estensione della platea di beneficiari (rispetto ai circa 250.000 nuclei per il Sia) che tuttavia dovrebbe risultare ancora limitata rispetto al numero dei nuclei in condizione di povertà assoluta. L'estensione del piano al complesso delle famiglie in condizione di povertà assoluta sarà condizionata allo stanziamento di ulteriori risorse e alla eventuale prospettiva di una più estesa integrazione in un unico strumento delle diverse misure attualmente vigenti. Stime condotte nell'ambito del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali hanno valutato tra i 5 e i 7 miliardi di euro il costo di una misura che consenta di colmare integralmente il *gap* esistente tra il reddito disponibile e la soglia di povertà per la totalità delle famiglie in condizione di povertà assoluta⁴⁵.

Infine, il PNR 2017 prevede entro la fine dell'anno l'approvazione della legge delega per la riorganizzazione delle misure e delle prestazioni a favore della famiglia.

⁴² Cfr. "Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale"; Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 3, dicembre 2001.

⁴³ In sede di prima applicazione la quota della differenza coperta non deve risultare inferiore al 70 per cento, e in ogni caso sarà applicato un massimale dell'importo assegnato non inferiore all'assegno sociale mensile. Il reddito disponibile è definito come la parte reddituale dell'ISEE (l'ISR), tenuto conto della scala di equivalenza. L'ISR comprende tutti i redditi imponibili comprensivi di rendite finanziarie e i trasferimenti assistenziali, a cui si sottrae il 20 per cento del reddito assimilato a quello da lavoro dipendente (fino a un massimo di 3.000 e 1.000 euro rispettivamente per dipendenti e pensionati), gli assegni per il mantenimento di coniuge e figli, alcune spese e trasferimenti per disabilità e non autosufficienza e il canone di locazione dell'abitazione di residenza (fino a un massimo di 7.000 euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo).

⁴⁴ Ad eccezione dell'indennità di accompagnamento e altre prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi, nonché prestazioni in natura (fruizione di servizi) o relative prestazioni economiche sostitutive.

⁴⁵ Cfr. Baldini, P. e Pacifico, D. (2013), "Stime del costo di programmi di contrasto alla povertà in recenti ricerche", in "Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà", rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con decreto del 13 giugno 2013.

Il sistema fiscale e la tassazione

Nel maggio 2016, con riferimento al sistema tributario, il Consiglio europeo ha formulato Raccomandazioni riguardo: a) al trasferimento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; b) alla riduzione del numero e della portata delle agevolazioni fiscali; c) al completamento della riforma del catasto entro il primo semestre 2017; d) all'attuazione di provvedimenti che migliorino il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.

A febbraio 2017, il Rapporto della Commissione sull'Italia, nel confermare queste raccomandazioni, ha riconosciuto tuttavia alcuni progressi rispetto alla riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi; mentre ha individuato progressi limitati rispetto sia alla riforma dei valori catastali e alla revisione delle agevolazioni fiscali, sia ai provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario.

Sulla base dell'indicatore sintetico sviluppato dal MEF relativamente all'area di intervento di tassazione e di lotta all'evasione, le politiche realizzate nel 2016 hanno consentito di portare il grado di attuazione delle riforme al 75 per cento, dal 60 raggiunto fino al 2015. Fino al 2015 l'azione di Governo è stata incentrata soprattutto sull'attuazione della legge delega di riforma del sistema fiscale; nel triennio 2014-16 alcuni interventi di natura tributaria hanno anche contribuito agli obiettivi di altre aree di *policy*, come quella del mercato del lavoro, con alcune misure di riduzione del cuneo fiscale (con il bonus di 80 euro e la deducibilità IRAP della componente del lavoro) e quella della competitività, con le misure di incentivo agli investimenti. Entro il 2018 dovrebbe essere completata la strategia di riforma definita per questa legislatura nel 2014 e già iniziata negli anni passati.

Tra novembre 2014 e settembre 2015 sono stati approvati undici decreti legislativi attuativi della legge delega di riforma del sistema fiscale (L. 23/2014)⁴⁶. Il Governo ha ridefinito l'abuso del diritto, ha rafforzato il ruolo del fisco a sostegno delle imprese con attività internazionali (riduzione dei vincoli alle operazioni transfrontaliere, miglioramento del sistema degli interpelli preventivi, delle procedure del contenzioso e dell'efficienza delle commissioni tributarie), ha provveduto alla revisione del contenzioso tributario, delle sanzioni e della riscossione. Inoltre, al fine di contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti, il Governo ha puntato a potenziare e valorizzare il confronto preventivo migliorando l'adempimento spontaneo rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento ex post e potenziando l'utilizzo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria (regime di *cooperative compliance*) secondo le linee proposte anche dall'OCSE (introduzione della dichiarazione precompilata, nuove procedure

⁴⁶ La legge delega, i cui termini sono scaduti nel 2015, prevedeva: la revisione del catasto dei fabbricati; le norme per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale; la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; la cooperazione rafforzata tra l'amministrazione finanziaria e le imprese, con particolare riguardo al tutoraggio, alla semplificazione fiscale e alla revisione del sistema sanzionatorio; il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo; la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali; la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché la razionalizzazione della determinazione del reddito di impresa e delle imposte indirette; la disciplina dei giochi pubblici; le nuove forme di fiscalità ambientale.

per l'individuazione del grado di rischio dei contribuenti, emersione spontanea favorita dalla fatturazione elettronica, inizialmente introdotta solo per i fornitori della pubblica amministrazione).

Alcune parti della Legge delega sono state attuate solo parzialmente. Con riferimento ad esempio al riordino del settore dei giochi pubblici, sono stati realizzati solo interventi sulla modalità di tassazione, sulla maggiore controllabilità degli apparecchi da divertimento e sulla pubblicità (disciplinata secondo le linee di indirizzo europee). È stato avviato, in linea con le azioni dell'Agenda digitale italiana ed europea, il processo tributario telematico nelle Regioni pilota di Toscana e Umbria, prima della estensione graduale in tutte le altre Regioni nei prossimi anni.

Il Governo ha infine attuato solo alcuni degli interventi programmati nel PNR 2016. In particolare, contestualmente alla Nota di aggiornamento del DEF 2016, è stato presentato il "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale"⁴⁷ dove sono indicate anche le future strategie per il suo contrasto e, come allegato alla legge di bilancio per il 2017, è stato pubblicato il "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016" prodotto dalla Commissione di esperti appositamente istituita dal Ministro dell'Economia e delle finanze, propedeutico al loro riordino. Non si è invece dato seguito né all'introduzione di provvedimenti volti a riordinare e razionalizzare le spese fiscali, né ad apportare modifiche alla tassazione sul reddito delle persone fisiche; è stata nuovamente rimandata la riforma del catasto (vedi oltre) prevista già dalla legge delega di riforma del sistema fiscale e sono stati rinviati gli interventi relativi alla riforma complessiva della giustizia tributaria.

Anche in continuità con le azioni previste lo scorso anno, il PNR 2017 riporta tre azioni strategiche la cui attuazione è fissata per il 2018. Queste riguardano la struttura del prelievo, con la prosecuzione della riduzione della pressione fiscale, lo spostamento della tassazione dalle persone alle cose e la revisione delle spese fiscali. Le nuove misure, appena citate nel PNR in esame, dovrebbero completare entro il 2018 la strategia di riforma definita per questa legislatura nel 2014.

Per quanto riguarda la prosecuzione della riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita e la competitività, l'intenzione è quella di "dare continuità alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e imprese avviata con IRAP e IRES e proseguire con il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)".

Negli ultimi anni la riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi ha riguardato in modo preponderante il fattore del capitale. L'azione del Governo in tema di tassazione è stata significativamente concentrata sul settore delle imprese con modifiche alla struttura di imposizione (compreso il regime di gruppo IVA, come indicato nel cronoprogramma del PNR 2016) e misure più congiunturali di agevolazione e incentivo agli investimenti.

⁴⁷ Ministero dell'Economia (2016), "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva" (http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/rapporti-relazioni/index.html#cont_7). Il Rapporto è realizzato sulla base della "relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" prodotta dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 28 aprile 2016, presieduta dal Prof. Enrico Giovannini e composta da rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali e da soggetti provenienti dal mondo accademico ed istituzionale, secondo quanto indicato dall'articolo 2, comma 2, del citato decreto.

La Legge di stabilità per il 2016 ha ridotto l'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento, con effetti dal 2017. Altre misure importanti sono state introdotte con la legge di bilancio per il 2017: 1) l'introduzione dell'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI) – calcolata mediante l'applicazione di un'aliquota pari a quella dell'Ires – e 2) la riduzione al 25 per cento dell'aliquota contributiva dovuta dai lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS. Con lo stesso provvedimento è stato inoltre introdotto, per le imprese individuali e le società di persone in contabilità semplificata, il principio di cassa, in sostituzione di quello di competenza, per la determinazione del reddito imponibile. È stata inoltre prevista, sotto specifiche condizioni, l'esenzione fiscale per investimenti effettuati in piani di risparmio a lungo termine (PIR) ed è stata disciplinata la costituzione del gruppo IVA, quale soggetto passivo unico, da parte di soggetti giuridicamente indipendenti, ma strettamente legati sul piano finanziario, economico ed organizzativo. Per effetto di questa disciplina, le operazioni effettuate all'interno di un gruppo IVA sono escluse dal campo di applicazione dell'IVA.

Allo stesso tempo il trattamento fiscale del capitale finanziario e non finanziario è stato riequilibrato con l'omogeneizzazione della aliquota di imposta sui redditi di capitale e diversi al 26 per cento.

Rispetto al fattore lavoro è stata prevista, dal 2015, la deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP insieme a misure di sostegno al reddito disponibile, con il bonus di 80 euro introdotto a partire dal 2014. La legge di bilancio per il 2017 ha stabilito inoltre una riduzione delle aliquote fiscali sui premi di produttività concordati in sede di contrattazione decentrata, una decontribuzione per alcune tipologie di nuove assunzioni e la riduzione dei contributi sociali per i lavoratori autonomi.

Riguardo a questi provvedimenti, la Commissione, nel Rapporto per l'Italia, ha individuato alcuni progressi significativi nello spostamento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio.

Con riferimento alla tassazione delle persone fisiche, il PNR 2016 aveva cautamente annunciato nel cronoprogramma di "valutare la possibilità di agire sull'Irpef in base agli spazi finanziari disponibili nel rispetto dei saldi di finanza pubblica" nel periodo 2017-18. Nel corso del 2016 non è stato dato seguito a questo annuncio e tale azione non è stata riconfermata nel cronoprogramma del PNR 2017.

Complessivamente, nel 2016, la pressione fiscale si è ridotta di 0,5 punti percentuali, al 42,8 per cento (di 0,7 punti, al 42,6, se si escludono gli incassi connessi con la *voluntary disclosure*). Per il quadriennio 2017-2020 il Governo prevede nel quadro tendenziale una riduzione di 0,2 punti, al 42,4 per cento.

Considerando il prelievo sui fattori produttivi, il gettito dell'Ires e dell'IRAP negli ultimi otto anni si è ridotto di circa 1,7 punti di PIL (passando dal 5,4 per cento nel 2007, al 3,6 per cento nel 2015). Il gettito dell'Irpef, nello stesso periodo, è cresciuto di circa un punto di PIL (passando dal 10,1 per cento nel 2007 all'11,1 nel 2015). La stessa tendenza si osserva anche considerando come riduzione di gettito anziché come aumento di spesa, come avviene nella contabilità nazionale, i circa 0,6 punti di PIL relativi al bonus degli 80 euro. In assenza di ulteriori interventi nei prossimi anni di riduzione del prelievo sui redditi di lavoro, il peso delle imposte sulle famiglie e quello sulle imprese tenderanno a divaricarsi ulteriormente.

La seconda azione indicata dal Governo riguarda il *tax shift* dalle persone alle cose e la maggiore equità nel prelievo. Nel PNR 2016 erano previsti interventi di revisione dei valori catastali, al termine delle complesse operazioni di allineamento delle basi dati, per valutare in modo accurato gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti. Nel 2016 sono stati attuati interventi solo per la determinazione della rendita catastale degli immobili a destinazione produttiva e industriale (cosiddetti 'imbullonati'). La misura ha risposto alla necessità di risolvere significative criticità tecnico-estimative nel processo di determinazione della rendita catastale dei fabbricati produttivi, ma si tratta di un passo limitato rispetto alle esigenze di revisione in questo comparto. Il PNR 2017 si limita a prevedere entro il 2018 il solo aggiornamento del patrimonio informativo catastale. Su quest'ultimo aspetto si intende migliorare la qualità delle banche dati e la loro correlazione con i dati di mercato. Al riguardo sono in corso l'attività finalizzata ad assicurare la georeferenziazione del patrimonio immobiliare sulla cartografia catastale, l'introduzione dell'entità del fabbricato e la determinazione della superficie catastale per tutte le unità immobiliari delle categorie ordinarie, dotate di planimetria. Per quanto attiene all'equità si può osservare che la rivalutazione di tipo lineare, pari al 60 per cento delle rendite catastali delle abitazioni, attuata con la sostituzione dell'ICI con l'IMU nel 2012 e l'introduzione della Tasi nel 2014, parametrizzata alle stesse rendite catastali rivalutate, ha innalzato le aliquote di imposta implicite sugli immobili, aumentando significativamente il gettito, ma ha anche amplificato le rilevanti distorsioni che si registrano nella distribuzione del prelievo, definita dalla attuale struttura del catasto. Inoltre, come sottolineato anche nel Rapporto della Commissione europea, l'abolizione dell'imposta patrimoniale sulla prima casa, attuata nel 2016, non sembra coerente con l'obiettivo di allargare la base imponibile e di trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi al patrimonio e al consumo.

La terza azione prevede un processo di revisione e razionalizzazione delle spese fiscali, avendo tuttavia presente la necessità di proseguire nella direzione della sostenibilità fiscale e nella riduzione della tassazione. Allo stato attuale è stato predisposto il monitoraggio delle spese fiscali con la presentazione del Rapporto annuale allegato alla legge di bilancio. Il numero totale di spese fiscali è risultato pari a 610 (444 riguardano le missioni del bilancio statale e 166 quelle della fiscalità locale). La missione "politiche economico-finanziarie e di bilancio" è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (111), seguita dalla missione "competitività e sviluppo delle imprese" (59), "diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (51) e "politiche per il lavoro" (49). Per ogni misura (esenzioni, esclusioni, riduzioni dell'imponibile o dell'imposta) è stata fornita una descrizione ed è stata individuata la tipologia dei beneficiari. Quando possibile, è stata riportata la quantificazione degli effetti finanziari facendo riferimento a modelli economici di tassazione standard e le spese fiscali sono state classificate in base a tredici categorie di spesa confrontabili con i programmi di spesa che hanno le stesse finalità. Il monitoraggio delle agevolazioni costituisce un elemento fondamentale di trasparenza del bilancio oltre che uno strumento indispensabile per assicurare che la revisione della spesa, nel suo complesso, costituisca una parte integrante del processo di bilancio. Il PNR 2017 ribadisce quanto già stabilito dalla legge delega di riforma del sistema fiscale e

cioè che il riordino delle spese fiscali mirerà a eliminare o rivedere le *tax expenditures* non più giustificate sulla base delle mutate esigenze sociali ed economiche o quelle che duplicano programmi di spesa pubblica. L'operazione dovrà essere effettuata con cadenza annuale e si dovrebbe collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento del DEF sotto forma di indirizzi programmatici che, una volta approvati dal Parlamento mediante apposita risoluzione, diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio.

La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma, avviata nell'agosto del 2015 con la L. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" mira ad accrescere la competitività del Paese attraverso la modernizzazione e la semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese.

Nelle raccomandazioni dello scorso febbraio la Commissione europea ha giudicato limitati gli sforzi compiuti nel percorso di attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione sottolineando che la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 (vedi sotto) ha rallentato o interrotto parti importanti della riforma. La Commissione ha sottolineato che le inefficienze della Pubblica Amministrazione contribuiscono a frenare l'attuazione delle riforme strutturali e le dinamiche di investimento.

Nel corso del biennio 2016-17 sono stati tuttavia fatti passi importanti nell'attuazione della riforma. In particolare, alla data di pubblicazione del DEF 2017, risultano entrati in vigore un decreto del Presidente della Repubblica e poco più della metà (14 su 22) degli schemi di decreto legislativo inizialmente presentati dal Governo. Un altro decreto legislativo entrerà in vigore a fine aprile.

Ad aprile del 2016, quando è stato pubblicato il precedente DEF, era entrato in vigore uno solo dei decreti attuativi, il cosiddetto decreto "taglia-leggi", ed erano già stati approvati in sede di analisi preliminare dal Consiglio dei Ministri dieci schemi di decreto e un regolamento attuativo. Per questi decreti il cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2016 prevedeva l'approvazione definitiva entro l'agosto del 2016 e i piani del Governo sono stati rispettati. Tuttavia nel novembre 2016 la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ha espresso un giudizio di incostituzionalità rispetto ad alcuni articoli della L. 124/2015 di riforma della Pubblica Amministrazione laddove si stabiliva che cinque decreti legislativi dovessero essere adottati "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata" e non anche previa intesa. Nei primi mesi del 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare i decreti correttivi per tre di questi cinque decreti legislativi mentre gli altri due, cioè lo "Schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale" e lo "Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica", non essendo ancora entrati in vigore, sono stati ritirati ed è scaduto il termine per l'attuazione della delega. Il cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2016 prevedeva anche l'approvazione di ulteriori schemi di decreto legislativo. Ad aprile 2017 ne risultano approvati in via definitiva cinque (quattro già entrati in vigore e uno entrerà in vigore a fine aprile). Altri cinque schemi di decreto legislativo sono stati approvati in via preliminare.

Nel cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2017 si prevede l'approvazione definitiva entro maggio 2017 dei cinque schemi di decreto legislativo e

dei tre decreti correttivi mancanti, riguardanti principalmente le regole del pubblico impiego, la valutazione della Pubblica Amministrazione, le società partecipate e i licenziamenti disciplinari. È previsto anche che entro il 2017 venga prodotta la normativa secondaria per l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione mancante e che vengano recuperati, con modalità che non sono rese note, i contenuti dello "Schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale".

