



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL  
**DOCUMENTO  
DI ECONOMIA  
E FINANZA 2018**





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL  
**DOCUMENTO  
DI ECONOMIA  
E FINANZA 2018**

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
**Giuseppe Conte**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Giovanni Tria**

Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 Settembre 2018



---

## PREMESSA

*La Nota di Aggiornamento del DEF di quest'anno riveste particolare importanza in quanto si tratta del primo documento di programmazione economica del nuovo Governo ed essa viene presentata in una fase di cambiamento nelle relazioni economiche e politiche a livello internazionale, accompagnato da segnali di rallentamento della crescita economica e del commercio mondiale.*

*Il Contratto firmato dai leader della coalizione di Governo formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dall'inclusione al welfare, dalla tassazione all'immigrazione. Vi è inoltre una pressante esigenza di conseguire una crescita più sostenuta dell'economia e dell'occupazione e di chiudere il divario di crescita che l'Italia ha registrato nei confronti del resto d'Europa nell'ultimo decennio.*

*L'obiettivo primario della politica economica del Governo è di promuovere una ripresa vigorosa dell'economia italiana, puntando su un incremento adeguato della produttività del sistema paese e del suo potenziale di crescita e, allo stesso tempo, di conseguire una maggiore resilienza rispetto alla congiuntura e al peggioramento del quadro economico internazionale.*

*Ciò richiede un cambiamento profondo delle strategie di politica economica e di bilancio che negli anni passati non hanno consentito di aumentare significativamente il tasso di crescita, ridurre il tasso di disoccupazione e porre il rapporto debito/PIL su uno stabile sentiero di riduzione.*

*Anche il rafforzamento della fiducia dei mercati finanziari e l'aumento dell'attrattività dell'Italia per gli investimenti esteri incontrano un ostacolo in previsioni di crescita non soddisfacenti e non in grado di produrre quel consenso e stabilità sociale che sono la base per la creazione di un ambiente favorevole alle attività economiche.*

*La strategia di politica economica del Governo è quindi quella di affrontare efficacemente questi problemi ponendosi l'obiettivo di ridurre sensibilmente entro i primi due anni della legislatura il divario di crescita rispetto all'eurozona e in tal modo assicurare la diminuzione costante del rapporto debito/PIL in direzione dell'obiettivo stabilito dai trattati europei.*

*In questa strategia il rilancio degli investimenti è la componente cruciale e uno strumento essenziale per perseguire obiettivi di sviluppo economico sostenibile e socialmente inclusivo. A causa delle politiche svolte in passato, gli investimenti pubblici quest'anno toccheranno un nuovo minimo dell'1,9 per cento in rapporto al PIL, laddove nel decennio precedente la crisi del 2011 essi furono pari in media al 3 per cento del PIL. Il Governo si propone di promuovere gli*

*investimenti pubblici e privati nel quadro di un ambiente economico e sociale favorevole attraverso l'azione normativa e una riorganizzazione mirata della pubblica amministrazione. Nell'arco della presente legislatura è auspicabile riportare gli investimenti pubblici ai livelli pre-crisi, il che richiederà non solo adeguati spazi finanziari, ma anche un recupero di capacità decisionali, progettuali e gestionali.*

*A questo scopo, il Governo intende mettere in campo una serie di azioni ad ampio raggio volte ad espandere, accelerare e rendere più efficiente la spesa per investimenti pubblici, migliorando la capacità delle pubbliche amministrazioni di preparare, valutare e gestire piani e progetti. Nel quadro di queste azioni, il Governo attiverà entro la fine di quest'anno una task force sugli investimenti pubblici. Riprendendo le esperienze di altri Paesi, che hanno affrontato con successo problematiche di investimenti pubblici e di gap infrastrutturali simili a quelli italiani, il Governo creerà inoltre un centro di competenze dedicato. Questo avrà il compito di offrire servizi di assistenza tecnica e di assicurare standard di qualità per la preparazione e la valutazione di programmi e progetti da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. Questa azione permetterà anche di creare nel tempo un insieme di capacità professionali interne alla PA nell'intera gamma di competenze, tipologie e dimensioni della progettazione tecnica ed economica degli investimenti pubblici.*

*Lo sforzo di rilancio degli investimenti e di sviluppo delle infrastrutture dovrà coinvolgere non solo tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche, ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche che hanno, in numerosi casi, beneficiato di un regime di bassi canoni ed elevate tariffe, rinviando i programmi di investimento previsti nei piani economici finanziari. Gli opportuni cambiamenti organizzativi e regolatori saranno prontamente introdotti onde rimuovere gli ostacoli che hanno frenato le opere pubbliche assicurando, al contempo, congrui livelli di investimento da parte delle società concessionarie, nonché un riequilibrio del regime dei canoni.*

*In questo quadro assume particolare rilievo un rinnovato impegno del Governo a promuovere la liberalizzazione nei settori ancora caratterizzati da rendite monopolistiche e da ostacoli alla concorrenza, con risultati benefici sul fronte dei prezzi, dell'efficienza e degli incentivi all'innovazione.*

*Settori strategici per la crescita su cui il Governo punterà anche per realizzare opportune sinergie pubblico-privato sono in particolare quelli della ricerca scientifica e tecnologica, della formazione di capitale umano, della innovazione e delle infrastrutture, in quanto portatori di effetti rilevanti e duraturi sulla produzione e la capacità del Paese di creare valore.*

*Il mutamento di strategia di politica economica a sostegno della crescita richiede anche di creare le condizioni favorevoli ad un rapido processo di ristrutturazione e ammodernamento della nostra struttura produttiva. Questo appare ancora più necessario a fronte dell'esigenza di porsi al passo con l'innovazione tecnologica e i mutamenti imposti dall'economia digitale e le nuove dimensioni della competizione globale. A tal fine è anche necessario riformare*

*profondamente la logica e il disegno degli investimenti in capitale umano per favorire l'efficiente allocazione delle risorse.*

*Lo strumento del reddito di cittadinanza che verrà posto in essere fin dal prossimo anno è un obiettivo primario del governo ed è necessario per assicurare un più rapido ed efficace accompagnamento al lavoro dei cittadini. Esso ha il duplice scopo di garantire la necessaria mobilità del lavoro e un reddito per coloro che nelle complicate fasi di transizione, determinate dai processi di innovazione, si trovano in difficoltà. Tale misura eliminerà al tempo stesso sacche di povertà non accettabili nel settimo paese più industrializzato del mondo.*

*Parimenti è necessaria una riforma del sistema pensionistico allo scopo di promuovere il rinnovo delle competenze professionali necessarie a supportare il processo di innovazione. L'attuale regime, infatti, pur garantendo nel lungo periodo la stabilità finanziaria del sistema previdenziale, nel breve e medio periodo impedisce alle imprese il fisiologico turnover delle risorse umane impiegate. Per consentire al mercato del lavoro di stare al passo con i progressi tecnologici è oggi necessario accelerare e non ritardare questo processo e dare spazio alle nuove generazioni interrompendo il paradosso per il quale giovani, anche con elevata istruzione, rimangono fuori dal mondo produttivo mentre le generazioni più anziane non possono uscirne.*

*Infine è necessario semplificare il sistema di tassazione diretta e indiretta, riducendo allo stesso tempo la pressione fiscale su imprese e famiglie, come più volte raccomandato anche dalle istituzioni internazionali. Dal prossimo anno si inizierà ad agire in modo deciso sulla tassazione delle imprese.*

*I vincoli finanziari entro cui si attuerà il programma sono stringenti: la pressione fiscale in Italia rimane assai elevata, e il quadro tendenziale di finanza pubblica, ereditato dal precedente governo, prevede un ulteriore inasprimento dell'imposizione indiretta, contro cui il nuovo Parlamento si è già pronunciato, impegnando il Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire il disinnesco delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise su benzina e gasoli.*

*Di importanza fondamentale è anche la riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL, che da ormai trent'anni vincola le politiche economiche e sociali dell'Italia e che - a prescindere dalle regole di bilancio europee - va affrontato al fine di liberare spazi di bilancio e ridurre la pressione fiscale. Gli ultimi dati Istat mostrano che negli scorsi tre anni il rapporto fra debito pubblico e PIL è sceso di soli sei decimi di punto sebbene le condizioni economiche e finanziarie a livello europeo ed internazionale fossero nel complesso favorevoli. Il Governo intende seguire un approccio che combini responsabilità fiscale e stimolo alla crescita, assicurando una graduale riduzione del rapporto debito/PIL.*

*È altresì necessario che le politiche europee e le regole fiscali comuni siano maggiormente orientate alla crescita e alla convergenza economica fra i paesi dell'Area euro. Il Governo intende giocare un ruolo critico ma anche propositivo e propulsivo riguardo all'approfondimento dell'Unione Monetaria e alle politiche*

dell'Unione Europea, al fine di rafforzare la crescita economica e sociale e il ribilanciamento fra paesi membri in termini di livelli di reddito e di occupazione. All'interno di questo disegno dovrà essere garantita anche la tutela dei risparmiatori e la fiducia nel sistema bancario anche con il graduale completamento dell'Unione bancaria e del mercato dei capitali.

Gli squilibri macroeconomici dei paesi membri devono essere corretti in modo simmetrico, coinvolgendo maggiormente quelli che attualmente presentano elevati surplus di partite correnti e di bilancio. Le distorsioni degli attuali meccanismi di sorveglianza multilaterale e delle regole di bilancio vanno superate, al fine di debellare le pressioni deflazionistiche, ancora oggi evidenti in alcuni paesi membri, e ripristinare un clima di ottimismo circa le prospettive economiche dell'Area Euro e più in generale dell'Europa.

### **Obiettivi di crescita e di finanza pubblica**

Nella prima metà dell'anno la crescita economica in Italia e in Europa ha rallentato, in corrispondenza di un indebolimento del commercio mondiale e della produzione industriale. La cosiddetta 'guerra dei dazi' ha probabilmente influito su aspettative e decisioni di investimento in scorte e beni capitali da parte delle imprese, con complessi effetti tramite le catene del valore. La previsione macroeconomica tendenziale prende atto di questa evoluzione e del peggioramento di alcuni indicatori congiunturali. La stima di crescita del PIL per quest'anno scende dall'1,5 all'1,2 per cento, e la previsione tendenziale per il 2019 viene ridotta dall'1,4 allo 0,9 per cento. Nei due anni seguenti, la crescita riprenderebbe lievemente, salendo all'1,1 per cento. Queste previsioni si basano sulla legislazione vigente, che prevede corposi rialzi delle imposte indirette a partire dal 2019.

Il Governo ritiene, come già sottolineato, che i tassi di crescita del PIL e dell'occupazione dello scenario tendenziale siano inaccettabilmente bassi. Il programma fiscale ereditato dal precedente governo non consentirebbe inoltre di attuare i punti qualificanti del Contratto di Governo e di promuovere il rilancio degli investimenti poc'anzi prospettato. Si intende pertanto adottare una politica fiscale meno restrittiva, con un indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021. Si ritiene tale livello compatibile sia con le esigenze di stimolo all'economia sia con la volontà di mantenere una gestione delle finanze pubbliche stabile ma più graduale e meglio congegnata rispetto allo scenario tendenziale.

Il Governo ritiene inoltre opportuno intervenire sulle clausole di salvaguardia ereditate dal passato attraverso la totale sterilizzazione degli aumenti previsti per il 2019 e la loro riduzione per il biennio successivo. Nel Programma di Stabilità 2019 sarà presentato un piano di intervento volto a sostituire le residue clausole di salvaguardia con interventi di riduzione della spesa e di potenziamento dell'attività di riscossione delle imposte.



*L'obiettivo del Governo è quello di ridurre sensibilmente il divario di crescita con l'Area euro, che permane da oltre un decennio. La politica economica, l'azione di riforma, la buona gestione della PA e il dialogo con imprese e cittadini saranno quindi rivolti a conseguire una crescita del PIL di almeno l'1,5 per cento nel 2019 e l'1,6 per cento nel 2020, come indicato nel nuovo quadro programmatico. Su un orizzonte più lungo, l'Italia dovrà crescere più rapidamente del resto d'Europa, onde recuperare il terreno perso negli ultimi vent'anni.*

*Questi obiettivi di crescita economica sono ambiziosi ma realistici, e potrebbero essere oltrepassati, per almeno due motivi.*

*In primo luogo, le azioni che il Governo ha già intrapreso per rimuovere gli ostacoli agli investimenti cominceranno a dispiegare i loro effetti sul PIL già nel 2019. A tal fine sono state recentemente approvate le prime misure per consentire l'utilizzo degli avanzi da parte delle amministrazioni territoriali. Ulteriori interventi per semplificare e consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per investimenti saranno definiti nella prossima legge di bilancio. Come già illustrato precedentemente, verrà inoltre varato un piano di investimenti pubblici sorretto da un adeguamento della capacità progettuale, di valutazione e selezione della pubblica amministrazione, da una penetrante semplificazione normativa e dalla riforma dei meccanismi di gestione dei servizi pubblici. Una rilevazione interna presso un campione rappresentativo di grandi aziende delle infrastrutture e dell'energia indica che l'attuazione delle suddette misure porterebbe a livelli di investimento superiori di oltre il 10 per cento rispetto allo scenario tendenziale. Se ciò avverrà il tasso di crescita dell'economia italiana potrà essere significativamente superiore a quello indicato prudenzialmente nel presente documento.*

*In secondo luogo, i recenti livelli dei rendimenti sui titoli di Stato, su cui ci si è basati per formulare le previsioni programmatiche di crescita e di finanza pubblica, non riflettono i dati fondamentali del Paese (surplus di bilancio primario della PA, surplus di partite correnti, basso debito privato, solido sistema bancario). Contiamo che una volta che il programma di politica economica del Governo sarà approvato dal Parlamento, si dissolva l'incertezza che ha gravato sul mercato dei titoli di Stato negli ultimi mesi. Con livelli dei rendimenti più allineati ai dati fondamentali, le proiezioni di crescita economica e di finanza pubblica miglioreranno significativamente.*

*Per quanto riguarda la riduzione del debito pubblico, lo scenario programmatico, pur con previsioni di crescita prudenziali e di rendimenti sui titoli di Stato elevati, traccia in ogni caso un percorso di significativa riduzione del rapporto debito/PIL, che dal 131,2 per cento del 2017 scenderà al 126,7 per cento nel 2021. Una riduzione ancor più accentuata sarà possibile se si realizzerà la maggior crescita a cui il Governo punta come obiettivo prioritario.*

### **Punti essenziali del programma di politica economica e finanziaria**

*Oltre agli interventi sulle clausole di salvaguardia, il programma di politica economica e finanziaria illustrato nel presente documento può essere riassunto nei seguenti punti principali:*

- Attuazione del Reddito di Cittadinanza nell'ambito di un'ampia riforma delle politiche di inclusione sociale;*
- Introduzione di modalità di pensionamento anticipato per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani;*
- Prima fase dell'introduzione della 'flat tax' a favore di piccole imprese, professionisti e artigiani;*
- Taglio dell'imposta sugli utili d'impresa per le aziende che reinvestono i profitti e assumono lavoratori aggiuntivi;*
- Rilancio degli investimenti pubblici e della ricerca scientifica e tecnologica;*
- Promozione dei settori-chiave dell'economia, in primis il manifatturiero avanzato, le infrastrutture e le costruzioni.*

*Si tratta di un ambizioso programma, che mira anzitutto a rispondere all'aumento della povertà registrato dalla crisi in poi, soprattutto fra i giovani e le famiglie numerose e nelle regioni meridionali del Paese, e a consentire, come sopra ricordato, una maggiore flessibilità nei pensionamenti anticipati, creando maggiore spazio per l'occupazione giovanile. Esso verrà attuato con gradualità, onde conseguire una significativa riduzione del rapporto debito/PIL nel prossimo triennio.*

*Ciò consentirà di combinare in una strategia coerente le istanze di cambiamento e le aspettative degli italiani con i vincoli economici e finanziari. Si sono individuate priorità chiare e indicati gli strumenti per perseguirle. Confido che la presente Nota di Aggiornamento ponga le basi per una proficua sessione di Bilancio e, cosa più importante, per una vera ripresa dell'Italia nei prossimi anni.*

Giovanni Tria

Ministro dell'Economia e delle Finanze

---

## INDICE

### **I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO**

- I.1 Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana
- I.2 Quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale
- I.3 Obiettivi della politica di bilancio e quadro macroeconomico programmatico

### **II. QUADRO MACROECONOMICO**

- II.1 Lo scenario macroeconomico internazionale
- II.2 L'economia italiana, recenti andamenti
- II.3 Quadro macroeconomico tendenziale e programmatico

### **III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO**

- III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
- III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
- III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti
- III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2018
- III.6 Valorizzazione del patrimonio pubblico

### **IV. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO**

- IV.1 Il Programma di Governo
- IV.2 Le raccomandazioni del Consiglio al Paese
- IV.3 Le principali linee di intervento

### **APPENDICE**

- Tavola A.1 Effetti del D.L. n. 55/2018 sull'indebitamento netto della PA
- Tavola A.2 Effetti del D.L. n. 87/2018 sull'indebitamento netto della PA
- Tavola A.3 Effetti del D.L. n. 91/2018 sull'indebitamento netto della PA

### **ALLEGATI**

- Relazione al Parlamento ai sensi della Legge n. 243/2012 art. 6, c. 5
- Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva
- Relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali – anno 2018 (vol. I e II)
- Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali
- Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

## INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Esogene internazionali
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.3	Impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale
Tavola II.4	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)
Tavola III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.4	Misure una tantum a legislazione vigente
Tavola III.5	Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità
Tavola III.6	Deviazioni significative
Tavola III.7	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.8	Rispetto della regola del debito: criterio <i>forward looking</i>
Tavola III.9	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.10	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.11	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola IV.1	Raccomandazioni per il 2017 e per il 2018
Tavola IV.2	Le azioni strategiche del cronoprogramma

## INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1:	Prodotto Interno Lordo
Figura II.1	PMI globale composito e per settori
Figura II.2	Prospettive sul tasso di cambio dollaro/euro e prezzo del Brent
Figura II.3	Tassi di crescita delle esportazioni di beni e servizi e di beni dell'Italia e dei maggiori Paesi europei
Figura II.4	Indici di competitività e di prezzo
Figura II.5	Commercio mondiale ed esportazioni dell'Italia
Figura III.1	Andamento del rapporto Debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei

**INDICE DEI BOX**

- Capitolo II      Il commercio mondiale nella prima metà del 2018 e la ‘guerra dei dazi’  
La revisione delle stime di crescita per il 2018 e gli anni seguenti  
Un’analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
- Capitolo III     Valutazione degli incassi derivanti dall’attività di contrasto dell’evasione fiscale  
Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)  
La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa  
La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti  
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all’invecchiamento
- Capitolo IV     Il rilancio degli investimenti  
Decreto ‘emergenze’  
Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione (DdL ‘Spazzacorrotti’)  
Misure per l’efficienza della PA (DdL ‘Concretezza’)  
La tutela dell’occupazione in base al D.L. n. 87/2018 (Decreto Dignità)  
I contenuti del ‘Decreto Sicurezza e Immigrazione’



# I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO

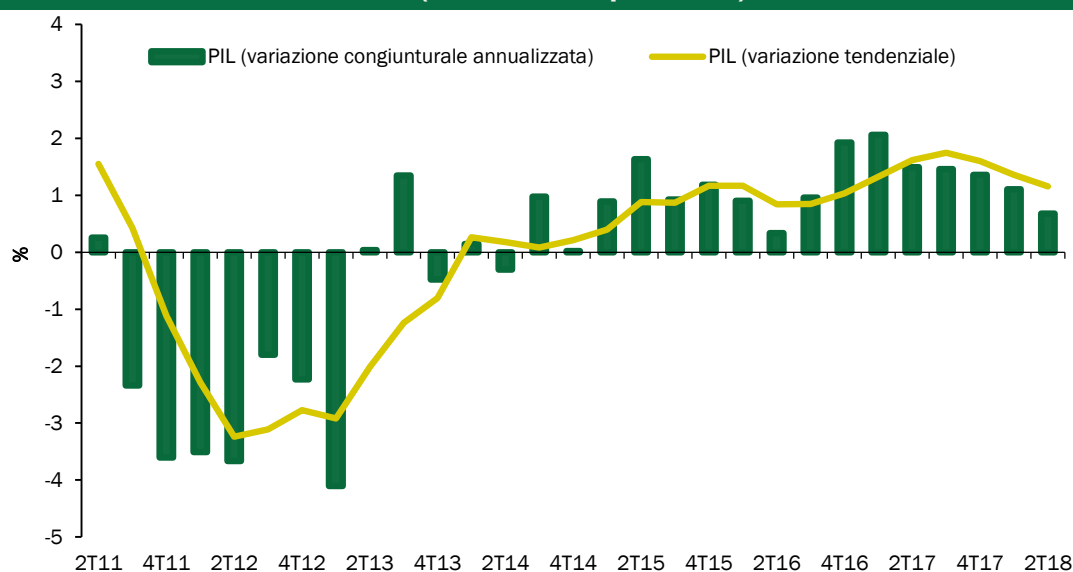
## I.1 TENDENZE RECENTI E PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

La ripresa dell'economia italiana è continuata nella prima metà dell'anno, ma a un ritmo inferiore alle attese. Il tasso di crescita annualizzato del PIL, che nel 2017 era stato in media pari all'1,6 per cento, è infatti sceso allo 0,9 per cento. Anche alla luce dei più recenti indicatori congiunturali, che prefigurano un modesto ritmo di espansione nei mesi finali dell'anno, la previsione di crescita del PIL per il 2018 scende dall'1,5 all'1,2 per cento.

L'andamento del deflatore del PIL è stato invece in linea con la previsione annuale contenuta nel DEF 2018, pari all'1,3 per cento, che è confermata. La crescita del PIL nominale stimata per quest'anno scende pertanto dal 2,9 al 2,5 per cento (al netto di effetti di arrotondamento).

Le pressioni inflazionistiche interne rimangono modeste. Il tasso d'inflazione al consumo ha mostrato una tendenza al rialzo e la previsione annua per l'indice armonizzato sale all'1,3 per cento, dall'1,1 per cento del DEF. Ciò è tuttavia prevalentemente il risultato di un aumento dei prezzi energetici. L'1,6 per cento di inflazione tendenziale registrato ad agosto si accompagna infatti ad un andamento di fondo (al netto degli energetici ed alimentari freschi) dello 0,8 per cento.

**FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO (tasso di crescita percentuale)**



Fonte: ISTAT.

Considerando le componenti della domanda aggregata, secondo gli ultimi dati Istat, la minor crescita registrata nella prima metà dell'anno è dovuta ad un andamento leggermente inferiore alle attese dei consumi delle famiglie e marcatamente peggiore per quanto riguarda le esportazioni. A sua volta, il calo dell'export è stato particolarmente accentuato in mercati e prodotti che sono stati oggetto di politiche commerciali e industriali di stampo protezionistico. Hanno anche pesato negativamente la perdita di slancio di alcuni rilevanti paesi di destinazione delle nostre esportazioni e il forte deprezzamento del tasso di cambio di altri. I rischi esogeni per la previsione del PIL evidenziati nel DEF 2018 si sono quindi già in parte materializzati nella prima metà dell'anno.

Dal lato dell'offerta, in corrispondenza del calo delle esportazioni si è verificato un marcato rallentamento della produzione e del valore aggiunto dell'industria, mentre la crescita dei servizi ha proseguito ad un ritmo moderato. Questo ultimo è il risultato di un andamento assai dinamico del settore commercio, trasporto, alloggio e ristorazione e della persistente contrazione dei servizi di comunicazione e informazione e delle attività finanziarie, bancarie e assicurative, con i restanti settori in crescita moderata (attività professionali e di supporto) o bassa (attività immobiliari).

L'andamento dell'occupazione nella prima metà dell'anno è stato positivo, giacché si è registrata una crescita tendenziale dell'1,2 per cento in termini di occupati. Nel secondo trimestre, il numero di occupati (RCFL) e le ore lavorate sono cresciute rispettivamente dell'1,7 e dell'1,5 per cento sul corrispondente periodo del 2017 e il tasso di occupazione ha raggiunto il 59,1 per cento, con il tasso di disoccupazione in discesa al 10,7 per cento - i migliori risultati in tempi recenti e tuttavia ancora inaccettabili a dieci anni dalla crisi. È inoltre aumentato il ricorso ai contratti di lavoro a termine, fenomeno che è stato oggetto della prima iniziativa legislativa del nuovo Governo, il D.L. Dignità<sup>1</sup>.

Va anche rilevato che, a dispetto del rallentamento della crescita reale delle esportazioni e della salita del prezzo del petrolio, il saldo della bilancia commerciale nei primi sette mesi dell'anno è rimasto largamente positivo (24,7 miliardi, contro i 25,6 dello stesso periodo del 2017). Nello stesso periodo, le partite correnti della bilancia dei pagamenti sono risultate in surplus per 24,2 miliardi, in miglioramento sui 22,7 del corrispondente periodo dello scorso anno. La stima annuale del saldo delle partite correnti è stata rivista al rialzo dal 2,5 al 2,8 per cento del PIL, lo stesso livello del 2017.

Per quanto attiene la finanza pubblica, l'indebitamento netto della PA nel 2018 è ora stimato all'1,8 per cento del PIL, con una revisione al rialzo di 0,2 punti percentuali in confronto al DEF di aprile a motivo della minore crescita del PIL nominale e di oneri per interessi che sono rivisti al rialzo per poco più di 1,9 miliardi di euro (0,11 punti percentuali di PIL). Pur con questa revisione, il dato di quest'anno risulterebbe in sensibile discesa rispetto al 2,4 per cento registrato nel 2017 secondo le ultime stime Istat.

<sup>1</sup> D.L. n. 87 del 12 luglio 2018, convertito in legge con modificazioni dalla Legge n. 96, 9 agosto 2018.



## I.2 QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE

Lo scenario tendenziale 2019-2021 incorpora gli aumenti dell'IVA previsti dalla Legge di Bilancio 2018 e che avrebbero luogo a gennaio 2019, gennaio 2020 e gennaio 2021. Come già illustrato nel DEF, tali aumenti avrebbero un effetto depressivo sulla domanda aggregata e sul PIL e farebbero accelerare la crescita dei deflatori di consumi e PIL.

In confronto al DEF, le variabili esogene della previsione esercitano un effetto più sfavorevole sulla crescita del PIL: le proiezioni del prezzo del petrolio sono infatti salite, l'andamento previsto del commercio mondiale è meno favorevole, il tasso di cambio ponderato dell'euro si è rafforzato e i tassi di interesse e i rendimenti sui titoli pubblici sono più elevati. Per quanto riguarda il 2019, vi è inoltre un minore effetto di trascinamento derivante dalla revisione al ribasso della crescita prevista per la seconda metà di quest'anno.

Tenuto conto di tutti questi effetti, la crescita del PIL prevista per il 2019 nello scenario tendenziale scende dall'1,4 del DEF allo 0,9 per cento; quella del 2020 diminuisce dall'1,3 all'1,1 per cento ed infine quella per il 2021 viene ridotta più marginalmente, dall'1,2 all'1,1 per cento.

Il quadro economico tendenziale qui presentato è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 19 settembre 2018.

**TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIL	1,1	1,6	1,2	0,9	1,1	1,1
Deflatore PIL	1,1	0,5	1,3	1,8	1,7	1,5
Deflatore consumi	0,2	1,1	1,3	2,2	2,0	1,5
PIL nominale	2,3	2,1	2,5	2,7	2,8	2,6
Occupazione (ULA)	1,3	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8
Occupazione (FL)	1,3	1,2	1,2	0,8	0,7	0,8
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,6	10,1	9,9	9,5
Saldo corrente Bilancia dei Pagamenti in % PIL	2,6	2,8	2,8	2,7	2,9	3,0
<i>PIL nominale (in milioni di euro)</i>	<i>1.689,7</i>	<i>1.725,0</i>	<i>1.767,6</i>	<i>1.816,1</i>	<i>1.866,7</i>	<i>1.915,6</i>
<i>p.m. PIL (DEF 2018)</i>	<i>0,9</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>
<i>PIL nominale (DEF 2018)</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>	<i>2,9</i>	<i>3,2</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>

L'indebitamento netto tendenziale della PA nel 2019 è rivisto al rialzo dallo 0,8 all'1,2 per cento del PIL. Ciò è spiegato dal minor livello del PIL nominale della previsione aggiornata e dal più elevato livello dei rendimenti sui titoli di Stato ipotizzati nella previsione. A questo proposito, è opportuno sottolineare che, come di consueto, la previsione ufficiale si basa sulla curva dei rendimenti di mercato osservati nelle settimane precedenti la chiusura della previsione. In confronto al DEF, la curva dei rendimenti ha subito una traslazione verso l'alto che su alcune scadenze eccede un punto percentuale. Ciò spiega perché la spesa per interessi nel 2019 sia ora cifrata in 3,6 punti di PIL, contro i 3,5 del DEF.

Nella previsione tendenziale, l’impatto dei più elevati rendimenti ipotizzati cresce nel tempo malgrado la elevata vita media residua del debito per via delle nuove emissioni. Rispetto al DEF, la spesa per interessi crescerebbe di 0,2 punti di PIL nel 2020 e di 0,3 nel 2021. L’indebitamento netto della PA è rivisto al rialzo anche per il 2020 e 2021, anche a causa della revisione al ribasso della crescita del PIL nominale. Nell’anno finale della previsione, il 2021, l’indebitamento netto è ora proiettato allo 0,5 per cento del PIL, mentre nel DEF si prevedeva un surplus dello 0,2 per cento.

Per quanto riguarda il rapporto debito/PIL, la nuova previsione tendenziale continua a indicarne una riduzione nel prossimo triennio, ma di entità inferiore a quanto riportato nel DEF. Partendo da 131,2 per cento nel 2017<sup>2</sup>, il rapporto scenderebbe a 124,6 per cento nel 2021 (contro 122,0 per cento nella stima DEF). Va segnalato che, coerentemente con il DEF, la proiezione tendenziale ipotizza introiti da dismissioni pari a 0,3 punti percentuali di PIL all’anno nel periodo 2018-2020, mentre tali introiti non sono messi in conto per il 2021.