Con riferimento al riordino delle società partecipate, la delega (L. 124/2015) è stata esercitata con il D.Lgs. 175/2016, entrato in vigore a settembre del 2016. Il decreto disponeva che le Amministrazioni Pubbliche censissero le proprie partecipazioni entro marzo 2017 e attuassero la razionalizzazione secondo specifici criteri nell'arco dell'anno successivo. Il processo ha subito un rallentamento in seguito alla sentenza di incostituzionalità della Corte Costituzionale rispetto alle disposizioni della legge delega che prevedeva che i decreti legislativi fossero adottati "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata" anziché previa intesa. Il successivo decreto correttivo ha rinviato la scadenza per il censimento delle partecipate al 30 settembre 2017 e di conseguenza è slittato il termine di inizio dell'anno concesso per attuare il processo di razionalizzazione.

Il settore dell'istruzione

La riforma della scuola è stata più volte sollecitata nelle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio europeo per colmare alcune carenze rispetto agli altri paesi europei. In quelle del 2014 e del 2015, in particolare, veniva messo in evidenza che il tasso di abbandono della scuola in Italia è superiore alla media dei paesi UE e si esortava l'Italia ad approvare una riforma che, per affrontare il problema, istituisse un sistema di valutazione delle scuole e rafforzasse l'apprendimento basato sul lavoro.

Il cronoprogramma del PNR 2016 è stato attuato quasi per intero, come riconosciuto anche nelle recenti raccomandazioni della Commissione europea. Esso prevedeva l'approvazione di nove decreti legislativi attuativi della legge delega 107/2015, la presentazione del Piano nazionale per la formazione degli insegnanti e della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro. Alla data di pubblicazione del PNR 2017 sono stati approvati otto dei nove decreti legislativi⁴⁸ ed è stato presentato il Piano nazionale per la formazione degli insegnanti. La Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro è invece attesa a brevissimo termine e per la riscrittura del Testo unico sulla scuola in un comunicato del Ministero dell'Istruzione si rinvia a un futuro disegno di legge delega.

Il PNR 2017 prevede per il prossimo anno l'attuazione e il monitoraggio degli interventi della riforma della scuola, anche tramite risorse stanziare con la legge di bilancio per il

⁴⁸ Tra le tematiche affrontate dagli otto decreti legislativi vi sono il reclutamento dei docenti, l'inclusione degli studenti con disabilità, la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, l'educazione da 0 a 6 anni, il diritto allo studio, la promozione della cultura umanistica, le scuole italiane all'estero e gli esami di stato.

2017. Tra questi il Piano nazionale per la formazione degli insegnanti, il Piano nazionale scuola digitale e il Piano nazionale per la scuola inclusiva.

Infine, il rapporto della Commissione europea del 2017 mette in luce come, sebbene siano stati fatti passi avanti con la riforma della scuola, la spesa pubblica per istruzione terziaria rispetto al PIL e il tasso di istruzione terziaria dell'Italia siano i più bassi d'Europa. La soluzione individuata è quella dell'aumento della spesa pubblica a sostegno delle università e degli studenti, a condizione che essa sia collegata ai risultati.

Tab. 1.1 – Crescita del prodotto mondiale secondo le più recenti previsioni
(tassi di variazione percentuale)

	2016	2017	2018
OCSE (marzo)	3,0	3.3 (+0.0 rispetto alla previsione di novembre)	3.6 (+0.0 rispetto alla previsione di novembre)
FMI (aprile)	3,1	3.5 (+0.1 rispetto alla previsione di ottobre)	3.6 (+0.0 rispetto alla previsione di ottobre)
DEF (aprile)	3,1	3.3 (-0.1 rispetto a previsione di settembre)	3.5 (+0.0 rispetto a previsione di settembre)

Fonti: OCSE (2017), *Interim Economic Outlook*, 7 marzo; FMI (2017), *World Economic Outlook*, 18 aprile; DEF, 11 aprile 2016

Tab. 1.2 – Effetti sul PIL reale, deflatore del PIL e PIL nominale di differenti ipotesi sulle esogene internazionali
(differenze in punti percentuali nei tassi di crescita rispetto allo scenario base)

	2017	2018	2019	2020	Totale
Simulazione 1					
Commercio verso mercati rilevanti (0,5 p.p. più basso a partire dal 2017)					
PIL reale	-0,05	-0,15	-0,11	-0,10	-0,41
Deflatore del PIL	0,00	-0,05	-0,14	-0,27	-0,46
PIL nominale	-0,05	-0,20	-0,26	-0,37	-0,88
Simulazione 2					
Tasso di cambio (apprezzamento euro di circa il 2% annuo in termini effettivi nominali per l'Italia dal 2018)					
PIL reale	0,00	-0,64	-0,66	-0,68	-1,98
Deflatore del PIL	0,00	-0,13	-0,69	-1,54	-2,36
PIL nominale	0,00	-0,78	-1,36	-2,14	-4,28
Simulazione 3					
Prezzo del petrolio (più alto di 10 dollari a barile dal 2018)					
PIL reale	0,00	0,01	-0,14	-0,07	-0,20
Deflatore del PIL	0,00	0,04	0,23	0,26	0,53
PIL nominale	0,00	0,05	0,09	0,18	0,32

Tab. 2.1 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	Consuntivo 2015				Differenza tra i consuntivi 2015		Consuntivo 2016 apr. 2017		Confronto 2016-2015	
	Ott. 2016	% del PIL	Apr. 2017	% del PIL	Val. ass.	% del PIL	Val. ass.	% del PIL	Var. %	Var. in % del PIL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)	(5)	(6)	(7)	(8)
Redditi da lavoro dipendente	161.453	9,8	161.998	9,8	545	0,0	164.084	9,8	1,3	0,0
Acquisto beni e servizi prodotti da produttori	44.145	2,7	43.770	2,7	-375	0,0	44.511	2,7	1,7	0,0
Consumi intermedi	89.248	5,4	90.092	5,5	844	0,0	91.066	5,4	1,1	0,0
Prestazioni sociali in denaro	332.985	20,3	332.792	20,2	-193	0,0	337.514	20,2	1,4	0,0
Altre uscite correnti	63.777	3,9	65.169	4,0	1.392	0,1	68.526	4,1	5,2	0,1
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	691.608	42,1	693.821	42,2	2.213	0,1	705.701	42,2	1,7	0,0
Interessi passivi	68.216	4,2	68.066	4,1	-150	0,0	66.272	4,0	-2,6	-0,2
TOTALE USCITE CORRENTI	759.824	46,3	761.887	46,3	2.063	0,0	771.973	46,2	1,3	-0,1
Investimenti fissi lordi	36.770	2,2	36.686	2,2	-84	0,0	35.048	2,1	-4,5	-0,1
Altre spese in conto capitale	31.186	1,9	31.562	1,9	376	0,0	22.290	1,3	-29,4	-0,6
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	67.956	4,1	68.248	4,1	292	0,0	57.338	3,4	-16,0	-0,7
TOTALE USCITE PRIMARIE	759.564	46,2	762.069	46,3	2.505	0,1	763.039	45,6	0,1	-0,7
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	827.780	50,4	830.135	50,5	2.355	0,1	829.311	49,6	-0,1	-0,9
Imposte di rette	242.678	14,8	242.974	14,8	296	0,0	248.450	14,9	2,3	0,1
Imposte indirette	249.662	15,2	249.864	15,2	202	0,0	242.199	14,5	-3,1	-0,7
Contributi sociali	218.552	13,3	219.060	13,3	508	0,0	221.440	13,2	1,1	-0,1
<i>Contributi sociali effettivi</i>	214.680	13,1	215.134	13,1	454	0,0	217.577	13,0	1,1	-0,1
<i>Contributi sociali figurativi</i>	3.872	0,2	3.926	0,2	54	0,0	3.863	0,2	-1,6	0,0
Altre entrate correnti	68.460	4,2	68.592	4,2	132	0,0	69.773	4,2	1,7	0,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	779.352	47,5	780.490	47,4	1.138	0,0	781.862	46,7	0,2	-0,7
Imposte in conto capitale	1.217	0,1	1.217	0,1	0	0,0	5.199	0,3	327,2	0,2
Altre entrate in conto capitale	4.280	0,3	4.231	0,3	-49	0,0	1.441	0,1	-65,9	-0,2
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.497	0,3	5.448	0,3	-49	0,0	6.640	0,4	21,9	0,1
TOTALE ENTRATE	784.849	47,8	785.938	47,8	1.089	0,0	788.502	47,1	0,3	-0,6
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	25.285	1,5	23.869	1,5	-1.416	-0,1	25.463	1,5		0,1
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-42.931	-2,6	-44.197	-2,7	-1.266	-0,1	-40.809	-2,4		0,2
PIL nominale	1.642.444		1.645.439		2.995		1.672.438			

Fonte: Istat (2016), "Conti e aggregati economici delle AP", ottobre e (2017) "Conto economico trimestrale delle AP", aprile.

Tab. 2.2a – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(milioni di euro)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2017					
	2015 (10/2016)	2016	2017	2018	2019	2015 (04/2017)	2016 (04/2017)	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	161.453	162.908	164.860	164.316	164.657	161.998	164.084	166.733	165.921	166.468	166.749
Consumi intermedi	133.393	133.433	134.914	133.402	134.850	133.862	135.577	136.530	136.079	136.987	139.502
Prestazioni sociali in denaro	332.985	339.460	346.797	356.443	364.960	332.792	337.514	344.850	353.740	362.940	372.380
<i>Pensioni</i>	258.804	261.650	265.545	273.326	280.705	258.924	261.190	264.610	271.160	279.240	287.600
<i>Altre prestazioni sociali</i>	74.181	77.810	81.252	83.118	84.254	73.868	76.324	80.240	82.580	83.700	84.780
Altre uscite correnti	63.777	66.398	64.350	64.869	66.486	65.169	68.526	67.377	66.827	67.141	67.782
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	691.608	702.199	710.921	719.029	730.953	693.821	705.701	715.490	722.567	733.536	746.413
Interessi passivi	68.216	66.478	63.442	62.394	61.770	68.066	66.272	65.979	65.531	67.422	71.089
TOTALE USCITE CORRENTI	759.824	768.677	774.363	781.423	792.723	761.887	771.973	781.469	788.098	800.958	817.502
Investimenti fissi lordi	36.770	37.112	39.555	41.359	42.507	36.686	35.048	36.038	38.389	38.903	36.502
Contributi agli investimenti	15.627	15.115	12.826	17.182	14.327	15.766	15.874	16.195	16.372	16.193	16.088
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	15.559	6.053	7.353	7.225	5.367	15.796	6.416	5.443	6.452	5.251	4.125
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	67.956	58.280	59.734	65.766	62.201	68.248	57.338	57.676	61.213	60.347	56.715
TOTALE USCITE PRIMARIE	759.564	760.479	770.656	784.796	793.154	762.069	763.039	773.166	783.780	793.883	803.128
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	827.780	826.956	834.097	847.189	854.924	830.135	829.311	839.145	849.311	861.305	874.217
Totale entrate tributarie	493.557	493.081	498.405	522.593	535.815	494.055	495.848	499.102	519.550	533.305	541.921
<i>Imposte dirette</i>	242.678	248.248	248.891	247.551	252.036	242.974	248.450	249.050	245.691	251.238	255.026
<i>Imposte indirette</i>	249.662	240.968	246.292	274.212	282.938	249.864	242.199	247.146	272.945	281.145	285.964
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.217	3.865	3.222	831	841	1.217	5.199	2.906	914	922	931
Contributi sociali	218.552	219.669	222.906	230.224	240.036	219.060	221.440	224.565	232.861	241.740	247.417
<i>Contributi sociali effettivi</i>	214.680	215.714	218.902	226.157	235.898	215.134	217.577	220.672	228.891	237.695	243.299
<i>Contributi sociali figurativi</i>	3.872	3.955	4.004	4.067	4.138	3.926	3.863	3.893	3.970	4.045	4.118
Altre entrate correnti	68.460	69.755	69.689	70.466	71.736	68.592	69.773	70.559	70.706	71.912	72.892
TOTALE ENTRATE CORRENTI	779.352	778.640	787.778	822.452	846.745	780.490	781.862	791.320	822.203	846.035	861.299
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	4.280	3.697	3.265	3.561	3.932	4.231	1.441	5.365	3.393	3.666	3.598
TOTALE ENTRATE	784.849	786.202	794.265	826.844	851.518	785.938	788.502	799.591	826.510	850.623	865.828
<i>Pressione fiscale</i>	43,4	42,6	42,3	42,8	42,8	43,34	42,89	42,3	42,8	42,8	42,4
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	25.285	25.723	23.610	42.048	58.364	23.869	25.463	26.425	42.730	56.740	62.700
in % del PIL	1,5	1,5	1,4	2,4	3,2	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-42.931	-40.754	-39.832	-20.345	-3.406	-44.197	-40.809	-39.554	-22.801	-10.682	-8.389
in % del PIL	-2,6	-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
<i>PIL nominale</i>	1.642.444	1.672.026	1.705.841	1.758.962	1.812.933	1.645.439	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903

Fonte: elaborazioni su Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019, Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-1.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Tab. 2.2b – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(in percentuale del PIL)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2017						
	2015 (10/2016)	2016	2017	2018	2019	2015 (04/2017)	2016 (04/2017)	2017	2018	2019	2020	
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,7	9,3	9,1	9,8	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0	
Consumi intermedi	8,1	8,0	7,9	7,6	7,4	8,1	8,1	8,0	7,7	7,6	7,5	
Prestazioni sociali in denaro	20,3	20,3	20,3	20,3	20,1	20,2	20,2	20,2	20,1	20,0	20,0	
Pensioni	15,8	15,6	15,6	15,5	15,5	15,7	15,6	15,5	15,4	15,4	15,4	
Altre prestazioni sociali	4,5	4,7	4,8	4,7	4,6	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6	4,6	
Altre uscite correnti	3,9	4,0	3,8	3,7	3,7	4,0	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	42,1	42,0	41,7	40,9	40,3	42,2	42,2	41,9	41,1	40,5	40,1	
Interessi passivi	4,2	4,0	3,7	3,5	3,4	4,14	3,96	3,9	3,7	3,7	3,8	
TOTALE USCITE CORRENTI	46,3	46,0	45,4	44,4	43,7	46,3	46,2	45,7	44,8	44,2	43,9	
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	
Contributi agli investimenti	1,0	0,9	0,8	1,0	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3	1,0	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	4,1	3,5	3,5	3,7	3,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,3	3,0	
TOTALE USCITE PRIMARIE	46,2	45,5	45,2	44,6	43,7	46,3	45,6	45,2	44,6	43,9	43,1	
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	50,4	49,5	48,9	48,2	47,2	50,5	49,6	49,1	48,3	47,6	47,0	
Totale entrate tributarie	30,1	29,5	29,2	29,7	29,6	30,0	29,6	29,2	29,5	29,5	29,1	
Imposte dirette	14,8	14,8	14,6	14,1	13,9	14,8	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7	
Imposte indirette	15,2	14,4	14,4	15,6	15,6	15,2	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4	
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	0,2	0,05	0,05	0,1	0,31	0,17	0,05	0,05	0,05	
Contributi sociali	13,3	13,1	13,1	13,1	13,2	13,3	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3	
Contributi sociali effettivi	13,1	12,9	12,8	12,9	13,0	13,1	13,0	12,9	13,0	13,1	13,1	
Contributi sociali figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
Altre entrate correnti	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9	
TOTALE ENTRATE CORRENTI	47,5	46,6	46,2	46,8	46,7	47,4	46,7	46,3	46,8	46,7	46,3	
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	
TOTALE ENTRATE	47,8	47,0	46,6	47,0	47,0	47,8	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5	
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)	1,5	1,5	1,4	2,4	3,2	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4	
NETTO PRIMARIO												
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)	-2,6	-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5	
NETTO												
<i>PIL nominale</i>		1.642.444	1.672.026	1.705.841	1.758.962	1.812.933	1.645.439	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903

Fonte: elaborazioni su Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019, Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-2.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Tab. 2.2c – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(tassi di crescita)

	Nota tecnico illustrativa				DEF 2017				
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	0,9	1,2	-0,3	0,2	1,3	1,6	-0,5	0,3	0,2
Consumi intermedi	0,0	1,1	-1,1	1,1	1,3	0,7	-0,3	0,7	1,8
Prestazioni sociali in denaro	1,9	2,2	2,8	2,4	1,4	2,2	2,6	2,6	2,6
<i>Pensioni</i>	1,1	1,5	2,9	2,7	0,9	1,3	2,5	3,0	3,0
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,9	4,4	2,3	1,4	3,3	5,1	2,9	1,4	1,3
Altre uscite correnti	4,1	-3,1	0,8	2,5	5,2	-1,7	-0,8	0,5	1,0
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	1,5	1,2	1,1	1,7	1,7	1,4	1,0	1,5	1,8
Interessi passivi	-2,5	-4,6	-1,7	-1,0	-2,6	-0,4	-0,7	2,9	5,4
TOTALE USCITE CORRENTI	1,2	0,7	0,9	1,4	1,3	1,2	0,8	1,6	2,1
Investimenti fissi lordi	0,9	6,6	4,6	2,8	-4,5	2,8	6,5	1,3	-6,2
Contributi agli investimenti	-3,3	-15,1	34,0	-16,6	0,7	2,0	1,1	-1,1	-0,6
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	-61,1	21,5	-1,7	-25,7	-59,4	-15,2	18,5	-18,6	-21,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	-14,2	2,5	10,1	-5,4	-16,0	0,6	6,1	-1,4	-6,0
TOTALE USCITE PRIMARIE	0,1	1,3	1,8	1,1	0,1	1,3	1,4	1,3	1,2
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	-0,1	0,9	1,6	0,9	-0,1	1,2	1,2	1,4	1,5
Totale entrate tributarie	-0,1	1,1	4,9	2,5	0,4	0,7	4,1	2,6	1,6
<i>Imposte dirette</i>	2,3	0,3	-0,5	1,8	2,3	0,2	-1,3	2,3	1,5
<i>Imposte indirette</i>	-3,5	2,2	11,3	3,2	-3,1	2,0	10,4	3,0	1,7
<i>Imposte in c/capitale</i>	217,6	-16,6	-74,2	1,2	327,2	-44,1	-68,5	0,9	1,0
Contributi sociali	0,5	1,5	3,3	4,3	1,1	1,4	3,7	3,8	2,3
<i>Contributi sociali effettivi</i>	0,5	1,5	3,3	4,3	1,1	1,4	3,7	3,8	2,4
<i>Contributi sociali figurativi</i>	2,1	1,2	1,6	1,7	-1,6	0,8	2,0	1,9	1,8
Altre entrate correnti	1,9	-0,1	1,1	1,8	1,7	1,1	0,2	1,7	1,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	-0,1	1,2	4,4	3,0	0,2	1,2	3,9	2,9	1,8
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	-13,6	-11,7	9,1	10,4	-65,9	272,3	-36,8	8,0	-1,9
TOTALE ENTRATE	0,2	1,0	4,1	3,0	0,3	1,4	3,4	2,9	1,8