Nel 2019 la Regola del debito non sarebbe pienamente soddisfatta in chiave prospettica (*forward looking*), giacché la differenza fra il dato proiettato e il livello di riferimento secondo la Regola (122,2 per cento nel 2021) sarebbe pari a 2,4 punti percentuali, mentre nel DEF risultava essere pari a 0,8 punti. Questo peggioramento riflette la minor crescita del PIL e i più elevati pagamenti per interessi della previsione aggiornata.

### **I.3 OBIETTIVI DELLA POLITICA DI BILANCIO E QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO**

Il programma di politica economica e finanziaria del Governo illustrato nel presente documento è coerente con il Contratto di Governo e con la Risoluzione parlamentare sul DEF 2018, approvata dal Parlamento il 19 giugno scorso. Esso può essere riassunto nei seguenti punti principali:

- Totale cancellazione degli aumenti dell’IVA previsti per il 2019;
- Introduzione del Reddito di Cittadinanza;
- Riforma e potenziamento dei centri per l’impiego;
- Introduzione di modalità di pensionamento anticipato per favorire l’assunzione di lavoratori giovani;
- Prima fase di attuazione della ‘flat tax’, tramite l’innalzamento delle soglie minime per il regime semplificato d’imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani;
- Taglio dell’imposta sugli utili d’impresa per le aziende che reinvestono i profitti e assumono lavoratori aggiuntivi;
- Rilancio degli investimenti pubblici attraverso un incremento delle risorse finanziarie, rafforzamento delle capacità tecniche delle amministrazioni

<sup>2</sup> I dati sul rapporto debito/PIL degli anni 2016-2017 sono stati rivisti al ribasso rispetto al DEF a motivo della revisione al rialzo del PIL nominale nel comunicato Istat del 21 settembre 2018. Il dato del 2017 scende dal 131,8 al 131,2 per cento.

centrali e locali nella fase di progettazione e valutazione dei progetti, nonché una maggiore efficienza dei processi decisionali a tutti i livelli della PA, modifiche al Codice degli appalti e la standardizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato;

- Programma di manutenzione straordinaria della rete viaria e di collegamenti italiana;
- Politiche di rilancio dei settori-chiave dell'economia, in primis il manifatturiero avanzato, le infrastrutture e le costruzioni;

Si tratta di un ambizioso programma di politica economica, che mira anzitutto a rispondere all'aumento della povertà registrato dalla crisi in poi, soprattutto fra i giovani e le famiglie numerose e nelle regioni meridionali del Paese, e a consentire una maggiore flessibilità nei pensionamenti, creando maggiore spazio per l'occupazione giovanile. Questi obiettivi vengono combinati con quella che il Governo ritiene essere l'assoluta priorità per il Paese, ovvero il rilancio della crescita sostenibile, degli investimenti e dell'occupazione.

Gli aumenti di IVA e accise previsti dalla legislazione vigente per gli anni 2020 e 2021 verranno parzialmente cancellati, rinviando al Programma di Stabilità 2019 la definizione di interventi di revisione della spesa corrente e di miglioramento della riscossione delle imposte che consentano la completa eliminazione delle clausole di salvaguardia.

Il programma di politica economica e finanziaria del Governo verrà attuato con gradualità, onde conseguire nel medio termine una consistente riduzione del rapporto debito/PIL. Partendo da deficit tendenziali pari all'1,2 per cento del PIL nel 2019, 0,7 nel 2020 e 0,5 nel 2021, la manovra punta a conseguire un indebitamento netto della PA pari al 2,4 per cento nel 2019, al 2,1 nel 2020 e all'1,8 nel 2021. In confronto allo scenario tendenziale, la manovra 2019-2021 fornirà uno stimolo all'attività economica ben superiore. Sebbene le stime di finanza pubblica non comprendano effetti di retroazione della maggiore crescita sul saldo di bilancio, il più alto livello del PIL nominale contribuirà a ridurre il rapporto debito/PIL nel corso del triennio.

Il profilo dei conti pubblici testé illustrato modifica sensibilmente il sentiero dell'indebitamento netto rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. Come rappresentato nella Relazione al Parlamento allegata alla presente Nota di Aggiornamento, il saldo strutturale, dopo il miglioramento di 0,2 punti di PIL previsto per quest'anno, peggiorerebbe di 0,8 punti nel 2019 e presenterebbe una variazione nulla nel 2020 e nel 2021. Il Governo prevede di riprendere il processo di riduzione dell'indebitamento strutturale dal 2022 in avanti. Laddove il PIL reale e l'occupazione oltrepassassero i livelli pre-crisi prima del 2021, i tempi di questa riduzione verrebbero accelerati.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, la più graduale discesa dell'indebitamento netto e la diversa composizione del bilancio previste per i prossimi due anni portano ad un differenziale di crescita a favore dello scenario programmatico in confronto a quello tendenziale. Il PIL è previsto infatti crescere dell'1,5 per cento nel 2019 e dell'1,6 per cento nel 2020 e dell'1,4 nel 2021. Il livello del PIL nominale nello scenario programmatico è sensibilmente superiore a quello tendenziale lungo tutto il triennio di programmazione.

Nel paragrafo III.2 sono illustrati gli ambiti specifici delle misure e relative coperture che saranno rinvenute tramite la Legge di Bilancio 2019, mentre il paragrafo II.3 contiene un'analisi dei relativi impatti sulla crescita del PIL.

**TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PIL	1,1	1,6	1,2	1,5	1,6	1,4
Deflatore PIL	1,1	0,5	1,3	1,6	1,9	1,7
Deflatore consumi	0,2	1,1	1,3	1,4	2,2	1,7
PIL nominale	2,3	2,1	2,5	3,1	3,5	3,1
Occupazione (ULA)	1,3	0,9	0,7	0,9	1,2	1,1
Occupazione (FL)	1,3	1,2	1,2	1,1	1,3	1,1
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,6	9,8	9,1	8,6
Saldo corrente Bilancia dei Pagamenti in % PIL	2,6	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4
<i>PIL nominale (in miliardi di euro)</i>	1.689,7	1.725,0	1.767,6	1.822,7	1.887,0	1.946,3

Venendo all'andamento del rapporto debito/PIL, nello scenario programmatico si ipotizzano proventi da dismissioni ed altre entrate afferenti al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico pari a 0,3 punti di PIL all'anno per il periodo 2018-2020. Tenuto conto di tali introiti, nello scenario programmatico la discesa del rapporto debito/PIL è attesa pari a 0,3 punti quest'anno, e quindi 0,9 punti nel 2019, 1,9 nel 2020 e 1,3 nel 2021.

Con riferimento al 2019, la regola del debito non sarebbe soddisfatta in chiave prospettica, dato che il rapporto debito/PIL nel 2021 è previsto eccedere il benchmark di 3,9 punti percentuali. È tuttavia necessario sottolineare la tendenza discendente del rapporto debito/PIL, pur avendo il Governo rinunciato all'aumento della pressione fiscale previsto nello scenario tendenziale e a misure una tantum - e tutto ciò in un contesto economico non favorevole. Diversi fattori rilevanti rappresentano elementi positivi ai fini della valutazione del rispetto della regola del debito ai sensi dell'Articolo 126(3) del TFUE.

**TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>						
Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	-1,8
Saldo primario	1,4	1,4	1,8	1,3	1,7	2,1
Interessi	3,9	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,9	-1,1	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7
Variazione strutturale	-0,9	-0,2	0,2	-0,8	0,0	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,4	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	127,9	127,8	127,6	126,8	125,0	123,8
Obiettivo per la regola del debito (4)						122,9
Proventi da dismissioni	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>						
Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-1,8	-1,2	-0,7	-0,5
Saldo primario	1,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,3
Interessi	3,9	3,8	3,6	3,6	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,8	-1,2	-1,1	-0,4	-0,1	-0,2
Variazione strutturale	-0,8	-0,4	0,2	0,6	0,3	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,4	131,2	130,9	129,2	126,7	124,6
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	127,9	127,8	127,6	126,0	123,6	121,6
<b>MEMO: DEF (aprile 2018), quadro tendenziale</b>						
Indebitamento netto	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2
Saldo primario	1,5	1,5	1,9	2,7	3,4	3,7
Interessi	4,0	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,9	-1,1	-1,0	-0,4	0,1	0,1
Variazione strutturale	-0,8	-0,2	0,1	0,6	0,5	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	132,0	131,8	130,8	128,0	124,7	122,0
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,6	128,4	127,5	124,8	121,6	119,0
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1.689,7</i>	<i>1.725,0</i>	<i>1.767,6</i>	<i>1.816,1</i>	<i>1.866,7</i>	<i>1.915,6</i>
<i>PIL nominale program.co (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1.689,7</i>	<i>1.725,0</i>	<i>1.767,6</i>	<i>1.822,7</i>	<i>1.887,0</i>	<i>1.946,3</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2017 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 14 settembre 2018). Le stime tendenziali considerano per il periodo 2018-2020 proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,3 per cento del PIL annuo. Inoltre si ipotizza un aumento delle giacenze di liquidità del MEF per circa lo 0,3 per cento del PIL nel 2018 e una riduzione per oltre lo 0,1 per cento del PIL nel 2019 e negli anni successivi. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani durante il periodo di compilazione del presente documento.

(4) Livello del rapporto debito/PIL che assicurerebbe l'osservanza della regola nel 2019 sulla base della dinamica prevista al 2021 (criterio forward-looking). Per ulteriori dettagli si veda il Paragrafo III.4.

A completamento della manovra di bilancio 2019-2021, il Governo dichiara, quali collegati alla decisione di bilancio:

- Disegno di legge recante misure a favore delle start up innovative (c.d. Fondo venture capital per start up innovative);
- Disegno di legge recante misure a favore dei soggetti coinvolti dalla crisi del sistema bancario (c.d. Fondo ristoro a favore dei soggetti truffati);
- Disegno di legge recante l'introduzione del reddito di cittadinanza e la riforma dei centri per l'impiego;
- Disegno di legge recante introduzione di misure fiscali agevolate per le società che riducono le emissioni inquinanti (c.d. Ires verde);
- Disegno di legge recante misure per il dissesto e il riequilibrio finanziario degli enti locali;
- Disegno di legge recante interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo;
- Disegno di legge di delega al Governo per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del codice dei beni culturali;
- Disegno di legge delega di riordino del settore dei giochi;
- Disegno di legge recante disposizioni in materia di ordinamento sportivo e di professioni sportive;
- Disegno di legge recante disposizioni in materia di istruzione, università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca e attività sportiva scolastica e universitaria, nonché di riassetto, semplificazione e codificazione della normativa dei medesimi settori.
- Disegno di legge recante disposizioni per la modernizzazione e l'innovazione nei settori dell'agricoltura, dell'agroalimentare, del turismo e dell'ippica.
- Disegno di legge delega recante disposizioni per la riforma del Codice del Lavoro.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 68,5 miliardi di euro nel 2019, 56,5 miliardi nel 2020 e 45,5 miliardi nel 2021. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 147 miliardi di euro nel 2019, 110,5 miliardi nel 2020 e 96 miliardi nel 2021.

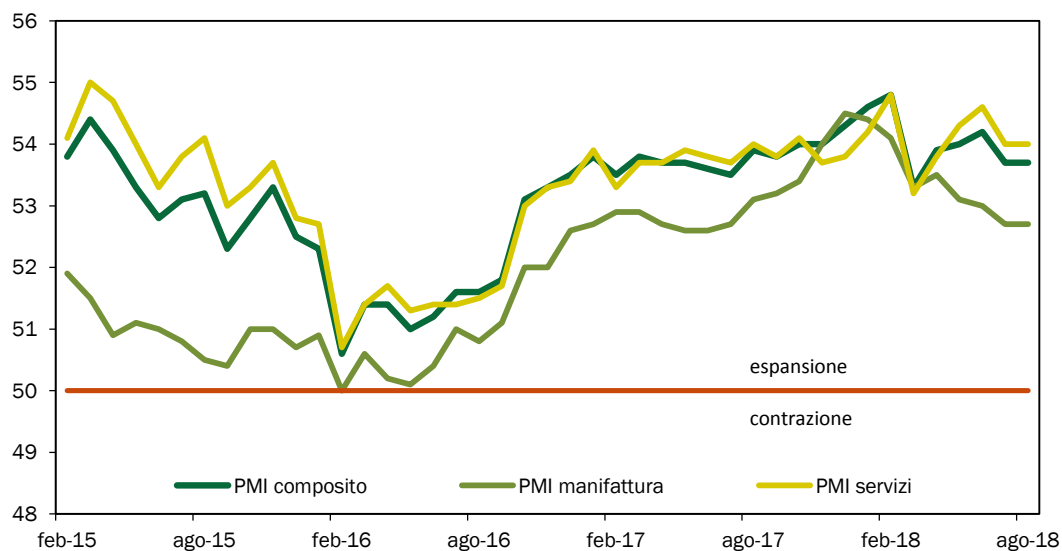
## II. QUADRO MACROECONOMICO

### II.1 LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

Nella prima metà del 2018, la ripresa dell'economia internazionale è stata meno omogenea e sincronizzata rispetto allo scorso anno e la crescita di alcune economie avanzate ha rallentato. In base alle più recenti previsioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>1</sup>, il PIL mondiale dovrebbe crescere in termini reali del 3,9 per cento sia nel 2018 che nel 2019, in moderata accelerazione rispetto al 3,7 per cento dello scorso anno. Questa dinamica sarebbe dovuta principalmente ai paesi emergenti mentre quelli avanzati, dopo una stabilizzazione del ritmo di crescita quest'anno, dovrebbero registrare una marginale decelerazione nel 2019.

La crescita del commercio mondiale, a causa dell'intensificarsi delle misure protezionistiche, è stimata dal FMI per quest'anno e il prossimo rispettivamente al 4,8 e 4,5 per cento, in decelerazione rispetto all'ottima *performance* del 2017 (5,1 per cento). In base ai dati mensili del commercio in volume del *Central Planning Bureau*, i primi sette mesi del 2018 hanno mostrato una dinamica degli scambi di merci relativamente meno brillante di quella dello stesso periodo dell'anno precedente. La crescita acquisita fino a luglio è stata del 3,6 per cento, contro il 4,0 del 2017.

FIGURA II.1: PMI GLOBALE COMPOSITO E PER SETTORI



Fonte: Thomson Reuters Datastream.

<sup>1</sup> Cfr. International Monetary Fund, 'World Economic Outlook', July 2018.

Tra i paesi avanzati, nel 2018 l'economia statunitense ha proseguito su un sentiero di sviluppo sostenuto e diffuso a tutte le componenti della domanda. La crescita del secondo trimestre è stata del 4,2 per cento annualizzato, in decisa accelerazione rispetto ai primi tre mesi dell'anno (2,2 per cento t/t annualizzato) e ha segnato la migliore *performance* dal terzo trimestre del 2014 (4,9 per cento). La fiducia dei consumatori ha continuato a crescere e si è accompagnata a una politica fiscale accomodante, a tassi di interesse ancora bassi e a un'inflazione in linea con l'obiettivo della *Federal Reserve* (2 per cento). La dinamica del mercato del lavoro è rimasta molto positiva con un tasso di disoccupazione stabile ai minimi storici (3,9 per cento) e una crescita salariale in accelerazione negli ultimi mesi.

Lo sfasamento nell'intonazione delle politiche di bilancio è stato una delle determinanti della minore dinamicità dell'Eurozona rispetto agli Stati Uniti negli ultimi trimestri. L'Area dell'Euro ha registrato, infatti, una crescita congiunturale dello 0,4 per cento nei primi due trimestri dell'anno, in decelerazione rispetto allo 0,7 per cento della seconda metà del 2017. La maggior parte degli indicatori congiunturali europei suggerisce, inoltre, che la crescita sperimenterà ritmi relativamente modesti nei prossimi mesi. Coerentemente con tale dinamica, la politica monetaria rimarrà espansiva. Sebbene la BCE preveda di terminare il *quantitative easing* entro la fine dell'anno, i primi aumenti dei tassi d'interesse di policy dovrebbero essere introdotti non prima della seconda metà del 2019. Le condizioni monetarie sono destinate comunque a restare accomodanti, grazie alla politica di reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli di Stato in scadenza. Tale decisione è coerente con un'inflazione ancora moderata, soprattutto con riferimento alla componente di fondo (1,0 per cento tendenziale in agosto, contro 2,0 per l'indice dei prezzi al consumo complessivo).

Nell'area asiatica, in base alle stime del FMI, la crescita del Giappone dovrebbe registrare quest'anno una sostanziale decelerazione all'1 per cento (dall'1,7 per cento del 2017). Il PIL, dopo un calo congiunturale dello 0,2 per cento nel primo trimestre del 2018, ha tuttavia mostrato una crescita congiunturale dello 0,5 per cento nel secondo trimestre (1,9 per cento tendenziale) superiore alle attese e sostenuta dalle componenti interne della domanda. Il rischio più significativo per le prospettive del paese è rappresentato dall'intensificarsi del protezionismo, che potrebbe gravare sulle esportazioni anche attraverso le catene del valore asiatiche. L'aumento dell'imposta sui consumi previsto nel 2019 desterebbe invece meno preoccupazioni dopo le dichiarazioni del primo ministro Abe circa l'implementazione di misure di stimolo fiscale per compensare gli effetti negativi sulla crescita di tale misura. Infine, data l'inflazione ben al di sotto del *target* del 2 per cento della *Bank of Japan*, la politica monetaria dovrebbe rimanere accomodante ancora a lungo.

Tra gli emergenti, in Cina e in India la crescita è rimasta elevata, mentre si è attenuata in Brasile. L'aumento dei tassi di interesse negli Stati Uniti nel corso del 2018 e le tensioni commerciali rappresentano i principali fattori di rischio per questi mercati. Sul fronte delle dispute commerciali, sebbene ci siano stati sviluppi positivi dei negoziati degli Stati Uniti con l'UE e alcuni progressi in ambito NAFTA con il Messico, l'incertezza rimane elevata e la possibilità di una *escalation* protezionistica, soprattutto con la Cina, è alta. Il PIL cinese ha mostrato una marginale decelerazione nel secondo trimestre di quest'anno, con una crescita



tendenziale del 6,7 per cento, in linea con le attese, ma in flessione di un decimo di punto rispetto al trimestre precedente. L'aumento degli investimenti nel settore immobiliare e dei consumi ha portato il PIL oltre l'obiettivo del 6,5 per cento fissato dal Governo centrale per il 2018. In riferimento alle stime di crescita, nelle proiezioni di luglio il FMI ha confermato la previsione di primavera: la Cina dovrebbe crescere del 6,6 per cento nel 2018 e del 6,4 per cento nel 2019, in rallentamento dal 6,9 per cento del 2017, per effetto della maggiore regolamentazione del settore finanziario e dell'indebolirsi della domanda esterna.

Per quanto riguarda le condizioni finanziarie internazionali, sebbene le principali Istituzioni confermino un quadro globale incoraggiante<sup>2</sup>, il divario tra le economie avanzate e quelle emergenti continua ad ampliarsi. I principali indici azionari statunitensi presentano quotazioni in rialzo con volatilità contenuta e premi al rischio sostanzialmente stabili. D'altra parte, gli indicatori finanziari di alcune economie emergenti mostrano primi segni di deterioramento anche a causa del rialzo dei tassi operato dalla *Federal Reserve* e dell'apprezzamento del dollaro, che incidono sulla quota di debito di ciascun paese denominata in dollari e sul relativo costo di finanziamento. A ciò si aggiungono ragioni idiosincratice, legate alle specifiche condizioni di ciascuna economia. Ad esempio, i corsi azionari cinesi hanno segnato un ribasso che dall'inizio dell'anno ha portato l'indice principale, lo *Shanghai SE Composite Index*, a perdere circa 600 punti fino alla fine di agosto (oltre il 15 per cento della capitalizzazione). Questa tendenza delle quotazioni trova spiegazione nelle aspettative di minori profitti legate ai timori del protezionismo e agli effetti delle recenti misure macroprudenziali sulla domanda interna<sup>3</sup>. Infine, alcuni paesi come la Turchia, il Venezuela e l'Argentina, per diverse ragioni, restano esposti a crescenti pressioni finanziarie che hanno già portato a un marcato deprezzamento del cambio e a forti rialzi dei tassi di interesse.

Le quotazioni in dollari delle materie prime non petrolifere sono salite fino a giugno per poi flettere durante i mesi estivi, e sono attualmente inferiori ai livelli di inizio anno. Il prezzo del petrolio Brent è gradualmente aumentato nel corso del 2018 ed ha recentemente ripreso a correre, salendo al disopra degli 80 dollari al barile. L'intenzione, annunciata lo scorso 22 giugno dai paesi OPEC di aumentare l'offerta di petrolio per stabilizzare le quotazioni non ha ancora avuto un significativo impatto sul livello dei prezzi. Infatti, nonostante i produttori avessero annunciato un aumento della produzione di circa un milione di barili al giorno, le analisi delle principali Istituzioni internazionali<sup>4</sup> suggeriscono che, date le reali capacità produttive, nel breve termine ci si debba attendere un aumento della produzione più contenuto. I prezzi del petrolio, inoltre, sono stati sostenuti a luglio da una domanda globale robusta che, a seguito delle tensioni iraniane e delle complesse situazioni in Libia e Venezuela, si è in parte riversata sugli altri paesi produttori.

---

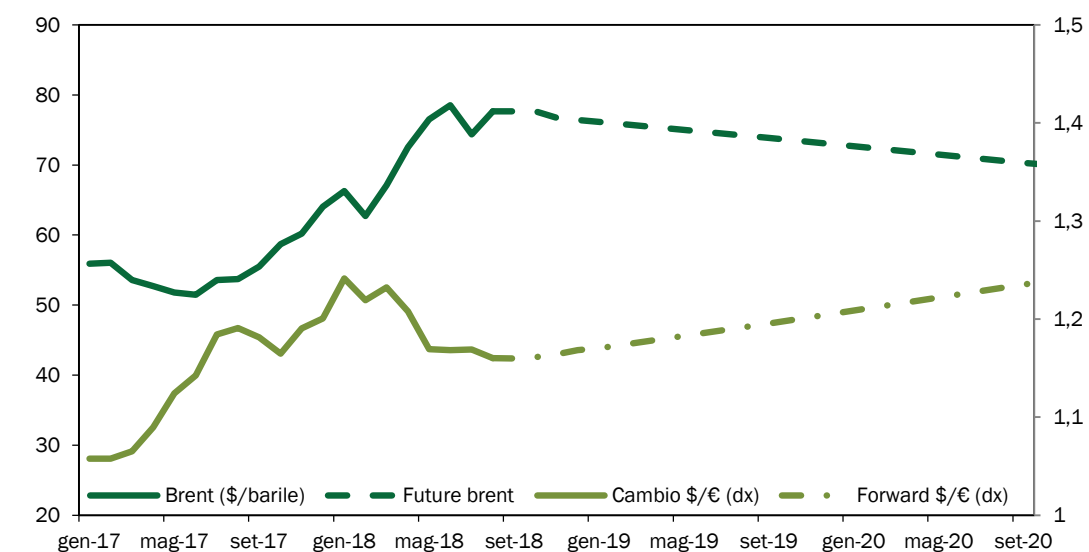
<sup>2</sup> Cfr. European Central Bank, Economic Bulletin, Issue 5/2018.

<sup>3</sup> Le autorità di politica monetaria di Pechino, stanno infatti gradualmente imponendo standard più stringenti per le concessioni di credito, così da mitigare i rischi per la stabilità finanziaria dell'economia.

<sup>4</sup> Cfr. International Monetary Fund, 'World Economic Outlook', July 2018.

Le prospettive delle quotazioni del greggio per i prossimi anni scontano l'aumento dell'offerta che, assieme ai rischi per il commercio mondiale e all'incremento della produzione di *shale gas* negli Stati Uniti, spingono lievemente al ribasso i contratti *future* sul Brent (Figura II.2). Per quanto riguarda le prospettive sul tasso di cambio dollaro/euro, la curva dei tassi a termine indica un moderato e costante apprezzamento relativo dell'euro nei prossimi anni poiché il mercato sconta una graduale diminuzione del differenziale tra i tassi d'interesse del dollaro e dell'euro.

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



Fonte: Bloomberg.

Nell'insieme, il quadro internazionale sottostante la Nota di Aggiornamento è meno favorevole rispetto a quello presentato nel DEF (Tavola II.1). In particolare, si rileva un indebolimento della domanda mondiale che determina una revisione al ribasso della crescita ipotizzata per il commercio internazionale sia nel 2018 che nel 2019 (rispettivamente di 1,0 e di 0,5 punti percentuali), cui segue una stabilizzazione nel biennio 2020-2021 su tassi analoghi a quelli prospettati in primavera. Anche le proiezioni per la dinamica del prezzo del petrolio risultano meno favorevoli, con un prezzo medio annuo, rivisto al rialzo per l'intero arco previsivo, che aumenta dai 72,6 dollari al barile nel 2018 ai 73,8 dollari al barile nel 2019, per poi flettere leggermente a 69,3 dollari nel periodo 2020-2021. Sul mercato valutario, secondo l'ipotesi tecnica<sup>5</sup>, il tasso di cambio dollaro/euro utilizzato per la previsione, pari a 1,19 nel 2018 e a 1,16 a partire dal 2019, è più debole in confronto al DEF.

<sup>5</sup> Per il tasso di cambio dollaro/euro si fa riferimento all'ipotesi tecnica della media dei dieci giorni lavorativi terminanti il 30 agosto 2018. Per il prezzo del petrolio, si fa riferimento ai futures al 30 agosto.

TAVOLA II.1: ESOGENE INTERNAZIONALI

	2018		2019		2020-2021	
	DEF 2018	Nota Agg.	DEF 2018	Nota Agg.	DEF 2018	Nota Agg.
Commercio internazionale (variazioni percentuali)	4,9	3,9	4,4	3,9	3,8	3,8
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	65,0	72,6	61,2	73,8	57,7	69,3
Cambio dollaro/euro	1,23	1,19	1,23	1,16	1,23	1,16

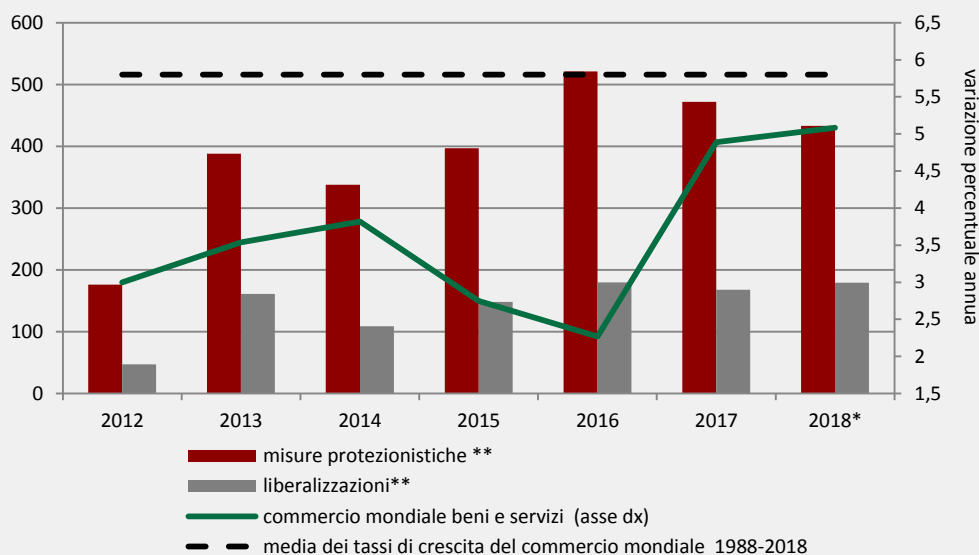
Per i prossimi anni, i rischi associati a un deterioramento ulteriore del quadro internazionale restano elevati. Le misure in tema di commercio estero annunciate e attuate dagli Stati Uniti a partire dai primi mesi dell'anno e le contromisure adottate dai partner commerciali coinvolti hanno aumentato le probabilità di una *escalation* protezionistica. Quest'ultima potrebbe spiazzare la ripresa mondiale e deprimere le prospettive di crescita di medio lungo termine sia attraverso l'impatto diretto sull'allocazione delle risorse e la produttività sia indirettamente, deteriorando il clima di fiducia delle imprese e frenando gli investimenti.

**FOCUS**

**Il commercio mondiale nella prima metà del 2018 e la 'guerra dei dazi'**

Negli ultimi anni, la liberalizzazione degli scambi commerciali a livello mondiale ha subito un rallentamento. Sulla base dei dati del *Global Trade Alert* che censisce le nuove misure tariffarie e non tariffarie dei paesi del G20, a partire dal 2012, il numero dei provvedimenti di natura protezionistica implementati è cresciuto notevolmente (Figura R.1).

FIGURA R.1: COMMERCIO MONDIALE DI BENI E SERVIZI IN VOLUME E MISURE PROTEZIONISTICHE



Note:

\* Previsioni per il commercio mondiale di beni e servizi (luglio 2018 FMI);

\*\* Numero delle nuove misure tariffarie e non tariffarie effettivamente implementate per le nazioni del G20, il dato per il 2018 è parziale.

Fonte: FMI e Global Trade Alert.

L'aumento del protezionismo ha rappresentato una delle cause del rallentamento del commercio mondiale di beni e servizi tra il 2012 e il 2016<sup>6</sup>. Nel quinquennio in esame, in base ai dati del FMI, gli scambi commerciali di beni e servizi in volume sono cresciuti di circa il 3 per cento annuo. Questo risultato è decisamente inferiore alla media degli ultimi trenta anni (5,8 per cento). L'elasticità del commercio al reddito mondiale nel periodo 2012-2016 si è dimezzata rispetto agli anni pre-crisi. Nel 2017, principalmente grazie a fattori ciclici, nonostante il numero di misure protezionistiche si sia mantenuto comunque elevato, si è registrata un'inversione di tendenza e gli scambi internazionali hanno mostrato una forte accelerazione in volume rispetto all'anno precedente (4,9 per cento, dal 2,3 per cento), trainando la ripresa dell'economia mondiale<sup>7</sup>.

Nella prima metà del 2018, la deriva protezionistica si è accentuata a causa delle nuove barriere tariffarie all'import introdotte dagli Stati Uniti che hanno innescato, come consentito dalla regolamentazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), l'introduzione di dazi compensativi da parte dei partner commerciali coinvolti. L'elenco delle nuove misure e contromisure, implementate o annunciate dall'Amministrazione Trump e dagli altri paesi coinvolti nella cosiddetta 'guerra dei dazi' è in continua revisione (Tavola R.1)<sup>8</sup>.

**TAVOLA R.1: LE PRINCIPALI MISURE TARIFFARIE IN VIGORE NEL 2018**

	23/01	23/03	01/06	06/07	23/08	24/09
<i>Dazi Implementati dagli Stati Uniti</i>	Dazi su importazioni di lavatrici al 20% e su pannelli solari al 30% per quattro anni (15% successivamente)	Dazi su acciaio al 25% e alluminio al 10%*. Sono incluse, tra le altre, oltre 1300 categorie di prodotti cinesi	Termine esenzione per paesi europei e aderenti al NAFTA (Canada e Messico)**	Dazi su 1100 prodotti cinesi ***	Nuove misure restrittive su altri 300 prodotti cinesi per un totale di per 16 miliardi di dollari	Dazi su prodotti cinesi al 10% per 200 miliardi di dollari (previsti al 25% dal gennaio 2019)
	02/04	05/06	22/06	01/07	06/07	24/09
<i>Contro dazi</i>	CINA: dazi su 128 prodotti americani (tra cui metalli e beni alimentari) per un importo pari a 2,4 miliardi di dollari †	MESSICO: dazi su beni provenienti dagli Stati Uniti per 2,8 miliardi di dollari ††	UE: dazi su prodotti dagli Stati Uniti per circa 3,3 miliardi di dollari	CANADA: dazi su diversi prodotti statunitensi per 12,6 miliardi di dollari	CINA: entrata in vigore della prima tranche di misure restrittive da 34 miliardi di dollari	CINA: dazi su prodotti americani per 60 miliardi di dollari†††

Note:

\* Sono esentati gli acquisti da Argentina, Australia, Brasile, Canada, Corea del Sud, Messico e UE. In UE i dazi sono entrati in vigore a giugno.

\*\* Le importazioni di acciaio e alluminio soggette ai dazi coprono un controvalore di circa 40 miliardi di dollari.

\*\*\* Di cui immediatamente su 800 prodotti, a fronte di 34 miliardi di dollari di acquisti americani.

† Contestualmente Pechino prepara una lista di prodotti americani, per un ammontare di circa 50 miliardi di dollari di import cinese, su cui applicare dazi, contemporaneamente all'entrata in vigore di quelli programmati dagli Stati Uniti.

†† La somma è pari all'ammontare di acciaio e alluminio esportato negli Stati Uniti.

††† La seconda tranche, inizialmente prevista per un valore di 16 miliardi di dollari, è stata ampliata in risposta alle nuove misure annunciate dal Presidente Trump il 17 settembre ed entrate in vigore il 24 settembre.

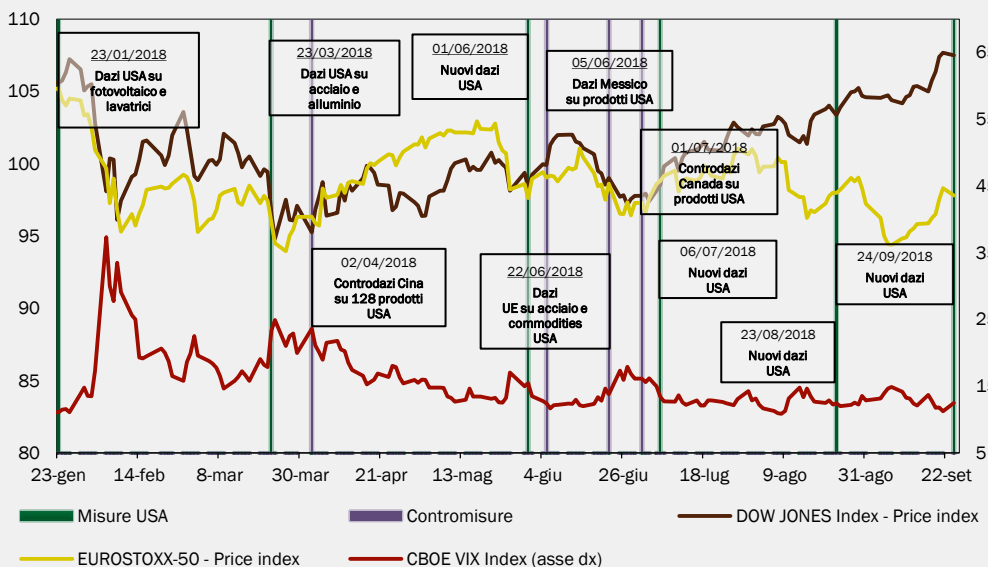
<sup>6</sup> Cfr International Monetary Fund, 'World Economic Outlook' July 2018.

<sup>7</sup> Si veda in proposito World Trade Organization, 'World Trade Statistical Review 2018'.

<sup>8</sup> Tra le misure solo annunciate per alcune delle quali la data di applicazione è già stabilita la principale è un'indagine sulle importazioni di autoveicoli, per un valore superiore a 200 miliardi di dollari iniziata dall'amministrazione Trump il 23 maggio al fine di estendere i dazi anche al settore automobilistico.

Come mostra la Figura R.2, la reazione dei principali indici azionari ai provvedimenti protezionistici si è attenuata nel tempo. Mentre le misure di gennaio e di marzo hanno avuto una chiara ripercussione sia sui corsi azionari USA sia su quelli europei gli indici hanno mostrato una minore reattività alle misure implementate successivamente.

**FIGURA R.2: LE RECENTI MISURE TARIFFARIE E GLI INDICATORI FINANZIARI (Indici, 2 gennaio 2017 = 100)**



Nota: Si fa riferimento alle misure effettivamente implementate e alle date di entrata in vigore.  
Fonte: Elaborazioni su dati Bloomberg e Thomson Reuters Datastream.

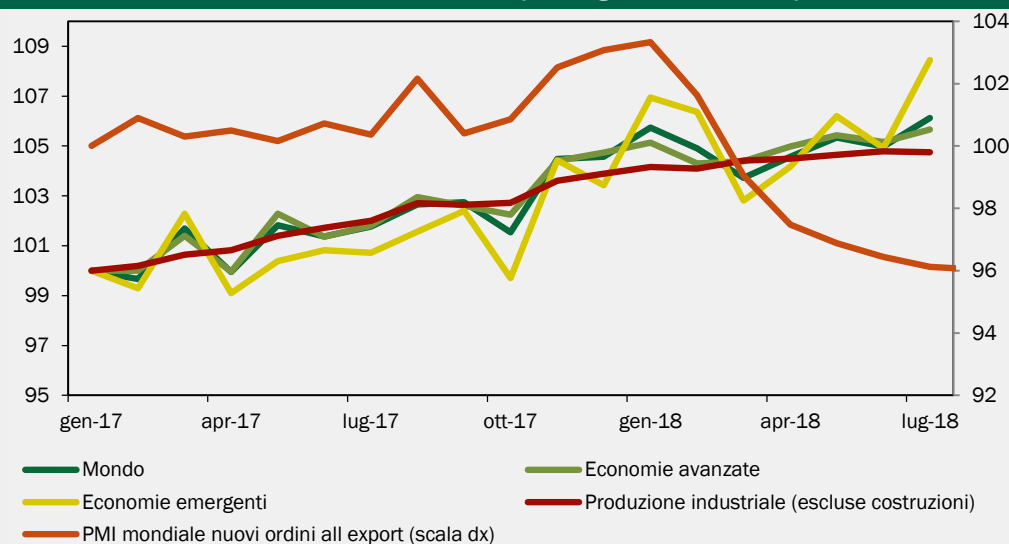
La politica protezionistica americana e la conseguente “guerra dei dazi” che ne è scaturita potrebbero avere già influenzato l’andamento del commercio internazionale nella prima metà dell’anno. Il Central Planning Bureau (CPB) olandese, il quale calcola il commercio mondiale su base mensile, stima che la crescita dei volumi di commercio di beni sia passata da un picco storico in gennaio 2018 (1,1 per cento congiunturale), ad una contrazione del -0,3 per cento congiunturale a giugno. A luglio si è registrato un recupero dell’1,1 per cento che potrebbe però essere dovuto a fattori temporanei vista l’elevata volatilità e le revisioni che caratterizzano la serie storica di questi dati.

Inoltre, il PMI mondiale relativo ai nuovi ordinativi all’export del settore manifatturiero, indice anticipatore del commercio mondiale, a partire da gennaio 2018 ha mostrato una serie consecutiva di flessioni fino a luglio e si è stabilizzato ad agosto (ultimo dato disponibile). Questa tendenza suggerisce che difficilmente la dinamica del commercio mondiale accelererà nella seconda parte dell’anno. (Figura R.3).

Sebbene gli effetti sui dati disponibili delle misure protezionistiche siano ancora limitati, una diffusione più ampia delle tensioni commerciali rappresenta uno dei maggiori rischi al ribasso per l’economia mondiale. In particolare, le nazioni con legami commerciali più stretti con Cina e Stati Uniti sarebbero quelle maggiormente colpite e la partecipazione alle catene globali del valore potrebbe amplificare gli effetti negativi. L’impatto di un aumento generalizzato delle tariffe si trasmetterebbe attraverso vari canali: i prezzi all’import più elevati amplierebbero i costi di produzione e i prezzi al consumo, riducendo il potere di acquisto delle famiglie soprattutto nel caso di un basso grado di sostituibilità tra beni nazionali ed esteri. Questo effetto verrebbe traslato su consumi, investimenti e occupazione. Si accentuerebbe così l’incertezza, peggiorando il clima di fiducia di famiglie e imprese e determinando un rinvio delle decisioni di consumo durevole e investimento.

Infine, la maggiore volatilità dei mercati finanziari, ostacolando la crescita della produttività, abbasserebbe il potenziale di crescita dell'economia.

**FIGURA R.3: COMMERCIO MONDIALE DI BENI, PRODUZIONE INDUSTRIALE E PMI MONDIALE NUOVI ORDINI ALL'EXPORT DEL SETTORE MANIFATTURIERO (Indici: gennaio 2017 = 100)**



Fonte: CPB e Thomson Reuters Datastream

L'acuirsi delle tensioni commerciali potrebbe in parte influire sui premi a rischio dei titoli azionari, innescando ribilanciamenti di portafoglio, maggiore volatilità nel mercato dei cambi e riducendo l'afflusso di capitali nei mercati emergenti. L'evoluzione del quadro internazionale risente anche di altri fattori di rischio globale, come la volatilità delle quotazioni del petrolio e l'incertezza relativa alla *Brexit*. Per quest'ultima, non sembra essersi verificato alcun progresso sulle questioni più spinose e si paventa un rinvio a fine anno del Consiglio Europeo che dovrebbe approvare la bozza finale dell'accordo di recesso.

Per contro, tra i fattori potenzialmente in grado di innescare condizioni globali più favorevoli di quanto atteso, vi sono il protrarsi del ciclo globale positivo degli investimenti e del manifatturiero ed eventuali *spillover* positivi dovuti alla politica fiscale espansiva degli Stati Uniti.

## II.2 L'ECONOMIA ITALIANA, RECENTI ANDAMENTI

Nella prima metà del 2018 l'economia italiana ha rallentato rispetto ai trimestri precedenti, facendo registrare tassi di crescita inferiori a quanto previsto nel DEF di aprile. Nel primo trimestre 2018 il PIL è aumentato dello 0,3 per cento t/t per poi decelerare allo 0,2 per cento t/t nel 2T del 2018.

Il rallentamento della crescita nella prima metà dell'anno è ascrivibile principalmente al venir meno del contributo positivo del settore estero, che aveva invece supportato la ripresa nel 2017. Il calo congiunturale delle esportazioni di beni e servizi è stato particolarmente pronunciato nei primi tre mesi dell'anno (-2,2 per cento t/t) ed è stato seguito da un'ulteriore contrazione, seppur di lieve entità, nel 2T del 2018 (-0,2 per cento t/t). La riduzione appare solo in parte

spiegata dal rallentamento del commercio mondiale e dall'apprezzamento dell'euro avvenuto ad inizio anno. Hanno probabilmente inciso l'incertezza generata dalla politica commerciale intrapresa dal governo statunitense e volta all'inasprimento delle tariffe gravanti sugli scambi sia con i partner asiatici, in primis la Cina, sia con i paesi europei. La composizione merceologica e la distribuzione geografica delle esportazioni italiane possono inoltre aver inciso negativamente nella recente fase ciclica.

Nella prima metà dell'anno, pertanto, la crescita del PIL è stata sostenuta principalmente dalla domanda interna e dalle scorte. La dinamica dei consumi delle famiglie nel primo semestre è risultata anche migliore di quella registrata nella seconda metà del 2017, grazie alla tenuta del mercato del lavoro e all'inflazione ancora bassa. Il contesto favorevole per le decisioni di consumo è emerso anche dalle indagini sul clima di fiducia delle famiglie<sup>9</sup>, il cui indice, specialmente quello relativo alla componente personale, si è mantenuto dall'inizio dell'anno ai massimi storici. Sul piano congiunturale, tuttavia, la crescita dei consumi ha manifestato una maggiore volatilità rispetto al periodo precedente registrando una marcata accelerazione nel 1T del 2018 e un sensibile rallentamento, superiore alle attese, nei tre mesi successivi. Di riflesso, il tasso di risparmio, che nei primi tre mesi dell'anno si è ridotto (al 7,6 per cento dall'8,1 dei due trimestri precedenti) dovrebbe invece aver recuperato nei mesi primaverili, quando il reddito disponibile ha tra l'altro beneficiato dell'entrata in vigore di molti rinnovi contrattuali, in particolare quelli per diversi comparti del settore pubblico. All'interno dei consumi, hanno continuato a crescere la spesa per beni durevoli, semidurevoli e servizi.

Gli investimenti hanno mostrato una sensibile ripresa nei mesi primaverili, dopo il calo inatteso del 1T del 2018. In particolare, nel secondo trimestre quelli in impianti e in macchinari sono tornati in prossimità dei recenti massimi, recuperando la contrazione d'inizio anno. Gli investimenti in mezzi di trasporto continuano a crescere a tassi elevati. Rimane ancora debole la crescita degli investimenti in costruzioni, il cui rallentamento congiunturale dall'inizio dell'anno, soprattutto nel primo trimestre è stato probabilmente legato a condizioni climatiche particolarmente avverse. Nonostante il moderato trend di crescita delle compravendite immobiliari, i prezzi si sono mantenuti sostanzialmente stabili. La domanda interna ha continuato a beneficiare del miglioramento dell'offerta di credito<sup>10</sup>, soprattutto sul fronte dei prestiti alle famiglie, che in luglio sono cresciuti quasi del 3 per cento, mentre quelli alle società non finanziarie sono aumentati dell'1,2 per cento. Nel complesso, a luglio i prestiti al settore privato, corretti per tener conto delle cartolarizzazioni, sono cresciuti del 2,6 per cento su base annua (2,5 per cento in giugno).

Si confermano in miglioramento le condizioni sul mercato del lavoro. Le unità di lavoro standard aumentano nel 2T del 2018 dello 0,4 per cento t/t, dopo il rallentamento del 1T del 2018, e si concentrano principalmente nell'industria in senso stretto e tra i dipendenti. Anche l'offerta di lavoro misurata dall'indagine delle forze di lavoro ha mostrato un rafforzamento nel 2T dell'anno sia su base

---

<sup>9</sup> Fonte: Istat.

<sup>10</sup> Cfr. Banca d'Italia, Banche e moneta: serie nazionali, luglio 2018, 11 settembre 2018.

congiunturale che tendenziale. Nonostante le ultime informazioni relative al mese di luglio indichino un lieve calo congiunturale, la crescita su base annua continua ad essere robusta e superiore all'1 per cento. Il tasso di disoccupazione si è ridotto di 0,4 punti percentuali rispetto a giugno, arrivando al 10,4 per cento, anche per effetto della diminuzione della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione giovanile, nonostante il progressivo calo, resta su livelli elevati (30,8 per cento). Importanti segnali di miglioramento sono offerti dalla diminuzione dei disoccupati, il cui numero torna sui livelli del 2012; inoltre, si conferma in calo il tasso di inattività che risulta vicino al minimo storico. Per quanto riguarda la tipologia di occupazione, nel corso dell'anno è proseguito l'aumento dei dipendenti a termine mentre ha ripreso vigore l'occupazione indipendente.

Tenuto conto del rallentamento dell'attività economica e della contestuale tenuta del mercato del lavoro, la crescita della produttività (misurata sulle unità di lavoro) è risultata nella media dei primi sei mesi dell'anno solo lievemente positiva con andamenti differenti tra settori. Sul costo del lavoro ha inciso nella prima metà del 2018 l'entrata in vigore di numerosi rinnovi contrattuali: alla fine di giugno risultano in vigore 54 contratti che interessano circa il 90 per cento dei dipendenti<sup>11</sup>. Tra questi, gli incrementi contrattuali maggiori hanno riguardato la Pubblica Amministrazione e si sono concentrati nel 2T del 2018. L'accelerazione della crescita salariale, accompagnata da una debole dinamica della produttività, ha prodotto un'accelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), specie nel 2T del 2018 (al 2,2 per cento rispetto al trimestre precedente dal -0,2 per cento del 1T del 2018).

Dal lato della domanda, dopo il modesto incremento del deflatore del PIL nel primo trimestre dell'anno, l'inflazione interna nei mesi primaverili è stata sospinta dai rinnovi contrattuali del pubblico impiego portando la media della crescita tendenziale dei primi sei mesi dell'anno poco al di sopra dell'1 per cento. Considerando i prezzi al consumo, la prima parte dell'anno è stata caratterizzata da un basso tasso di crescita dell'inflazione, inferiore tanto alle attese quanto a quello della media dell'Area dell'Euro. Tuttavia, nei mesi estivi si è verificata un'accelerazione dell'inflazione al consumo, con il risultato di agosto che ha segnato una crescita all'1,6 per cento a/a dall'1,5 per cento a/a di luglio, legata principalmente alla componente energetica e dei beni alimentari. La natura di tali rialzi fa sì che l'inflazione di fondo rimanga debole e si collochi ancora sotto l'1 per cento. L'inflazione armonizzata in agosto è aumentata all'1,6 per cento, al di sotto della media europea (2,0 per cento).

Nella seconda metà del 2018 l'attività economica dovrebbe continuare ad espandersi a ritmi più modesti. Una valutazione anche qualitativa delle informazioni al momento disponibili porta infatti a bilanciare i segnali congiunturali positivi provenienti da alcuni indicatori, quali ad esempio i consumi e la produzione di energia elettrica, con quelli della fiducia delle imprese e della produzione industriale, attualmente in flessione. In prospettiva, anche il marcato miglioramento della qualità del credito, avvenuto grazie a importanti operazioni di dismissione o cartolarizzazione delle sofferenze da parte degli istituti bancari, dovrebbe contribuire a favorire l'offerta di credito e a sostenere la domanda

<sup>11</sup> Istat, Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali, luglio 2018.



interna. L'allargamento dello spread sui titoli di stato e sulle obbligazioni emesse da società e banche italiane potrebbe tuttavia frenare il miglioramento delle condizioni finanziarie.

Nel dettaglio, l'indebolimento degli indicatori anticipatori interessa in particolare il settore industriale. Secondo l'ultima rilevazione Istat, il clima di fiducia delle imprese manifatturiere si è ridotto in agosto a 104,8 da 106,7 del mese precedente, per il peggioramento dei giudizi sugli ordini e delle attese sulla produzione; nello stesso periodo l'indice PMI del settore manifatturiero si è indebolito, superando di poco la soglia di espansione, per effetto sia di una minore produzione che di una flessione dei nuovi ordini. Questi ultimi risultano penalizzati soprattutto dalla componente domestica, mentre quelli dall'estero continuano ad aumentare, ma a un ritmo più debole rispetto ai mesi precedenti.

Il calo della produzione industriale di luglio (-1,8 per cento m/m) è risultato oltre le attese e ha interessato tutti i settori, compreso quello dei beni strumentali (-2,2 per cento m/m) che rimangono l'unica componente con una crescita tendenziale positiva (1,1 per cento a/a). Su tale risultato potrebbero aver pesato le incertezze relative agli investimenti delle imprese, legate alle misure di politica commerciale annunciate dagli Stati Uniti negli ultimi mesi, di cui potrebbe aver risentito anche la Germania (-1,8 per cento m/m di produzione industriale nello stesso mese). Il peso dell'industria tedesca nelle catene del valore globali ha sicuramente prodotto un impatto sull'industria italiana, anche in considerazione degli stretti rapporti economici. Sul mese di luglio pesa inoltre la maggiore volatilità dei risultati dei mesi estivi, connessa a fattori di stagionalità e soggetta a maggiori revisioni.

Per il settore delle costruzioni le informazioni più recenti prefigurano un proseguimento della fase espansiva sebbene a ritmi ancora contenuti. In base ai dati più recenti, la produzione mostra un andamento discontinuo nei mesi estivi, tornando a ridursi in luglio (-0,6 per cento m/m) dopo l'aumento di giugno (1,7 per cento m/m). La dinamica su base tendenziale si conferma in ogni caso positiva con un aumento su base annua che in termini corretti per i giorni lavorati è pari al 2,6 per cento a/a. In prospettiva, la tenuta del settore delle costruzioni resta legata al quadro favorevole di quello bancario e al miglioramento delle condizioni di accesso al credito per famiglie e imprese.

Con riferimento ai servizi, il clima di fiducia risulta indebolito ma resta su livelli elevati. All'interno del comparto, inoltre, migliora la fiducia dei servizi turistici e dell'informazione e comunicazione. L'indice PMI scende, ma resta ben oltre la soglia di espansione (a 52,6) e l'indagine evidenzia un aumento dell'occupazione. Anche dal lato dei consumatori, l'indice del clima di fiducia scende dopo il rialzo degli ultimi mesi e il clima personale, più correlato con i consumi, continua a migliorare.

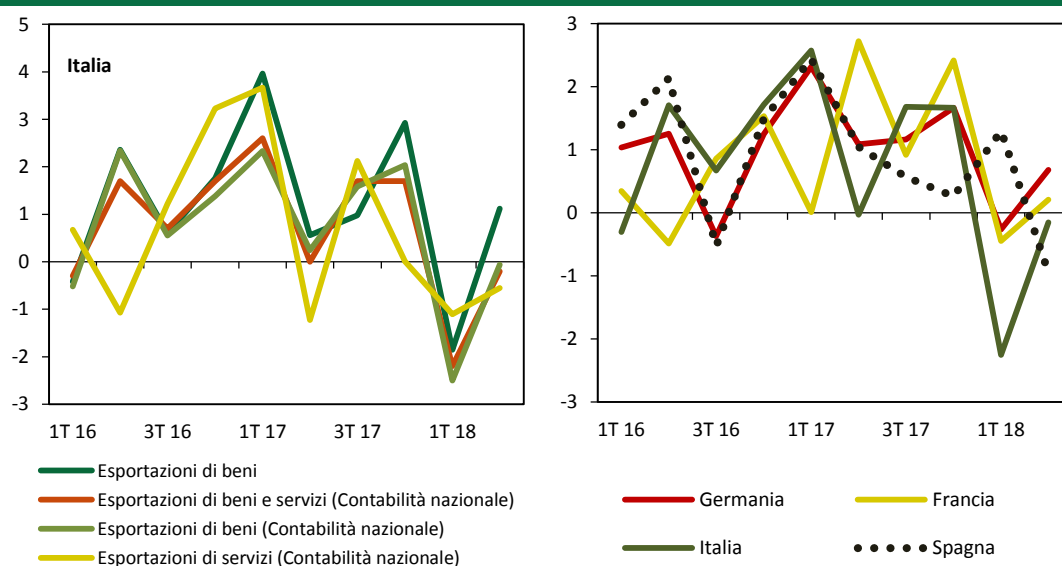
Come risultato di tali andamenti, il PIL reale è atteso crescere a ritmi analoghi a quelli del 2T in entrambi i trimestri, supportato principalmente dai servizi. La crescita media del 2018 risulterebbe complessivamente pari all'1,2 per cento in termini grezzi (1,1 per cento nella media dei dati trimestrali aggiustati per i giorni lavorati).

## Il commercio estero

Le esportazioni di beni e servizi nel 2017 hanno fornito un forte impulso all'attività economica dell'Italia, crescendo del 5,7 per cento in termini reali secondo i conti annuali, in forte accelerazione in confronto al 2,1 per cento del 2016. Nel primo semestre del 2018, tuttavia, l'export di beni e servizi è sceso dell'1,5 per cento rispetto al semestre precedente, in decelerazione rispetto al 2,5 per cento sperimentato nella seconda parte del 2017, sebbene la crescita tendenziale sia rimasta positiva (1,0 per cento). Tale flessione è prevalentemente ascrivibile alla dinamica negativa del settore dei beni (-1,5 per cento dal 2,7 per cento), mentre le esportazioni di servizi, sebbene in riduzione, hanno mostrato una maggiore tenuta (-1,4 per cento dall'1,5 per cento del secondo semestre del 2017).

Il rallentamento delle esportazioni dell'Italia si inserisce nel quadro più ampio che coinvolge le principali economie dell'Area dell'Euro, seppur con intensità differenti. Tuttavia, confrontando i quattro maggiori paesi dell'Eurozona (Italia, Francia, Spagna e Germania), secondo i dati di contabilità nazionale, nel primo semestre dell'anno si evidenzia una riduzione su base congiunturale delle esportazioni di beni e servizi più ampia per l'Italia rispetto agli altri partner. Le esportazioni della Francia, della Germania e della Spagna sono cresciute circa dell'1 per cento, con una decelerazione più accentuata per i primi due paesi, le cui esportazioni nella seconda metà del 2017 erano cresciute rispettivamente del 3,5 per cento e del 2,6 per cento; più contenuto il rallentamento delle esportazioni spagnole, di soli tre decimi di punto percentuale rispetto all'incremento dell'1,2 per cento del semestre precedente. In termini tendenziali, la performance delle esportazioni rimane positiva per tutti i paesi, ma in misura più contenuta rispetto a quanto rilevato in chiusura del 2017.

**FIGURA II.3: TASSI DI CRESCITA DELLE ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI E DI BENI DELL'ITALIA E DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI** (figura sx, dati di contabilità nazionale e doganali, variazioni percentuali t/t, dati in valore; figura dx, dati di contabilità nazionale, variazioni percentuali t/t, dati in valore)



Fonte: ISTAT.

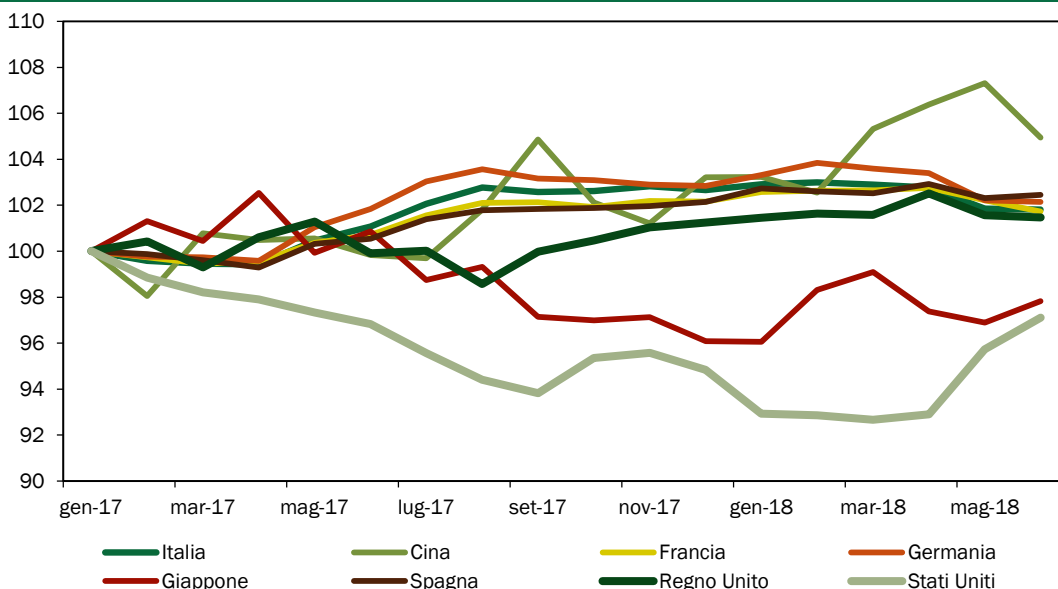
Fonte: Eurostat.

Anche dai dati di commercio estero di beni emerge, a partire dall’inizio dell’anno, un deciso rallentamento delle esportazioni italiane. Oltre che da fattori esterni, quali l’indebolimento della domanda mondiale e la perdita di competitività di prezzo nei confronti di Stati Uniti e Cina (Figura II.4), il calo dell’export potrebbe essere stato anche causato da una ricomposizione in termini settoriali e/o di mercati di sbocco, legata alle recenti misure protezionistiche imposte dagli Stati Uniti.

L’Italia è relativamente poco esposta alle misure protezionistiche sinora attuate dato il peso limitato dei settori coinvolti nell’export del Paese. Nelle produzioni di acciaio e alluminio, direttamente colpite dai dazi imposti verso l’UE, le esportazioni verso gli Stati Uniti sono state pari a circa il 2,8 per cento dell’export italiano totale di questi beni. Di difficile quantificazione sono invece l’impatto indiretto attraverso la diversione dei flussi esportativi asiatici dal mercato USA a quello europeo e gli effetti sulle ‘catene del valore’. Ad esempio, la Germania è il primo esportatore europeo di prodotti in metallo verso gli Stati Uniti e attrae circa un quinto delle esportazioni italiane di acciaio e alluminio.