Fonte: elaborazioni su Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019, Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-1.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Tab. 2.3 – Obiettivi e interventi correttivi indicati nel DEF (1)
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
Variazione (+ = miglioramento)		0,1	1,0	0,7	0,1
di cui: <i>Entrate</i>		-0,3	0,2	0,0	-0,5
<i>Interessi</i>		0,1	0,2	0,0	-0,1
<i>Spese primarie</i>		0,4	0,6	0,8	0,7
Indebitamento netto tendenziale strutturale	-1,1	-1,6	-0,7	-0,2	-0,4
Variazione (+ = miglioramento)		-0,6	0,9	0,5	-0,1
Indebitamento netto programmatico (b)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Variazione (+ = miglioramento)		0,3	0,9	1,0	0,2
Indebitamento netto programmatico strutturale	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Variazione (+ = miglioramento)		-0,7	0,8	0,8	-0,1
Interventi senza disattivazione clausole di salvaguardia (c = b - a) ⁽²⁾		0,2	0,1	0,4	0,4
Interventi decreto di aprile (d)		0,2	0,3	0,3	0,3
Indebitamento netto tendenziale dopo decreto di aprile (e = a - d)		-2,1	-1,0	-0,3	-0,2
Interventi legge di bilancio 2018 senza disattivazione clausole (f = b - e)			-0,2	0,1	0,2
<i>Disattivazione totale clausole di salvaguardia dei provvedimenti precedenti (g)</i>			-1,1	-1,3	-1,2
<i>Interventi correttivi netti legge di bilancio 2018 in caso di disattivazione totale clausole di salvaguardia - Ipotesi massima (h = f - g)</i>			0,9	1,4	1,4
<i>Per memoria:</i>					
<i>Clausole di salvaguardia LB2017</i> ⁽³⁾			19.571	23.250	23.250

Fonte: elaborazioni su DEF 2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Un segno negativo significa che il saldo programmatico è peggiore di quello tendenziale e quindi gli interventi hanno natura espansiva. – (3) Le clausole di salvaguardia contenute nella legge di bilancio per il 2017 riguardano aumenti di aliquote dell'IVA dal 10 al 13 per cento (6.957 milioni) dal 2018, dal 22 al 25 per cento (12.264 milioni) dal 2018 e dal 25 al 25,9 per cento (3.679 milioni) dal 2019; a questi importi si aggiungono aumenti delle accise per 350 milioni dal 2018. La somma di tali interventi porta a maggiori entrate per 19.571 milioni nel 2018 e per 23.250 milioni dal 2019, come riportato nella tabella.

Tab. 2.4 – Componenti del saldo di bilancio programmatico (1)
(in percentuale del PIL. Segno + = miglioramento del saldo)

	2016	2017	2018	2019	2020
Avanzo primario strutturale (a)	2,8	2,4	3,0	3,8	3,8
<i>Variazione (a')</i>	-0,9	-0,4	0,6	0,8	0,0
Interessi (b)	-4,0	-3,9	-3,7	-3,7	-3,8
<i>Variazione (b')</i>	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,1
Saldo di bilancio strutturale (c=a+b)	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
<i>Variazione (c'=a'+b')</i>	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio (d)	-1,5	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
<i>Variazione (d')</i>	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
Misure una tantum (e)	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
<i>Variazione (e')</i>	0,4	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Saldo complessivo (f=c+d+e)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
<i>Variazione (f'=c'+d'+e')</i>	0,3	0,3	0,9	1,0	0,2

Fonte: elaborazioni su DEF 2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. 2.5 – Moltiplicatori fiscali
(moltiplicatori di impatto, valori massimi a 5 anni dallo shock)

	MEF			UPB			CER			Prometeia			REF.ricerche		
	impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾	
Uscite															
Consumi pubblici	1,0	1,0	(I)	0,6	0,6	(III)	1,1	1,3	(IV)	1,0	1,0	(I)	1,1	1,1	(I)
Investimenti pubblici	0,7	0,9	(II)	0,6	0,7	(III)	0,6	0,7	(II)	1,0	1,1	(IV)	1,1	1,1	(II)
Entrate															
Irpef	0,2	0,7	(III)	0,2	0,6	(V)	0,5	0,6	(II)	0,3	0,8	(IV)	0,4	0,4	(I)
Ires	0,2	0,3	(III)	0,1	0,1	(IV)	0,1	0,1	(III)	0,1	0,1	(II)	0,1	0,2	(III)
IVA	0,2	0,9	(III)	0,1	0,4	(V)	0,3	1,0	(II)	0,2	0,6	(IV)	0,5	0,5	(I)
Contributi sociali	0,3	1,0	(III)	0,2	0,8	(V)	0,5	0,5	(I)	0,3	1,1	(IV)	0,6	0,6	(I)

Fonte: DEF Aprile 2016, UPB e informazioni fornite dai singoli Istituti.

(1) In parentesi, anno di massimo del moltiplicatore fiscale identificato sulla base del secondo decimale, ad eccezione del MEF.

Tab. 2.6 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rapporto debito/PIL	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Variazione rapporto debito/PIL	0,3	0,6	-0,2	-1,4	-2,9	-2,5
Avanzo primario (competenza economica)	-1,5	-1,5	-1,7	-2,5	-3,5	-3,8
Effetto snow-ball⁽²⁾, di cui:	2,2	1,8	0,9	0,2	-0,1	0,3
<i>spesa per interessi/PIL nominale</i>	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
<i>contributo crescita PIL nominale</i>	-1,9	-2,1	-3,0	-3,5	-3,8	-3,5
<i>p.m. : Costo medio del debito</i>	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0
Aggiustamento stock-flussi	-0,5	0,3	0,7	0,9	0,7	1,0
<i>Differenza cassa-competenza</i>	0,2	-0,2	0,4	0,3	0,5	0,7
<i>Accumulazione netta di attività finanziarie⁽³⁾ di cui:</i>	-0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,0
<i>introiti da privatizzazioni</i>	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,1	-0,2	0,4	0,4	0,3	0,4
<i>Altro⁽⁴⁾</i>	-0,5	0,2	-0,7	-0,2	-0,2	-0,1

Fonte: elaborazioni su DEF 2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. - (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(dt-1/PILt-1)*(-gt/(1+gt))$, dove $dt-1$ è il debito al tempo $t-1$, e gt è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t . - (3) Include gli effetti dei contributi per Greek Loan Facility e programma ESM. - (4) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, contributi a sostegno dell'area euro previsti dal programma EFSF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

Tab. 2.7 – Titoli delle Amministrazioni pubbliche: analisi per settori detentori
(variazioni anno su anno, miliardi di euro)

	Banca d'Italia	Istituzioni finanziarie monetarie	Istituzioni finanziarie	Non residenti	Altri residenti
31/12/2014	3	0	36	54	-35
31/12/2015	63	-15	17	22	-58
31/12/2016	104	-12	10	-18	-34

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Tab. 2.8 – Emissioni di titoli di Stato italiani al netto dei BOT in un'ipotesi di "tapering" del PSPP nel 2017-18
(miliardi di euro)

	2016	2017	2018
Acquisti titoli di Stato BCE	102	95	33
Emissioni nette titoli di Stato	59	58	39
Emissioni nette titoli di Stato al netto acquisti BCE	-43	-37	6

Tab. 3.1 – Obiettivi DEF 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale
(punti percentuali)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo di bilancio strutturale - DEF prog 2017	-0,7	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a)		0,25	0,5	0,6	0,6	0,6	-0,1
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)		0,0	0,75	0,0	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (spesa sicurezza 2015-16, rifugiati 2015-17, terrorismo 2017, terremoto 2017) (c)		0,03	0,11	0,32	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)		0,2	-0,4	0,3	0,6	0,6	-0,1
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)		0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)		0,1	-0,3	-0,6	0,2	0,2	0,0
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale)			<i>Dev. non sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)			-0,1	0,0	0,4	0,6	0,3
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)			-0,2	-0,5	0,2	0,8	0,4
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)			-0,13	-0,47	-0,22	0,18	0,09
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale)			<i>Dev. non sign.</i>	<i>Dev. sign.</i>	<i>Limite sign.</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2017.

Tab. 3.2 – Rispetto della regola sulla spesa
(valori percentuali)

	2015	2016	2017	2018
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,8	0,3	-0,2	-1,8
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)		0,5	0,0	-1,0
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali (reale)	-0,4	0,8	-0,7	-1,3
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) ⁽¹⁾	0,5	-0,2	0,2	-0,2
Rispetto regola spesa (annuale)		<i>Si</i>	<i>Dev. non sign.</i>	<i>Si</i>
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali (reale)		0,2	0,1	-1,0
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) ⁽¹⁾		0,16	-0,01	0,00
Rispetto regola spesa (media biennale)		<i>Dev. non sign.</i>	<i>Si</i>	<i>Si</i>

Fonte: elaborazioni su dati Istat e MEF.

(1) Un segno positivo indica un contributo negativo al miglioramento del saldo di bilancio.

Fig. 1.1 – Importazioni mondiali e dei mercati rilevanti per l'Italia
(media mobile a 3 mesi - numeri indice, 2015=100)

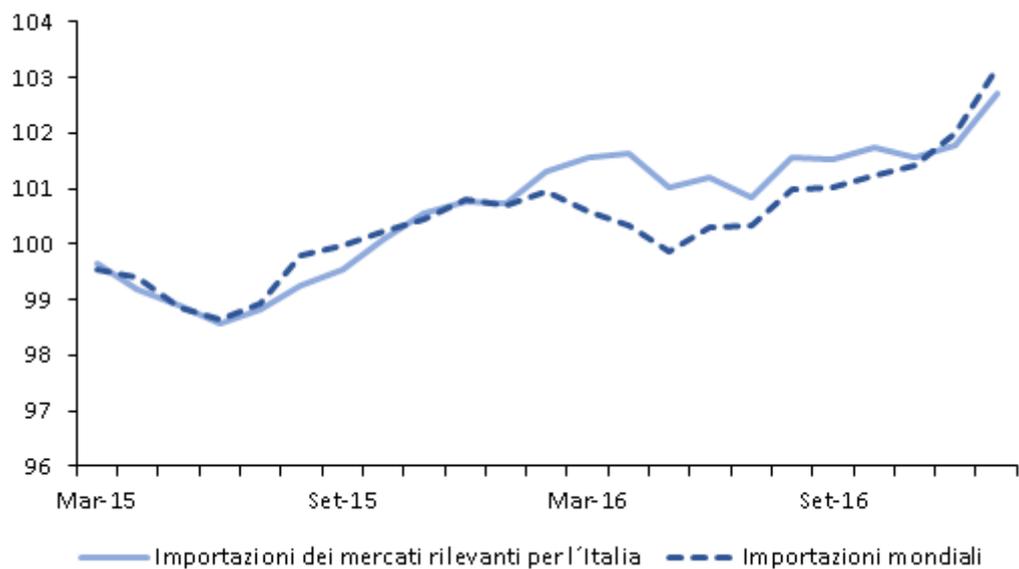


Fig. 1.2 – Quotazione del Brent nei contratti *future*
(dollari per barile)

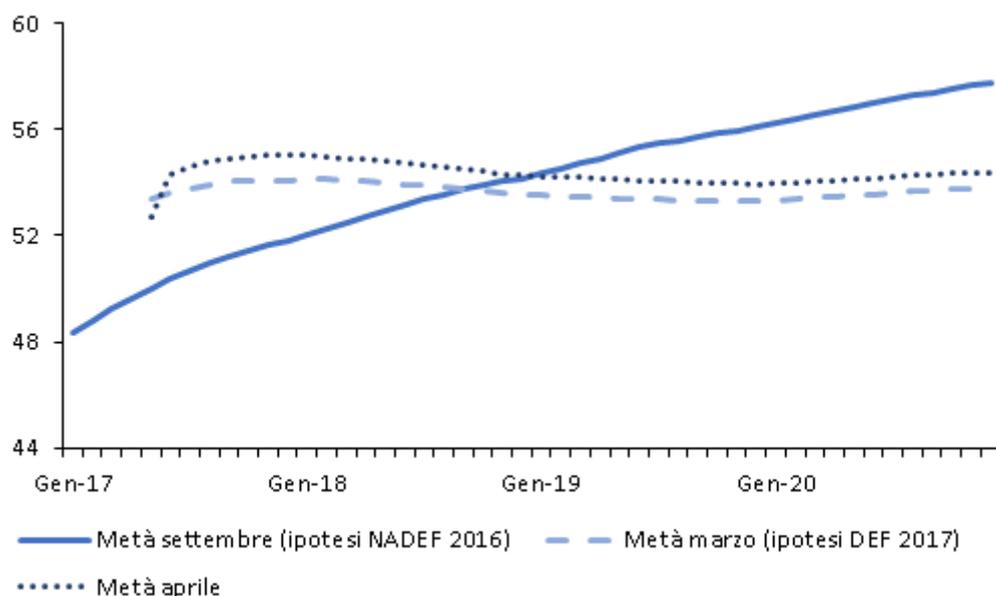


Fig. 1.3 – Confronto degli scenari di previsione tendenziale del Governo e del *panel* UPB
PRODOTTO INTERNO LORDO (tendenziale)

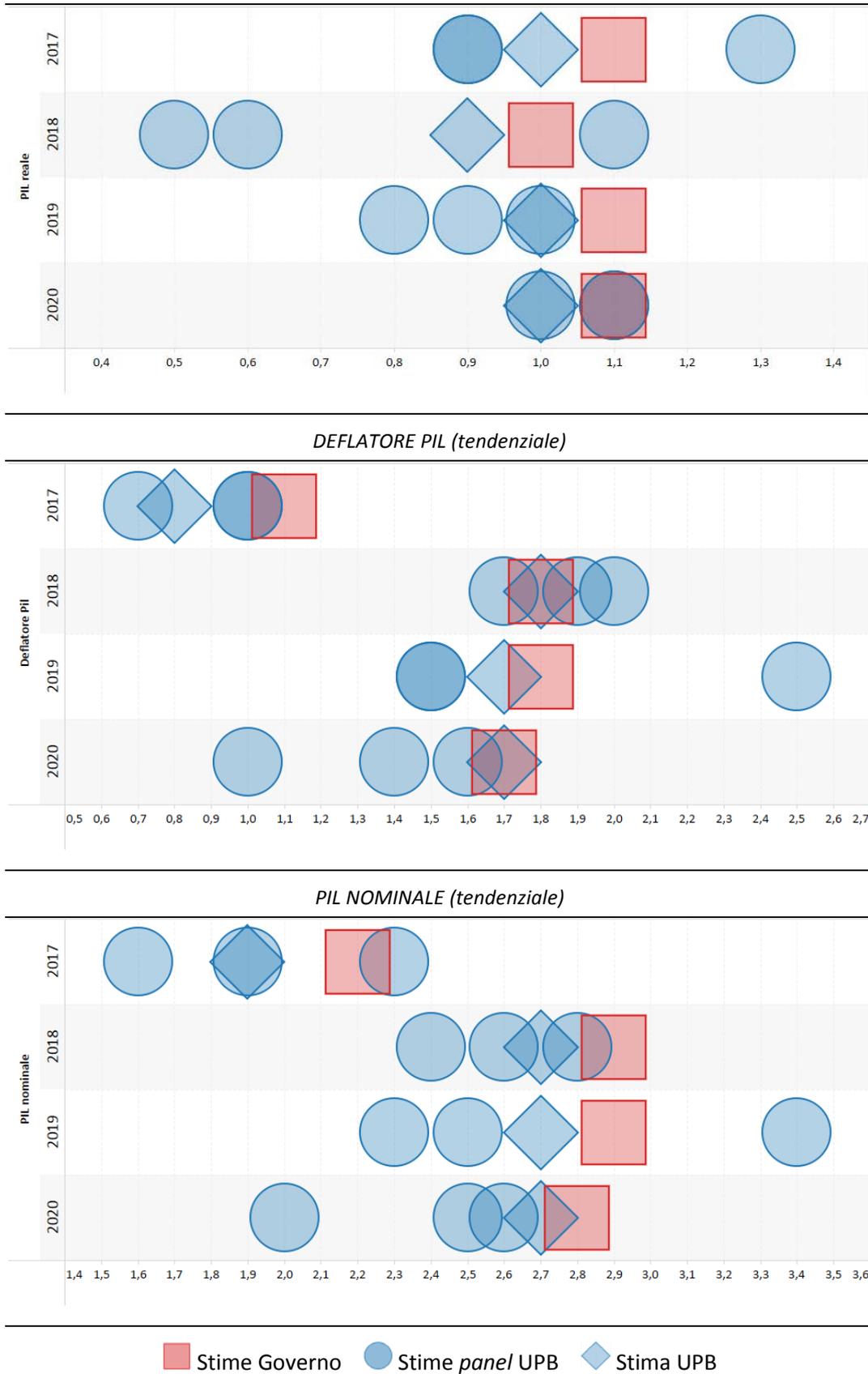
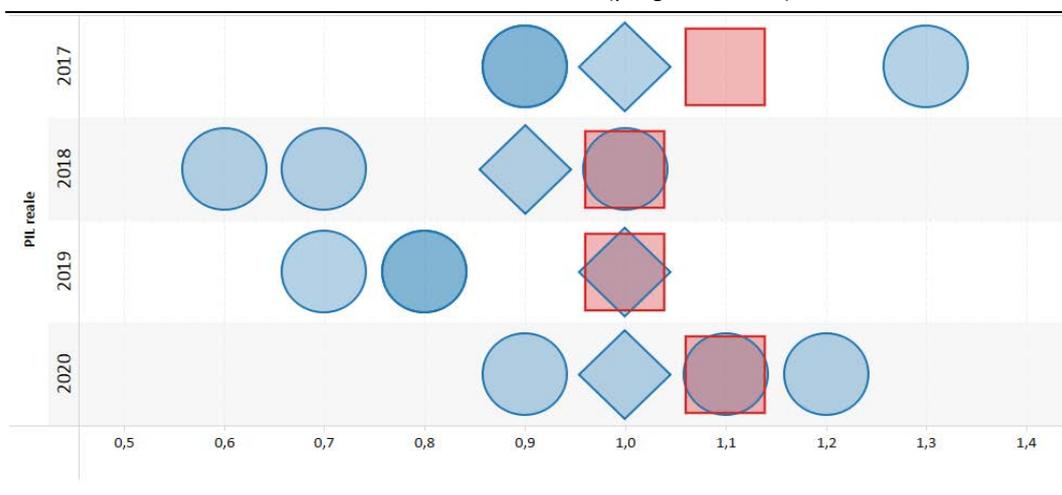
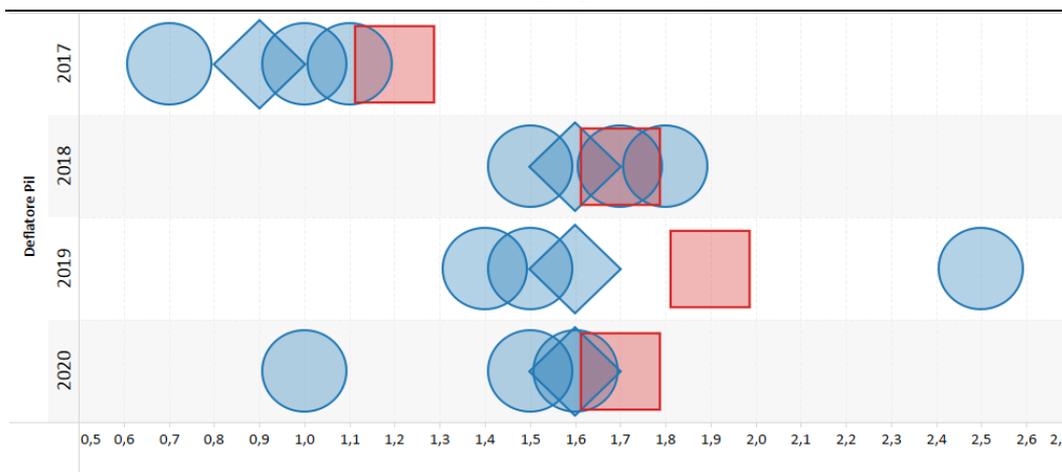