L’impatto sull’export italiano sarebbe assai più negativo qualora gli USA includessero il settore automobilistico tra i prodotti europei da sottoporre a dazi. Le esportazioni italiane di autoveicoli verso gli Stati Uniti, nel 2017, rappresentavano, infatti, circa il 20 per cento dell’export totale del settore. Inoltre, i produttori italiani di componenti auto esportano in Germania e in altri paesi europei, che a loro volta costruiscono autovetture per il mercato americano.

**FIGURA II.4: INDICI DI COMPETITIVITÀ DI PREZZO (indici gennaio 2017=100, calcolato sui prezzi dei prodotti manufatti)**

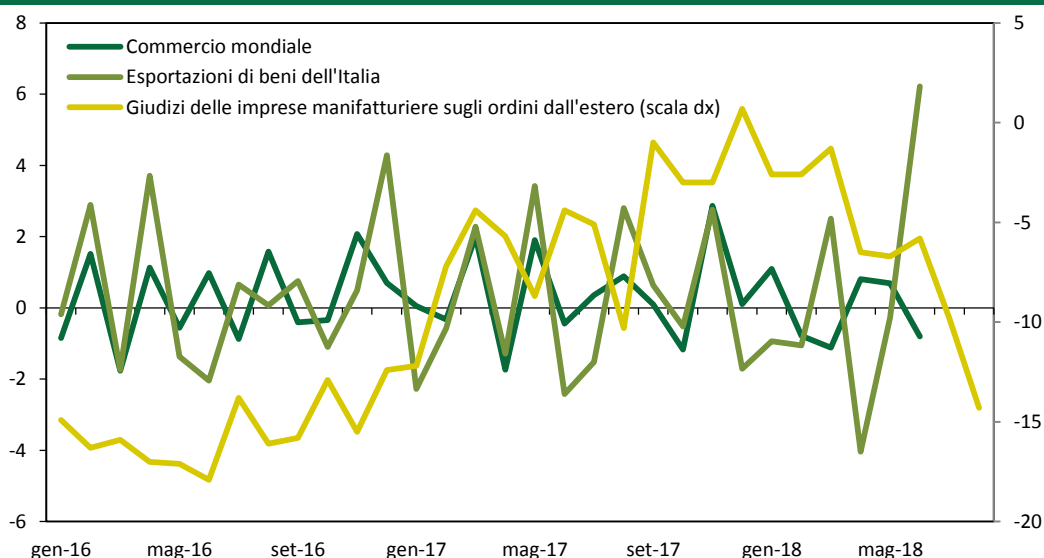


Fonte: elaborazioni su dati Banca d’Italia.

Guardando all’andamento dei volumi scambiati, nei mesi più recenti l’export italiano appare in ripresa rispetto al punto di minimo della crescita su base mensile raggiunto in aprile. A luglio, la crescita tendenziale delle esportazioni in valore sfiora infatti il 7 per cento e tocca il 4 per cento in volume. Inoltre, i

risultati del mese di agosto per il commercio extra UE segnalano un aumento tendenziale per le esportazioni (4,5 per cento a/a), esteso a tutti i settori e particolarmente robusto in relazione ai flussi verso gli Stati Uniti (13 per cento a/a). Secondo le inchieste più recenti, si osserva tuttavia un peggioramento dei giudizi delle imprese manifatturiere sugli ordini dall'estero, che segnala un possibile rallentamento delle esportazioni nella seconda parte dell'anno.

**FIGURA II.5: COMMERCIO MONDIALE ED ESPORTAZIONI DELL'ITALIA (variazioni percentuali m/m, dati in volume e destagionalizzati; indici base 2015=100)**



Fonte: CPB, ISTAT.

Per quanto attiene la composizione della crescita dell'export in valore (3,7 per cento la variazione tendenziale nei primi sei mesi del 2018), la decelerazione appare più marcata per gli scambi con i paesi extra-UE (all'1,1 per cento dal 9,4 per cento) rispetto a quelli europei (al 4,3 per cento dal 6,9 per cento), in particolare verso gli Stati Uniti e la Cina (rispettivamente al 4 per cento dal 10 per cento e al -0,7 per cento da circa il 29 per cento). Rimane invece soddisfacente, anche se inferiore all'anno scorso, la crescita verso l'Area dell'Euro (4,6 per cento in termini nominali da circa il 7 per cento), in particolare verso la Francia e la Germania (5,2 per cento e 4,6 per cento rispettivamente). Si riduce ad un mero 0,4 per cento anche la crescita dell'export verso il Regno Unito (dal 2,5 per cento). L'India, pur pesando ancora in misura limitata sull'export italiano, risulta il mercato più dinamico per i nostri prodotti nella prima metà dell'anno (15,3 per cento in valore).

Nel complesso dell'anno, le esportazioni forniranno un contributo alla crescita fortemente ridimensionato rispetto al 2017. Nonostante il commercio mondiale risenta del rafforzamento delle misure protezionistiche, i diversi accordi stipulati dall'Unione Europea potrebbero attenuarne gli effetti<sup>12</sup>. Il

<sup>12</sup> Nel corso del 2017 e del 2018, l'Unione Europea ha portato avanti negoziazioni per stipulare nuovi accordi di libero scambio o per rinnovare quelli già esistenti con diversi paesi. In particolare, nel continente americano, si sono svolte trattative con il Canada che hanno condotto al Comprehensive Economic and Trade

consolidamento di tali canali di interscambio, sia nel continente americano che in quello asiatico, riguarda aree in cui le esportazioni italiane sono risultate più dinamiche già nel 2017, prefigurando il mantenimento di tali risultati. Altri elementi positivi provengono dalla bassa sensibilità delle esportazioni italiane al tasso di cambio tra euro e dollaro, legata sia alla maggiore qualità dei beni esportati che alla ricomposizione settoriale e geografica dei mercati di sbocco verificatasi negli ultimi anni.

### II.3 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

#### Scenario tendenziale

La Nota di Aggiornamento del DEF presenta due scenari macroeconomici. Il primo è definito “tendenziale” e il secondo “programmatico”. Entrambi gli scenari si basano su identiche ipotesi relative alle esogene internazionali e sui medesimi dati congiunturali e di contabilità nazionale<sup>13</sup>. Dal 2019 in poi, i due scenari divergono per via dell’impatto delle misure di politica economica e di bilancio che saranno presentate nel Disegno di Legge di bilancio 2019 e che sono, per definizione, incluse nello scenario programmatico della presente Nota di Aggiornamento.

Lo scenario tendenziale si basa sulla legislazione vigente e tiene conto degli effetti sull’economia degli aumenti di imposte indirette previsti a inizio 2019, 2020 e 2021.

Dall’aggiornamento delle variabili esogene alla previsione emerge un peggioramento del contesto macroeconomico di riferimento che induce ad apportare una revisione al ribasso delle stime elaborate nel DEF di aprile per l’intero arco previsivo. In particolare si rileva un rallentamento del commercio mondiale, una variazione sfavorevole delle prospettive del prezzo del petrolio (al rialzo), un apprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale e si osserva, soprattutto negli ultimi mesi, una maggiore volatilità dei rendimenti dei titoli di Stato. Alla luce di tali cambiamenti, le stime di crescita del PIL reale sono riviste all’1,2 per cento nel 2018, allo 0,9 per cento nel 2019 e all’1,1 nel biennio 2020-2021.

La revisione maggiore si concentra nel 2019, anno in cui risulta particolarmente accentuato il rallentamento previsto per il commercio mondiale e l’aumento del prezzo del petrolio (cfr. riquadro “La revisione delle stime di crescita per il 2018 e gli anni seguenti”).

---

Agreement (CETA); con il Messico è stato rinnovato ed esteso l’accordo del 2000 e con il Mercosur si è pervenuti ad un accordo di associazione commerciale. In Asia, l’UE e il Giappone hanno sottoscritto un accordo di partenariato economico; con l’India sono in corso di definizione le conclusioni degli incontri svoltisi nel 2017; si trovano a diversi stadi le trattative per accordi di libero scambio e d’investimento con diversi paesi aderenti all’ASEAN. Per maggiori dettagli sullo stato dei negoziati multilaterali dell’Unione Europea, si vedano i seguenti link: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#\\_partly-in-place](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_partly-in-place); [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf).

<sup>13</sup> Per i dati trimestrali si fa riferimento alle serie storiche disponibili fino al secondo trimestre del 2018 e pubblicate dall’ISTAT lo scorso 31 agosto. I dati annuali si riferiscono alle serie pubblicate dall’ISTAT il 21 settembre, riviste per gli anni 2016 e 2017. L’ISTAT pubblicherà il profilo trimestrale coerente con i nuovi dati annuali il 3 ottobre.

Nel medio periodo la domanda interna continuerebbe comunque a sostenere la crescita. L'incremento dei consumi delle famiglie, atteso in rallentamento nell'anno in corso, risente sensibilmente dell'impatto derivante dall'attivazione delle clausole di salvaguardia IVA a partire dal 2019. La dinamica del reddito disponibile reale, dopo essersi rafforzata nel corso del 2018, si indebolirebbe negli anni seguenti per effetto della perdita del potere d'acquisto legato all'inasprimento della pressione fiscale sulle cessioni di beni e servizi. Il tasso di risparmio si ridurrebbe lievemente nel 2019 rispetto all'anno precedente per poi stabilizzarsi negli anni successivi a un livello poco al di sotto all'8 per cento. Il contributo dei redditi, che ha sospinto il reddito nominale disponibile nel 2018, dovrebbe rallentare nel triennio successivo. In senso opposto, gli altri redditi dovrebbero rafforzarsi in seguito all'espansione degli utili. Nel 2018 la crescita del reddito disponibile sospinta più dai salari che dall'occupazione risulta meno favorevole alla crescita della spesa delle famiglie poiché i consumi sono generalmente più reattivi alle variazioni del mercato del lavoro. Negli anni successivi, la tenuta del mercato del lavoro controbilancerebbe solo in parte l'effetto negativo della perdita di potere d'acquisto dovuta al rialzo dell'IVA.

Riguardo agli investimenti, la dinamica di quelli in macchinari si affievolirebbe nel medio termine a causa della decelerazione della domanda estera ed interna e del venir meno delle politiche di incentivazione agli investimenti (super e iper-ammortamenti). L'espansione degli investimenti in costruzioni proseguirebbe a ritmi moderati. Essi sono tornati a crescere solo nel 2016 e sono rimasti deboli nonostante le migliori condizioni di offerta per la concessione di mutui per l'acquisto di abitazioni. Gli sfavorevoli andamenti demografici continuano a pesare sulle prospettive del settore.

Le esportazioni, dopo il marcato rallentamento del 2018, dovrebbero tornare a crescere in misura più sostenuta.

In un contesto di rallentamento del ciclo economico, il mercato del lavoro sarebbe più debole e il tasso di disoccupazione si collocherebbe a fine periodo al 9,5 per cento, in riduzione di un punto percentuale rispetto al 2018.

## II. QUADRO MACROECONOMICO

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

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>					
Commercio internazionale	5,0	3,9	3,9	3,8	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	54,2	72,6	73,8	70,7	67,9
Cambio dollaro/euro	1,130	1,185	1,159	1,159	1,159
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>					
<b>PIL</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
Importazioni	5,2	1,7	2,6	2,9	3,5
Consumi finali nazionali	1,1	0,9	0,7	0,7	0,9
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,1	0,7	0,8	1,1
Spesa della PA	-0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
Investimenti	4,3	4,4	2,2	1,5	1,6
- macchinari, attrezzature e vari	2,3	3,1	2,2	2,0	2,2
- mezzi di trasporto	37,5	25,1	5,9	1,5	1,4
- costruzioni	1,6	1,4	1,2	1,1	1,0
Esportazioni	5,7	0,4	2,7	3,4	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag.in % PIL</i>	2,8	2,8	2,7	2,9	3,0
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)</b>					
Esportazioni nette	0,3	-0,3	0,1	0,2	0,1
Scorte	-0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,6	1,4	0,9	0,8	1,0
<b>PREZZI</b>					
Deflatore importazioni	3,5	2,0	1,9	1,7	1,7
Deflatore esportazioni	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6
Deflatore PIL	0,5	1,3	1,8	1,7	1,5
PIL nominale	2,1	2,5	2,7	2,8	2,6
<i>Deflatore consumi</i>	1,1	1,3	2,2	2,0	1,5
<i>p.m.inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.% (**)</i>	0,9	0,9	1,4	1,4	1,3
<b>LAVORO</b>					
Redditi da lavoro dipendente (intera economia)	2,3	2,9	2,1	2,1	2,1
Costo lavoro per unità di lavoro dipendente	0,2	1,7	1,2	1,2	1,3
Produttività (misurata su PIL)	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4
CLUP (misurato su PIL)	-0,4	1,2	0,9	0,8	0,9
Occupazione (ULA)	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8
Dipendenti (ULA)	2,1	1,2	0,9	0,9	0,9
Occupati di contabilità nazionale	1,2	0,9	0,7	0,7	0,8
Occupati FL	1,2	1,2	0,8	0,7	0,8
Ore lavorate	1,1	1,0	0,7	0,7	0,8
Ore lavorate per occupato	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tasso di disoccupazione	11,2	10,6	10,1	9,9	9,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,0	59,0	59,5	60,0	60,6
<i>p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.724.954	1.767.575	1.816.145	1.866.668	1.915.582

(\*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(\*\*) Fonte Istat.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 21 settembre 2018. Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni disponibili al 30 agosto 2018.

**La revisione delle stime di crescita per il 2018 e gli anni seguenti<sup>14</sup>**

In analogia con i precedenti documenti, in questo riquadro viene presentata un'analisi dei principali fattori sottostanti la revisione delle previsioni macroeconomiche per il 2018 rispetto al DEF 2018; successivamente si illustra l'impatto delle nuove esogene sulla crescita per l'intero arco previsivo.

In primo luogo, la Nota di Aggiornamento considera nuove informazioni sull'andamento dell'economia italiana nell'anno in corso rispetto al documento di aprile con riferimento sia ai dati trimestrali di contabilità nazionale, disponibili ora per i primi due trimestri dell'anno, sia alle nuove prospettive del quadro internazionale. Inoltre le consuete revisioni dell'ISTAT sui dati annuali hanno comportato una revisione verso l'alto del PIL nominale per gli anni 2015-2017, che risulta significativa soprattutto nel 2016. Anche le modifiche intervenute sulle componenti della domanda nel 2017, seppur di entità inferiore a quelle che hanno interessato l'anno precedente, potrebbero avere un impatto sul trascinamento del 2018.

I fattori sottostanti la revisione della previsione macroeconomica per il 2018 sono pertanto illustrati nella Tavola R.2.

Le prime due colonne rappresentano: a) l'impatto della revisione dei dati del 2017 (delta effetto trascinamento); b) l'effetto degli errori di previsione che hanno interessato i primi due trimestri del 2018 poiché le stime del DEF si basavano sui dati di contabilità trimestrale disponibili fino al 4T del 2017. Congiuntamente, questi due fattori porterebbero a una revisione verso il basso delle previsioni di crescita del PIL di 0,2 decimi di punto rispetto al DEF, che incide negativamente con portata differenziata sulle singole componenti: il tasso di crescita delle esportazioni risulta sensibilmente rivisto al ribasso per effetto del rallentamento del commercio mondiale e delle incertezze generate dalle tensioni protezionistiche. Di conseguenza sono riviste al ribasso, ma in misura inferiore, anche le importazioni. Tra le componenti della domanda interna, nella prima metà del 2018 gli investimenti sono cresciuti più di quanto atteso; in contrapposizione, l'effetto trascinamento dal 2017 al momento è inferiore a quanto considerato nel DEF.

Per tale componente, così come per le altre, occorre tuttavia attendere la pubblicazione della serie dei conti trimestrali coerente con i nuovi conti nazionali annuali, per una valutazione complessiva più accurata. Nel dettaglio degli investimenti, quelli in mezzi di trasporto sono risultati ancora molto dinamici. La dinamica dei consumi è stata invece meno favorevole del previsto. La crescita del deflatore del PIL ha avuto un andamento altalenante con una notevole accelerazione nel 2T del 2018, dopo il dato del 1T del 2018 inferiore alle attese.

La revisione della previsione è fortemente influenzata dalle prospettive al ribasso del quadro internazionale. La **colonna c** ("delta scenario internazionale") mostra l'impatto di tali mutamenti stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro. Nella simulazione rappresentata nella colonna c, gli effetti del rallentamento della domanda mondiale sono stimati a partire dal 3T del 2018 poiché i dati di contabilità nazionale colgono già il peggioramento del rallentamento del commercio mondiale<sup>15</sup>.

L'effetto congiunto dei tre fattori (**colonna d**) giustifica una revisione al ribasso delle previsioni di crescita del PIL per il 2018 pari a circa tre decimi di punto.

La **colonna g** mostra la differenza tra la previsione attuale e quella di aprile (**colonna = NADEF-DEF**). I valori riportati nella tabella sono relativi ai dati corretti per i giorni lavorativi. Nel 2018 vi sono tre giorni lavorativi in più quindi la previsione annuale basata sui dati grezzi è dell'1,2 per cento (circa 0,1 per cento in più rispetto alla stima basata sui dati trimestrali corretti per i giorni lavorativi).

<sup>14</sup> In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali (corretti per i giorni lavorativi) rilasciati dall'Istat lo scorso 31 agosto. Le serie trimestrali coerenti con i dati annuali di contabilità nazionale resi noti il 22 settembre saranno pubblicate il 3 ottobre.

<sup>15</sup> Nella Tavola R2 invece l'impatto è stimato a valere sull'intero anno 2018 e la simulazione parte dal 4T del 2017 anche per il commercio mondiale.



**TAVOLA R2: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)**

	2018							
	Fattori motivanti della revisione delle stime di crescita del 2018 (differenze dei tassi di crescita)				Previsione		Delta previsione e altri fattori	
	Delta effetto trascina-mento sul 2017	Errore previsione (acquisito I sem 2018 al netto trascina-mento)	Delta scenario internazionale (*)	Delta complessivo	NADEF 2018	DEF 2018	NADEF - DEF	Altri fattori
a	b	c	d=(a+b+c)	e	f	g=e-f	h=g-d	
PIL	0,0	-0,2	-0,1	-0,3	1,1	1,5	-0,3	0,0
Importazioni di beni e servizi	-0,7	-2,7	0,2	-3,2	1,8	5,4	-3,6	-0,4
Spesa per consumi delle famiglie	-0,1	-0,2	-0,1	-0,4	1,1	1,4	-0,3	0,1
Investimenti fissi lordi	-0,4	0,4	-0,2	-0,1	4,4	4,1	0,3	0,4
Esportazioni di beni e servizi	-0,5	-4,4	-0,2	-5,0	0,4	5,2	-4,7	0,3
Deflatore PIL	0,0	-0,2	0,0	-0,1	1,3	1,3	0,0	0,0
Deflatore consumi	0,1	-0,1	0,5	0,5	1,3	1,1	0,2	-0,3
Occupazione (ULA)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(\*) Nel delta scenario internazionale gli effetti del rallentamento della domanda mondiale sono stimati a partire dal 3T18 poiché i dati di contabilità nazionale già ne colgono in parte l'impatto.

Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La **colonna h** (c.d. altri fattori)<sup>16</sup> mostra la differenza tra la revisione effettivamente apportata alle previsioni (**colonna g** = NADEF-DEF) e quella suggerita dall'analisi dei dati. La stima di crescita del PIL risulta sostanzialmente in linea con il Consensus<sup>17</sup>.

La Tavola R.3 mostra l'impatto sulla crescita del PIL tra il 2018 e il 2021 delle revisioni delle variabili esogene internazionali rispetto alle ipotesi dello scorso marzo. La dinamica del commercio mondiale nella prima metà del 2018 è rallentata rispetto a quanto prospettato nel DEF per effetto delle misure protezionistiche annunciate ed in parte messe in atto dagli Stati Uniti.<sup>18</sup> Tali annunci, anche se coinvolgono solo in minima parte il mercato europeo, hanno prodotto effetti di rallentamento sulle esportazioni italiane nel primo semestre dell'anno in corso. Ci si attende, dunque, una minore crescita del commercio internazionale nel 2018 e, in misura inferiore, nel 2019. Solo nel biennio 2020-21 si prefigura una ripresa degli scambi internazionali a ritmi maggiori di quelli prospettati a marzo. Gli effetti sul PIL sono di una minore crescita di 2 decimi di punto nel 2018 e nel 2019, in gran parte compensata dagli effetti positivi derivanti dal maggiore aumento della domanda internazionale nel 2020 e 2021.

Dopo il rialzo delle quotazioni del greggio iniziato a fine 2017 e inizio 2018, il prezzo del petrolio si è stabilizzato in media poco sopra i 70 dollari al barile risentendo ancora dell'eccesso di offerta. Come già rilevato in primavera, i contratti *futures* indicano solo un marginale aumento del prezzo del petrolio tra il 2018 e il 2019 per poi scendere fino a 66 dollari al barile. La nuova ipotesi del prezzo del petrolio avrebbe, nell'intero periodo, un effetto negativo sulla crescita del PIL già a partire dall'anno in corso.

<sup>16</sup> La definizione 'altri fattori' è generica poiché include ulteriori informazioni che riguardano anche indicazioni sul grado di fiducia degli operatori economici non tutti necessariamente quantificabili tramite relazioni econometriche.

<sup>17</sup> L'edizione di settembre di Consensus Economics riporta una previsione media per la crescita del PIL reale dell'Italia pari a 1,2 per cento nel 2018 e 1,1 per cento nel 2019.

<sup>18</sup> Si ricorda che per le simulazioni si utilizza la domanda internazionale pesata per l'Italia.

Con riferimento ai tassi di cambio, le aspettative di rialzo dei tassi d'interesse sui titoli di stato americani e il differente timing di abbandono delle politiche espansive non convenzionali da parte della FED rispetto alla BCE, hanno comportato un apprezzamento del dollaro. Tuttavia, nella prima metà del 2018 si è assistito ad un apprezzamento dell'euro rispetto alle altre principali valute e, in particolare, nei confronti di alcune valute il cui valore esterno si è deprezzato in misura consistente (per es., le valute di Turchia e Brasile). È importante sottolineare come l'impatto macroeconomico di un mutato profilo del tasso di cambio venga definito con riferimento agli scostamenti del tasso di cambio nominale effettivo, calcolato come media ponderata dei tassi di cambio bilaterali rispetto all'euro dei principali partner commerciali dell'Italia. Per la proiezione delle valute è stata adottata l'usuale ipotesi tecnica di mantenere invariato, nell'intero arco previsivo, il livello del cambio fissandolo pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 30 agosto. Il maggiore apprezzamento del tasso di cambio effettivo avrebbe un effetto negativo sulla crescita stimato in -0,1 punti percentuali nel 2018, -0,4 punti nel 2019 e -0,1 punti percentuali nel 2020.

L'impatto dell'apprezzamento potrebbe, tuttavia, risultare più contenuto se, oltre a considerare i tassi di cambio nominali, si valutassero anche le variazioni nelle misure di competitività di prezzo e quindi i tassi di cambio reale. Infatti, è ragionevole ipotizzare che a una forte svalutazione di una valuta possano far seguito pressioni inflazionistiche che riducono o annullano l'effetto di competitività determinato dal solo valore esterno nominale della valuta. Per tale ragione si è valutato l'impatto sulla crescita italiana ascrivibile alla variazione intervenuta nei prezzi dei manufatti esteri espressi in valuta locale, la cui dinamica risulta maggiore rispetto a quella ipotizzata nel DEF per il 2018 ed, in misura inferiore, il 2019.<sup>19</sup> L'effetto combinato della variazione del tasso di cambio nominale effettivo e dei prezzi dei manufatti esteri concorre ad innalzare il tasso di crescita del PIL di un decimo di punto nel 2018 e nel 2020.

Rispetto al DEF la curva dei rendimenti sui titoli di stato italiani risulta più alta e secondo le stime del modello econometrico porterebbe ad un peggioramento delle condizioni del credito. L'effetto negativo sulla crescita sarebbe di lieve entità nel 2019 per diventare più consistente nel 2020 e 2021.

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

	2018	2019	2020	2021
1. Domanda mondiale pesata per l'Italia	-0,2	-0,2	0,1	0,2
2. Ipotesi Tasso di cambio nominale effettivo	-0,1	-0,4	-0,1	0,0
3. Ipotesi prezzi dei manufatti esteri in valuta locale	0,2	0,4	0,2	0,0
4. Ipotesi prezzo del petrolio	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
5. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	-0,1	-0,3	-0,3
Totale (*)	-0,3	-0,5	-0,2	-0,1

(\*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

<sup>19</sup> L'andamento dei prezzi dei manufatti nei diversi Paesi è desunto da stime di Oxford Economics. La media ponderata di questi prezzi coglie le relazioni di interscambio con l'Italia e i pesi per ciascun Paese riflettono elaborazioni effettuate presso il MEF.

**Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene**

Le ipotesi adottate riguardo l'evoluzione del commercio mondiale, i tassi di cambio, le quotazioni petrolifere e le condizioni dei mercati finanziari delineano lo scenario internazionale di riferimento e concorrono in modo rilevante a determinare il quadro macroeconomico per l'economia italiana, notoriamente aperta agli scambi con l'estero. Il profilo di queste variabili esogene sottostante al quadro tendenziale riflette metodi di proiezione di norma impiegati presso i principali centri di previsione nazionale ed internazionale. Poiché l'andamento prospettato per queste variabili è caratterizzato da incertezza, appare opportuno offrire una valutazione di alcuni degli elementi di rischio insiti nel quadro tendenziale. Sono stati quindi condotti esercizi di simulazione con il modello econometrico ITEM per valutare il possibile impatto sul tasso di crescita dell'economia italiana derivante da un profilo delle principali variabili esogene internazionali diverso da quello prefigurato nel quadro tendenziale. L'analisi dei rischi individua, in particolare, quattro scenari alternativi riguardo alle ipotesi sottostanti al quadro macroeconomico di riferimento ciascuno dei quali si focalizza su uno specifico elemento di rischio (positivo e negativo) per l'economia nazionale.

Le prime tre simulazioni si riferiscono a variabili esogene del quadro internazionale: rispettivamente la domanda mondiale, il tasso di cambio nominale effettivo per l'Italia e il prezzo del petrolio.

Il consolidarsi delle misure protezionistiche nel corso del 2018, già all'interno del quadro macroeconomico tendenziale, fa prefigurare una crescita della domanda mondiale pesata per l'Italia del 4,3 per cento nell'anno in corso, più contenuta rispetto sia a quella del 2017 sia a quanto indicato nell'ultimo DEF per il medesimo anno. In tale quadro la crescita si affievolisce nel 2019 (4 per cento), per portarsi poco sopra il 4 per cento nei due anni successivi (rispettivamente, 4,3 e 4,1 per cento). Il rischio di un maggiore inasprimento delle tensioni protezionistiche induce a considerare uno scenario ulteriormente sfavorevole in cui il tasso di crescita della domanda mondiale pesata per l'Italia sia inferiore in ogni anno di un punto percentuale rispetto al profilo delineato nello scenario di riferimento.

Per quanto riguarda l'andamento dei tassi di cambio, nel quadro tendenziale si adotta l'ipotesi tecnica per cui i livelli dei tassi di cambio sono mantenuti costanti nell'orizzonte di previsione;<sup>20</sup> nello scenario alternativo si utilizzano invece i tassi di cambio bilaterali a termine alle diverse scadenze contrattuali fino al 2021 (*forward exchange rates*). Questo approccio dà luogo a un apprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale maggiore nel 2019 rispetto a quanto prefigurato nello scenario di base (dell'1,8 e dello 0,7 per cento, rispettivamente).<sup>21</sup> Alla fine del triennio 2019 – 2021 vi sarebbe un apprezzamento dell'euro (inteso come variazione del tasso di cambio nominale effettivo) rispetto al 2018 del 2,7 per cento, maggiore del corrispondente lieve apprezzamento previsto nello scenario tendenziale (0,7 per cento).

Il terzo scenario di rischio riguarda le quotazioni del petrolio. Il profilo previsto nel quadro tendenziale si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio e prospetta un lieve aumento del prezzo del petrolio nel 2019 (73,8 dollari al barile), a cui fa seguito una sua graduale

<sup>20</sup> Si considera la media delle quotazioni giornaliere più recenti, quelle registrate negli ultimi dieci giorni lavorativi.

<sup>21</sup> In questo scenario alternativo, per i Paesi emergenti il cui tasso di cambio con l'euro è atteso deprezzarsi a tassi di variazione percentuale superiori alle due cifre (ad es., la lira turca), si sono considerati i tassi *forward* fino al dicembre 2019, mentre per i due anni successivi si è adottata l'ipotesi tecnica di invarianza del loro livello. Il motivo di tale accorgimento è che il tasso di cambio effettivo nominale, sia pur in modo imperfetto rispetto al tasso di cambio reale, offre indicazioni sulla competitività internazionale dell'economia italiana; d'altro canto il forte deprezzamento di queste valute verosimilmente si traduce in maggiore inflazione nei rispettivi Paesi. Sarebbe quindi poco informativo cogliere *per intero* il solo forte deprezzamento nominale del cambio di questi Paesi senza tener conto della contestuale perdita di competitività legata ai maggiori prezzi in valuta locale delle loro esportazioni.

riduzione fino a raggiungere i 67,9 dollari nel 2021. Nello scenario alternativo si ipotizzano livelli del prezzo del greggio in ogni anno superiori del 20 per cento rispetto ai livelli del quadro tendenziale (nel 2019, ad esempio, si ipotizza una quotazione del petrolio di quasi 89 dollari al barile).

Infine, con riferimento alle condizioni finanziarie dell'economia viene considerato uno scenario più favorevole rispetto a quanto prefigurato nel quadro tendenziale. In particolare, si ipotizza uno scenario di maggior fiducia da parte dei risparmiatori e degli operatori finanziari in cui il tasso di rendimento dei BTP a dieci anni sarebbe inferiore in ciascun anno di 100 punti base rispetto ai livelli corrispondenti del quadro di riferimento. In questo scenario, dunque, vi sarebbero livelli più contenuti non solo dello spread BTP-Bund ma anche, in parte, dei tassi di interesse applicati dalle banche.

I risultati dell'analisi di sensibilità del quadro macroeconomico tendenziale ai diversi elementi di rischio sono riportati nella tavola seguente. La minore crescita della domanda mondiale indebolirebbe la dinamica delle esportazioni italiane e porterebbe ad una minore crescita del prodotto nel triennio 2018-2020. Nel 2021 il livello del PIL risulterebbe inferiore di circa 0,7 punti percentuali rispetto al corrispondente livello del quadro tendenziale. Anche l'apprezzamento dell'euro (in particolare del tasso di cambio nominale effettivo per l'economia italiana) e l'aumento del prezzo del petrolio costituiscono elementi di possibile freno alla crescita dei prossimi anni. Sul fronte delle condizioni finanziarie, l'ipotesi di scenario più favorevole associata a minori premi per il rischio richiesti dagli investitori si tradurrebbe in effetti favorevoli sul PIL nonché sui consumi e gli investimenti. La corrispondente maggiore crescita sarebbe tale che, nel 2021, il PIL risulterebbe più elevato di oltre lo 0,8 per cento rispetto al livello dello scenario tendenziale.

Si è visto quindi che tre degli scenari ipotizzati hanno origine da canali internazionali e concorrono a indebolire il profilo di crescita dell'economia italiana tramite una domanda estera meno vivace o una dinamica meno favorevole del tasso di cambio e del prezzo del greggio. Il miglioramento delle condizioni finanziarie, al contrario, arrecherebbe benefici che si trasmetterebbero in primo luogo alla domanda interna.

**EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita )**

	2019	2020	2021
1. Commercio mondiale	-0,2	-0,3	-0,2
2. Tasso di cambio nominale effettivo	-0,2	-0,3	-0,1
3. Prezzo del Petrolio	-0,2	-0,3	-0,1
4. Ipotesi migliori condizioni finanziarie	0,2	0,3	0,3

**Scenario programmatico**

Il quadro macroeconomico programmatico incorpora gli effetti sull'economia delle misure che il Governo intende presentare al Parlamento con il disegno di legge di bilancio 2019.

Il PIL è previsto in crescita dell'1,5 per cento nel 2019, dell'1,6 per cento nel 2020 e dell'1,4 per cento nel 2021. La domanda interna sarà stimolata attraverso molteplici misure.

In primo luogo, gli aumenti delle imposte indirette previste dalle clausole di salvaguardia verranno completamente sterilizzati nel 2019 e parzialmente nel 2020 e 2021.

Saranno introdotte importanti misure volte alla riduzione della povertà e al sostegno dell'occupazione giovanile: il reddito di cittadinanza, all'interno della

quale è prevista anche la riforma e il potenziamento dei Centri per l'Impiego, e l'introduzione di nuove modalità di pensionamento anticipato.

Sarà avviata la prima fase dell'introduzione della 'flat tax', che prevede l'innalzamento delle soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani. La riduzione della pressione fiscale proseguirà anche per effetto del taglio dell'imposta sugli utili d'impresa per le aziende che reinvestono i profitti e assumono lavoratori aggiuntivi.

Il rilancio dell'attività economica sarà, inoltre, stimolato da maggiori investimenti pubblici e da un miglioramento dei processi decisionali nella PA, oltre che dall'introduzione di modifiche al Codice degli appalti e dalla standardizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato. In questo contesto il Governo intende anche avviare un programma di manutenzione straordinaria della rete viaria e di collegamento italiana.

Il Governo provvederà inoltre allo stanziamento di risorse per il ristoro dei risparmiatori danneggiati dalle crisi bancarie emerse nel corso degli ultimi anni.

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

La tavola seguente mostra l'impatto sul PIL delle misure della manovra raggruppate per tipologia di intervento. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,6 punti percentuali nel 2019, di 0,5 punti percentuali nel 2020 e di 0,3 punti nel 2021.

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

	2019	2020	2021
Rimodulazione imposte indirette	0,2	0,2	-0,2
Misure espansive per la crescita e l'innovazione	0,7	0,4	0,5
Politiche invariate	0,1	0,0	0,0
Coperture finanziarie	-0,4	-0,1	0,0
<b>Totale</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>

**TAVOLA II.4: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (var. perc. salvo ove non diversamente indicato)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>					
Commercio internazionale	5,0	3,9	3,9	3,8	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	54,2	72,6	73,8	70,7	67,9
Cambio dollaro/euro	1,130	1,185	1,159	1,159	1,159
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>					
PIL	1,6	1,2	1,5	1,6	1,4
Importazioni	5,2	1,7	3,0	3,8	4,0
Consumi finali nazionali	1,1	0,9	1,2	1,2	1,0
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,1	1,3	1,3	1,2
Spesa della PA	-0,1	0,4	1,1	0,8	0,5
Investimenti	4,3	4,4	3,7	3,2	2,8
- macchinari, attrezzature e vari	2,3	3,1	4,0	4,1	3,7
- mezzi di trasporto	37,5	25,1	6,5	2,3	2,1
- costruzioni	1,6	1,4	2,8	2,6	2,0
Esportazioni	5,7	0,4	2,6	3,4	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag.in % PIL</i>	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)</b>					
Esportazioni nette	0,3	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Scorte	-0,3	0,1	-0,1	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,6	1,4	1,6	1,6	1,4
<b>PREZZI</b>					
Deflatore importazioni	3,5	2,0	1,8	1,7	1,7
Deflatore esportazioni	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6
Deflatore PIL	0,5	1,3	1,6	1,9	1,7
PIL nominale	2,1	2,5	3,1	3,5	3,1
Deflatore consumi	1,1	1,3	1,4	2,2	1,7
<i>p.m. Inflazione programmata</i>	1,2	1,0	1,2		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.% (**)</i>	0,9	0,9	1,4	1,4	1,3
<b>LAVORO</b>					
Redditi da lavoro dipendente (intera economia)	2,3	2,9	2,7	2,9	2,8
costo lavoro per unità di lavoro dipendente	0,2	1,7	1,5	1,5	1,5
produttività (mis.su PIL)	0,6	0,5	0,6	0,4	0,3
CLUP (misurato su PIL)	-0,4	1,2	0,9	1,1	1,2
occupazione (ULA)	0,9	0,7	0,9	1,2	1,1
dipendenti (ULA)	2,1	1,2	1,2	1,4	1,2
Occupati di contabilità nazionale	1,2	0,9	1,0	1,2	1,1
Occupati FL	1,2	1,2	1,1	1,3	1,1
Ore lavorate	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1
Ore lavorate per occupato	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Tasso di disoccupazione	11,2	10,6	9,8	9,1	8,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,0	59,0	59,7	60,6	61,4
<i>p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.724.954	1.767.575	1.822.695	1.886.983	1.946.306

(\*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti

(\*\*) Fonte: ISTAT

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

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2018.

Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 30 agosto 2018.

---

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

#### III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Le stime di consuntivo diffuse dall'ISTAT<sup>1</sup> rivedono l'indebitamento netto del 2017 dal 2,3 dello scorso aprile al 2,4 per cento. Rispetto al 2016 si registra un miglioramento di 1 decimo di punto percentuale. L'avanzo primario è stato rivisto per il 2016 e 2017 all'1,4 per cento dall'1,5 per cento di aprile, mentre la spesa primaria scende dal 46,3 del 2014 al 44,9 per cento del 2017. La spesa per interessi cala dal 3,9 per cento del PIL del 2016 al 3,8 per cento dell'anno scorso. Dal lato delle entrate, la pressione fiscale si riduce al 42,2 per cento, mentre al netto delle misure degli 80 euro è stimata al 41,6 per cento.

In riferimento al debito pubblico, la revisione al rialzo del PIL nominale per gli anni 2016 e 2017 operata dall'ISTAT migliora sensibilmente il rapporto debito/PIL del biennio. Tale rapporto, dopo aver toccato un massimo di 131,8 per cento nel 2014, è sceso al 131,6 per cento nel 2015, al 131,4 per cento nel 2016 e al 131,2 per cento nel 2017, un livello inferiore a quello stimato ad aprile (131,8 per cento).

Le previsioni di finanza pubblica aggiornate a legislazione vigente per gli anni 2018-2021 scontano il peggioramento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle attese formulate nel DEF 2018, oltre ai risultati dell'attività di monitoraggio.

Per il 2018, la stima a legislazione vigente colloca l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche all'1,8 per cento del PIL, con un peggioramento di 0,2 punti percentuali rispetto alla previsione del DEF 2018. Per gli anni successivi, l'indebitamento netto si conferma in progressiva riduzione, sebbene di più lieve intensità rispetto a quello previsto ad aprile. L'avanzo primario in rapporto al PIL è previsto salire all'1,8 per cento del PIL nel 2018 (1,9 per cento previsto nel DEF 2018). Nel 2019 salirà al 2,4, al 3,0 per cento nel 2020 e al 3,3 per cento nel 2021 scontando, rispetto alle stime del DEF, una crescita lievemente più contenuta delle entrate fiscali e una diminuzione meno marcata della spesa. Lo scenario tendenziale conferma che, dopo un quinquennio di riduzioni consecutive, la spesa per interessi della PA dal 2019 tornerà a crescere in termini nominali a causa di una graduale ripresa dei tassi di interesse che porterebbe l'incidenza sul PIL al 3,6 per cento in ciascuno degli anni 2018 e 2019 e al 3,7 e 3,8 per cento in ciascuno degli anni successivi.

Le entrate tributarie sono attese crescere dello 0,6 per cento nel 2018 e in media del 3,2 all'anno nel triennio 2019-2021, sostenute prevalentemente dall'andamento delle imposte indirette, che aumenteranno dell'1,9 per cento nel

---

<sup>1</sup> ISTAT, Conti Economici Nazionali, 21 settembre 2018.

2018 e del 4,6 per cento in media nel triennio successivo. Tale previsione sconta, soprattutto, l'aumento delle aliquote IVA dal 2019 e degli olii minerali dal 2020<sup>2</sup>, ed è sostenuta anche dagli effetti dell'estensione di alcuni meccanismi di recupero dell'evasione basati sulla fatturazione elettronica e il conseguente ampliamento della base imponibile IVA. L'intensità della crescita delle imposte dirette risulta essere più moderata. Dopo un calo previsto dello 0,2 per cento per l'anno in corso, le stime collocano la crescita media nel periodo 2019-2021 a circa l'1,8 per cento. Le imposte in conto capitale sono attese in calo per gli anni 2018 e 2019, con una ripresa nel biennio successivo sul livello dell'1,1 per cento.

Per i contributi sociali sono stimati incrementi che raggiungeranno il 4,1 per cento nel 2018 con un progressivo rallentamento della crescita negli anni successivi. In rapporto al PIL, i contributi sociali toccheranno il 13,3 per cento nel 2018 e nel 2019, per scendere al 13,2 per cento e al 13,1 per cento nei due anni successivi. Le stime tengono conto dell'andamento dei redditi da lavoro dipendente, del venir meno degli effetti legati alle misure di esonero contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato<sup>3</sup>, delle agevolazioni per i neoassunti introdotte dalla Legge di Bilancio 2018 nonché delle entrate provenienti dalla rottamazione delle cartelle.

La pressione fiscale a legislazione vigente nel 2018 è prevista ridursi al 41,9 per cento del PIL, più bassa di tre decimi di punto percentuale rispetto all'anno precedente. Considerando l'intero periodo, crescerà di circa due decimi di punto, attestandosi al 42,1 per cento nel 2021. Al netto delle misure riguardanti l'erogazione del beneficio degli 80 euro, la pressione fiscale è prevista salire dal 41,3 per cento del 2018 al 41,6 per cento nel 2021.

Le proiezioni della spesa pubblica stimano una crescita della spesa primaria dell'1,1 per cento per l'anno in corso e di circa l'1,4 per cento in media nel periodo 2019-2021. L'incidenza della spesa primaria sul PIL è attesa in calo, passando dal 44,3 per cento del 2018 al 42,7 per cento nel 2021.

La spesa corrente primaria si attesterà al 41,2 per cento del PIL nel 2018 per poi ridursi al 39,7 per cento a fine periodo, un livello superiore rispetto a quanto previsto nel DEF 2018. La componente più dinamica è quella delle prestazioni sociali in denaro, che cresceranno del 2,5 per cento nel 2018, con una analoga crescita media annua nel periodo 2019-2021. In rapporto al PIL, la spesa per prestazioni sociali in denaro conferma un profilo lievemente decrescente, scendendo dal 19,8 per cento nel 2018 al 19,7 per cento per ciascuno degli anni successivi.

I redditi da lavoro dipendente della PA cresceranno su base nominale di circa il 3,5 per cento nel 2018 per effetto dei rinnovi contrattuali comprensivi della quota di arretrati, rimarranno stabili nel 2019 e si ridurranno dello 0,4 per cento in media nel biennio 2020-2021. L'incidenza sul PIL risulta pertanto in calo, dal 9,6 del 2018 all'8,8 per cento del PIL nel 2021, in linea con le previsioni del DEF.

I consumi intermedi sono anch'essi attesi scendere in rapporto al PIL, dall'8,1 per cento del 2018 al 7,7 per cento del 2021.

<sup>2</sup> Il maggior gettito derivante dall'attivazione delle clausole a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalla Legge di Bilancio 2018 è di circa 12,5 miliardi nel 2019 e di 6,7 miliardi aggiuntivi nel 2020.

<sup>3</sup> Leggi di Stabilità del 2015 e del 2016



### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Gli investimenti fissi lordi sono attesi scendere del 2,2 per cento nel 2018, mentre nel biennio successivo è prevista una sostenuta ripresa dell'attività d'investimento, con una crescita del 5,4 e del 7,5 per cento. Nel 2021 la crescita rallenterebbe al 4,0 per cento. In termini di PIL, gli investimenti si collocherebbero attorno all'1,9 per cento negli anni 2018 e 2019 e al 2,0 per cento nel biennio successivo. Le stime tengono conto delle specifiche misure di supporto disposte dalle ultime due Leggi di Bilancio e dell'ipotesi di ripresa della capacità di spesa in conto capitale degli Enti locali.

**TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>SPESE</b>					
Redditi da lavoro dipendente	164.231	170.060	170.157	169.579	168.959
Consumi intermedi	140.213	143.355	144.388	146.140	147.936
Prestazioni sociali	341.408	349.780	357.800	367.870	376.820
di cui: Pensioni	263.661	269.230	274.720	283.390	291.780
Altre prestazioni sociali	77.747	80.550	83.080	84.480	85.040
Altre spese correnti	62.485	64.773	67.227	67.025	67.723
Totale spese correnti al netto interessi	708.337	727.968	739.572	750.614	761.438
Interessi passivi	65.515	64.477	66.011	69.284	72.917
Totale spese correnti	773.852	792.445	805.583	819.898	834.355
di cui: Spesa sanitaria	113.599	116.331	117.239	119.452	121.803
Totale spese in conto capitale	66.911	55.837	57.483	57.184	56.367
Investimenti fissi lordi	33.787	33.031	34.828	37.431	38.940
Contributi in c/capitale	13.903	13.874	14.655	12.660	11.265
Altri trasferimenti	19.221	8.932	8.000	7.093	6.162
Totale spese finali al netto di interessi	775.248	783.805	797.055	807.798	817.805
Totale spese finali	840.763	848.282	863.066	877.082	890.722
<b>ENTRATE</b>					
Totale entrate tributarie	501.921	505.120	524.450	543.161	554.746
Imposte dirette	250.192	249.702	251.414	257.292	263.483
Imposte indirette	249.405	254.049	272.002	284.824	290.207
Imposte in c/capitale	2.324	1.369	1.034	1.045	1.056
Contributi sociali	225.671	234.962	242.357	246.502	251.101
Contributi effettivi	221.659	230.998	238.313	242.376	246.905
Contributi figurativi	4.012	3.964	4.044	4.126	4.196
Altre entrate correnti	69.525	72.848	70.582	71.059	71.598
Totale entrate correnti	794.793	811.561	836.355	859.677	876.389
Entrate in c/capitale non tributarie	2.586	2.831	3.242	3.627	3.635
Totale entrate finali	799.703	815.761	840.631	864.349	881.080
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,2	41,9	42,2	42,3	42,1
<i>Pressione fiscale al netto misure 80 euro</i>	41,6	41,3	41,7	41,8	41,6
<b>SALDI</b>					
Saldo primario	24.455	31.956	43.576	56.551	63.275
<i>in % di PIL</i>	1,4	1,8	2,4	3,0	3,3
Saldo di parte corrente	20.941	19.116	30.771	39.780	42.034
<i>in % di PIL</i>	1,2	1,1	1,7	2,1	2,2
Indebitamento netto	-41.060	-32.521	-22.436	-12.732	-9.642
<i>in % di PIL</i>	-2,4	-1,8	-1,2	-0,7	-0,5
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.725,0	1.767,6	1.816,1	1.866,7	1.915,6

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

**TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)**

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

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

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

**TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)**

	2018	2019	2020	2021
<b>SPESE</b>				
Redditi da lavoro dipendente	3,5	0,1	-0,3	-0,4
Consumi intermedi	2,2	0,7	1,2	1,2
Prestazioni sociali	2,5	2,3	2,8	2,4
di cui: Pensioni	2,1	2,0	3,2	3,0
Altre prestazioni sociali	3,6	3,1	1,7	0,7
Altre spese correnti	3,7	3,8	-0,3	1,0
Totale spese correnti al netto interessi	2,8	1,6	1,5	1,4
Interessi passivi	-1,6	2,4	5,0	5,2
Totale spese correnti	2,4	1,7	1,8	1,8
di cui: Spesa sanitaria	2,4	0,8	1,9	2,0
Totale spese in conto capitale	-16,6	2,9	-0,5	-1,4
Investimenti fissi lordi	-2,2	5,4	7,5	4,0
Contributi in c/capitale	-0,2	5,6	-13,6	-11,0
Altri trasferimenti	-53,5	-10,4	-11,3	-13,1
Totale spese finali al netto di interessi	1,1	1,7	1,3	1,2
Totale spese finali	0,9	1,7	1,6	1,6
<b>ENTRATE</b>				
Totale entrate tributarie	0,6	3,8	3,6	2,1
Imposte dirette	-0,2	0,7	2,3	2,4
Imposte indirette	1,9	7,1	4,7	1,9
Imposte in c/capitale	-41,1	-24,5	1,1	1,1
Contributi sociali	4,1	3,1	1,7	1,9
Contributi effettivi	4,2	3,2	1,7	1,9
Contributi figurativi	-1,2	2,0	2,0	1,7
Altre entrate correnti	4,8	-3,1	0,7	0,8
Totale entrate correnti	2,1	3,1	2,8	1,9
Entrate in c/capitale non tributarie	9,5	14,5	11,9	0,2
Totale entrate finali	2,0	3,0	2,8	1,9

## FOCUS

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

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014<sup>4</sup>, così come modificato dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di Bilancio 2018<sup>5</sup>.

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente<sup>6</sup>. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2018, 2019 e 2020); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2017); iii) che le predette maggiori entrate siano permanenti<sup>7</sup>.

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

Ai fini della valutazione rilevano, nel titolo delle entrate tributarie, i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali derivanti da attività di accertamento e controllo e nel titolo delle entrate extra tributarie gli interessi e sanzioni. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2017 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2018; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2018, 2019 e 2020, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2018.

Per rendere coerente il confronto degli incassi attesi nel 2018 con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per le annualità 2018, 2019 e 2020, occorre considerare le medesime entrate al netto delle misure *una tantum*. Pertanto, in discontinuità rispetto al metodo di calcolo adottato negli anni precedenti, con riferimento al titolo delle entrate tributarie, la stima degli incassi per il 2018 è stata quantificata al netto della stima del gettito derivante dai provvedimenti sulla c.d. 'rottamazione delle cartelle' (D.L. n. 193/2016 e D. L. n. 148/2017).<sup>8</sup>

Per l'elaborazione della proiezione degli incassi è stata considerata la variazione registrata nel periodo gennaio-agosto 2018 rispetto allo stesso periodo del 2017. Tale variazione è stata applicata alle singole voci delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo incassate nell'anno 2017 considerate al netto degli effetti derivanti dal D.L. n. 193/2016 e dal D.L. n. 50/2017.

<sup>4</sup> L. n. 147/2013.

<sup>5</sup> L. n. 205/2017.

<sup>6</sup> Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.

<sup>7</sup> La precedente disposizione normativa limitava il confronto alle previsioni per l'esercizio in corso. La modifica introdotta dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di Bilancio 2018, ha previsto che il confronto sia effettuato rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per tutto il triennio.

<sup>8</sup> In altre parole, occorre tenere conto degli effetti delle misure di *estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2016* ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del D. Lgs. 22 ottobre 2016, n. 193 (c.d. rottamazione delle cartelle), dei vantaggi della definizione agevolata estesa anche ai debiti affidati in riscossione dal 1° gennaio al 30 settembre 2017, nonché della riammissione per i soggetti esclusi dalla definizione agevolate del 2016, secondo quanto previsto dal D.L. n. 148/2017.

Nella tavola seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2017, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato (colonna a); la stima delle entrate realizzate nel 2018 (colonna b); le previsioni di bilancio assestate per gli anni 2017, 2018, 2019, 2020 (rispettivamente colonna c, d, e, f); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2018 e quelli realizzati nel 2017; la differenza tra gli incassi stimati per il 2018 e le previsioni iscritte in bilancio per il triennio 2018-2020.

**TAVOLA R.1: INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)**

	Incassi registrati nel 2017 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi 2018 basata sui dati a tutto agosto	Previsioni di cassa bilancio assestate 2017	Previsioni di bilancio assestate 2018	Previsioni di bilancio assestate 2019	Previsioni di bilancio assestate 2020	Differenza stima incassi 2018 Incassi 2017	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2018	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2019	Differenza stima incassi 2018 previsioni 2020
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(b-a)	(b-d)	(b-e)	(b-f)
	2017	2018	2017	2018	2019	2020				
IRPEF	3,31	2,99	3,45	3,83	4,02	3,96	-0,31	-0,83	-1,02	-0,96
IRES	1,86	1,68	2,13	2,50	2,46	2,43	-0,18	-0,81	-0,77	-0,75
IVA	3,91	4,59	2,24	3,23	3,60	3,55	0,69	1,36	0,99	1,05
Altre imposte minori	0,59	0,76	0,12	0,63	0,61	0,61	0,16	0,13	0,14	0,15
<b>Totale ruoli tributarie</b>	<b>9,67</b>	<b>10,03</b>	<b>7,94</b>	<b>10,19</b>	<b>10,69</b>	<b>10,55</b>	<b>0,36</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,66</b>	<b>-0,52</b>
<b>Totale ruoli extra tributarie</b>	<b>2,65</b>	<b>3,40</b>	<b>3,13</b>	<b>3,40</b>	<b>3,26</b>	<b>3,20</b>	<b>0,75</b>	<b>0,00</b>	<b>0,15</b>	<b>0,21</b>
<b>Totale</b>	<b>12,32</b>	<b>13,43</b>	<b>11,06</b>	<b>13,59</b>	<b>13,94</b>	<b>13,75</b>	<b>1,12</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,31</b>

Sulla base dei criteri sopra descritti, la stima degli incassi attesi per l'anno 2018 è pari a 13,4 miliardi di euro, di cui circa 10,0 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 3,4 miliardi alle entrate extra tributarie.

Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2018 è maggiore degli incassi realizzati nel 2017 per 1,1 miliardi di euro; ii) gli incassi stimati per il 2018 risultano inferiori alle previsioni per il triennio 2018-2020.

Sulla base di questi risultati, non è possibile destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale ulteriori risorse rispetto a quanto già stanziato per il 2018, 2019 e 2020 sulla base della valutazione delle maggiori entrate permanenti effettuata nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso anno.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cfr. MEF, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2017, pp. 52-53.

## III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

### La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Il Contratto di Governo firmato dai *leader* della coalizione formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dall'inclusione al *welfare*, dalla tassazione all'immigrazione. Si ritiene inoltre prioritario promuovere una crescita più sostenuta dell'economia e dell'occupazione e chiudere il gap negativo di PIL e reddito che l'Italia ha accumulato nei confronti del resto d'Europa nell'ultimo decennio.

I vincoli finanziari entro cui si attuerà il programma sono stringenti: la pressione fiscale in Italia rimane assai elevata e il quadro tendenziale di finanza pubblica ereditato dal precedente governo prevede un ulteriore inasprimento dell'imposizione indiretta, contro cui il nuovo Parlamento si è già pronunciato, impegnando il Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire il disinnesco delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise su benzina e gasoli.

Il Governo ritiene pertanto opportuno intervenire sulle clausole di salvaguardia contenute nella Legge di Bilancio 2018, neutralizzando completamente quelle relative al 2019 e parzialmente quelle riguardanti il 2020 e 2021. Nel 2019 verrà introdotto il Reddito di Cittadinanza e si ristruttureranno e potenzieranno i Centri per l'Impiego.

Il Governo ritiene altresì necessario intervenire sul sistema pensionistico così come delineato dall'ultima riforma, che limita il fisiologico *turnover* nelle risorse umane impiegate, anche allo scopo di rinnovare le competenze necessarie all'innovazione. Si introdurranno pertanto nuove modalità di accesso al pensionamento anticipato.

Nel complesso, le risorse previste per Reddito di Cittadinanza, Centri per l'impiego e pensionamenti anticipati assommano in media a circa lo 0,9 per cento del PIL annuo nel periodo 2019-2021.

In attuazione della proposta *flat tax* per le imprese, nel 2019 si innalzeranno le soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani. Verrà inoltre introdotta un'aliquota ridotta, pari al 15 per cento, per l'imposta sui redditi di impresa. L'aliquota ridotta si applicherà ai redditi corrispondenti agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e alle nuove assunzioni.

Lo scenario programmatico di finanza pubblica prevede inoltre un aumento degli investimenti pubblici rispetto allo scenario tendenziale, nel quale è già incorporata una ripresa di questa componente della spesa. Le risorse aggiuntive sono pari a oltre 0,2 punti di PIL nel 2019 e crescono fino ad oltre 0,3 punti nel 2021. Questo programma porterà gli investimenti pubblici dall'1,9 per cento del PIL stimato per quest'anno al 2,3 per cento nel 2021.

Il Governo opererà inoltre per acquisire risorse aggiuntive nei prossimi anni, in linea con l'obiettivo di portare il rapporto fra investimenti pubblici e PIL verso il 3 per cento del PIL entro la fine della legislatura. La leva dei trasferimenti in conto capitale e miglioramenti organizzativi e regolatori descritti nel paragrafo IV.3 verranno inoltre utilizzati per aiutare le società partecipate a realizzare livelli di investimento marcatamente più elevati rispetto agli anni passati.

La Legge di Bilancio 2019 proseguirà inoltre le politiche di promozione degli investimenti, dell'innovazione e del miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni. Il quadro programmatico prevede anche sostegni per le piccole e medie imprese e risorse per code contrattuali e perequazioni relative alle retribuzioni pubbliche. Saranno infine rifinanziate selettivamente le cosiddette politiche vigenti, comprese le spese per le missioni di pace.

Per quanto riguarda le coperture delle nuove politiche, si opereranno tagli alle spese dei ministeri e altre revisioni di spesa per circa lo 0,2 per cento del PIL. I fondi attualmente destinati al Reddito di Inclusione verranno utilizzati per coprire parte del costo del Reddito di Cittadinanza.

Dal lato delle entrate, in conseguenza dei cambiamenti dell'imposizione su piccole imprese e utili reinvestiti, si prevede l'abrogazione dell'Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI), che doveva entrare in vigore nel 2019 con aliquota al 24 per cento e che è ora superata dalla *flat tax* per le piccole imprese e lavoratori autonomi. Alla luce della misura di riduzione dell'aliquota sugli utili reinvestiti di prossima introduzione, si eliminerà inoltre l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE).

Ulteriori aumenti di gettito proverranno da modifiche di regimi agevolativi, detrazioni fiscali e percentuali di acconto d'imposta. Sarà introdotta la trasmissione elettronica dei corrispettivi e si interverrà sulle imposte ambientali. Risorse potranno anche provenire da misure di risoluzione del contenzioso fiscale. Le relative misure saranno dettagliate nella Legge di Bilancio 2019.

Partendo da deficit tendenziali pari all'1,2 per cento del PIL nel 2019, 0,7 nel 2020 e 0,5 nel 2021, la manovra punta a conseguire un indebitamento netto della PA che, con un profilo comunque decrescente risulti pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1% nel 2020 e all'1,8% nel 2021.

In confronto allo scenario tendenziale, la manovra 2019-2021 fornirà uno stimolo all'attività economica ben superiore. Sebbene le stime di finanza pubblica non comprendano effetti di retroazione della maggiore crescita sul saldo di bilancio, il più alto livello del PIL nominale contribuirà a ridurre il rapporto debito/PIL nel corso del triennio.

Il profilo dei conti pubblici testé illustrato modifica sensibilmente il sentiero dell'indebitamento netto rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. Come rappresentato nella Relazione al Parlamento allegata alla presente Nota di Aggiornamento, il saldo strutturale, dopo il miglioramento di 0,2 punti di PIL previsto per quest'anno, peggiorerebbe di 0,8 punti nel 2019 e si manterrebbe costante per il 2020 e il 2021. Il Governo prevede di riprendere il processo di riduzione dell'indebitamento strutturale dal 2022 in avanti. Laddove il PIL reale e l'occupazione oltrepassassero i livelli pre-crisi prima del 2021, i tempi di questa riduzione verrebbero accelerati.

**TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)(1)**

		2017	2018	2019	2020	2021
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	-1,8
	(DEF 2018)	-2,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9
	(DEF 2018)	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,4	1,8	1,3	1,7	2,1
	(DEF 2018)	1,5	1,9	2,7	3,4	3,7
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (2)	(Nota agg. DEF)	-1,1	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7
	(DEF 2018)	-1,1	-1,0	-0,4	0,1	0,1
DEBITO (lordo sostegni )(3)	(Nota agg. DEF)	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7
	(DEF 2018)	131,8	130,0	128,0	124,7	122,0
DEBITO (netto sostegni) (3)	(Nota agg. DEF)	127,8	127,6	126,8	125,0	123,8
	(DEF 2018)	128,4	127,5	124,8	121,6	119,0
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-2,9	-2,5	-3,0	-2,6	-2,4
	(DEF 2018)	-2,9	-2,5	-1,4	-0,6	-0,4
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-3,0	-2,6	-3,1	-2,7	-2,5
	(DEF 2018)	-3,0	-2,7	-1,6	-0,7	-0,6

(1) Il quadro di finanza pubblica programmata non è stato presentato dal Governo nel DEF 2018 pertanto i valori si riferiscono al quadro tendenziale.