Fig. 1.4 – Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del panel UPB

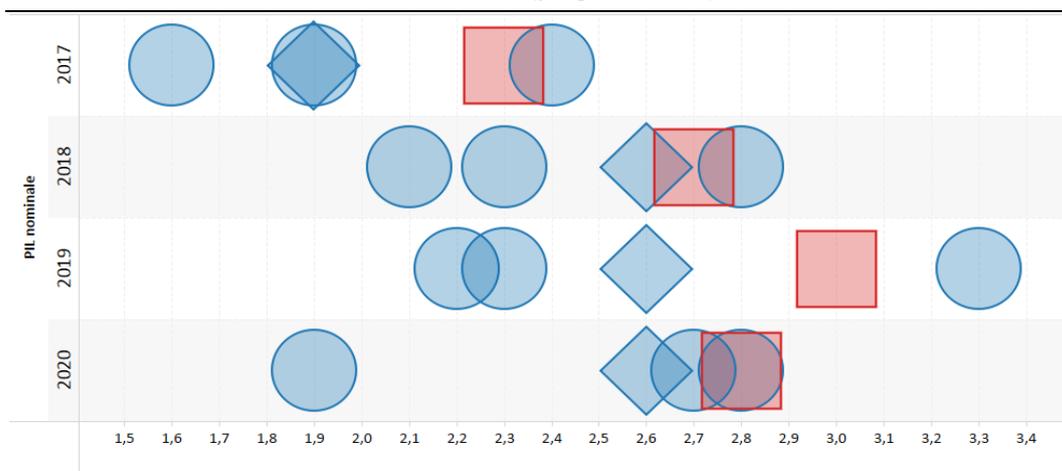
PRODOTTO INTERNO LORDO (programmatico)



DEFLATORE PIL (programmatico)



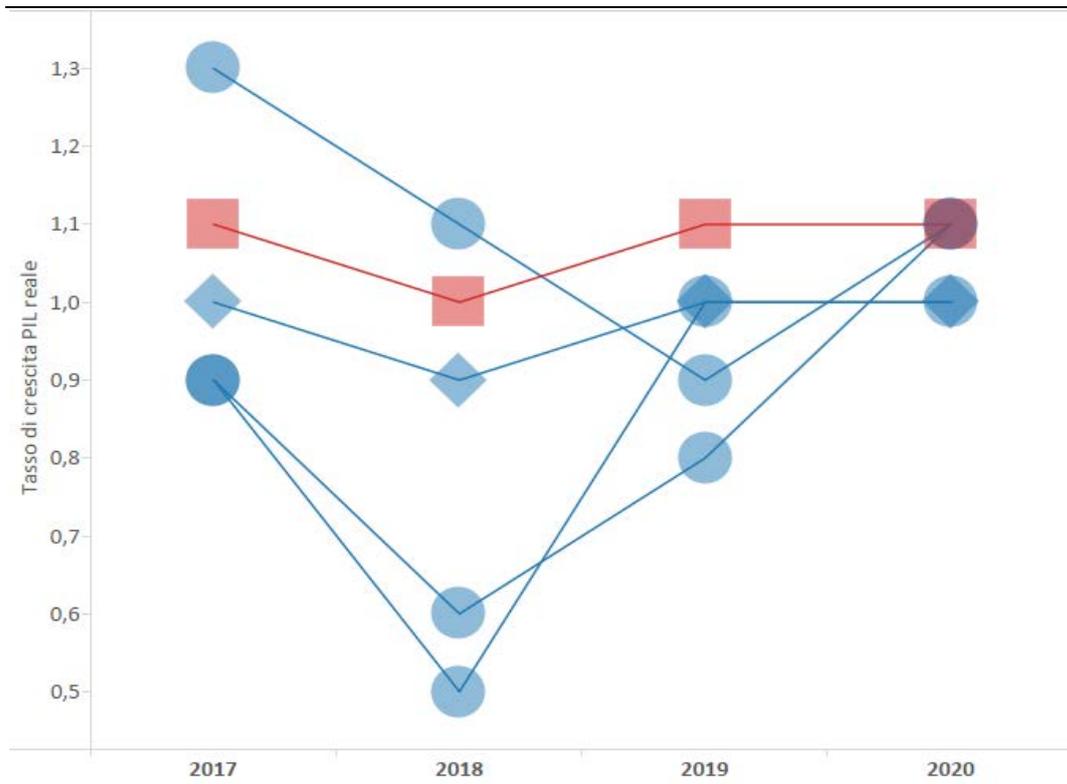
PIL NOMINALE (programmatico)



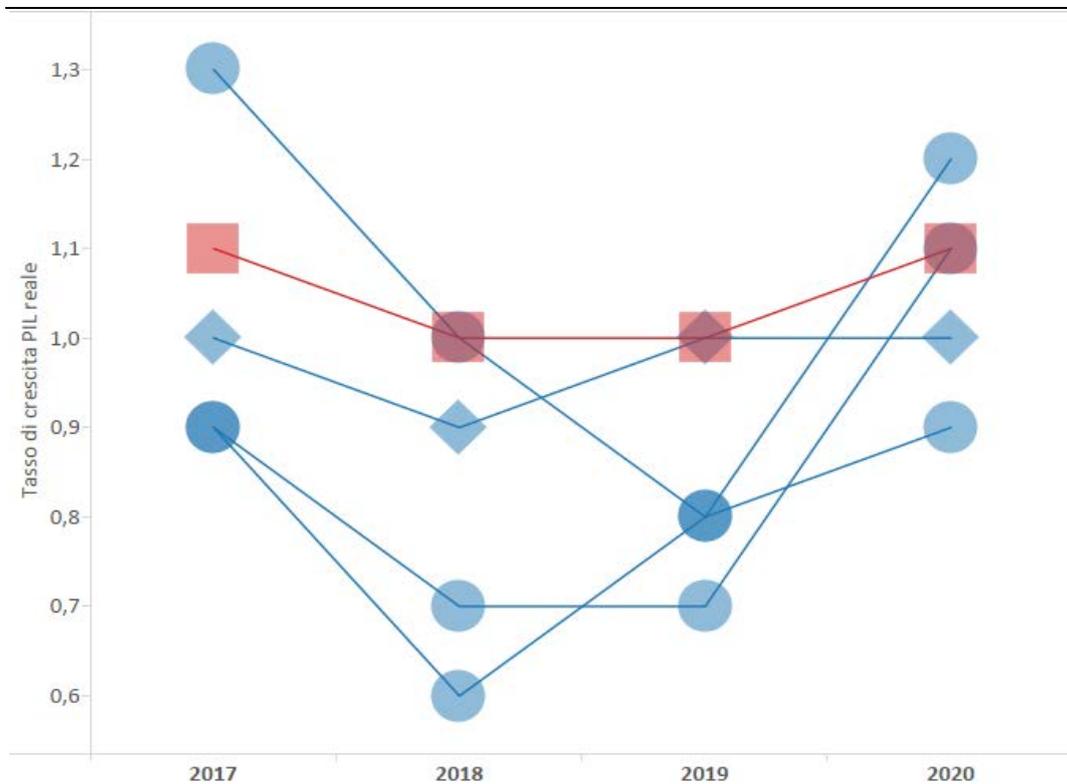
■ Stime Governo ● Stime panel UPB ◆ Stima UPB

Fig. 1.5 – PIL reale, andamento tendenziale e programmatico

Tendenziale

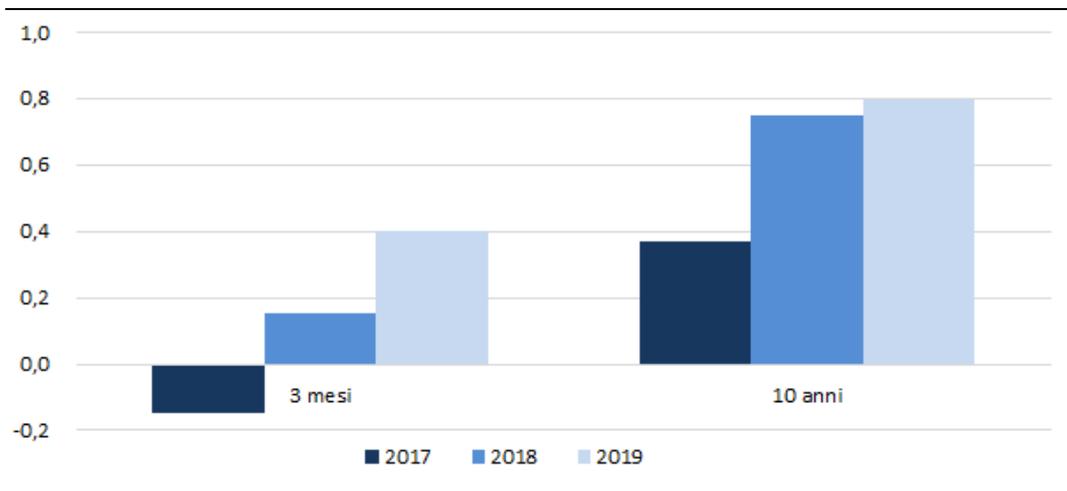


Programmatico



■ Stime Governo ● Stime panel UPB ◆ Stima UPB

Fig. 2.1 – Variazione ipotesi tassi di interesse a breve termine e a lungo termine tra la previsione DEF 2017 e la previsione DEF 2016 (punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati MEF.

Fig. 2.2 – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici (punti percentuali)

Grafico A: previsioni DEF e UPB

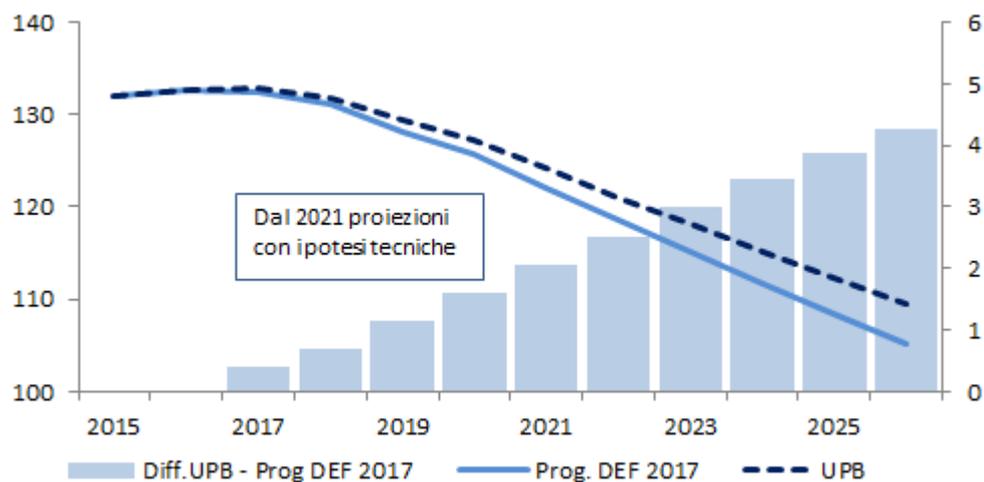
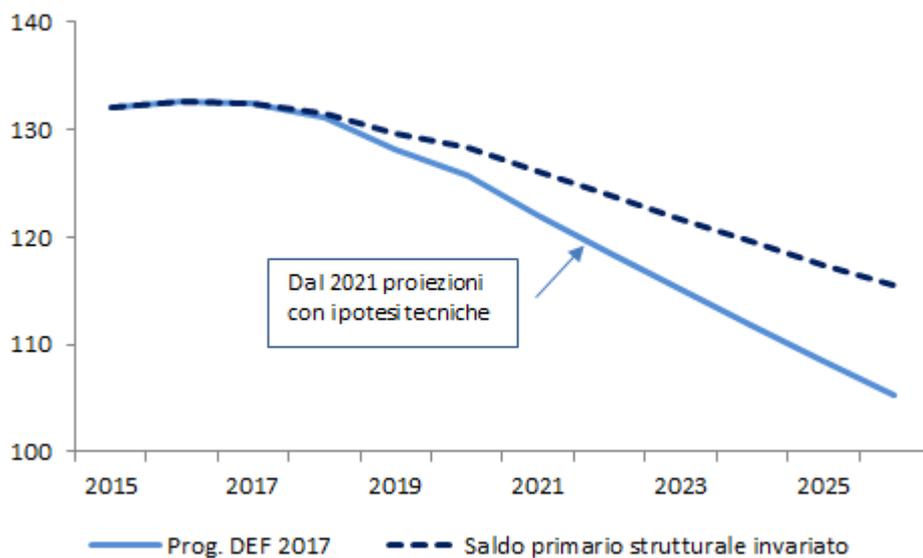


Grafico B: DEF a saldo primario strutturale invariato



Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2017.

Fig. 2.3 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB (punti percentuali)

Grafico A: shock temporanei

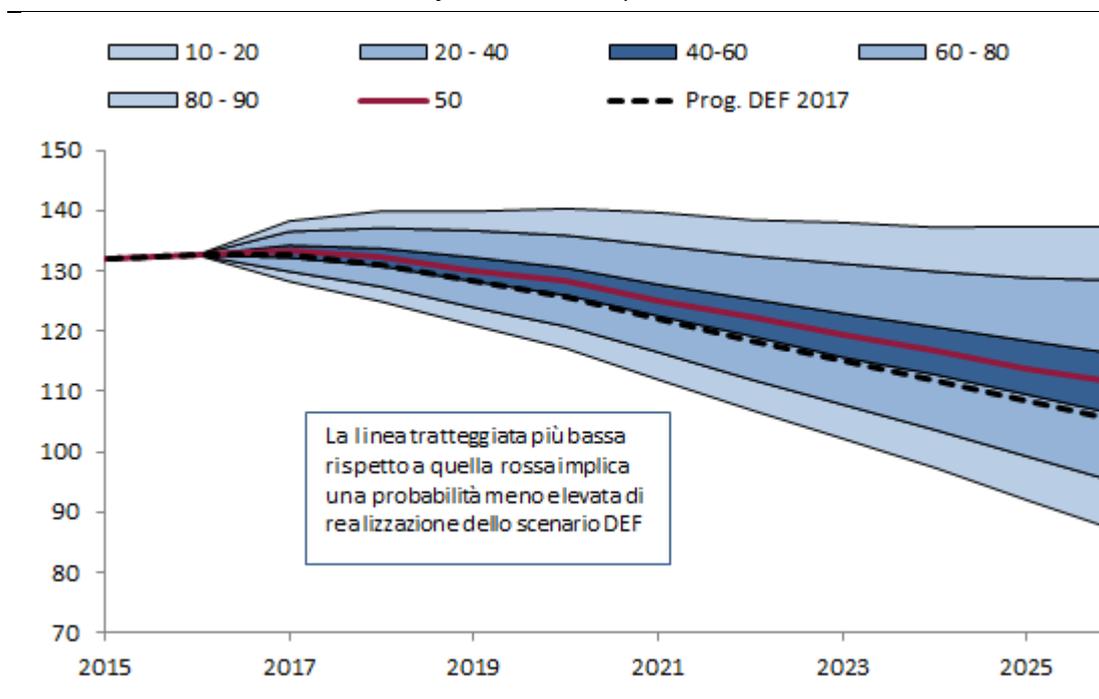
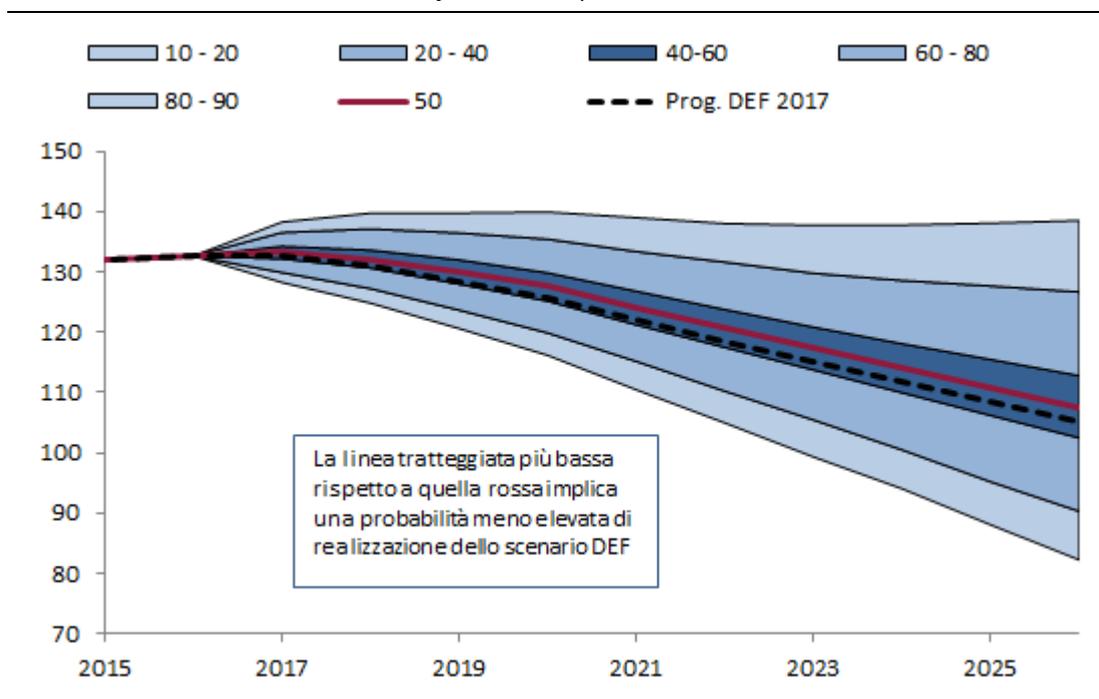


Grafico B: shock permanenti



Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2017.