(2) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2017 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

**FOCUS**

**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Nel 2017 l'APS italiano ha raggiunto lo 0,30 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL). Tale dato, al momento al vaglio dell'OCSE/DAC per le pertinenti procedure di verifica, testimonia l'impegno del Governo italiano in materia di cooperazione allo sviluppo e il significativo conseguimento, con tre anni di anticipo, dell'obiettivo in precedenza previsto per il 2020.

Al riguardo, il risultato raggiunto nel 2017 è da considerarsi positivo, sebbene permanga un divario considerevole rispetto all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. A tal fine, si ribadisce l'esigenza di continuare ad assicurare adeguati e gradualmente incrementi delle risorse destinate alle attività di cooperazione allo sviluppo al fine di garantire, da parte del nostro Paese, il raggiungimento degli obiettivi previsti sia in ambito internazionale, sia dalla Legge n. 125/2014.

Alla luce di quanto precede, si riafferma l'impegno del Governo volto a perseguire il predetto percorso di adeguamento stabilendo, per il triennio 2019-2021, i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,33 per cento del RNL nel 2019, 0,36 per cento nel 2020 e 0,40 per cento nel 2021.

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

Secondo la notifica dell'ISTAT diffusa lo scorso 21 settembre, nel 2017 l'indebitamento netto della PA è stato pari al 2,4 per cento del PIL, dato rivisto verso l'alto rispetto alla precedente stima di 2,3 per cento del PIL; al netto di misure temporanee (prevalentemente legate alle misure straordinarie di sostegno al sistema bancario) l'indebitamento sarebbe risultato pari a circa il 2,0 per cento del PIL. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima che l'indebitamento netto per il 2018 si collocherà al 1,8 per cento del PIL. La variazione del saldo strutturale vedrebbe un miglioramento del 0,2 per cento.



Le regole europee prevedono, per i paesi che hanno un deficit di bilancio, un percorso di avvicinamento del saldo di bilancio in termini strutturali verso un obiettivo di medio termine (*Medium Term Objective*, MTO), per l'Italia identificato con il pareggio di bilancio.

Con riferimento al saldo strutturale, la Commissione Europea valuta se il recente andamento del saldo (inclusi i valori previsti per l'anno in corso) sia conforme al percorso consentito, tenendo conto che il miglioramento da conseguire ogni anno è anche funzione delle condizioni cicliche. La Commissione, inoltre, valuta se la programmazione dei saldi pubblici per gli anni successivi sia coerente col raggiungimento dell'obiettivo del pareggio nel medio termine.

A partire dal 2015 il miglioramento richiesto in termini di indebitamento strutturale è stato mitigato dai margini di flessibilità, riconosciuti dalla Commissione Europea<sup>10</sup>. Va inoltre chiarito che l'eventuale divergenza rispetto al sentiero di avvicinamento al MTO è significativa solo quando sia maggiore di una 'soglia di tolleranza'. Altro criterio utilizzato è quello della regola della spesa, per il quale il tasso di crescita dell'aggregato di spesa deve restare al di sotto di una determinata soglia<sup>11</sup>.

La prossima valutazione sul rispetto delle regole di avvicinamento al MTO e della regola della spesa da parte della Commissione sul biennio 2018-2019 sarà effettuata dalla Commissione a seguito della presentazione da parte dell'Italia del *Draft Budgetary Plan* il prossimo 15 ottobre. In tale contesto la Commissione farà riferimento alle proprie previsioni autunnali, che saranno pubblicate a novembre. Una tappa successiva sarà la valutazione ex-post sui dati a consuntivo per il 2018, resi disponibili dall'ISTAT nel corso del 2019 (comunicazione ufficiale del 1 marzo).

La situazione relativa al biennio 2018-2019, da un punto di vista dell'approccio normalmente utilizzato dalla Commissione Europea, si può riassumere come segue.

Le previsioni della Commissione più recenti (*Spring Forecasts 2018*), indicano il ritorno a condizioni cicliche normali già partire dal 2017, collocando l'output gap su valori inferiori al 1,5%. Di conseguenza, secondo la matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali richiesti in funzione delle condizioni cicliche dell'economia, si renderebbe necessario un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno del biennio 2018-2019 di almeno di 0,6 punti percentuali.

---

<sup>10</sup> Per una descrizione più dettagliata si rimanda alla tavola 'Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità'.

<sup>11</sup> Per un approfondimento su tali regole e su altri aspetti accennati nel resto del paragrafo si guardi il box 'valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa'.

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

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

(1) Gli arrotondamenti possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

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

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

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

	CONSUNTIVO		PREVISIONI			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale misure una tantum	3.465	160	1.250	1.449	783	52
<i>in % del PIL</i>	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
a) Entrate	5.565	8.880	3.133	950	607	188
<i>in % del PIL</i>	0,3	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Imposte sostitutive varie	1.067	1.070	1.386	442	442	0
Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	394	250	231	173	173	173
Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	0	0	0	0
Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	0	1.167	0	0	0	0
Fondo risoluzione 4 banche	0	0	0	0	0	0
Condono edilizio	26	15	15	15	15	15
Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria	0	1.526	0	0	0	0
Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	4.078	956	112	0	0	0
Rottamazione cartelle (1)	0	3.896	1.389	320	23	0
b) Spese	-3.045	-9.689	-2.483	-3.039	-1.990	-840
<i>in % del PIL</i>	-0,2	-0,6	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
Arretrati pensioni sentenza Corte costituzionale 70/2015	0	0	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali:	-2.127	-2.326	-2.483	-3.039	-1.990	-840
Dividendi in uscita	-30	-20	0	0	0	0
Fondo risoluzione 4 banche	0	-1.000	0	0	0	0
One-off EU nuova decisione risorse proprie 2014	-888	0	0	0	0	0
Riclassificazione operazione MPS	0	-1.587	0	0	0	0
Banche Venete	0	-4.756	0	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	945	649	600	640	600	600
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ripartizione misure una tantum per sottosettori						
Amministrazioni centrali	2.545	785	700	2.039	1.333	602
Amministrazioni locali	685	502	380	350	350	350
Enti di previdenza	235	123	170	240	200	200

1) Comprende le misure del D.L. n.148/2017 e D.L. n. 193/2016.

Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione dell'indebitamento netto nominale.

## FOCUS

**La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa**

Il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) prevede che il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) venga valutato sulla base di due criteri: la variazione del saldo strutturale e la regola di spesa.

Per quanto riguarda il criterio della variazione del saldo strutturale, l'entità annua dell'aggiustamento fiscale viene estrapolata sulla base di una matrice che contiene i seguenti parametri<sup>12</sup>: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dall'*output gap*; ii) il livello del rapporto debito/PIL; iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1<sup>13</sup>.

Gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità<sup>14</sup>, seguendo le indicazioni comunicate dalla Commissione nel gennaio del 2015. Ciò implica che, per esempio, in condizioni cicliche normali, a fronte di un aggiustamento annuo del saldo strutturale richiesto di 0,5 punti percentuali di PIL, l'attivazione congiunta della clausola delle riforme e degli investimenti può condurre ad un allentamento massimo del saldo strutturale fino a -0,25 punti percentuali del PIL.

Riguardo alla regola di spesa, i regolamenti europei<sup>15</sup> stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento<sup>16</sup> debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale<sup>17</sup> e il cosiddetto margine di convergenza<sup>18</sup>. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia<sup>19</sup> e ulteriormente rimodulato in caso di applicazione delle clausole di flessibilità per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti e per le eventuali altre clausole legate agli eventi non usuali.

Si hanno deviazioni significative dal percorso di avvicinamento all'MTO nel caso in cui, sulla base dei dati consolidati ex post, si rilevi uno scostamento di 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o, in media, di 0,25 punti percentuali sui precedenti due anni, rispetto agli aggiustamenti richiesti dai criteri della variazione del saldo strutturale e della regola di spesa.

<sup>12</sup> Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'MTO in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione *'Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

<sup>13</sup> Ad esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un output gap compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL.

<sup>14</sup> La flessibilità viene concessa a fronte di riforme strutturali e di investimenti o a seguito di eventi non usuali al di fuori del controllo dei governi quali: gravi recessioni o terremoti oppure la materializzazione di spese legate al fenomeno dei migranti.

<sup>15</sup> Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

<sup>16</sup> Tale aggregato si ricava sottraendo, in ciascun anno, alla spesa pubblica totale: la spesa per interessi; la spesa per investimenti dell'anno in corso smussata per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi EU finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle Discretionary Revenue Measures.

<sup>17</sup> Il tasso di crescita medio del potenziale viene calcolato sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, considerando una media decennale delle *Forecast* della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione stessa. La media decennale include pertanto i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi (previsione di due anni e estrapolazione meccanica per i successivi tre).

<sup>18</sup> Il margine di convergenza viene definito come la differenza tra il tasso di crescita dell'aggregato di spesa e il tasso di crescita medio del PIL potenziale.

<sup>19</sup> Per esempio, in condizioni cicliche 'normali', l'aggregato di spesa di riferimento deve ridursi in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL.

Tuttavia la Commissione Europea, nel contesto delle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017<sup>20</sup>, ha ritenuto utile specificare che la valutazione sulla *compliance* con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita delle misure di bilancio da adottare per il 2018 sarebbe stata effettuata in base a un margine di discrezionalità al fine di tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro. Sulla base di tali premesse la Commissione ha ritenuto adeguato l'obiettivo di consolidamento del saldo strutturale per il 2018 pari a 0,3 per cento del PIL contenuto nel *Draft Budgetary Plan* dello scorso Novembre e confermato nella legge di stabilità del 2018<sup>21</sup>. Per il 2019 resta ferma l'indicazione proveniente dalla matrice di procedere ad un aggiustamento strutturale pari a 0,6 per cento.

Le attuali stime di variazione del saldo strutturale per il 2018 indicano un miglioramento di 0,2 punti percentuali di PIL. La variazione è appena al di sotto dall'obiettivo dello 0,3 perseguito dall'Italia e suggellato dalle misure prese nella legge di stabilità del 2018; lo scostamento non è dovuto a scelte di natura fiscale, ma a sopraggiunte revisioni dei dati. Il risultato è pertanto da ritenersi compatibile con l'aggiustamento delineato dalle regole europee e richiesto dalla Commissione Europea.

L'iniziale impulso espansivo del 2019 determina una deviazione dal sentiero di convergenza verso il pareggio di bilancio strutturale. Per gli anni successivi, a fronte di un miglioramento del saldo di bilancio nominale, il saldo strutturale è previsto stabilizzarsi sul livello del 2019.

La valutazione del Governo è che una *stance* di politica fiscale restrittiva, e quindi più vicina agli attuali parametri europei, priverebbe il bilancio pubblico di risorse destinate a rilanciare la domanda e a migliorare le prospettive di crescita di medio periodo e la sostenibilità sociale. Quest'orientamento è supportato dalla convinzione che l'economia italiana sia ancora ben lontana dalla piena occupazione delle risorse e che la persistente debolezza delle condizioni cicliche non sia adeguatamente colta dalle stime prodotte dalla metodologia ufficiale per la stima del prodotto potenziale e dell'output gap<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Commissione Europea, 'The Commission's degree of discretion in assessing compliance with the preventive arm of the SGP', Ares(2017)3232809-28/06/2017.

<sup>21</sup> Al contempo, la Commissione all'interno dell'*opinion* sul DPB ha richiesto al Governo 'di realizzare tale aggiustamento senza deviazioni di sorta in modo tale da coniugare le esigenze di stabilizzazione dell'economia con le sfide della sostenibilità delle finanze pubbliche'.

<sup>22</sup> Nel recente passato una revisione apportata alla metodologia di stima del potenziale ha portato ad un riavvicinamento delle stime effettuate dalla Commissione rispetto alle valutazioni effettuate dal Dipartimento del Tesoro. Pur riconoscendo l'apertura manifestata dalla Commissione, le differenze permangono portando a misurazioni ancora divergenti sulle condizioni dell'economia italiana. Le stime del Tesoro si basano sulla metodologia della funzione di produzione concordata a livello UE, ma differiscono dalle stime della Commissione in ragione della previsione macroeconomica sottostante e del fatto che quest'ultima ha un orizzonte di quattro anni (chiudendosi nel 2021) mentre le previsioni della Commissione non vanno oltre il 2019.

Nel settembre 2017, la Commissione ha avviato una procedura volta al miglioramento della metodologia di stima del prodotto potenziale, integrando considerazioni *country-specific*. Nell'ambito di tale procedura, l'Italia ha chiesto e ottenuto modifiche nella stima del *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment* (NAWRU) e del *trend* della Produttività Totale dei Fattori (TFP).

In particolare, per quanto riguarda il modello sottostante la stima del NAWRU, la Commissione ha riconosciuto che la procedura con cui di norma il MEF seleziona i parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti (si veda a questo proposito il Riquadro 'Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti' pubblicato nel DEF 2015) è preferibile alla prassi attualmente in uso dalla Commissione basata su

Le misure contenute nel programma di governo sosterranno il reddito delle fasce della popolazione maggiormente colpite dalla recessione, non sufficientemente tutelate (o addirittura danneggiate) dagli interventi adottati nel corso degli ultimi anni e caratterizzate da una elevata propensione al consumo. Tali misure, associate a quelle relative al sostegno delle imprese, sono, da più punti di vista, anche idonee a favorire una più sostenuta ripresa della produzione e ad aumentare il potenziale di crescita.

In primo luogo, solo un credibile e prolungato sostegno ai redditi può migliorare le aspettative e portare ad una più decisa ripresa degli investimenti privati. Ferma restando l'importanza fondamentale dei settori orientati alle esportazioni, negli ultimi anni l'anello debole del sistema economico italiano è stato la debolezza della domanda interna, che è necessario riportare a tassi di crescita confrontabili con quelli dei maggiori paesi europei. Ad aver sofferto maggiormente la crisi sono state le imprese di dimensioni piccola e medio-piccola, esposte alla caduta dei consumi. Esse sono la componente del tessuto produttivo - legato alle costruzioni e ai servizi - che più facilmente può tornare ad espandersi a fronte di prospettive più favorevoli.

Gli interventi di sostegno ai redditi saranno allo stesso tempo misure di attivazione, essendo il reddito di cittadinanza legato alla messa in atto di politiche attive sul mercato del lavoro. Anche il provvedimento volto a consentire pensionamenti in età meno avanzata, oltre ad avere evidenti risvolti di carattere sociale, costituirà un'opportunità sia per le fasce più giovani della popolazione, in termini d'impiego, sia per le imprese, consentendo loro di ringiovanire la forza lavoro.

Inoltre, il programma straordinario di investimenti e di manutenzione delle infrastrutture che sarà presto presentato, oltre ad essere rivolto alla messa in sicurezza del paese, è compatibile con l'accesso alla flessibilità all'interno del sistema di regole europee, consentendo in linea di principio deviazioni anche rilevanti dall'obiettivo di medio termine di bilancio strutturale in pareggio.

Il governo auspica che questa lettura delle condizioni macroeconomiche sia tenuta in dovuto conto in sede Europea e ribadisce, comunque, la disponibilità a rivedere in futuro il sentiero di riduzione dell'indebitamento nell'eventualità che la crescita accelerasse marcatamente.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario programmatico.

---

valutazioni discrezionali. Per il momento, la variazione metodologica è stata accordata all'Italia, mentre l'estensione agli altri Stati Membri è in corso di sperimentazione.

Per quanto riguarda la stima del *trend* della Produttività Totale dei Fattori, il MEF ha chiesto e ottenuto che la serie dell'indicatore di fiducia del settore servizi (componente dell'indice di Capacità Utilizzata, CUBS, impiegato nella scomposizione trend/ciclo del residuo di Solow) sia considerata a partire dal 2003 invece che dal 1998. L'Italia ha proposto inoltre di usare una metodologia 3-step (a differenza dell'attuale 2-step) per combinare gli indici sottostanti la costruzione del CUBS: dal 1985 al 1997 utilizzare solo la capacità utilizzata nel settore manifatturiero; dal 1998 al 2002 utilizzare la capacità utilizzata nel settore manifatturiero e l'indice di survey del settore costruzioni, dal 2003 in avanti combinare la capacità utilizzata nell'industria e i dati di survey nelle costruzioni e nei servizi.

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

#### TAVOLA III.5: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018	2019
Output gap NADEF 2018 (% del PIL potenziale)	-4,6	-3,5	-2,3	-1,9	-1,2
	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Negative	Normali
Condizioni cicliche					
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0,0	0,3	0,5	0,5	0,6
Flessibilità accordata (p.p di PIL)	0,0	0,8	0,4		
<i>di cui</i>					
<i>per attivazione delle clausole di flessibilità:</i>					
riforme strutturali	0,0	0,5	0,0		
investimenti	0,0	0,2	0,0		
<i>per attivazione delle clausole di eventi non usuali:</i>					
rifugiati	0,0	0,1	0,2		
costi di sicurezza	0,0	0,1	0,0		
costi legati al terremoto	0,0	0,0	0,2		
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	-0,1	-0,6	0,1	0,5	0,6
Margine di discrezionalità				0,3	

#### TAVOLA III.6: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

<b>Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO</b>	2016	2017	2018*	2019
Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-1,8	-2,4
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Strutturale	-0,9	-1,1	-0,9	-1,7
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,7	-0,2	0,2	-0,8
Variazione richiesta del saldo strutturale	-0,6	0,1	0,3	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,4	-0,3	-0,1	-1,4
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,3	-0,5		-0,3
Variazione media richiesta	-0,3	-0,2		0,5
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	0,0	-0,3		-0,7
<b>Regola di spesa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018*</b>	<b>2019</b>
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (** ) (%)	2,2	1,3	0,0	1,4
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (** ) (%)	1,3	-0,4	0,5	0,1
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	0,1	-0,3	-0,3	-1,1
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	0,3	-0,1		-0,7

(\*) nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.  
(\*\*) in termini reali fino al 2017, nominali dal 2018.

### III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

I dati degli ultimi anni delineano un quadro di graduale declino del rapporto debito/PIL. A seguito delle revisioni statistiche effettuate a settembre dall'ISTAT<sup>23</sup> il rapporto debito/PIL si è attestato al 131,6 per cento nel 2015, al 131,4 per cento nel 2016 e, segnando una riduzione per il terzo anno consecutivo, al 131,2 per cento nel 2017.

Nel 2018, il rapporto debito/PIL è atteso ulteriormente in riduzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2017, attestandosi al 130,9 per cento. Tale riduzione è determinata da una crescita nominale prevista al 2,5 per cento che più che compensa la dinamica del livello di stock di debito, in crescita del 2,3 per cento. La nuova previsione, in linea con quanto indicato nel DEF 2018, tiene conto di proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 per cento del PIL e di una maggiore provvista di liquidità pari allo 0,3 per cento del PIL, legata al volume di scadenze di titoli di Stato del 2019.

Il quadro programmatico delinea un percorso di ulteriore riduzione del rapporto debito/PIL per l'intero orizzonte di previsione. Nel 2019 la stima è pari al 130,0 per cento, anche per effetto di un ritmo di crescita del PIL nominale più sostenuto (pari al 3,1 per cento).

**TAVOLA III.7 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)**  
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2017	2018	2019	2020	2021
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.263.056	2.314.295	2.368.961	2.416.872	2.466.865
in % del PIL	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7
Amministrazioni centrali (3)	2.184.998	2.238.192	2.294.740	2.344.451	2.396.113
Amministrazioni locali (3)	128.223	126.269	124.386	122.586	120.916
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.204.825	2.256.064	2.310.730	2.358.774	2.409.159
in % del PIL	127,8	127,6	126,8	125,0	123,8
Amministrazioni centrali (3)	2.126.767	2.179.960	2.236.509	2.286.353	2.338.407
Amministrazioni locali (3)	128.223	126.269	124.386	122.586	120.916
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	134	134	134	134

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2017 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 14 settembre 2018). Le stime considerano per il periodo 2018-2020 proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,3 per cento del PIL annuo. Inoltre si ipotizza un aumento delle giacenze di liquidità del MEF per circa lo 0,3 per cento del PIL nel 2018 e una riduzione per oltre lo 0,1 per cento del PIL nel 2019 e negli anni successivi. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

(4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

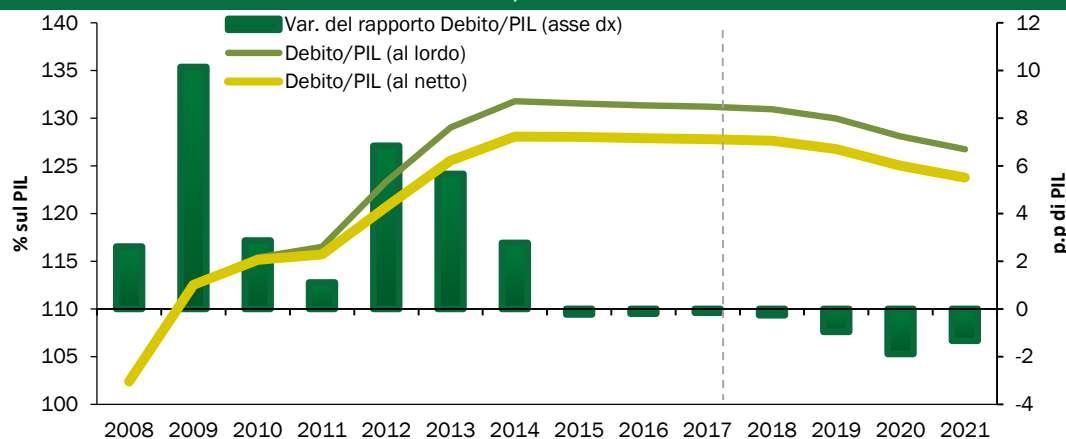
<sup>23</sup> Comunicato ISTAT del 21 settembre 2018 'Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società'.



Nel 2020 il rapporto debito/PIL è atteso pari al 128,1 per cento. Il miglioramento rispetto al 2019 (circa 1,9 punti del PIL) è dovuto ad una ancor più forte crescita nominale, prevista al 3,5 per cento e ad un calo del fabbisogno del settore pubblico di circa 0,4 punti percentuali di PIL. La stima incorpora l'ipotesi di riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro per oltre lo 0,1 per cento del PIL e di introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa lo 0,3 per cento del PIL in entrambi gli anni 2019 e 2020.

Nel 2021 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, che si attesterà al 126,7 per cento, risultando 1,3 punti percentuali inferiore rispetto al 2020. Il ritmo di discesa del rapporto debito/PIL sarà ilivamente inferiore a quella dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 3,1 per cento, e di un lieve calo del fabbisogno del settore pubblico di circa lo 0,2 per cento del PIL.

**FIGURA III.1: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI**



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia.

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

La programmazione dei bilanci pubblici, nel contesto dell'ordinamento europeo, deve tendere a rispettare la regola del debito, volta ad assicurare la riduzione del rapporto debito/PIL fino a portarlo ad un livello del 60 per cento. Un tale obiettivo può essere conseguito da un lato operando sulla crescita economica (dunque sul denominatore del rapporto) attraverso opportune misure, dall'altro migliorando il saldo di bilancio dei conti pubblici<sup>24</sup>. A prescindere dalle regole europee sussiste l'esigenza fondamentale di ridurre il debito pubblico; tuttavia, nel corso degli ultimi anni, la profonda crisi economica e un'estrema gradualità della ripresa, accompagnata da un basso tasso d'inflazione, sconsigliavano l'effettuazione di manovre di correzione fiscale troppo pronunciate che, in ultima

<sup>24</sup> Sulla dinamica del debito incidono anche i proventi in conto capitale e altre voci che riducono il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche.

analisi sarebbero risultate controproducenti e deflattive. A partire dal 2015, la Commissione europea ha redatto diversi rapporti (c.d. rapporto sui fattori rilevanti) con cadenza annuale, che sostanzialmente riconoscevano le ragioni addotte dall'Italia, pur invitando il Governo ad effettuare un'azione più decisa sul lato dei conti pubblici<sup>25</sup>.

**FOCUS**
**La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti**

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

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

- la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta su base annua di 1/20 della media dei valori dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio di tipo *backward looking*) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward looking*).
- l'eccesso di debito rispetto al benchmark *backward looking* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale).

A partire dal Programma di Stabilità del 2016, la *compliance* con regola del debito sulla base del criterio *backward looking* o quello corretto per il ciclo economico viene valutata interamente su dati 'storici' notificati dall'ISTAT. La valutazione della regola del debito viene effettuata rispetto al benchmark più favorevole determinato sulla base dei criteri descritti sopra. Sulla base dei dati pubblicati in questo Aggiornamento del DEF, il benchmark più favorevole risulta essere quello *forward looking* in cui la *compliance* con la regola nell'anno di riferimento viene misurata quantificando il gap prodotto sulla base delle proiezioni del rapporto debito/PIL nei due anni successivi.

Sia nella fase transitoria, sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio ECOFIN l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto ad hoc nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti<sup>26</sup> a spiegare la deviazione rispetto al benchmark. Nell'emettere un giudizio la Commissione può pertanto concludere che, in ragione dei suddetti fattori rilevanti, il paese - anche se non in linea con il benchmark - non ha violato la regola del debito.

Prima della stesura del rapporto il paese sotto osservazione ha modo di far pervenire le proprie osservazioni per motivare il mancato raggiungimento del benchmark di riduzione del

<sup>25</sup> Per una descrizione più tecnica della regola e per una sintesi dell'interlocuzione tra Commissione e Italia si veda il box "La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti".

<sup>26</sup> La normativa europea stabilisce, che la Commissione possa desistere dall'aprire una procedura per disavanzi eccessivi tenendo conto dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal Patto di Stabilità e Crescita, la dinamica e la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo. Inoltre, ciascuno Stato membro può proporre al Consiglio e alla Commissione degli specifici fattori rilevanti a giustificazione della deviazione dal rispetto delle regole.

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

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

In seguito ad un'accurata analisi, supportata da considerazioni tecniche pervenute dal Governo italiano<sup>27</sup>, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sfioramento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi, ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE.

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

Anche nel 2016, il Governo ha ritenuto che tali fattori rilevanti continuassero a persistere e giustificassero la deviazione del rapporto debito/PIL rispetto alla dinamica prevista dalla regola, pubblicando, nel corso del mese di maggio, una nuova Relazione sui fattori rilevanti<sup>28</sup> a supporto di tale tesi. Nello stesso mese, la Commissione ha pubblicato la propria valutazione della *compliance* con la regola del debito (Rapporto 126.3), confermando che la bassa inflazione e l'ambizioso piano di riforme strutturali continuavano a rappresentare fattori mitiganti della deviazione rispetto al benchmark, notando tuttavia come il rispetto delle condizioni di convergenza verso l'MTO fosse a rischio. Il giudizio sull'esistenza dei fattori rilevanti è stato pertanto rimandato all'autunno ossia al momento della pubblicazione di dati più puntuali sulle misure di bilancio.

Con l'Opinion sul *Draft Budgetary Plan* pubblicato a novembre 2016, la Commissione ha concluso che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia non sembrava sufficiente per garantire il rispetto della regola del debito nel 2016 e nel 2017 preannunciando un nuovo rapporto sui fattori rilevanti. Il Governo italiano ha presentato nel gennaio del 2017 le proprie valutazioni riguardo la mancata *compliance* con la regola del debito<sup>29</sup>, ribadendo, in particolare, i rischi di deflazione che rendono molto difficile ridurre rapidamente il rapporto debito/PIL, l'incertezza delle stime dell'output gap, i crescenti costi delle riforme strutturali e della crisi dei migranti.

---

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

<sup>28</sup> [http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant\\_Factor\\_Influencing\\_Debt\\_Developments\\_in\\_Italy.pdf](http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf)

<sup>29</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy\\_Relevant\\_Factors\\_February\\_2017.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf).

Nel rapporto sui fattori rilevanti del febbraio 2017<sup>30</sup>, la Commissione Europea ha concluso che le condizioni macroeconomiche, tra cui la bassa inflazione, permanevano sfavorevoli ma, al contempo, risultavano in graduale miglioramento. Inoltre, ha evidenziato un marcato rallentamento nella prosecuzione dell'azione di stimolo alla crescita economica dovuta alle riforme strutturali. Infine, ha evidenziato per il 2016 e il 2017 il rischio di non conformità delle finanze pubbliche italiane con l'aggiustamento richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita per convergere verso l'MTO. A fronte di tali evidenze, la concessione dei fattori rilevanti per la mancata *compliance* con la regola del debito è stata legata alla ripresa della convergenza verso l'MTO attraverso l'introduzione di un pacchetto di misure correttive in grado di ridurre il disavanzo strutturale di almeno 0,2 punti percentuali di PIL. Misure effettivamente annunciate dal Governo italiano contestualmente alla pubblicazione del DEF 2017 nell'Aprile 2017<sup>31</sup>.

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

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

Il più recente rapporto della Commissione, risalente a maggio 2018<sup>32</sup>, valutava il non raggiungimento dell'obiettivo posto dalla regola del debito (nella configurazione *forward looking*) per il 2017, concludendo, ancora una volta, per la non violazione della regola. La motivazione si conformava, alle conclusioni dei precedenti rapporti, prendendo atto, in un contesto di progressi conseguiti in termini di implementazione delle riforme richieste al Paese, della sussistenza di condizioni cicliche ancora deboli (anche se in miglioramento). Tuttavia la Commissione rilevava che il saldo di bilancio in termini strutturali era previsto in deciso peggioramento (da -0,5 per cento del PIL nel 2015 a -2,0 per cento nel 2019<sup>33</sup>) e veniva chiesto all'Italia di utilizzare sopravvenienze fiscali favorevoli (*windfall gains*) per ridurre il debito pubblico; inoltre, visto il miglioramento della congiuntura, si annunciava che la debole crescita economica non sarebbe stata più considerata come un fattore mitigante per la valutazione della regola del debito per i risultati dell'anno 2018<sup>34,35</sup>.

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017\\_106\\_en\\_act\\_part1\\_v6.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf).

<sup>31</sup> D.L. 50/2017.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/126-3-commission-report-italy-23-may-2018\\_pl](https://ec.europa.eu/info/files/126-3-commission-report-italy-23-may-2018_pl)

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2018

Dopo la presentazione del Documento di Economia e Finanza 2018 sono stati adottati diversi provvedimenti con carattere di urgenza. Tra questi, i principali prevedono: ulteriori misure in favore delle popolazioni residenti nei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017; interventi per il contrasto del precariato e la salvaguardia dei livelli occupazionali; disposizioni in materia di semplificazione fiscale nonché proroghe di termini legislativi<sup>36</sup>.

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

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

	2018	2019	2020	2021
D.L. n. 55/2018 (convertito dalla L. n. 89/2018)	0	0	0	0
D.L. n. 87/2018 (convertito dalla L. n. 96/2018)	4	29	0	0
D.L. n. 91/2018 (convertito dalla L. n. 108/2018)	0	1	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	4	29	0	0
<i>In % del PIL</i>	0	0	0	0

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

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

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

### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

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

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

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

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

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

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

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi, rientrano quelli a beneficio delle popolazioni dei territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai terremoti del 2016 e del 2017<sup>37</sup>. Si tratta, nello specifico, di proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e contributivi, con la previsione, in alcuni casi, della possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute, e della sospensione fino al 2020 del pagamento del canone RAI, con successiva restituzione in unica rata ovvero in un massimo 24 rate mensili a decorrere dal 1° gennaio 2021. Allo stesso tempo è stato previsto il differimento dei termini di pagamento delle rate dei mutui in scadenza nel 2018 e nel 2019 concesse ai comuni colpiti dal sisma dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Nel mercato del lavoro, con riferimento al settore privato, è stata disposta la riduzione della durata complessiva del contratto a tempo determinato da 36 mesi a 24 mesi ed è stato esteso l'esonero dal versamento del 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL) che, negli anni 2019 e 2020, assumono con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti lavoratori che non abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età<sup>38</sup>. Il beneficio spetta per un periodo massimo di 36 mesi, nel limite massimo di importo pari a 3.000 euro su base annua. Per i rapporti di lavoro subordinato a termine, salvo i contratti di lavoro domestico, è stato previsto un incremento di 0,5 punti percentuali, per ciascun rinnovo del contratto, del contributo previdenziale addizionale, a finanziamento della prestazione NASPI, a carico del datore di lavoro pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali<sup>39</sup>. Ulteriori disposizioni, alle quali non sono associati effetti finanziari, intervengono per limitare il fenomeno della delocalizzazione delle strutture produttive e salvaguardare l'occupazione. Per tali finalità è stata introdotta la revoca degli aiuti di Stato in favore di imprese italiane ed estere operanti sul territorio italiano, per investimenti produttivi nei casi di delocalizzazione dell'attività economica o di non raggiungimento di determinati livelli occupazionali. È stato previsto il recupero del beneficio fiscale dell'iperammortamento qualora i beni agevolati vengano ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all'estero e si è stabilita l'esclusione dal credito d'imposta per ricerca e sviluppo dei costi di acquisto di beni immateriali connessi ad operazioni infragrupo. Nel settore dello sport viene ripristinato il divieto di lucro per le società e le associazioni dilettantistiche. Contestualmente, viene istituito un fondo dedicato a interventi in favore delle società sportive dilettantistiche in cui confluiscono le risorse che la Legge di Bilancio 2018 destinava alle agevolazioni fiscali in favore dei soggetti che svolgevano attività sportive dilettantistiche anche con scopo di lucro.

In ambito fiscale sono state emanate varie disposizioni di semplificazione, tra le quali quella che prevede il rinvio al 1° gennaio 2019 della decorrenza dell'obbligo della fatturazione elettronica per gli acquisti di carburante per

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

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

<sup>39</sup> Tra le altre misure nel mercato del lavoro, previste dal D.L. n. 87/2018, rientra anche quella che dispone l'incremento dei limiti minimi e massimi della misura dell'indennità in caso di licenziamento illegittimo.



autotrazione effettuati presso impianti stradali di distribuzione da parte di soggetti passivi IVA, in modo da uniformare tale settore alle scadenze previste in materia dalla disciplina generale per gli altri soggetti privati. Sono stati estesi a tutti i produttori agricoli le disposizioni, attualmente previste per i soli soggetti residenti in zone montane, in materia di esonero dall'obbligo di comunicazioni IVA. E' stato abolito il meccanismo dello *split payment* per le prestazioni di servizi resi alla pubblica amministrazione da parte dei professionisti<sup>40</sup>. Per contrastare il fenomeno dei disturbi da gioco d'azzardo è stato imposto il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, con qualsiasi mezzo effettuata, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro, stabilendo opportune misure sanzionatorie in caso di violazione.

Nell'ambito del provvedimento che proroga i termini di disposizioni legislative<sup>41</sup>, per consentire il proseguimento per l'anno 2018 delle attività di sostegno alle esportazioni italiane, è stato rifinanziato il Fondo impiegato per la stabilizzazione del tasso di interesse e di cambio in operazioni di export credit, la cui gestione è affidata a Simest S.P.A.. Con il medesimo provvedimento, attraverso l'impiego di risorse già disponibili a legislazione vigente, è stata prevista la possibilità, per i risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell'acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione, di accedere alle prestazioni di ristoro, anche in caso di decisione favorevole ottenuta tramite ricorso all'arbitro per le controversie finanziarie.

### III.6 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

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

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

---

<sup>40</sup> Ulteriori misure in tema di semplificazioni fiscali, per le quali non sono previsti effetti finanziari sul conto della PA, prevedono modifiche procedurali inerenti l'istituto dell'accertamento sintetico del reddito complessivo (cd. redditometro) e la revisione di alcune scadenze relative alla trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. spesometro) da parte dei soggetti passivi IVA.

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

## Valorizzazione del patrimonio immobiliare

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

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

### FOCUS

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

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono presentate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base<sup>42</sup>. Sotto queste ipotesi, la previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano recentemente elaborato dall'Istat<sup>43</sup>, con base 2017, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo<sup>44</sup>.

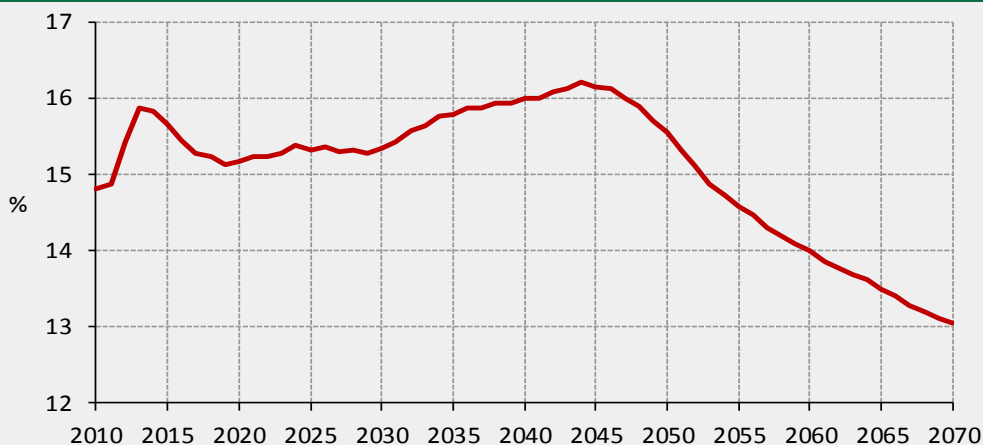
<sup>42</sup> L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con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

<sup>43</sup> Le previsioni demografiche aggiornate da Istat con base 2017 sono state pubblicate il 3 maggio 2018, successivamente alla presentazione del DEF 2018. L'aggiornamento del quadro demografico ha, tuttavia, riguardato, in modo apprezzabile, la sola ipotesi relativa al flusso netto di immigrati, limitatamente alla prima parte del periodo di previsione. Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici con la nuova previsione della popolazione Istat risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,34 del 2017 all'1,59 del 2065, con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2065 raggiunge 86,1 anni per gli uomini e 90,2 anni per le donne con un incremento, rispettivamente, di 5,5 e 5,2 anni rispetto al 2017 e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 165 mila unità fino al 2065 con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2018), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2018), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 19.

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

La previsione della spesa pensionistica<sup>45</sup>, riportata in Figura R1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni<sup>46</sup>.

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



Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase

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

<sup>45</sup> Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

<sup>46</sup> L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018.

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

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

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

Come già rappresentato in sede di Nota di Aggiornamento del DEF 2017 e nell'ambito del DEF 2018 (Sezione I, Aggiornamento del Programma di Stabilità 2018) lo scenario EPC-WGA elaborato per il round di previsione 2018<sup>47</sup> ha evidenziato per l'Italia significativi peggioramenti rispetto al precedente esercizio del 2015, da ascrivere alla revisione del quadro demografico, da parte di Eurostat, e del quadro macroeconomico<sup>48</sup>.

La revisione delle ipotesi di scenario, particolarmente incisive sul versante della produttività e dei flussi migratori, hanno comportato un rilevante contenimento delle prospettive di crescita del nostro paese: il tasso di crescita del PIL potenziale registra una riduzione media di circa 0,7 punti percentuali annui nell'intero periodo 2016-2060, passando da un livello medio annuo di circa all'1,4 per cento del precedente round di previsione (sostanzialmente in linea con la media UE) a circa lo 0,7 per cento, un livello all'incirca pari alla metà della media UE secondo gli scenari aggiornati (EPC-WGA 2018<sup>49</sup>), e attestandosi in media attorno allo 0,8 per cento nell'intero periodo di previsione 2016-2070.

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

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

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

Sulla base degli scenari definiti in ambito EPC-WGA<sup>50</sup>, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento, rispetto al livello del 2015, di circa 3 punti percentuali alla fine dei primi trent'anni del periodo di previsione (Tavola R1). Tale aumento è ascrivibile per 2,6 punti percentuali alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 18,4 per cento, nel 2042, per circa 0,9 punti percentuali alla spesa sanitaria e per circa 0,3 punti percentuali alla componente assistenziale della spesa per LTC, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione e per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL.

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

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

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2042-2044, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related*, si riduce progressivamente di circa 4 punti percentuali di PIL al 2070, per effetto della riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che si porta al 14,9 per cento nel 2060 e al 13,8 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del baby boom.

La curva in grassetto della Figura R2 mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata<sup>51</sup>, a normativa vigente, sulla base del nuovo scenario EPC-WGA *Baseline* ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base di assetti normativi antecedenti i principali interventi di riforma. Ad eccezione delle misure adottate con Legge di Bilancio 2017<sup>52</sup>, gli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal

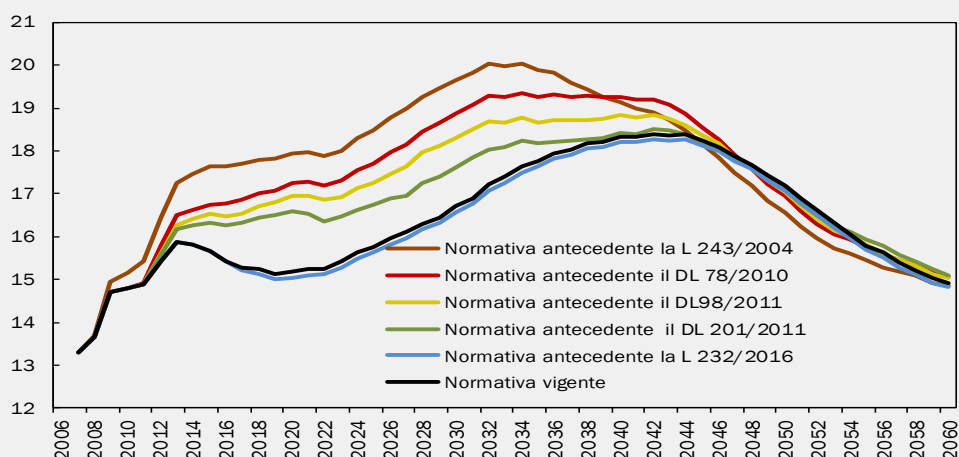
<sup>50</sup> Per il periodo 2018-2021 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per la Nota di Aggiornamento DEF 2018.

<sup>51</sup> Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

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

2004 hanno prodotto importanti effetti di contenimento della spesa. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL ammonta ad oltre 60 punti percentuali di PIL fino al 2060<sup>53</sup>, di cui circa 1/3 è da ascrivere alla riforma introdotta con la L. 214/2011, considerando anche gli effetti delle successive misure introdotte con la citata Legge di Bilancio 2017<sup>54</sup>.

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



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

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

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

---

## **IV. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO**

### **IV.1 IL PROGRAMMA DI GOVERNO**

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

Il Contratto firmato dai leader della coalizione, che ha dato vita al Governo, è stato approvato dal Parlamento; in esso sono indicati gli obiettivi che il Governo perseguirà per la crescita dell'occupazione e del reddito, unitamente a una sua più equa distribuzione tra i cittadini. Tali priorità potranno essere raggiunte attraverso nuovi stimoli alla domanda aggregata, in particolare rilanciando gli investimenti, che quest'anno probabilmente toccheranno un nuovo minimo dell'1,9 per cento in rapporto al PIL (da una media del 3,0 per cento nel decennio precedente la crisi del debito sovrano nel 2011).

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

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

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

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

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

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

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

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

## IV.2 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO AL PAESE

La legislazione italiana<sup>1</sup> prevede che nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza il Governo riveda il Programma Nazionale di Riforma (PNR) in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea<sup>2</sup>. Il PNR presentato al Parlamento a fine aprile, redatto da un governo dimissionario, presentava unicamente una fotografia delle riforme e delle politiche già legiferate e in fase di attuazione. Il presente capitolo costituisce quindi la prima opportunità per il Governo in carica di anticipare le linee del proprio programma e degli orientamenti di riforma, in attesa di fornirne una trattazione più ampia ed approfondita nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

TAVOLA IV.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2017 E PER IL 2018		
Area di policy	Raccomandazioni 2018	Raccomandazioni 2017
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]	Racc. 1 - Perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Racc. 1 - [...] Provvedere a una tempestiva attuazione del programma di privatizzazioni e utilizzare le entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Racc. 1 - [...] Trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]	Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale. [...]
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...]	Racc. 2 - [...] Potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione. [...]
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	Racc. 2 - [...] Completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche. [...]
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza	Racc. 2 - [...] Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.
Lavoro	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Racc. 4 - Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Racc. 4 - [...] Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.

### **IV.3 LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO**

#### **Tassazione e contrasto alla evasione**

L'obiettivo del Governo è di rafforzare la crescita in un quadro di coesione e inclusione sociale e all'interno di un percorso graduale di riduzione del rapporto debito/PIL nel corso della legislatura. La pressione fiscale, stimata al 42,2 per cento del PIL nel 2018, rimane assai elevata. Come illustrato nel paragrafo III.2, il Governo intende ridurre gradualmente la pressione fiscale su famiglie e imprese e rendere la tassazione più favorevole alla crescita. Gli adempimenti fiscali saranno quindi semplificati e si punterà a ridurre drasticamente l'evasione ed elusione delle imposte.

Il Governo intende iniziare un percorso di riduzione graduale della pressione fiscale su famiglie e imprese, sostenendo nella prima fase le attività di minori dimensioni svolte da imprenditori individuali, artigiani e lavoratori autonomi. La graduale introduzione di una *flat tax* sui redditi dal 2019 avrà un ruolo centrale nella creazione di un clima più favorevole alla crescita e all'occupazione, tramite la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. La gradualità del percorso è principalmente volta a evitare eccessivi oneri per la finanza pubblica.

Sarà esteso il regime forfetario, sostitutivo di Irpef e Irap, che assoggetta all'aliquota del 15% una base imponibile forfettizzata applicando ai ricavi coefficienti di redditività differenziati per attività economica. I soggetti che aderiscono a questo regime agevolato sono anche esentati dal versamento dell'Iva e da ogni adempimento.

Per incentivare gli investimenti e gli incrementi occupazionali, tutte le imprese beneficeranno di una riduzione dell'aliquota delle imposte applicata ai redditi corrispondenti agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e nuove assunzioni.

Il contrasto all'evasione che ha l'obiettivo di assicurare l'equità del prelievo e di tutelare la concorrenza tra le imprese sarà perseguito potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria, in particolare sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati.

I dati che si renderanno disponibili a seguito dell'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria saranno integrati anche, a partire da luglio 2019, da quelli rilevati attraverso la trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso consumatori finali. Le basi dati alimentate dai nuovi flussi informativi saranno utilizzate per potenziare tutte le attività dirette a incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso le comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate a cittadini, ai professionisti e alle imprese, e saranno incrociate con i dati delle dichiarazioni dei redditi per potenziare l'efficacia dei controlli.

L'avvio a regime dell'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici sarà inoltre associato a misure di semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti.

Il Governo intende anche varare un decreto-legge su 'pace fiscale'. L'obiettivo di questo intervento è completare il percorso di chiusura delle posizioni debitorie ancora aperte per consentire che l'attività di riscossione ordinaria riprenda con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo di

efficienza sarà perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti.

Contestualmente all'introduzione di una flat tax generalizzata, saranno valutati gli spazi disponibili per la razionalizzazione delle cosiddette spese fiscali: la molteplicità delle agevolazioni, la difficoltà del loro coordinamento e le possibili sovrapposizioni con i trasferimenti diretti di risorse aventi carattere assistenziale possono impedire una corretta rappresentazione dei flussi redistributivi operati dal settore pubblico. La scelta delle agevolazioni su cui intervenire sarà guidata da un'attenta valutazione, tenendo in considerazione aspetti legati al costo-efficacia delle agevolazioni stesse, ai risultati che hanno prodotto e ai loro impatti redistributivi.

### **Investimenti pubblici**

Sul fronte degli investimenti pubblici è necessario invertire la tendenza negativa in atto da molti anni e precipitata ulteriormente dall'inizio della crisi. Il livello totale delle risorse finanziarie stanziare in un arco temporale che raggiunge i quindici anni per investimenti ancora da avviare, ma già scontati ai fini dell'indebitamento netto tendenziale, ammonta a circa 150 miliardi. Di questi, circa 118 miliardi possono essere considerati immediatamente attivabili, ed è quindi necessaria una forte spinta al processo di avvio e realizzazione degli investimenti sottesi.

Inoltre, come illustrato nel paragrafo III.2, il quadro programmatico di finanza pubblica prevede un significativo aumento degli investimenti pubblici rispetto al loro andamento tendenziale, in modo tale da raggiungere almeno il 3 per cento in rapporto al PIL.

L'esperienza di questi anni mostra tuttavia che stanziare i fondi non basta per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza strategica secondo tempi e modalità che rispettino gli standard di efficienza. L'efficienza della spesa per la formazione di capitale pubblico, l'impatto sulla crescita e la qualità della vita dipendono anche dalla capacità della PA di selezionare, avviare e completare entro tempi ragionevoli progetti ad alta redditività economica e sociale<sup>3</sup>. Le carenze nella selezione e valutazione dei progetti e gli ostacoli all'efficacia della spesa pubblica per investimenti risiedono non solo in vincoli di bilancio, ma anche in una serie di fattori di natura legale, burocratica e organizzativa che si sono accumulati nel corso degli anni. Fra di essi vanno menzionate la perdita di competenze tecniche e progettuali delle amministrazioni pubbliche (in particolare di quelle locali anche a causa del protrarsi del blocco del turn over), le carenze nella valutazione economica e finanziaria e nel monitoraggio dei progetti, la complessità dell'interazione tra le amministrazioni centrali e territoriali, nonché la complessità del recente Codice degli Appalti. Diventa quindi strategico potenziare le autonomie locali quali motore dello sviluppo territoriale.

<sup>3</sup> Tra lo stanziamento delle risorse e l'effettiva consegna dell'opera conclusa, per esempio, è stato stimato che passino in media due anni per lavori di ammontare inferiore a 100.000 euro e fino a quindici anni per lavori di valore superiore a 100 milioni.

Il Governo intende inoltre valorizzare il Partenariato Pubblico-Privato (PPP). La definizione di un contratto standard PPP è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, essa fornirà una guida alle amministrazioni pubbliche per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, apportando i seguenti vantaggi: *i)* una maggiore competitività del Paese a livello internazionale; *ii)* il miglioramento delle capacità tecniche e negoziali delle pubbliche amministrazioni nella gestione delle operazioni di PPP; *iii)* la definizione delle dinamiche contrattuali; *iv)* il supporto alle amministrazioni con maggiori carenze di profili tecnici e giuridici adeguati; *v)* la limitazione del ricorso alle varianti in corso d'opera; *vi)* la corretta allocazione dei rischi, contenendo l'insorgenza di contenziosi; *vii)* una migliore valutazione in termini di trattamento statistico dell'operazione, anche ai fini della classificazione *off balance* dell'operazione; *viii)* un'equilibrata sintesi degli interessi pubblici e privati; *ix)* una maggiore 'bancabilità' dell'operazione e *x)* una maggiore attenzione alla fase di gestione.

Per ridare slancio agli appalti pubblici e superare le incertezze interpretative che sono emerse, si rende necessario modificare il Codice dei contratti pubblici. Il principio sarà quello di semplificare le procedure e, in tal modo, promuovere una maggiore trasparenza dell'amministrazione. La semplificazione riguarderà anche la fase di programmazione relativa alle delibere CIPE, con un collegamento più stretto con il lavoro progettuale delle stazioni appaltanti.

**FOCUS****Il rilancio degli investimenti**

Il rilancio degli investimenti è una componente importante della politica economica del Governo e uno strumento essenziale per perseguire obiettivi di sviluppo economico sostenibile. Il Governo è convinto che gli investimenti pubblici e privati siano l'ingrediente cruciale della crescita e possano dispiegarsi in forme sinergiche solo se un favorevole ambiente economico e sociale è assicurato dalla azione normativa e dall'attività della PA. Le sinergie sono specialmente necessarie nei settori della Ricerca e Sviluppo, della formazione di capitale umano e delle infrastrutture, che hanno effetti rilevanti e duraturi sulla produzione e la capacità del Paese di creare valore.

A questo scopo, il Governo intende mettere in campo una serie di azioni ad ampio raggio volte a rimodulare la spesa pubblica, consentendo una graduale ricomposizione a favore della spesa in conto capitale. Ciò tenendo conto della natura multifunzionale della spesa pubblica e delle opportunità fornite, all'interno dei moderni sistemi di gestione, da una sistematica *spending review*, dalle partnership pubblico-private e dalle sinergie che attraverso le proprie strategie industriali, le società partecipate possono generare, pur mantenendo la loro piena autonomia. Queste azioni includono: *a)* una rivisitazione del quadro normativo, nonché delle procedure amministrative, volta a promuovere, accanto alle attuali responsabilità burocratiche, una capacità autonoma di *leadership* nella promozione, pianificazione e gestione degli investimenti da parte della PA, favorendo le *partnership* con il settore privato e l'acquisizione di finanziamenti di fondi istituzionali, *b)* la rimodulazione e il monitoraggio delle risorse finanziarie per gli investimenti, le manutenzioni e la gestione del capitale pubblico, *c)* la valorizzazione delle competenze tecniche e delle funzioni di progettazione e valutazione economica e finanziaria dei progetti nella PA, *d)* la creazione di una *task force* con il compito di centralizzare le informazioni sui progetti in corso attraverso la gestione attiva di una banca dati centralizzata e collegamenti diretti con i terminali di spesa, promuovendo in maniera sistematica il monitoraggio, la valutazione e il coordinamento degli investimenti. La *task force* avrà anche il compito di

promuovere le migliori pratiche per esaminare programmi e progetti in corrispondenza di punti decisivi del loro ciclo di vita, assicurando che essi possano progredire con successo nelle varie fasi di *start up* e di implementazione.

Riprendendo le esperienze di altri Paesi avanzati, che hanno affrontato con successo problematiche di investimenti pubblici e di *gap* infrastrutturali simili a quelli italiani, il Governo creerà inoltre un centro di competenze dedicato con il compito di offrire servizi di assistenza tecnica e di assicurare standard di qualità per la preparazione e la valutazione di programmi e progetti da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. Questa azione permetterà anche di creare nel tempo un insieme di capacità professionali interne alla PA nell'intera gamma di competenze, tipologie e dimensioni della progettazione tecnica ed economica degli investimenti pubblici.

Dal punto di vista finanziario le azioni elencate, che hanno l'obiettivo di migliorare l'efficienza degli investimenti, si affiancheranno, aumentandone l'efficacia, alle misure già in corso, tra cui: *i*) l'attivazione di un fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti infrastrutturali, che dispone di una dotazione complessiva di risorse pari a 150 miliardi da utilizzare entro l'orizzonte temporale di 15 anni; *ii*) l'abolizione del patto di stabilità interno, che limitava le capacità di intervento degli enti locali; *iii*) la riforma del Codice degli appalti, per rendere più snella e trasparente la gestione degli acquisti e delle forniture della PA.

## Infrastrutture e mobilità

La strategia del Governo in ambito infrastrutturale è rivolta a dare priorità ad una rete di piccole opere diffuse per riparare, dove possibile, o sostituire, dove necessario, le opere esistenti con particolare attenzione a viabilità e sicurezza di ponti, gallerie e strade interne. Questo potrebbe avere effetti positivi sul rilancio dell'economia e sul miglioramento della qualità della vita dei residenti nelle aree interne. In tale ambito, sarà potenziata la struttura tecnica di missione che ha il compito di analizzare tutti i progetti già in essere e quelli ancora da finanziare secondo un'attenta analisi costi-benefici.

### **FOCUS** Decreto 'emergenze'

Il Governo ha approvato un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti volte a velocizzare le operazioni di demolizione e ricostruzione del viadotto Morandi a Genova, al sostegno dei soggetti danneggiati per il crollo, alla ripresa delle attività produttive e di impresa, nonché dirette a intraprendere ogni iniziativa necessaria al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Inoltre, il decreto introduce misure urgenti aventi ad oggetto gli eventi calamitosi che hanno colpito l'Italia centrale e l'isola di Ischia, già oggetto di interventi normativi, ma che necessitano di ulteriori misure indifferibili ed urgenti. Infine, per uscire dalla logica emergenziale, ha approvato norme con finalità di prevenzione, volte al monitoraggio delle infrastrutture a rischio.

Tra le principali misure in favore della popolazione di Genova, si riconosce alle imprese danneggiate dal crollo un contributo finalizzato alla mitigazione dei pregiudizi sofferti, fermo restando i diritti risarcitori nei confronti degli eventuali responsabili. Sono altresì introdotte misure di facilitazione fiscale per le imprese genovesi e per la piena ripresa dei traffici portuali, prevedendo l'istituzione di una zona franca urbana e di una zona logistica semplificata per il porto e il retroporto, nonché misure immediate per favorire la viabilità e i collegamenti in entrata e in uscita da Genova, implementando il trasporto pubblico locale. Si istituisce poi la figura del Commissario straordinario per consentire di procedere alla celere ricostruzione delle infrastrutture danneggiate, nonché per attuare ogni misura idonea a superare le conseguenze degli eventi dannosi.

In ambito di sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di rafforzare le misure di

prevenzione e di garantire la piena sicurezza nella mobilità e nei trasporti, si introducono nuove norme che prevedono l'istituzione di una Agenzia di vigilanza per la sicurezza delle strade e autostrade, con parallelo ampliamento degli organici tecnici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) dedicati ai controlli di sicurezza, e la creazione di una banca dati sulle opere pubbliche per monitorare, tra l'altro, i parametri di sicurezza delle infrastrutture, utilizzando sistemi tecnologici innovativi.

Per i fini sopra indicati la prossima Legge di Bilancio dedicherà 1,5 miliardi per l'anno 2019 specificatamente alla messa in sicurezza e la manutenzione di infrastrutture quali viadotti, ponti, gallerie, ecc... Gli interventi riguarderanno opere realizzate nella stessa epoca o precedenti il ponte Morandi, ovvero che presentino specifiche necessità di manutenzione. Il piano sarà trattato alla stregua di un intervento emergenziale, utilizzando procedure previste dalla legislazione vigente - in particolare la procedura negoziata - che consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per l'affidamento dei lavori. L'utilizzo di tali modalità ed il particolare interesse del Governo alla realizzazione del programma garantiscono che i lavori verranno attuati rapidamente. Ciò consentirà di utilizzare le risorse finanziarie appostate nei tempi previsti, determinando un'accelerazione della spesa rispetto ad altre esperienze del passato. L'implementazione effettiva degli interventi sarà oggetto di uno specifico ed attento monitoraggio. In considerazione delle caratteristiche di eccezionalità ed urgenza degli interventi programmati, il Governo intende chiedere alla Commissione Europea il riconoscimento della flessibilità di bilancio per queste finalità.

Il Governo inoltre ribadisce la sua intenzione di portare a compimento gli investimenti strategici seguendo standard rigorosi di efficienza e, a questo scopo, intende sottoporre ad una rigorosa analisi costi-benefici e a un attento monitoraggio le grandi opere in corso (i.e. la Gronda autostradale di Genova, la Pedemontana lombarda, il terzo valico, il collegamento tra Brescia e Padova e la tratta Torino-Lione). L'analisi sarà elaborata dalla Struttura Tecnica di Missione del MIT che svolge funzioni di alta sorveglianza, promuove le attività tecniche ed amministrative non solo per l'adeguata e sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture, ma anche per la vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

In tema di infrastrutture gli obiettivi primari sono: *i)* la promozione del trasporto ferroviario regionale e l'interscambio con altri mezzi; *ii)* la riduzione del numero di vittime della strada; *iii)* la promozione della mobilità sostenibile; *iv)* il sostegno all'edilizia pubblica.