Fig. 2.4 – Analisi stocastica a *shock* temporanei e permanenti: probabilità implicite (punti percentuali)

Grafico A: Debito in discesa rispetto all'anno precedente

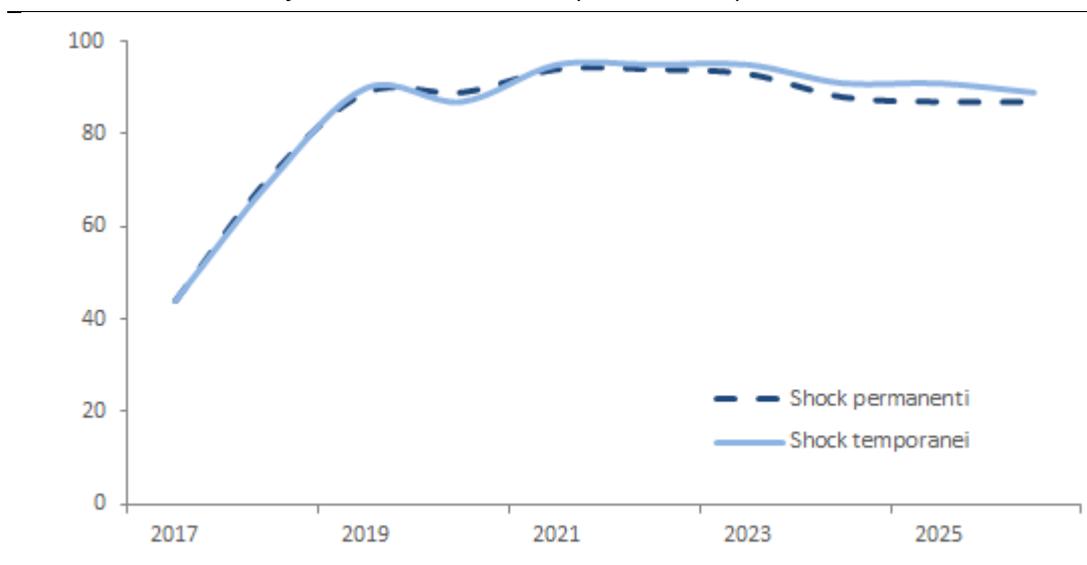
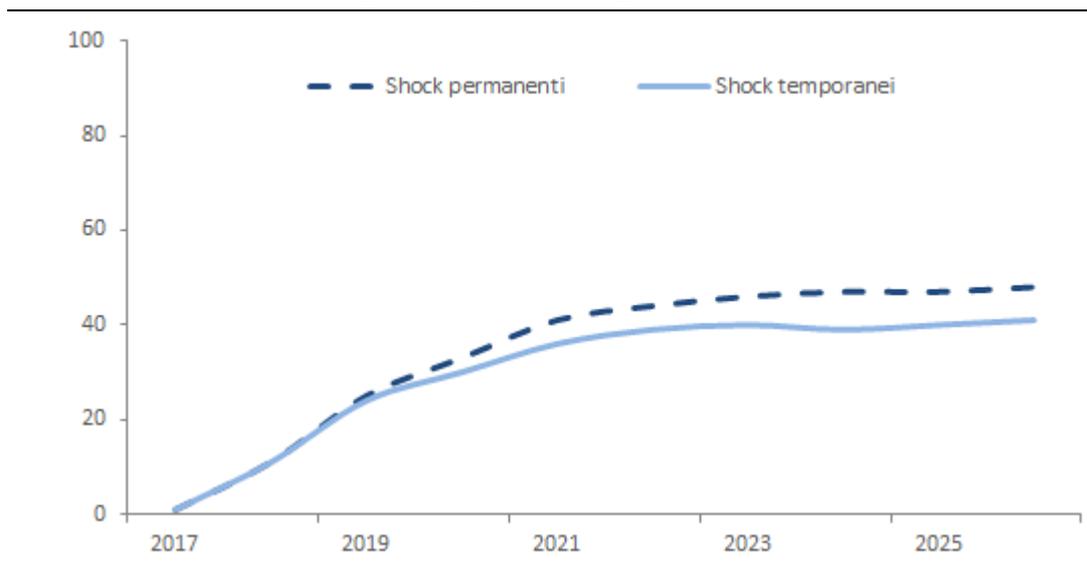


Grafico B: Rispetto della regola del debito



Allegato 1

Stime alternative del potenziale e dell'*output gap*

Le stime del prodotto potenziale e dell'*output gap* (OG) hanno acquistato negli ultimi anni particolare rilevanza nel contesto delle regole UE. Come noto, tuttavia, tali variabili non sono osservabili e devono essere oggetto di stime caratterizzate da un elevato livello di incertezza, differenziandosi in misura significativa a seconda del modello utilizzato. Ad esempio, la metodologia perseguita dalla Commissione europea, concordata con i paesi membri, fornisce misure del potenziale e dell'OG che differiscono in modo anche sensibile rispetto a quelle proposte dalle organizzazioni internazionali (OCSE e FMI).

La recente crisi economica sembra, in effetti, avere reso ancora più complessa la determinazione di tali variabili non osservate. In particolare, alcuni autori⁴⁹ rilevano come il prolungato deterioramento ciclico possa avere danneggiato le capacità produttive potenziali delle economie (con effetti definiti di isteresi), accrescendo la difficoltà di distinguere tra componente temporanea (ciclo) e strutturale (*trend*) della crescita del PIL. Altri analisti invece mostrano che, data la severa caduta dell'*output*, potrebbe essere necessario scegliere forme funzionali per il *trend* diverse da quella comunemente utilizzate in passato per tenere conto della possibilità di una componente ciclica più ampia rispetto alle precedenti esperienze⁵⁰. Infine, alcune variabili delle inchieste congiunturali basate sulle valutazioni degli operatori, un tempo utili per estrarre il segnale dell'andamento ciclico dell'economia, potrebbero essere diventate meno informative, avendo la recente crisi modificato giudizi e aspettative degli agenti economici circa i livelli ritenuti normali dell'attività produttiva.

Per cercare di valutare l'impatto di questi elementi di incertezza nel caso dell'Italia, in un lavoro dell'UPB in corso di pubblicazione (di cui qui si anticipano alcuni risultati) si è proceduto, traendo ispirazione da un recente studio della BCE⁵¹, a stimare un modello (definito a componenti inosservate), in cui l'*output gap* è rappresentato da una componente ciclica che è comune ad un set di variabili di attività economica (PIL, tasso di disoccupazione e capacità produttiva)⁵². Specifici *trend* identificano, invece, la componente strutturale di ognuna di tali variabili. Il modello viene poi completato da

⁴⁹ Blanchard O., Cerutti E., Summers L. (2015), "Inflation and Activity: Two Explanations and their Monetary Policy Implications", *IMF working paper*, n. 15, novembre; Fatàs A., Summers L. (2015), "The Permanent Effect of Fiscal Consolidations", *Cepr Discussion Paper Series* n. 10902, ottobre e per l'Italia Proietti, T. (2002), "Some Reflections on Trend-Cycle Decompositions with Correlated Components", *EUI working paper ECO* n.. 2002/23.

⁵⁰ Jarocinski e Lenza (2016), "An inflation-predicting measure of the output gap in the euro area", *ECB working paper series* n. 1966, settembre.

⁵¹ Il set di modelli utilizzati è simile a quello proposto da Jarocinski e Lenza (2016).

⁵² Il campione utilizzato per la stima del modello corrisponde al periodo temporale 1985Q1 -2016Q4. Per il PIL si utilizza la serie trimestrale destagionalizzata a prezzi costanti. Per misurare l'inflazione cosiddetta *core* si usa la serie dell'indice dei prezzi al consumo senza alimentari freschi ed energetici. La serie della capacità produttiva è il grado di utilizzo degli impianti come misurato dalle inchieste Istat. Il prezzo del petrolio è misurato come quotazione *crude spot*, espressa in euro.

una relazione (curva di Phillips) in base alla quale l'inflazione evolve in funzione dell'*output gap*, di una componente di *trend* della dinamica dei prezzi al consumo e del prezzo del petrolio.

I modelli alternativi di stima dell'*output gap* utilizzati si differenziano, oltre che per un diverso *set* informativo (includendo o meno la serie della capacità produttiva CP), per diverse specificazioni del *trend* (definite come LLT, RW e IRW)⁵³. Quest'ultime variano tra loro a seconda del grado di influenza del PIL effettivo sulla stima del tasso di crescita del *trend*. In particolare, si considerano due specificazioni in cui la dinamica di questa variabile si abbassa negli ultimi anni col peggiorare del PIL effettivo (LLT e IRW), implicando effetti di isteresi relativamente maggiori, e una specificazione (RW) in cui l'andamento del *trend* risulta, invece, più stabile nel tempo, risentendo in minor misura degli effetti di isteresi indotti dal ciclo.

I risultati riportati nella tabella e nei grafici seguenti mostrano che, al modificarsi della specificazione del modello, la stima dell'OG e del potenziale variano in un intervallo molto ampio. Le maggiori differenze si hanno nelle fasi di espansione e, soprattutto, nel periodo della recente crisi alla fine del campione. In particolare i modelli più flessibili, IRW e LLT, producono nell'ultimo periodo una stima del prodotto potenziale più bassa, e quindi un OG che si chiude più rapidamente, rispetto al modello RW che ipotizza una crescita potenziale più stabile nel periodo della crisi (fig A1.1). Tutti i modelli identificano la doppia caduta dell'*output gap* della recente crisi economica, che appare più consistente nel 2012 che nel 2008, ma in un *range* stimato molto ampio che ad esempio nel 2016 va da -0,5 (IRW) a -5,3 (RW-CP). Anche per gli anni di previsione⁵⁴ i diversi modelli ipotizzano un restringimento dell'OG negativo più o meno rapido; nel modello IRW il PIL torna sostanzialmente al suo livello potenziale già nell'anno in corso. Le stime ufficiali della Commissione europea, ottenute col metodo concordato dai paesi membri, si avvicinano maggiormente al modello IRW prevedendo una chiusura dell'OG già nel 2018.

Data la notevole varietà dei risultati, occorre adottare un criterio di valutazione per la scelta del modello da preferire. Si può, ad esempio, considerare l'accostamento del modello ai dati, la stabilità dei parametri stimati e, quando vi è incertezza sull'adeguatezza dei vari modelli nell'identificare la fase ciclica, specificazioni alternative possono essere messe a confronto in termini di capacità previsiva dell'inflazione.

⁵³ Le tre specificazioni del *trend* sono le seguenti:

1. Local level model (LLT) con livello $\mu_t = \mu_{t-1} + \beta_t + \eta_t$ e pendenza $\beta_t = \beta_{t-1} + \xi_t$ variabili nel tempo ed errori incorrelati $\eta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\eta^2)$; $\xi_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\xi^2)$;
2. Random walk plus drift (RW), ottenuto imponendo, nella equazione del modello LLT, $\sigma_\xi^2 = 0$; ovvero con drift β costante nel tempo;
3. Integrated random walk (IRW), ottenuto imponendo, nella equazione del modello LLT $\sigma_\eta^2 = 0$; ovvero con drift β_t variabile nel tempo.

⁵⁴ I valori previsti delle variabili sono ottenuti sulla base dei parametri stimati applicando il filtro di Kalman per gli anni futuri.

In termini strettamente statistici il modello definito LLT-CP sembra in complesso il migliore (ciò è evidenziato dal valore più alto della statistica nell'ultima riga della tab. A1.1). Risultati sostanzialmente diversi si ottengono invece quando si considera la capacità previsiva dell'inflazione. Emergono due principali indicazioni.

- La bontà dei modelli in termini di capacità previsiva dell'inflazione non è stabile nel tempo, ma dipende dal periodo considerato. In generale, gli errori di previsione dell'inflazione risultano più ampi nell'ultimo periodo (2012-16) contrassegnato dalla caduta dell'inflazione a livelli storicamente molto bassi. Sull'intero campione 2002-2016 il modello IRW risulta il migliore, in media e per tutti gli orizzonti. Se però si spezza il campione e, in particolare, si isola il periodo della recente crisi economica il risultato cambia sostanzialmente. Fino al 2011 il modello LLT-CP è il migliore. Dal 2012 in poi, ovvero nel periodo dell'ultima recessione e successiva debole ripresa, il modello che commette meno errore (in media e per ciascun passo di previsione, eccetto il primo) è quello RW, ovvero quello caratterizzato da una dinamica del trend più stabile.
- Il modello LLT-CP, che utilizza la serie dell'indagine Istat sul grado di utilizzo degli impianti, commette un errore medio inferiore agli altri modelli fino al 2011, ma diventa meno preciso negli anni più recenti. Ciò potrebbe essere legato alla circostanza che il segnale derivante dalle inchieste ISTAT sul grado di utilizzo della capacità produttiva è divenuto in parte incoerente con l'effettivo andamento del ciclo. Tale fenomeno potrebbe derivare da una serie di condizioni realizzatesi a seguito della recente crisi economica. La severità della caduta dell'*output* potrebbe avere modificato il livello ritenuto "normale" per gli imprenditori che oggi hanno aspettative più contenute sulla produzione rispetto al passato. Inoltre, nel corso della crisi le imprese sopravvissute sono quelle più efficienti che probabilmente riescono a sfruttare al meglio gli impianti in dotazione. Tale mutamento di composizione, renderebbe la valutazione del grado di utilizzo non perfettamente confrontabile con il passato. Infine, si deve considerare che durante la crisi molte imprese hanno rimandato a tempi migliori il rinnovamento degli impianti, talché la relativamente rapida crescita del grado di utilizzo osservata nella fase di ripresa rifletterebbe, più che un fenomeno ciclico, le conseguenze di tale rinvio.

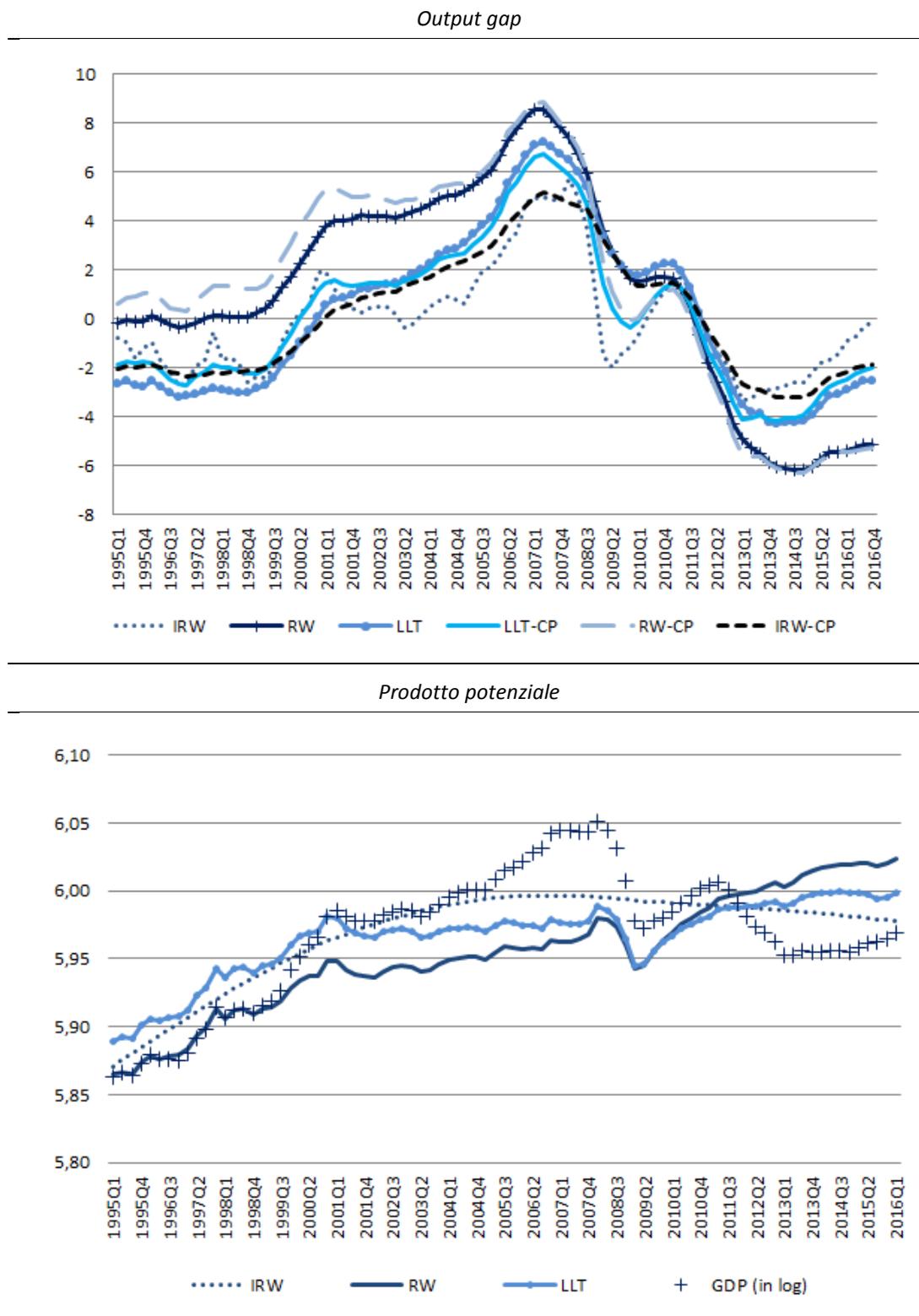
In sintesi, questi primi risultati mostrano che specificazioni alternative del modello di stima, in termini di *trend* e di *set* informativo, producono un ampio intervallo di valori per l'*output gap*. La valutazione della bontà dei vari modelli è soggetta alla scelta del criterio adottato che non conduce necessariamente all'individuazione univoca di un modello da preferire agli altri. Il modello LLT sembra in complesso il migliore in termini statistici. Considerando, invece, la capacità previsiva dell'inflazione, le altre specificazioni (IRW e RW) risultano preferibili per gli anni recenti. In particolare, nell'ultima fase, dopo il 2012, è il modello RW a prevalere per bontà previsiva.

Tab. A1.1 – *Output gap* in base a diverse specificazioni del modello di stima

	LLT	RW	IRW	LLT-CP	RW-CP	IRW-CP
2010	2,0	1,6	0,3	0,6	0,6	1,4
2011	1,5	0,7	1,2	0,8	0,3	0,9
2012	-1,9	-3,0	-1,6	-2,4	-3,4	-1,3
2013	-3,9	-5,4	-3,1	-4,0	-5,7	-2,9
2014	-4,2	-6,1	-2,7	-4,0	-6,2	-3,2
2015	-3,4	-5,7	-1,8	-3,0	-5,7	-2,6
2016	-2,7	-5,2	-0,5	-2,2	-5,3	-2,0
2017	-2,4	-5,0	0,1	-1,7	-5,0	-1,7
2018	-1,9	-4,3	0,1	-1,1	-4,1	-1,3
<i>loglik</i> ⁽¹⁾	1252	1242	1239	1865	1859	1839

(1) LogLik è la verosimiglianza (in logaritmi), tanto maggiore è questa statistica, tanto più verosimile è il modello. Tuttavia il confronto è possibile solo tra modelli con uguale numero di variabili. EC Stima dell'OG della Commissione Europea delle *winter forecast* 2017.

Fig. A1.1 – Output gap e potenziale in base a diverse specificazioni del modello di stima



Allegato 2

La clausola di flessibilità sugli investimenti

Elementi di valutazione sul rispetto della clausola

La deviazione dall'aggiustamento verso l'OMT riconosciuta *ex ante* all'Italia per il 2016 era pari in complesso allo 0,86 per cento del PIL, suddiviso tra clausole di flessibilità in senso stretto per 0,75 per cento (di cui uno 0,5 per cento per le riforme strutturali e uno 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti) e deviazione per eventi eccezionali per 0,11 per cento (di cui 0,05 per i rifugiati e 0,06 per la sicurezza)⁵⁵.

Guardando alle sole clausole per la flessibilità in senso stretto, cioè allo 0,75 per cento del PIL, una parte – pari allo 0,4 per cento – per le riforme strutturali, richiesta in occasione del DEF 2015, è stata riconosciuta senza condizioni dalle istituzioni UE nel luglio 2015; la restante parte – pari allo 0,35 per cento suddivisa a sua volta tra uno 0,1 per cento per ulteriori riforme strutturali e lo 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti – richiesta in occasione del Documento programmatico di bilancio per il 2016⁵⁶, è stata riconosciuta un anno dopo, nel luglio 2016⁵⁷. Lo 0,35 aggiuntivo è stato riconosciuto subordinatamente a tre condizioni: 1) l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT a partire dal 2017; 2) l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per la clausola sugli investimenti per aumentarne il livello; 3) progressi nel programma di riforme strutturali, tenendo conto delle Raccomandazioni del Consiglio.

Con riferimento alla prima condizione, cioè la ripresa del percorso di aggiustamento nel 2017, ai fini della conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità, secondo le previsioni d'inverno della Commissione europea pubblicate lo scorso 17 febbraio, per il 2017 vi era un rischio di deviazione significativa sia per la regola sulla spesa che per quella sul saldo strutturale, pur considerando la deviazione pari a 0,32 per cento del PIL riconosciuta *ex ante* all'Italia per il 2017, per gli eventi eccezionali e relativa, per un importo pari a 0,18 per cento, ai costi di prevenzione del rischio sismico e per un importo pari a 0,14 per cento alle spese per i rifugiati⁵⁸.

Quindi, per la conformità al braccio preventivo del Patto per il 2017 la Commissione ha richiesto, con la lettera del 17 gennaio scorso, una manovra aggiuntiva strutturale dello 0,2 per cento del PIL nel 2017; questa conformità potrà essere valutata dalla Commissione solo sulla base delle prossime previsioni di primavera considerando le

⁵⁵ Per una dettagliata descrizione delle richieste del Governo italiano alla Commissione europea di scostamenti temporanei dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine per il periodo 2015-17, cfr. UPB (2016), Rapporto sulla politica di bilancio 2017, par. 3.1, novembre.

⁵⁶ L'Italia aveva inizialmente fatto richiesta per la clausola degli investimenti uno scostamento temporaneo dello 0,3 per cento, riconosciuta dalle istituzioni UE solo in misura pari allo 0,25 per cento.

⁵⁷ Rapporto della Commissione europea del 22 febbraio 2017 sul debito pubblico, predisposto a norma dell'art. 126, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁵⁸ UPB (2016), Rapporto sulla politica di bilancio 2017, par. 3.1, novembre.

misure relative allo 0,2 per cento del PIL che le Autorità italiane si sono impegnate a adottare entro aprile, secondo quanto riportato nelle due lettere di risposta alla Commissione, del 1° e del 7 febbraio scorsi.

In sintesi, gli eventi del 2016 e del 2017 sono tra loro strettamente connessi: una manovra aggiuntiva dello 0,2 per cento del PIL serve per essere conformi al Patto nel 2017, e la conformità del 2017 serve alla conformità nel 2016, via clausola sugli investimenti e ulteriori riforme strutturali.

Con riferimento alla seconda condizione per il riconoscimento della flessibilità aggiuntiva, vale a dire l'uso effettivo dello spazio di bilancio per aumentare gli investimenti, si pongono due questioni in particolare: la prima riguarda il principio dell'addizionalità, per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non deve ridursi nel 2016 rispetto all'anno precedente; la seconda è relativa a quanto è stato effettivamente realizzato degli investimenti eleggibili ai fini del valore effettivo della clausola concessa per il 2016.

Riguardo alla prima questione, sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione prevedeva – nelle sue previsioni invernali – un calo degli investimenti pubblici nel 2016 (-1,8 per cento), da confermare *ex post*. Di conseguenza, la condizione di ammissibilità, ossia che il livello degli investimenti pubblici nell'anno in cui è concessa la clausola sugli investimenti debba almeno essere preservato, non era soddisfatta nelle previsioni della Commissione. I risultati più recenti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche pubblicati dall'Istat lo scorso 4 aprile hanno confermato che in effetti nel 2016 il valore degli investimenti pubblici si è ridotto rispetto all'anno precedente, in misura ancora più rilevante di quanto stimato dalla Commissione europea (-4,5 per cento)⁵⁹ per la diminuzione degli investimenti delle Amministrazioni locali (-13,7 per cento⁶⁰) e, in particolare, dei Comuni, come indicato dai dati di cassa del SIOPE, solo parzialmente compensata dall'aumento degli investimenti delle Amministrazioni centrali (+9,5 per cento), grazie alla spesa per forniture militari. Peraltro, le stesse previsioni governative per il 2016 sono state via via ridimensionate nei documenti ufficiali, si è passati infatti da una crescita attesa per gli investimenti nel settembre 2015 del 2,4 per cento (NADEF 2015), a una del 2,0 per cento nel DEF 2016, a una limitata allo 0,9 per cento nella NADEF 2016.

Nonostante tali andamenti, la valutazione del Governo contenuta nel DEF 2017 sul rispetto della condizione di additività degli investimenti (incremento nel 2016 rispetto al 2015) è che tale requisito sia stato soddisfatto. Questa valutazione viene formulata considerando un aggregato di spesa:

- inclusivo degli investimenti al netto delle dismissioni immobiliari – come noto registrate a riduzione degli investimenti pubblici – benché, per il 2016, ciò implichi una riduzione lievemente maggiore dell'aggregato rispetto all'anno precedente⁶¹.

⁵⁹ Istat (2017), *Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società*, 4 aprile.

⁶⁰ Cfr. tavola II.1-5 della sezione seconda del DEF.

⁶¹ L'importo delle dismissioni immobiliari si deduce come differenza tra l'aggregato degli investimenti della PA della tabella II.1.3 della sezione seconda del DEF e la tavola R.1 della sezione prima.

- inclusivo dei contributi agli investimenti alle imprese, a loro volta decrescenti nel 2016;
- depurato della quota delle suddette voci finanziata dalla UE.

Eliminando tale ultima voce, il cui andamento è risultato in forte contrazione nel 2016, si ottiene un aggregato rappresentativo delle sole spese finanziate a valere sul bilancio interno, il quale presenta un profilo crescente di circa l'uno per cento (tab. A2.1).

Pur considerando la dinamica lievemente positiva dell'aggregato di spesa al netto della quota UE individuato nel DEF, appare utile evidenziare i fattori che hanno influito negativamente sulla spesa per investimenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche. Rinviando al paragrafo successivo per maggiori dettagli, si richiamano in particolare la già menzionata flessione nel 2016 dei cofinanziamenti comunitari a seguito della chiusura della programmazione del ciclo 2007-2013 (essendo il 2015 l'ultimo anno utile per evitare la perdita di risorse) e le incertezze applicative connesse all'entrata in vigore di riforme ordinamentali di rilevante impatto per la finanza pubblica, quali il nuovo codice degli appalti, la regola del pareggio per gli enti locali e il relativo coordinamento con le regole di contabilità previste dal D.Lgs. 118/2011, entrato in vigore nel 2015.

L'altra questione prima citata riguarda direttamente il valore degli investimenti eleggibili effettivamente realizzati.

In proposito, l'UPB⁶² aveva sottolineato l'entità notevole della spesa considerata nel DPB 2016 (5,15 miliardi, lo 0,3 per cento del PIL – poi ridimensionati dalla Commissione europea allo 0,25 per cento, circa 4,2 miliardi – cui erano peraltro associati nel DPB 2016 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei) nonché la rilevante consistenza rispetto a quanto sperimentato nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, specie negli anni di avvio del ciclo della programmazione. I risultati esposti nel DEF indicano una spesa nazionale per un importo di circa 3,5 miliardi, pari a due decimi di PIL (tab. A2.2), con un coefficiente di realizzazione degli obiettivi di spesa di circa il 68 per cento.

L'entità degli investimenti connessi a progetti finanziabili con fondi europei, pur risultando inferiore alle aspettative, è comunque notevole considerando l'esiguità dei cofinanziamenti comunitari conseguiti nel 2016 (300 milioni per la parte in conto capitale)

Peraltro, come ricordato in precedenza dall'UPB⁶³, i fondi indicati dalla Commissione europea a ai fini della eleggibilità della spesa per la clausola coinvolgono anche spese di natura corrente quali i contributi alla produzione, i trasferimenti correnti alle imprese e spese per istruzione e formazione, nonché a favore dell'occupazione dei giovani, come peraltro confermato nel DEF 2017.

⁶² UPB (2015), *Rapporto sulla politica di bilancio 2016*, par. 2.3.1, novembre.

⁶³ UPB (2015), op. cit..

Dal DEF 2017 si evince che non tutti i progetti per i quali viene chiesta l'applicazione della clausola hanno effettivamente beneficiato del cofinanziamento comunitario: sono inclusi importi relativi al completamento con risorse nazionali di progetti cofinanziati dal FESR nel periodo 2007/2013 (per 1 miliardo) e progetti approvati per il finanziamento del CEF ma non cofinanziati per carenza di risorse nel bilancio UE (per 700 milioni).

Una conclusione definitiva da parte della Commissione sarà formulata sulla base dei dati comunicati da Eurostat per il 2016, nell'ambito della valutazione complessiva, come indicato nel Rapporto sul debito. Tale valutazione dovrà riguardare entrambe le questioni sopra esaminate, ovvero: in primo luogo, la preconditione per l'ammissibilità al beneficio della clausola, che richiede che l'aggregato complessivo della spesa non si riduca nel 2016 rispetto al 2015; in secondo luogo l'entità effettiva delle spese da considerare ai fini della clausola stessa.

In ogni caso va evidenziato che, nel 2016, non ha evidentemente avuto l'efficacia sperata l'insieme delle misure che il Governo aveva adottato per accelerare gli investimenti pubblici proprio ai fini del pieno sfruttamento della flessibilità concessa. Il Governo, infatti, aveva puntato su alcune misure per evitare ritardi da scarsità di risorse e strozzature a livello regionale: la legge di stabilità per il 2016 prevedeva anticipazioni di cassa per le Regioni sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (come già accadeva per le Amministrazioni centrali), e contemporaneamente dava la possibilità alle stesse Regioni di istituire Organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento speciale rispetto alle norme relative al pareggio.

Nel paragrafo seguente si esaminano i vari fattori che possono aver contenuto la capacità di realizzazione degli investimenti, in particolare delle Amministrazioni locali.

Approfondimento sull'andamento degli investimenti dei Comuni

La spesa per investimenti delle Amministrazioni pubbliche nel 2016 ha registrato una flessione del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente. L'esame dei fattori alla base di tale andamento risulta essenziale, sia per la rilevanza di tale aggregato di spesa ai fini del beneficio di una clausola di flessibilità delle regole europee (cfr. *supra*), sia per la necessità di verificare se alcune importanti riforme attuate nell'esercizio appena concluso abbiano favorito la corretta programmazione della spesa per investimenti o ne siano state, eventualmente, motivo di ostacolo. Appare inoltre utile indagare se i fattori che possono aver influito sull'andamento degli investimenti nel biennio 2015-16 abbiano natura temporanea o se esistano anche fattori di carattere strutturale che possano eventualmente incidere negativamente anche sull'andamento futuro degli investimenti.

Occorre in primo luogo notare che nel 2015 si ferma la riduzione ininterrotta degli investimenti che ha caratterizzato il quinquennio 2010-14. Un insieme di fattori – alcuni

dei quali di carattere temporaneo – ha consentito tale dinamica positiva nel 2015, possibile grazie al recupero delle spese delle Amministrazioni locali, in particolare dei Comuni, e, in misura marginale, degli Enti previdenziali, più che compensativo della flessione, di circa due miliardi, della spesa per investimenti registrata dalle Amministrazioni centrali.

La crescita degli investimenti comunali nel 2015 è connessa in primo luogo alla chiusura della programmazione dei fondi comunitari del ciclo 2007-2013, essendo il 2015 l'ultimo anno utile per evitare la perdita delle risorse (fig. A2.1). Si è verificata, in particolare, una concentrazione di maggiori spese in conto capitale soprattutto nel Sud del Paese, in relazione alla forte presenza di progetti cofinanziati dalla UE nei Comuni del Sud.

Anche grazie all'esclusione dei cofinanziamenti regionali dalla regola del pareggio, i Comuni hanno registrato nel 2015 un sensibile incremento di entrate da trasferimenti in conto capitale da destinare al pagamento della spesa per investimenti, che ha fatto registrare un picco nell'ultimo bimestre dell'anno (fig. A2.2), non replicabile nell'esercizio successivo.

Oltre a tale determinante motivazione, può aver concorso a sostenere transitoriamente la spesa per investimenti dei Comuni per il 2015 una serie di fattori, tra cui la disponibilità residua delle ultime *tranches* di anticipazioni per il pagamento di debiti commerciali⁶⁴, il processo di allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, che ha consentito lo smaltimento di una parte degli avanzi di amministrazione fino ad allora accumulati, la previsione di piani straordinari di investimento per specifiche finalità (sblocco di alcuni cantieri stradali, investimento informatico per l'innovazione contabile nelle Amministrazioni locali, investimenti culturali per specifici poli museali e archeologici, interventi di riassetto idraulico, ecc.).

Analogamente, alcuni fattori di carattere transitorio hanno presumibilmente concorso a frenare la spesa per investimenti nel 2016. Tra questi l'UPB sottolinea, in primo luogo, l'incertezza che ha caratterizzato la fase di programmazione nel corso dell'esercizio 2016 della spesa per investimenti per l'anno successivo, dal momento che la legislazione vigente limitava inizialmente al solo 2015 la possibilità di computo, ai fini del vincolo del pareggio, del fondo pluriennale vincolato (FPV), per la parte non alimentata da debito. Considerando il rilevante importo delle risorse di tale fondo (per la parte in conto capitale, 8 miliardi in entrata nel 2016), la conferma della sua inclusione nel pareggio anche per gli anni successivi, intervenuta tardivamente per un'adeguata pianificazione con la legge di bilancio per il 2017, risultava una precondizione per la pianificazione degli investimenti.

Inoltre, nel 2016 un rallentamento delle procedure di avvio degli investimenti può essere derivato dalle incertezze connesse all'entrata in vigore, in aprile, del nuovo codice degli appalti. La stessa Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) sostiene che la riduzione delle procedure di gara nello scorso anno sono anche

⁶⁴ Si veda il DEF 2017, Sez. II, Tavola V.6-31 (pag. 110), da cui risultano nel 2015 anticipazioni residue ai Comuni per il pagamento dei debiti commerciali per un importo di 785 milioni che vengono meno pressoché integralmente nel 2016 (86 milioni).

riconducibili alla necessità di familiarizzare con le nuove norme e la difficoltà di affrontare le innovazioni, peraltro già soggette – nonostante il quadro regolatorio attuativo non ancora definito – a correzioni e ulteriori ampliamenti come previsto dalla legge delega di recepimento delle direttive europee del 2014 su appalti e concessioni. In particolare, la limitazione dei bandi di gara ai soli lavori già in fase di progetto esecutivo validato (e non più sulla base di progetti di massima), seppure finalizzato a migliorare il grado di realizzabilità dei progetti finanziati, avrebbe richiesto un repentino accrescimento della capacità progettuale degli enti, in assenza del quale il 2016 ha fatto registrare una flessione rispetto al 2015 del 2,1 per cento nel numero e del 16,6 per cento nel valore dei bandi di gara per lavori pubblici, dopo l'andamento positivo del biennio precedente, con una contrazione in particolare per i Comuni (-35 per cento per l'importo posto in gara) e per il Sud (-24,9 per cento in valore)⁶⁵. Anche l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) ha sottolineato le difficoltà incontrate dagli enti che si trovano a dover superare le incertezze connesse sia al nuovo codice degli appalti sia ai nuovi strumenti di *soft law*, come le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e le circolari e direttive dei ministeri⁶⁶.

Tali fattori, connessi al carattere innovativo di alcune riforme introdotte e alla conseguente incertezza nella loro implementazione, unitamente alla impossibilità/incapacità degli enti di prevedere l'entità delle risorse effettivamente disponibili – i dati del monitoraggio effettuato dalla RGS mostrano una cospicua differenza tra le entrate in conto capitale iscritte dai comuni in fase di previsione (27,5 miliardi) e quelle effettivamente accertate nel corso della gestione (9,4 miliardi) – hanno presumibilmente concorso ad accrescere le difficoltà di programmazione della spesa per investimenti dei Comuni nel 2016. È peraltro prevedibile che, trattandosi di fattori di carattere transitorio, essi possano evolvere positivamente con l'entrata a regime delle riforme introdotte e a una maggiore stabilità (e consapevolezza da parte degli enti) delle entrate attese.

Tali fattori transitori sembrano aver inciso principalmente sulla possibilità di pervenire alla fase di liquidazione e pagamento degli investimenti, come si evince dalla circostanza che gli impegni della spesa in conto capitale dei Comuni registrerebbero, a differenza dei pagamenti, un incremento, sulla cui entità si hanno per ora informazioni solo parziali⁶⁷. La presenza di una divaricazione tra andamento della spesa per cassa, decrescente nel 2016, e andamento degli impegni in termini di competenza potenziata, verosimilmente crescenti, sembra indicativa di uno sfasamento temporale tra la liquidazione degli stati di avanzamento lavori e il relativo pagamento. Peraltro, il dato dei pagamenti del primo

⁶⁵ Si veda informazione ANCE, 27 gennaio 2017.

⁶⁶ Si veda l'intervista a G. Rabaiotti, assessore ai Lavori pubblici del Comune di Milano, delegato dell'Anci per il Codice dei contratti, su Linkiesta del 31 gennaio 2017.

⁶⁷ Dai dati del monitoraggio relativo al rispetto del vincolo del pareggio, effettuato dalla RGS, l'incremento degli impegni della spesa per investimenti risulterebbe di circa il 6 per cento (si veda. l'Audizione dell'ANCI sul DEF 2017 del 18 aprile 2017). Il citato Rapporto 2017 della Corte dei conti, basato su dati parziali, indica un incremento degli impegni di spesa in conto capitale dei comuni che arriva addirittura al 39 per cento.

trimestre 2017 riferiti alla spesa in conto capitale non evidenzia ancora un incremento, come invece ci si potrebbe attendere, visto che gli impegni crescenti dovrebbero, prima o poi, tradursi in una crescita delle erogazioni per cassa.

Si segnala in proposito un fattore di incertezza di carattere statistico, connesso, da un lato, al carattere ancora provvisorio dei dati disponibili per il 2016 con riferimento alle amministrazioni locali e, dall'altro, alla recente implementazione della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011, che ha comportato l'adozione, a decorrere dal 2015, del nuovo criterio contabile della competenza finanziaria potenziata. Tale criterio, che registra gli impegni liquidabili nell'anno, è ritenuto, in linea teorica, una migliore approssimazione del criterio della competenza economica rispetto alla cassa, ma una verifica di tale assunto teorico potrà essere fatta dall'Istat solo una volta accertato che i dati di consuntivo dei bilanci degli enti risultino effettivamente coerenti con i nuovi principi contabili⁶⁸. Un ulteriore ostacolo all'utilizzo dei dati di competenza potenziata come *proxy* della competenza economica appare ravvisabile nel ritardo con cui gli stessi si rendono disponibili, in forma assestata, rispetto alla tempistica di rilascio dei risultati di competenza economica del conto della PA (primo marzo). Peraltro, con l'implementazione di nuove forme di monitoraggio, volte ad affiancare ai dati di cassa (SIOPE) le risultanze del processo di fatturazione elettronica (SIOPE Plus), potrebbe accelerarsi la disponibilità dei dati. Qualora il criterio della competenza finanziaria potenziata assumesse (in luogo della cassa) un ruolo maggiore nella costruzione dei conti nazionali, la spesa per investimenti delle Amministrazioni locali esposta nel conto della PA – basata per ora sulla cassa – potrebbe subire una revisione, verosimilmente verso l'alto.

Accanto a questi fattori di carattere transitorio, appare opportuno valutare gli effetti sulla dinamica della spesa in conto capitale della riforma contabile del citato D.Lgs. 118/2011 e l'adozione della regola del pareggio di bilancio, dalle quali ci si attendeva una minore limitazione alla spesa per investimenti rispetto alle precedenti formulazioni del patto di stabilità interno

Dal monitoraggio effettuato dalla RGS emergono ampi margini di *overshooting* con cui è stato rispettato il vincolo del pareggio dal comparto dei Comuni (oltre 6 miliardi), dai quali si evince che l'allentamento del vincolo non sembrerebbe aver inciso sulla dinamica della spesa per investimenti, la quale non ha fatto registrare la crescita attesa. Se ne desume che, al di là del vincolo contabile, concorrevano altre cause di freno alla realizzazione degli investimenti, tra cui in particolare, l'esigenza di una migliore capacità di programmazione nell'ambito del vincolo di bilancio.

Nel 2016, assieme ai fattori di carattere transitorio sopra esaminati, che hanno ulteriormente inciso negativamente sulla capacità di programmazione degli enti, possono esserne segnalati altri, inerenti l'operatività del vincolo contabile, che possono concorrere a spiegare, da un lato, le ragioni alla base della formazione di margini di *overshooting* non sfruttati, dall'altro, i motivi alla base del mancato aumento della spesa per investimenti degli enti:

- parte del carattere non stringente del vincolo del pareggio dipende dalla esclusione dal saldo di riferimento degli accantonamenti al Fondo crediti di

⁶⁸ Alla luce del rilevante scostamento tra impegni e pagamenti, va infatti verificato che gli enti abbiano correttamente registrato come impegni la sola spesa per investimenti liquidabile nell'esercizio.

dubbia esigibilità (FCDE)⁶⁹ per circa tre miliardi. Oltre la metà del margine disponibile (*overshooting*) è quindi correlabile ad entrate soggette ad alto rischio di inesigibilità, la cui inclusione nel saldo, pur consentendo margini di manovrabilità del bilancio per gli amministratori, presuppone un loro orientamento cautelativo nelle decisioni di spesa;

- l'inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato FPV⁷⁰, limitatamente alla parte non alimentata da debito, ha consentito di computare in entrata circa 8 miliardi di risorse di parte capitale derivanti da avanzi di esercizi pregressi. Poiché tali risorse sono utilizzabili anche negli esercizi successivi, mediante un loro rinvio in uscita in FPV (per 5 miliardi), la realizzazione delle opere ha seguito i tempi della loro programmazione, nonché della effettiva disponibilità di risorse;
- i dati SIOPE mostrano una flessione delle entrate da mutui nel 2016 per oltre un miliardo. Il ricorso all'indebitamento potrebbe essere stato frenato, in parte, dalle nuove regole del pareggio, che mentre consentono di rinviare all'anno successivo le risorse derivanti da autofinanziamento, impongono – in caso di giacenze di cassa da indebitamento inutilizzate – di reperire nuovi spazi finanziari per il loro impiego nell'esercizio successivo. Risulta quindi accresciuta l'esigenza di un'efficace programmazione, in modo da evitare di conseguire risorse da indebitamento in misura superiore ai pagamenti previsti nel cronoprogramma delle opere. Può inoltre avere concorso a disincentivare il ricorso a nuovo indebitamento l'alta incidenza degli oneri per il servizio del debito in essere, contratto in passato in anni di alti tassi di interesse;
- una quota di *overshooting* è riconducibile anche ai menzionati fattori, di natura transitoria, che hanno inciso sulla capacità di programmazione della spesa, tra cui l'incertezza sull'effettivo ammontare delle risorse disponibili, i ritardi nella definizione del quadro di regole di bilancio applicabili nel 2016, le novità procedurali in materia di appalti, i limiti alla disponibilità di avanzi di amministrazione liberi⁷¹ e destinabili agli investimenti.

Il monitoraggio della RGS segnala che il numero degli enti che non hanno rispettato il vincolo del pareggio è esiguo e che l'importo di sfioramento è modesto. Non sembra pertanto che abbia costituito un fattore di freno alla spesa per investimenti il venir meno della flessibilità verticale incentivata (non necessaria data la limitata entità del fabbisogno di spazi finanziari); potrebbe aver piuttosto influito la scarsa operatività delle intese regionali. Alla luce, da un lato, dei notevoli margini di *overshooting* complessivi

⁶⁹ Gli accantonamenti a tale fondo sterilizzano la quota di entrate iscritte in bilancio ad alto rischio di inesigibilità.

⁷⁰ Tale fondo che consente di computare nel saldo anche risorse conseguite in esercizi pregressi, per la parte utilizzata nell'esercizio in corso.

⁷¹ Ovvero non gravati dai numerosi obblighi di accantonamento (per crediti inesigibili, rinnovi contrattuali, perdite di partecipate, ripiano del fondo di anticipazione DL 35/13, ecc.) o vincoli (ripiano mutui o disavanzi pregressi, quali ad esempio quelli derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui, o restituzione di spazi di flessibilità goduti in passato ecc.)

del comparto e, dall'altro, delle difficoltà di coordinamento tra la programmazione di spesa dei diversi enti ai fini del reciproco scambio di spazi, andrebbero valutati strumenti – anche temporanei – che consentano almeno per gli enti di minore dimensione, l'attivazione di meccanismi di flessibilità intertemporale.

Tab. A2.1 – Spesa della PA per investimenti e contributi agli investimenti al netto della quota UE
(milioni di euro)

	2014	2015	2016	Variaz. % 2016/2015
Investimenti fissi lordi al netto delle dismissioni immobiliari (a)	38.046	37.629	35.831	-4,8
Contributi agli investimenti a imprese (b)	10.978	13.489	12.959	-3,9
Quota UE (c)	3.790	3.062	300	-90,2
Totale (d=a+b-c)	45.234	48.056	48.490	0,9

Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017, Sezione I, tavola R.1.

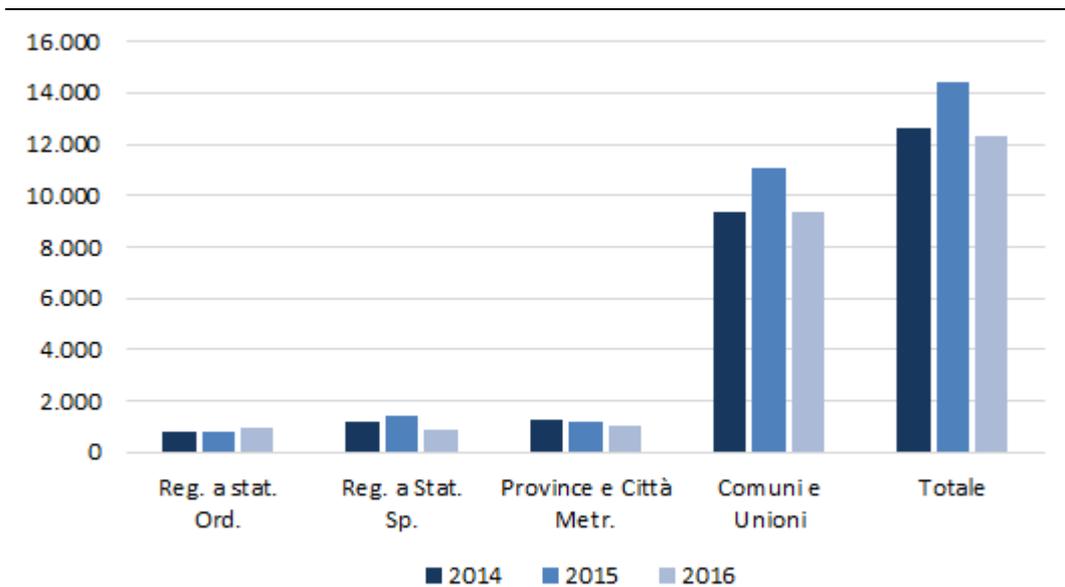
Tab. A2.2 – Spesa nazionale realizzata nel 2016 indicata dal DEF ai fini dell'applicazione della clausola degli investimenti (1)
(milioni di euro)

	FESR	FSE	YEI	FEASR	FEAMP	CEF	FEIS	Totale spesa nazionale	Incidenza percentuale sul PIL
Flessibilità richiesta (DPB 2016)	1.400	600	200	800	50	1.050	1.050	5.150	0,3
Spesa realizzata (DEF 2017)	1.497	263	115	587	15	1.021	0	3.498	0,2
<i>Percentuale di realizzazione</i>	<i>106,9</i>	<i>43,8</i>	<i>57,5</i>	<i>73,4</i>	<i>30,0</i>	<i>97,2</i>	<i>0,0</i>	<i>67,9</i>	

Fonte: Elaborazione su dati DEF 2017.

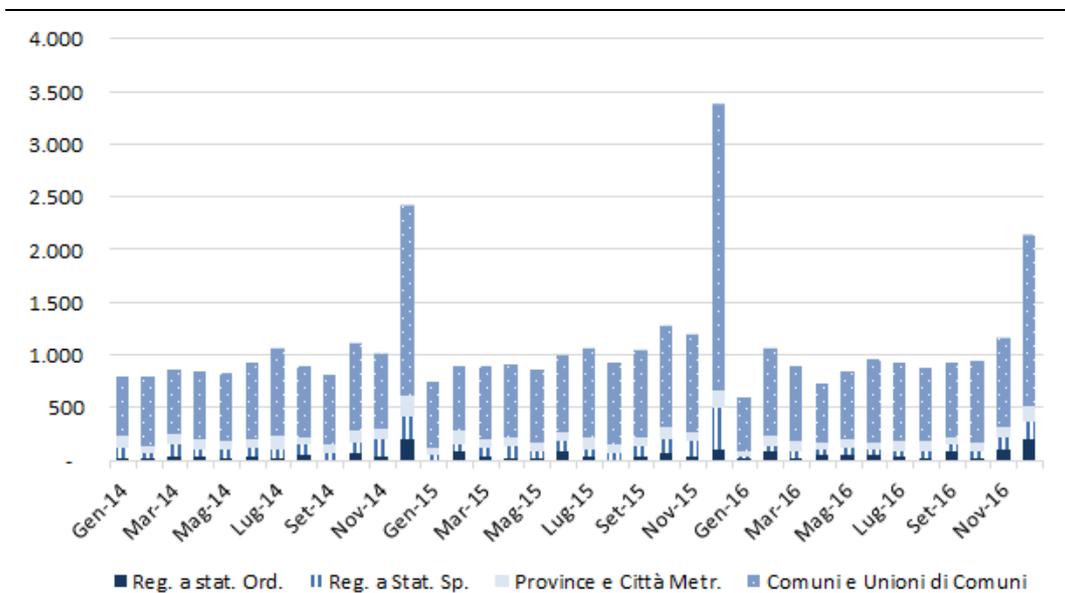
(1) FESR: Fondo europeo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; YEI: *Young employment initiative*; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; CEF: *Connecting Europe Facility*; FEIS: Fondo europeo investimenti strategici.

Fig. A2.1 – Pagamenti delle Amministrazioni locali per investimenti – Dati annui
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE.

Fig. A2.2 – Pagamenti delle Amministrazioni locali per investimenti – Dati mensili
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE.

Allegato 3

Il sostegno al sistema bancario

Nell'ambito delle nuove regole europee⁷², definite a partire dal 2013 nel contesto dell'Unione bancaria europea, sono stati introdotti precisi limiti alle forme ammissibili di intervento pubblico a sostegno del sistema bancario. In particolare, si è distinto tra il caso in cui il dissesto si sia già manifestato, ovvero vi sia il rischio di dissesto, e quello in cui l'intermediario sia ancora solvibile. L'obiettivo della disciplina europea è quello di limitare l'azzardo morale implicito nell'assunto del cosiddetto "*too big to fail*", ovvero della garanzia implicita dello Stato sulle banche di maggiori dimensioni che non possono fallire per non provocare una crisi sistemica. L'obiettivo della normativa, quindi, anche alla luce di quanto accaduto durante gli anni della crisi, è di contenere il più possibile gli interventi pubblici a sostegno del sistema bancario.

Nel primo caso, vale a dire quando il fallimento dell'intermediario creditizio in dissesto, o a rischio di dissesto, potrebbe determinare gravi conseguenze per la sostenibilità del sistema finanziario, le autorità possono adottare la cosiddetta "risoluzione", ossia una procedura di ristrutturazione della banca, gestita da autorità indipendenti (autorità di risoluzione). Un punto cruciale della nuova disciplina europea è che dal 1° gennaio 2016 gli azionisti e alcune categorie di creditori debbano obbligatoriamente sostenere parte del costo del salvataggio (salvataggio interno o *bail-in*)⁷³ come condizione per l'impiego di risorse pubbliche (salvataggio esterno o *bail-out*). A condizione che sia stato applicato il *bail-in* (a carico di azionisti e creditori) pari ad almeno l'8 per cento delle passività totali, e che una parte delle perdite (fino al 5 per cento) sia assorbito da un Fondo di risoluzione⁷⁴, alimentato con risorse fornite dal sistema bancario, le risorse pubbliche possono coprire le eventuali ulteriori perdite derivanti dalla risoluzione.

Nel caso invece in cui l'intermediario sia ancora solvibile, ma al solo fine di evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria del paese, la Direttiva 59/2014 (BRRD) prevede come forme lecite di sostegno pubblico straordinario, senza che ciò comporti il dissesto e la conseguente risoluzione della banca: a) la concessione della garanzia di Stato sull'emissione di nuove passività

⁷² Direttiva 2013/36 (CRD4) e relativo Regolamento 575/2013 (CRR), la Direttiva 59/2014 (BRRD) e "Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria" del 2013.

⁷³ Il *bail-in* prevede il rispetto della gerarchia concorsuale: di conseguenza, esso viene applicato prima alle azioni, poi agli altri titoli di capitale e ai debiti subordinati, quindi ai debiti chirografari, incluse le obbligazioni ordinarie. I depositi di importo superiore a 100.000 euro possono essere interessati dal *bail-in* solo per la porzione eccedente la soglia di 100.000 euro e, se detenuti da persone fisiche e piccole o medie imprese, solo se tutte le altre passività assoggettabili a *bail-in* non sono sufficienti, mentre se detenuti da altre controparti sono considerati debiti chirografari e quindi si collocano allo stesso livello gerarchico delle obbligazioni ordinarie. I depositi al di sotto di 100.000 euro sono esclusi dal *bail-in*.

⁷⁴ Ciascuno Stato membro deve istituire un Fondo di risoluzione finanziato *ex ante* dal settore bancario, che possa essere usato in caso di fallimento bancario. Entro il 2025 ciascun fondo di risoluzione nazionale dovrà raggiungere una dimensione pari ad almeno l'1 per cento dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi operanti nel paese. L'Unione bancaria prevede anche la costituzione del Fondo unico di risoluzione, a regime dal 2024.

delle banche e su erogazioni di liquidità di emergenza da parte della Banca centrale (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA); b) la ricapitalizzazione precauzionale, ossia un rafforzamento patrimoniale della banca con risorse pubbliche. Si tratta di interventi che lo Stato può adottare a determinate condizioni, tra le quali spiccano il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato e il carattere strettamente temporaneo delle misure. Inoltre, l'ammontare delle garanzie a cui una banca può accedere è limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio e a lungo termine, mentre la ricapitalizzazione non può essere utilizzata per coprire perdite, attuali o attese.

Il percorso da seguire per porre in essere gli interventi di ricapitalizzazione precauzionale è particolarmente complesso e articolato, tanto nei presupposti, quanto nelle modalità di attuazione⁷⁵. Mentre nel caso della risoluzione di una banca in dissesto è previsto il *bail-in*, nel caso della ricapitalizzazione precauzionale è previsto il cosiddetto *burden sharing*, ossia una penalizzazione per gli azionisti della banca e per i detentori di strumenti finanziari ibridi e subordinati, sempre con la finalità di ridurre l'onere pubblico. La partecipazione dei vecchi soci nel capitale, a seguito dell'entrata dello Stato nell'azionariato della banca, è diluita, mentre gli strumenti finanziari ibridi e subordinati subiscono la conversione in azioni, in tutto o in parte, a seconda della necessità. A differenza del *bail-in*, nel caso del *burden sharing* non sono previsti oneri per gli altri creditori della banca (principalmente i creditori non subordinati e i correntisti con depositi sopra i 100.000 euro)⁷⁶.

Con riferimento al caso delle banche ancora solvibili, il DL 237/2016 sulla tutela del risparmio nel settore creditizio ha previsto entrambe le forme di intervento consentite dalle norme comunitarie, ovvero la concessione della garanzia di Stato e la ricapitalizzazione precauzionale. Il decreto prevede, infatti, la possibilità che lo Stato conceda la propria garanzia (incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta) sulle nuove emissioni obbligazionarie realizzate dalle banche con sede in Italia⁷⁷. Tale possibilità è temporanea (fino al 30 giugno 2017, con possibilità di rinnovo per altri sei mesi), limitata allo stretto necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche beneficiarie. Coerentemente con le regole in materia di aiuti di Stato, la garanzia è a titolo oneroso e il canone annuale è determinato sulla base di una

⁷⁵ Il punto d'avvio del processo è rappresentato dall'emersione di un'esigenza patrimoniale nel corso di un esercizio di *stress test*. Si noti che deve trattarsi di una carenza prospettica ed eventuale, condizionata cioè al realizzarsi di uno scenario meramente ipotetico. È previsto che la banca che riscontri tale esigenza patrimoniale elabori un piano di rafforzamento "di mercato" (che non prevede quindi l'intervento pubblico) e lo sottoponga all'autorità di vigilanza competente. Laddove tale piano venga ritenuto insufficiente – o la sua attuazione si riveli in concreto insufficiente – a conseguire i necessari benefici in termini di maggiore capitalizzazione, la banca può presentare una richiesta di intervento statale.

⁷⁶ Gli interventi di ricapitalizzazione possono essere realizzati solo dopo che l'autorità di vigilanza ha quantificato il fabbisogno di capitale, e che la Commissione europea ha dichiarato l'intervento compatibile con il quadro normativo sugli aiuti di Stato, e approvato il piano di ristrutturazione aziendale sottoposto dalla banca.

⁷⁷ La garanzia può essere concessa anche sulle erogazioni di liquidità di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance*).

formula che tiene conto in generale del merito creditizio della banca beneficiaria e della Repubblica Italiana⁷⁸.

Il DL 237/2016 prevede inoltre la facoltà di effettuare interventi di ricapitalizzazione precauzionale, nell'ambito dei quali vi è anche la possibilità di ristoro, ovvero uno scambio di azioni con obbligazioni ordinarie riservato agli investitori al dettaglio che ricevano nuove azioni a seguito del *burden sharing* conseguente a una ricapitalizzazione precauzionale, sotto certe condizioni⁷⁹.

Per far fronte a questi interventi, il decreto prevede l'istituzione di un Fondo, con una dotazione di 20 miliardi di euro per l'anno 2017, destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale, e dalle garanzie concesse dallo Stato. Un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, provvede alla ripartizione del Fondo tra le due finalità. Il DEF 2017 ipotizza nel 2017 un utilizzo pari a circa metà delle risorse rese disponibili per la ricapitalizzazione precauzionale delle banche tramite il decreto.

Per quanto riguarda le garanzie, il costo per lo Stato, tenuto conto della probabilità di *default* delle banche, è stato stimato in 771 milioni di euro nella relazione tecnica (RT) del decreto, con la previsione di un volume di obbligazioni da garantire pari a 112 miliardi. Si tratta di una stima ragionevole, sebbene il volume di obbligazioni da garantire possa essere più alto, come peraltro riconosciuto dalla stessa RT.

Poiché si tratta di operazioni relative a partite finanziarie (la ricapitalizzazione) e di concessione di garanzie dello Stato non standardizzate⁸⁰, la RT del decreto non prevede effetti sull'indebitamento netto, fatto salvo quanto previsto per gli interessi passivi derivanti dalla maggiore emissione di titoli pubblici, autorizzata dal Parlamento con l'approvazione della Relazione del dicembre 2016.

Per quanta riguarda le operazioni di ricapitalizzazione, si può evidenziare il rischio che possano non essere soddisfatti i requisiti posti dal SEC 2010 per la classificazione di tali operazioni come transazioni finanziarie, le quali producono effetti sul debito pubblico lordo, ma non sull'indebitamento netto. Per poter essere classificate come transazioni finanziarie, le operazioni di ricapitalizzazione devono risultare compatibili con la disciplina degli aiuti di Stato e deve essere previsto un sufficiente tasso di rendimento

⁷⁸ Se l'affidabilità dell'Italia si riduce, la sua garanzia "vale" di meno e il costo per la banca si riduce di conseguenza.

⁷⁹ Tale previsione appare giustificata non solo sul piano macroprudenziale (con la necessità di evitare possibili fenomeni di contagio tali da propagare l'instabilità della banca oggetto di ricapitalizzazione ad altre componenti del sistema bancario), ma anche dal punto di vista microprudenziale, in quanto libera l'istituto "salvato" dal rischio di contenziosi legati alla commercializzazione di titoli subordinati a soggetti sprovvisti della necessaria sofisticazione finanziaria.

⁸⁰ Ossia non concesse a una platea indistinta di soggetti, bensì a beneficiari con caratteristiche specifiche, tra cui un diverso merito creditizio, da cui dipende il prezzo della garanzia.

fisso per lo Stato⁸¹. Se i criteri indicati nel Manuale SEC 2010 sul deficit e sul debito pubblico, e nelle successive Decisioni di Eurostat, non sono rispettati, l'operazione è riclassificata come trasferimento di capitale e come tale impatta anche sull'indebitamento netto.

A oggi tre istituti bancari hanno richiesto la concessione della garanzia, per un importo totale di obbligazioni pari a 20,6 miliardi (tab. A3.1).

Gli stessi istituti hanno avanzato anche richiesta di intervento statale di ricapitalizzazione, per un importo di 13 miliardi, con la possibilità che l'esborso per lo Stato sia inferiore a questa cifra, come conseguenza dell'applicazione del criterio del *burden sharing* (tab. A3.2).

In generale, le esigenze di ricapitalizzazione dipendono principalmente dalla gestione dello *stock* di crediti deteriorati ("*non-performing loans*" o "NPL"), che alla fine del 2016 ammontavano, per il complesso del sistema bancario italiano, a 349 miliardi, in termini lordi, e a 173 miliardi al netto delle rettifiche di valore apportate in bilancio⁸². I dati mostrano che diminuiscono sia il flusso di nuovi crediti deteriorati⁸³, sia la consistenza dello *stock* dei NPL⁸⁴. Occorre tuttavia osservare che nel nostro Paese il rapporto tra prestiti a rischio e totale degli impieghi ("*NPL ratio*") si colloca su livelli circa tripli rispetto alla media europea⁸⁵.

È importante osservare che con le nuove linee guida sullo smaltimento dei crediti deteriorati, emanate nel marzo scorso, la BCE ha parzialmente rivisto la propria posizione precedente, che favoriva uno smaltimento rapido dei NPL con vendita dei

⁸¹ Eurostat (2013), "Decision of Eurostat on government deficit and debt. Clarification of the criteria to be taken into account for the recording of government capital injections into banks". Come *proxy* di "un sufficiente rendimento fisso", il Manuale indica il rendimento decennale dei titoli di Stato, se lo Stato è l'unico azionista della banca, e una media del *return on equity* (ROE) osservato nel settore, se vi sono anche azionisti privati. Se non vi è evidenza certa dell'esistenza di un sufficiente rendimento fisso, occorre valutare se siano presenti azionisti privati nella ricapitalizzazione e se vi siano perdite nette accumulate.

⁸² Le sofferenze nette, cioè i crediti vantati nei confronti di soggetti in stato di insolvenza – la categoria di NPL più rischiosa – ammontavano a 81 miliardi, di cui circa 20 miliardi sono detenuti da banche che stanno sperimentando situazioni di difficoltà, mentre il resto è detenuto da istituti le cui condizioni finanziarie non richiedono una cessione immediata al mercato. Le rettifiche di valore aggiuntive che le banche in difficoltà potrebbero dover registrare, ai prezzi correnti offerti dal mercato per l'acquisto, possono essere stimate secondo il Governatore della Banca d'Italia, in circa 10 miliardi di euro. Vedi Visco (2017), "*La situazione economica e finanziaria dell'Italia e le prospettive della governance economica dell'Unione europea*", incontro con la Commissione affari economici e monetari del Parlamento europeo, 11 aprile 2017, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2017/Visco_20170411_ita.pdf.

⁸³ Il miglioramento delle prospettive dell'economia italiana si riflette favorevolmente, sebbene con gradualità, sulla qualità del credito delle banche. Nel quarto trimestre del 2016 il flusso dei nuovi crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti, al netto dei fattori stagionali e in ragione d'anno, è sceso dal 2,6 al 2,3 per cento. Si veda Banca d'Italia (2017), "*Bollettino economico*", n. 2, aprile.

⁸⁴ Nel 2015 le sofferenze lorde ammontavano a 360 miliardi, quelle nette a 197 miliardi. Si veda Banca d'Italia (2016), "Rapporto sulla stabilità finanziaria", n. 2.

⁸⁵ Con riferimento al secondo trimestre del 2016, il rapporto per l'Italia era 16,4 per cento, contro il 5,4 della media UE. European Banking Authority (2016), "Risk assessment of the European banking system", dicembre.

portafogli sul mercato e conseguente potenziale erosione del capitale di sorveglianza per il forte differenziale tra il valore di libro delle sofferenze e i prezzi di mercato. La BCE, sulla base delle linee guida, non prescrive obiettivi quantitativi per la riduzione degli NPL, ma richiede a ciascuna banca, sulla base delle peculiarità del proprio portafoglio crediti in sofferenza, di elaborare una strategia, comprensiva di piano operativo, che includa una serie di opzioni, fra cui le politiche di recupero degli NPL *in house* e il *servicing* (servizi di gestione e recupero del credito in *outsourcing*), e non soltanto la vendita dei portafogli sul mercato⁸⁶. Peraltro, uno studio della Banca d'Italia ha evidenziato che nel contesto italiano tra il 2006 e il 2015, il tasso medio di recupero delle sofferenze è stato del 43 per cento, con una profonda differenziazione tra il tasso medio di recupero sulle posizioni cedute a terzi, pari al 23 per cento, e il tasso di recupero su quelle gestite *in house*, pari al 47 per cento. Nel periodo 2014-15, si è registrato invece un calo del tasso medio di recupero, al 35 per cento, a cui ha contribuito proprio l'aumento delle posizioni chiuse mediante cessione sul mercato⁸⁷. Un altro studio della Banca d'Italia evidenzia che spingere le banche a liquidare i NPL potrebbe essere controproducente per far ripartire l'offerta di credito, se la liquidazione genera perdite così elevate da compromettere i *ratio* patrimoniali della banca⁸⁸.

Infine, si può osservare che la riduzione dei NPL del sistema bancario richieda progressi nella riforma dell'assetto istituzionale e regolatorio italiano, con una riduzione dei tempi di recupero dei crediti. Nel 2015-16 sono state adottate alcune misure⁸⁹, tra cui il cosiddetto Patto Marciano⁹⁰, le modifiche alla disciplina fallimentare e la costituzione del portale delle vendite pubbliche per tutti i beni oggetto di procedure concorsuali ed esecutive, avviato in fase sperimentale a gennaio del 2017. Al fine di sviluppare il mercato dei crediti deteriorati, è stata introdotta la garanzia statale sulla cartolarizzazione dei crediti in sofferenza (GACS). Altre misure dovrebbero completare il proprio iter parlamentare nel 2017, tra cui la riforma organica della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e la legge delega sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Anche una maggiore efficienza della giustizia civile favorirebbe lo smaltimento dei crediti in sofferenza. Nel 2016 la riduzione dei procedimenti iscritti e di quelli pendenti, riflesso degli interventi adottati negli ultimi anni, si è accompagnata a una diminuzione dei

⁸⁶ BCE (2017), "Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)".

⁸⁷ AAVV (2017), "I tassi di recupero delle sofferenze", Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 7.

⁸⁸ AAVV (2017), "Non-performing loans and the supply of bank credit: evidence from Italy", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 374. Lo studio, condotto sul sistema bancario italiano nel 2008-2016, evidenzia come l'offerta di credito non sia influenzata dallo *stock* di NPL, mentre è influenzata da alcune caratteristiche delle banche, come i *ratio* patrimoniali e la dimensione. La correlazione negativa tra NPL e offerta di credito, evidenziata nel caso italiano, è determinata, secondo lo studio, da fattori ciclici negativi che hanno colpito sia le banche (aumento dei NPL), sia i prestatori (perdita di profittabilità e riduzione della domanda di credito).

⁸⁹ Le misure sono descritte in dettaglio nel Programma nazionale di riforma 2017.

⁹⁰ Si tratta del trasferimento extragiudiziario degli immobili a garanzia dei crediti, in caso di inadempienza del debitore. Il creditore ha l'obbligo di versare al debitore l'eventuale differenza tra importo del credito e il valore dell'immobile.

tempi medi del contenzioso in primo grado, scesi a 981 giorni⁹¹. Si tratta di uno sviluppo positivo, che andrebbe rafforzato nei prossimi anni.

⁹¹ Programma nazionale di riforma 2017.

Tab. A3.1 –

	Garanzie	
	Importo	Fonte
Banca Monte dei Paschi di Siena	11,0	Comunicati della banca del 25 gennaio 2017 e del 15 marzo 2017
Banca Popolare di Vicenza	5,2	Comunicati della banca del 3 febbraio 2017 e del 28 marzo 2017
Veneto Banca	4,4	Comunicati della banca del 2 febbraio 2017 e del 4 aprile 2017
Totale (in miliardi di euro)	20,6	

Tab. A3.2 –

	Interventi patrimoniali	
	Importo	Fonte
Banca Monte dei Paschi di Siena	6,6 ⁽¹⁾	(Banca d'Italia 2016)
Banca Popolare di Vicenza	3,3 ⁽²⁾	Comunicato della banca del 4 aprile 2017
Veneto Banca	3,1 ⁽²⁾	Comunicato della banca del 4 aprile 2017
Totale (in miliardi di euro)	13,0	

(1) 4,6 miliardi per la ricapitalizzazione e 2 miliardi per il ristoro degli investitori *retail*. – (2) Ammontare della ricapitalizzazione precauzionale – (3) L'importo richiesto allo Stato può essere inferiore in funzione degli effetti del *burden sharing* (tenuto conto anche di eventuali offerte transattive agli obbligazionisti privati).