Nel trasporto ferroviario il completamento dell'alta velocità può essere coerente con la manutenzione delle infrastrutture esistenti attraverso innovazioni tecnologiche che consentano di diminuire i tempi di percorrenza sulle medie distanze. Per le ferrovie regionali, il Governo promuoverà una stretta collaborazione con le Regioni nel monitoraggio della rete, prevedendo la possibilità di affidare a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) alcuni tratti oggi gestiti dalle Regioni. Sarà, inoltre, varato un Piano Nazionale per le piste ciclabili, in merito al quale è pronto lo schema di decreto per la ripartizione di 362 milioni stanziati per la nascita del sistema nazionale delle ciclo-vie turistiche<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Come il Grande Raccordo Ciclabile di Roma, la Ciclovía VEnTO che collega Venezia e Torino che tocca numerose città d'arte, come Mantova e Ferrara, e grandi città come Milano, la ciclovía del Sole che parte dal Brennero attraversa da nord a sud l'Italia per terminare in Sicilia, a Palermo, e in Sardegna a Cagliari, e la ciclovía dell'Acquedotto Pugliese e della Magna Grecia, oltre alla ciclovía tirrenica ed adriatica.

L'integrazione con altre forme di mobilità sarà ottenuta con il sostegno al *car* e *bike sharing* e la costruzione di parcheggi intermodali in prossimità delle stazioni ferroviarie metropolitane e degli autobus.

In merito al trasporto pubblico locale, il Governo intende stabilire standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale, anche rafforzando la collaborazione con l'Autorità per i Trasporti. La loro attuazione sarà realizzata attraverso il rinnovo del parco mezzi di autobus e treni, da finanziare attraverso uno specifico programma di rinnovo del materiale rotabile e su strada.

L'innovazione costituirà un importante strumento per garantire una maggiore sicurezza, dimezzando il numero di vittime della strada entro il 2020 ed annullandolo entro il 2050. A tale riguardo, il Governo sta sperimentando a Torino e a Modena il progetto della *Smart road*, con cui si punta a creare infrastrutture stradali dotate di piattaforme di osservazione, monitoraggio e previsione del traffico con una sinergia tra infrastrutture digitali e veicoli di nuova generazione.

Con riferimento alla mobilità sostenibile, il Governo intende promuovere una progressiva riduzione di autoveicoli con motori diesel e benzina, al fine contenere le emissioni inquinanti e conseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. E' stato predisposto un disegno di legge sulla mobilità sostenibile che punta a sostituire gli automezzi alimentati con motori endotermici con attrezzature a trazione elettrica. Si promuoverà la creazione di una rete capillare di supporto alla mobilità sostenibile attraverso il piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli elettrici. Si valuterà la possibilità di introdurre contributi pubblici all'acquisto di veicoli ibridi ed elettrici, oltre che per gli interventi di retrofit per veicoli a combustione interna. In ogni caso, il contributo sarà commisurato al costo di produzione delle vetture elettriche e tenderà a scendere nel tempo.

Il cambio di paradigma nel mercato dell'auto verso veicoli meno inquinanti è un'opportunità di rilancio dell'industria nazionale che non può essere mancata: l'eventuale incentivazione dei veicoli ibridi ed elettrici verrà pertanto accompagnata da misure di politica industriale volte a sostenere lo sviluppo della produzione nazionale di veicoli e componenti.

Il ruolo di porti ed aeroporti è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su strada, Rete Ferroviaria Italiana ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Nel settore aeroportuale gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del Paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati verso la riduzione degli attuali squilibri, per garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori.



Nell'autotrasporto il Governo intende favorire una collaborazione con le parti attraverso il rilancio della Consulta per l'Autotrasporto. Saranno adottate misure contro l'abusivismo e per le semplificazioni amministrative nell'ambito delle revisioni. In particolare, si prevede l'applicazione della nuova disciplina sul distacco dei lavoratori e si rafforzerà il controllo sull'operazione di cabotaggio svolte in Italia dai vettori stranieri. Saranno costituiti tavoli di lavoro per impostare i contenuti di forme di incentivazione per l'aggregazione delle imprese di autotrasporto e proseguire le politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare a sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*. Il Governo continuerà a sostenere le imprese dell'autotrasporto per compensarle della differenza tra la tassazione vigente in Italia sul gasolio da autotrazione e la tassazione media degli altri Paesi europei, in modo da tutelare la competitività internazionale degli operatori nazionali.

Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche accademiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

#### **Rete idrica, edilizia pubblica e prevenzione rischi sismici**

Le infrastrutture idriche saranno riqualificate per farsi carico del tema della crescente scarsità dell'acqua connessa anche alla sempre più frequente alternanza di eventi siccitosi e di fenomeni alluvionali. Il Governo sta predisponendo un piano nazionale di interventi per l'ampliamento ed il completamento degli invasi esistenti. Questi investimenti hanno un basso impatto ambientale, possono essere cantierabili in poco tempo e realizzabili da imprese locali. Gli interventi sono valutati attraverso un set di indicatori molto semplice, e quindi, condivisibile da parte delle amministrazioni locali e da parte degli altri *stakeholders*.

Con riferimento all'edilizia pubblica, si guarda al *Building Information Modeling* (BIM) per ottenere una più efficiente ed innovativa pianificazione, realizzazione e gestione delle costruzioni con un risparmio potenziale fino a 30 miliardi negli appalti pubblici. Il Governo intende rendere operativa tale piattaforma digitale in tutta l'attività di progettazione e monitoraggio realizzata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dalle stazioni appaltanti. A questo riguardo, è essenziale digitalizzare i processi amministrativi del MIT, garantendone anche una maggiore trasparenza con l'istituzione di un registro degli ingressi. A tal fine è stato anche istituito un tavolo tecnico *ad hoc* composto da professionisti del settore.

Il Governo opterà per una gestione sostenibile del suolo occupato attraverso un'adeguata politica che promuova la rigenerazione urbana, attraverso la promozione di regole semplici e cogenti contro il consumo del suolo, controlli efficaci e sanzioni. Inoltre, verranno stabilizzati l'*'ecobonus'* e il *'sisma bonus'* con l'introduzione di tipologie di certificazioni capaci di garantire i crediti e la

predisposizione di contratti differenziati per tipologie d'intervento, in grado di semplificare le attività delle amministrazioni locali.

Proseguiranno le azioni di mitigazione del rischio sismico attraverso interventi e misure di messa in sicurezza del patrimonio abitativo e di miglioramento del patrimonio energetico, promuovendo altresì una cultura della conoscenza e della prevenzione. Si opererà attraverso misure specifiche, quali: *i)* finanziamento per le verifiche di vulnerabilità ed i progetti di adeguamento delle scuole in zone a rischio sismico 1 e 2: sono stati finora finanziati 875 interventi proposti dagli Enti locali, suddivisi fra verifiche di vulnerabilità e progettazioni di adeguamento sismico; *ii)* 10 cantieri pilota per sensibilizzare i territori ad intervenire sulla messa in sicurezza di edifici pubblici esistenti. I progetti si svolgeranno in Comuni scelti su tutto il territorio nazionale, con l'effettuazione di interventi esemplari di messa in sicurezza antisismica su edifici di proprietà pubblica ad uso residenziale; *iii)* Casa Sicura 'Portale sisma bonus' per agevolare la conoscenza e la fruizione della detrazione concessa ai proprietari di immobili, adibiti sia ad abitazione che ad attività produttive, per interventi di adeguamento antisismico. Il portale telematico permette di semplificare adempimenti e procedure per proprietari e professionisti, restituendo, al contempo, all'amministrazione informazioni e dati sul ricorso alle agevolazioni fiscali e sul miglioramento delle caratteristiche antisismiche degli edifici in esito agli interventi effettuati.

### **Valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni demaniali**

La valorizzazione del patrimonio pubblico è parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo in quanto, oltre ai benefici per il sistema Paese, ha implicazioni rilevanti per l'efficienza e l'ottimizzazione della gestione degli stessi asset pubblici.

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

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

Nel primo semestre del 2018 sono stati resi noti gli esiti dell'attività di studio, svolta nel corso del biennio 2016-2017, che ha portato alla definizione di un modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico, con riferimento

ai dati relativi all'anno 2015<sup>5</sup>. Il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti dal MEF, circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 283 miliardi. Esso è per la maggior parte (77 per cento) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla P.A. (circa 217 miliardi) e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 23 per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (51 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (3 miliardi).

L'Agenzia del Demanio ha in gestione una quota del patrimonio pubblico (quella relativa ai beni immobili dello Stato) costituita da quasi 43.000 immobili, di cui circa 30.000 fabbricati e per il resto terreni, per un valore complessivo di 60,6 miliardi (per l'85 per cento del valore in uso governativo). E' da considerare, inoltre, il demanio storico-artistico e l'altro patrimonio inalienabile, che costituisce complessivamente circa il 12 per cento, in valore, del patrimonio in gestione all'Agenzia. Infine, vi è una quota di patrimonio alienabile disponibile, pari in valore a poco più del 3 per cento e costituito da circa 15.000 beni. Negli ultimi anni è stata progressivamente alienata una parte del demanio disponibile e contemporaneamente, grazie ad investimenti, è stato aumentato il valore dei beni in uso governativo.

Le locazioni passive per la PA centrale ammontavano per l'anno 2014 a oltre 900 milioni. Negli ultimi anni sono stati fatti investimenti che hanno permesso di recuperare immobili pubblici abbandonati e rilasciare progressivamente gli immobili privati per i quali venivano pagati canoni di affitto anche piuttosto rilevanti. Ad esito di tale processo, nel 2018 la spesa per canoni complessiva è stimata in circa 813 milioni. Al completamento degli interventi programmati si prevede di ottenere un risparmio, a regime, di circa 200 milioni rispetto alla spesa sostenuta al 31 dicembre 2014.

Altre risorse sono state investite per la riqualificazione sismica ed energetica e la messa in sicurezza e in efficienza degli immobili dello Stato. I primi interventi in fase di avvio riguardano i presidi di sicurezza (Vigili del fuoco e Carabinieri in particolare).

L'Agenzia del Demanio, anche a seguito del rafforzamento della propria struttura tecnica, si propone di gestire nei prossimi anni 2 miliardi - già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio- destinandoli per circa 1,1 miliardi alla riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali e per 0,9 miliardi alla razionalizzazione degli usi governativi e alla realizzazione dei 39 progetti di *federal building* attualmente previsti.

Un'altra importante attività gestita dall'Agenzia del Demanio è il federalismo demaniale (previsto dal D.Lgs. 85/2010). Dal 2014 è in atto il trasferimento gratuito dei beni agli enti territoriali, in cambio di impegni all'utilizzo e alla valorizzazione degli immobili stessi. A maggio 2018 i dati mostrano che sono stati trasferiti 5.021 beni a 1.324 enti territoriali, per un valore di circa 1 miliardo e 830 milioni.

---

<sup>5</sup> Il modello è basato su un approccio di tipo statistico-matematico per stime su larga scala (*mass appraisal*) e su metodologie estimative, in una logica patrimoniale, coerenti con i principi contabili nazionali e internazionali.

Con il progetto a rete ‘Valore Paese Fari’ sono stati aggiudicati 29 beni con bandi partiti nel 2015.

Un altro progetto a rete di grande rilevanza è il cosiddetto ‘Valore Paese - Cammini e percorsi’ che riguarda beni incardinati in percorsi storico-religiosi o su ciclovie. Per questo progetto sono stati messi a gara complessivamente i primi 83 beni nel 2017, di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici.

Infine, con il progetto ‘OpenDemanio’ è stata creata una piattaforma aperta che permette di visualizzare i singoli beni gestiti dall’Agenzia del Demanio e verificare direttamente lo stato di manutenzione e rigenerazione. L’Agenzia si sta inoltre dotando di un applicativo informatico finalizzato ad uniformare il processo di stima per l’attestazione della congruità del prezzo di acquisto degli immobili delle pubbliche Amministrazioni, assicurando al contempo il contenimento dei costi, la semplificazione e la trasparenza dei rapporti, individuando soluzioni maggiormente performanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi individuati dal legislatore.

Per il 2018, i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 690 milioni, di cui 50 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 400 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 240 milioni per le vendite degli Enti di previdenza. Le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico per gli anni 2019 e 2020 sono stimate, rispettivamente, pari a 730 milioni e 670 milioni.

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

## Concessioni

L’attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione inefficiente e obsoleta che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni per l’Erario. I canoni imposti non sono, in numerosi casi, correlati agli ingenti fatturati e profitti che i beni dati in concessione producono in capo ai concessionari. Inoltre, può accadere che questi ultimi godano, attraverso il sistema tariffario, di rendimenti garantiti e molto al di sopra di quelli di mercato, anche per effetto di limiti nelle capacità di controllo da parte dei soggetti pubblici competenti sui livelli degli investimenti previsti/effettuati. Il MEF-Dipartimento del Tesoro, utilizzando una banca dati dedicata, sta conducendo alcuni studi conoscitivi sul sistema delle

concessioni dai quali sono confermati i dubbi riguardo alla adeguata valorizzazione dei beni dati in concessione. Il Governo si propone di allargare e sistematizzare tali analisi, coinvolgendo le amministrazioni competenti al rilascio e al controllo delle concessioni, le autorità di regolazione ed esperti indipendenti dei vari settori onde arrivare, entro la fine del 2019, all'avvio di una completa mappatura del fenomeno, finalizzata alla predisposizione di una legge quadro di riordino e valorizzazione dei regimi di concessione.

I maggiori introiti che potrebbero derivare dal prospettato riordino delle concessioni sono, allo stato attuale, difficilmente quantificabili. Tuttavia, i dati disponibili evidenziano importanti potenzialità per la finanza pubblica e per la riduzione del rapporto debito/PIL.

Il Governo studierà un'ipotesi in cui maggiori proventi generati dalla razionalizzazione delle concessioni potrebbero afferire al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico, unitamente ai proventi delle dismissioni immobiliari e delle alienazioni di quote di società partecipate. Nell'ambito dello stesso processo, parte dei maggiori introiti riferibili alle concessioni rilasciate dalle amministrazioni locali potrebbero essere vincolati alla riduzione del loro indebitamento. Ciò contribuirebbe alla realizzazione di quello 0,3 per cento medio annuo di proventi da dismissioni attualmente incorporato nelle proiezioni del debito pubblico.

#### **Riforma delle società partecipate**

La riforma delle società partecipate è stata avviata con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica. La ratio che ha ispirato la riforma è quella di ridurre sensibilmente il numero delle società partecipate ed individuare criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali razionalizzarle a regime. Il Testo unico ha rivisitato le numerose disposizioni vigenti sulla materia, ridisegnandone la disciplina, avendo anche riguardo all'efficienza della loro gestione e al contenimento della spesa pubblica.

In linea con le disposizioni dello stesso Testo Unico è stato previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di procedere, entro il 30 settembre 2017, ad una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute e alla loro razionalizzazione.

A conclusione del processo di ricognizione straordinaria, dall'analisi dei dati raccolti attraverso l'apposito applicativo 'Partecipazioni' del Portale Tesoro è emerso che il 90 per cento dei circa 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano. Le amministrazioni hanno comunicato la detenzione di 32.486 partecipazioni, riconducibili a 5.698 società, delle quali 4.738 direttamente partecipate dalle amministrazioni dichiaranti.

Tra le società in cui gli enti possiedono la maggioranza del capitale, una su tre sarà interessata da processi di dismissione; una quota residuale dovrebbe essere oggetto di fusione. Per quanto riguarda le società in cui gli enti non detengono la maggioranza del capitale, in un terzo dei casi si dovrebbe realizzare un'uscita degli stessi dalla compagine azionaria.

La Struttura di Monitoraggio del MEF ha verificato la rispondenza dei piani di razionalizzazione presentati dalle amministrazioni ai criteri definiti nel Testo

Unico. E' emerso che, per circa 1.600 società, mancherebbero i requisiti e le caratteristiche previste dalla riforma per il mantenimento delle relative partecipazioni in mano pubblica. Tali requisiti fanno riferimento al tipo di attività svolta, al fatturato, al risultato economico, al numero dei dipendenti, al numero degli amministratori.

La scadenza prevista per l'attuazione dei piani è il 30 settembre 2018. Nei prossimi mesi la Struttura del MEF avvierà un'ulteriore attività di monitoraggio volta a verificare l'attuazione delle misure dichiarate nei piani di razionalizzazione, quali l'alienazione della partecipazione e la messa in liquidazione della società.

Infine, la riforma ha previsto, a carico delle pubbliche amministrazioni, di procedere entro il 31 dicembre 2018 alla revisione annuale delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017.

## Giustizia

Negli ultimi anni è stato gradualmente eroso il consistente arretrato dei procedimenti civili pendenti e, per quanto riguarda la giustizia civile, nel 2017 è proseguito il trend positivo della diminuzione dei procedimenti civili pendenti: dai 3.801.255 di fine 2016 si è passati ai 3.628.936 del 2017, con calo del 4,5 per cento.

Tuttavia, i tempi necessari per risolvere cause civili rimangono tra i più elevati dell'UE, in tutte le fasi del processo. Il permanere delle criticità dovute alla durata dei processi (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) induce la necessità di programmare interventi normativi idonei a garantire una più celere definizione delle controversie e una più significativa riduzione delle pendenze.

Il Governo metterà in campo molteplici azioni, sia in campo penale sia civile, accompagnate da investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo. Verrà inoltre potenziato il processo telematico: a tal fine sono già in corso di svolgimento le relative gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile, suggeriscono di intervenire sul rito del processo civile tratteggiando un unico rito semplificato conformato ai principi del *case management* e di proporzionalità, con i quali risulta incompatibile un sistema processuale contrassegnato dalla predeterminazione legale dei poteri delle parti e del giudice. Muovendo da questo presupposto, l'intervento si propone di affrontare i seguenti punti: *i)* l'eliminazione dell'atto di citazione e la sua sostituzione con il ricorso; *ii)* una riduzione dei termini di comparizione; *iii)* l'introduzione di un regime di preclusioni istruttorie già negli atti introduttivi; *iv)* una rimodulazione della fase decisoria.

L'attuazione delle misure descritte risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire una giustizia sicuramente più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

In ambito penale sarà necessario un intervento strutturale per ridurre il numero di procedimenti caduti in prescrizione, attualmente in crescita.

Alcuni dati aiutano a comprendere meglio la portata della questione e la necessità di un intervento strutturale tale da riportarne le dimensioni a livelli accettabili per i cittadini. Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 con un dato dell'8,7 nel 2016.

L'abnorme quantitativo di procedimenti per i quali è intervenuta la prescrizione si è tradotto in un incentivo a difendersi, non solo nel merito del processo, bensì attraverso la strada della decorrenza dei termini previsti, come legittimamente consentito dalla normativa in questione.

La ricerca della verità e l'esigenza di giustizia devono essere tutelate dall'uso pretestuoso di un istituto che, pur avendo una funzione originaria nobile, quale quella di garanzia dell'effettivo diritto all'oblio del cittadino rispetto a comportamenti risalenti nel tempo e di realizzazione di un principio di economia dei sistemi giudiziari, non può, però, prestarsi a vero e proprio scudo di comportamenti criminosi e di condotte che provocano un elevato allarme sociale.

Una riforma seria ed equilibrata della prescrizione rappresenta una priorità per incrementare il grado di fiducia con cui i cittadini si rivolgono all'istituzione giudiziaria.

Al contempo, tale esigenza è correlata alla necessità di garantire il rispetto del canone costituzionale della durata ragionevole del processo, come previsto dalla Costituzione e della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo. Tale finalità mira, quindi, a far sì che la responsabilità di far durare i processi per un tempo ragionevole non debba pesare sui cittadini coinvolti in vicende giudiziarie né ricadere sui familiari delle vittime e sulle persone offese dal reato. L'obiettivo di garantire la ragionevole durata del processo penale deve essere supportato in primis attraverso un adeguato investimento in risorse umane e materiali.

A questi obiettivi si affianca la necessità assolutamente prioritaria di varare un'efficace normativa anticorruzione, che coinvolga sia la dimensione investigativa - per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose - sia la definizione giuridica e processuale del fenomeno corruttivo, che pregiudica gravemente il buon andamento della Pubblica Amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati.

Il Governo ha recentemente varato un Disegno di Legge per il contrasto della corruzione (D.d.L. 'Spazzacorrotti'), in cui si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati. Tale strumento, il cosiddetto 'DASPO' per i corrotti e i corruttori, è accompagnato da una razionalizzazione complessiva delle cornici sanzionatorie e delle fattispecie come, rispettivamente, per la corruzione per l'esercizio della funzione e del traffico di influenze illecite. Altre innovazioni in questo ambito riguardano l'estensione di tecniche investigative speciali anche in riferimento ai delitti di

corruzione e l'assoggettamento al regime penitenziario 4-bis dei condannati in via definitiva per corruzione.

**FOCUS**
**Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione (D.d.L. 'Spazzacorrotti')**

Allo stato attuale i reati di corruzione, pur perseguiti attraverso numerose previsioni legislative, risultano mitigati a causa di alcuni istituti che attenuano la portata delle sanzioni. È necessario invece andare verso un sistema che tenda ad equiparare la corruzione ai reati più gravi, quali quelli di mafia, e che riduca o elimini del tutto il fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione. Diversi sono i casi in cui il reato di corruzione non è adeguatamente perseguito.

La prima parte del Disegno di Legge, in particolare, apporta modifiche alle norme che disciplinano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, ed è finalizzato a potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. In sintonia con alcune raccomandazioni provenienti dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il disegno di legge prevede:

- il divieto di accesso potenziato (cd. 'Daspo') ad appalti e pubblici uffici per chi viene condannato in via definitiva per corruzione, anche nei casi considerati meno gravi; per condanne fino a due anni l'interdizione dai pubblici uffici e il divieto a contrarre con la PA possono durare da 5 a 7 anni;
- l'interdizione a vita (Daspo) dai pubblici uffici per coloro che sono stati condannati ad oltre 2 anni di reclusione;
- l'allontanamento dai pubblici uffici anche se si ottengono la sospensione condizionale (o patteggiamento) e la riabilitazione. In quest'ultimo caso gli effetti del Daspo cessano solo dopo 12 anni dalla riabilitazione (che è comunque concessa non prima di 3 anni dall'espiazione della pena e sempre in caso di buona condotta);
- l'introduzione dell'agente sotto copertura nelle operazioni di polizia anche per i reati contro la P.A. (come previsto dalla Convenzione Onu del 2003);
- agevolazioni a chi collabora con gli inquirenti, ma solo in presenza di determinate condizioni (confessione spontanea su fatti non già oggetto d'indagine e comunque entro 6 mesi dalla commissione del reato; le informazioni rese ai magistrati devono essere davvero utili alle indagini e deve essere esclusa la premeditazione; restituzione del denaro illecitamente percepito);
- la confisca del denaro e dei beni permane anche in caso di prescrizione oltre il primo grado o in caso di amnistia;
- una sola legge per punire chi vende 'influenze', vere o inventate. Il 'millantato credito' viene assorbito dal reato di 'traffico illecito di influenze', delitto che punisce sia chi vende, sia chi acquista influenze vere e false;
- la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la Pubblica Amministrazione all'estero;
- l'assoggettamento a sanzioni economiche più alte per i funzionari pubblici e i privati condannati. La somma sarà proporzionata alla gravità del reato commesso e, comunque, mai inferiore a 10.000 euro;
- l'inasprimento di pena (reclusione da 3 a 8 anni) per chi corrompe e si lascia corrompere nell'esercizio delle proprie funzioni pubbliche.

A tutela della libera concorrenza e del mercato, in caso di corruzione tra privati e istigazione alla corruzione tra privati, non sarà più necessaria la querela da parte della vittima in quanto i magistrati potranno avviare autonomamente le indagini. Inoltre anche in caso di appropriazione indebita aggravata il colpevole sarà indagato d'ufficio, senza che sia necessaria denuncia da parte della vittima.



Vi è poi una seconda parte del testo che reca nuove norme in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici, volte a rendere in ogni caso palese al pubblico e sempre tracciabile la provenienza di tutti i finanziamenti ai partiti politici e altresì alle associazioni e fondazioni politiche nonché ad analoghi comitati e organismi pluripersonali privati di qualsiasi natura e qualificazione.

Centrale è anche il tema del diritto fallimentare, dove continua ad essere necessaria una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, anche in considerazione delle ricadute economiche sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo sia le percezioni degli investitori esteri, sia le valutazioni compiute dagli organismi internazionali.

Tale esigenza si armonizza con quella di assicurare linearità ad un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso, in modo da evitare interventi frazionati che, da un lato, determinano un accentuato scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate e, dall'altro lato, generano incertezze applicative. In questa prospettiva si apporteranno delle modifiche al lavoro svolto dalla Commissione Rordorf per realizzare un quadro normativo unitario, nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza.

Infine si dovrà intervenire anche per migliorare le condizioni e il funzionamento del sistema penitenziario, con l'obiettivo di realizzare un processo di riqualificazione che permetta di superare le carenze strutturali delle carceri, in coerenza con la funzione rieducativa sancita dalla Costituzione. Funzionale all'esigenza di assicurare un apprezzabile grado di sicurezza e dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi è anche il tema della dotazione organica della Polizia penitenziaria. A tal fine sarà necessario un rafforzamento e un riequilibrio nella distribuzione del personale del Corpo di Polizia.

### **Pubblica Amministrazione**

Nel recente passato si è assistito a riforme della PA che ancora oggi stentano a manifestare i propri risultati sia in termini di qualità dei servizi sia in termini di riduzione dei costi amministrativi e burocratici. Il Governo intende agire in maniera mirata nel solco di una riforma, anche digitale, della Pubblica Amministrazione che modernizzi e migliori i rapporti tra cittadino o impresa e la PA.

Il Governo intende individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse; a tal fine è stato predisposto un primo disegno di legge i cui contenuti sono riportati nel focus sottostante e che è da considerarsi 'collegato' alla manovra di finanza pubblica.

Per la pubblica amministrazione locale, motore dello sviluppo territoriale, è necessario operare contemporaneamente su due fronti: da una parte, ripensare le procedure di risanamento finanziario e dall'altra sbloccare il turn over e rafforzare le competenze della dirigenza locale.

Inoltre, si intende introdurre misure di semplificazione dirette a ridurre i costi per cittadini e imprese attraverso procedure amministrative telematiche

uniformi sul territorio, eliminando incertezze applicative e facilitando la fruizione dei servizi e l'attività di impresa.

Si opererà inoltre sui responsabili dei processi e sulle figure manageriali e dirigenziali che dovranno stimolare il cambiamento e promuoverlo, contribuendo a migliorare il sistema che coordinano. E' infatti necessario ripartire dalla dirigenza, rimasta esclusa dalla recente riforma del lavoro pubblico, riconoscendo il merito, favorendo la formazione continua, anche nel settore delle tecnologie digitali, stimolando il raggiungimento degli obiettivi e definendo chiaramente i criteri di valutazione della *performance*.

Questo avverrà in ogni ambito e settore della Pubblica Amministrazione e rappresenterà la chiave di valutazione dei dipendenti pubblici.

**FOCUS**
**Misure per l'efficienza della PA (D.d.L. 'Concretezza')**

Il Governo ha approvato in via preliminare e presenterà al Parlamento un D.d.L. contenente misure volte a favorire l'efficienza delle pubbliche amministrazioni per prevenire il fenomeno dell'assenteismo nonché garantire assunzioni mirate in modo da favorire anche il ricambio generazionale in tempi rapidi. In particolare, si prevede quanto segue:

- l'istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, del 'Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell'efficienza amministrativa' con il compito di procedere alle rilevazioni dello stato e delle modalità di attuazione delle disposizioni in materia di funzionamento delle P.A. e dell'individuazione di eventuali misure correttive;
- l'introduzione di strumenti biometrici (impronte digitali o iride) per verificare le presenze dei lavoratori pubblici;
- l'adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale in proporzione al numero delle nuove assunzioni;
- la sostituzione dei buoni pasto erogati sulla base delle Convenzioni BP 7 e BPE 1, stipulate da Consip S.p.A. e risolte per inadempimento;
- la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, delle agenzie e degli enti pubblici non economici, di assumere personale a tempo indeterminato in misura pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio nell'anno precedente, reclutando, in via prioritaria, figure professionali con elevate competenze in specifiche materie quali la digitalizzazione, la semplificazione dei processi amministrativi, la gestione dei fondi strutturali, la contrattualistica pubblica etc.;
- la possibilità, per le predette amministrazioni, di procedere, nel triennio 2019 - 2021, all'effettuazione di assunzioni, mediante scorrimento delle graduatorie ovvero tramite apposite procedure concorsuali indette in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità del personale e senza la necessità della preventiva autorizzazione, da svolgersi secondo procedure semplificate e più celeri.

Il cambiamento della PA costituisce il presupposto e il sostegno per altre azioni di governo (si pensi alle semplificazioni per le *start up*, per l'accesso ai fondi, per i permessi alle imprese, per l'erogazione dei servizi, etc.). Gli adempimenti burocratici saranno ridotti e si privilegeranno i controlli *ex post* onde favorire l'iniziativa imprenditoriale. Nell'interazione con la PA, il cittadino potrà ricorrere maggiormente a strumenti digitali in vari ambiti quali, ad esempio, la sanità, il fisco, la previdenza, la mobilità, i servizi anagrafici.

### Sostegno alle imprese

Le politiche che il Governo intende mettere in campo per il sostegno alle attività produttive incidono su una molteplicità di ambiti, che vanno dalla fiscalità alla semplificazione amministrativa, alla tutela delle imprese in crisi. A queste politiche si associano le misure dirette a rafforzare il contesto nel quale le imprese operano; tra queste il Governo intende dare priorità a: *i)* la tutela del *Made in Italy*; *ii)* la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane; *iii)* il rafforzamento del *venture capital* e del Piano 'Impresa 4.0'; *iv)* la promozione dell'innovazione tecnologica; *v)* la tutela delle PMI; *vi)* il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione; *vii)* il contrasto alle violazioni delle norme e degli abusi nell'utilizzo dei fondi pubblici; *viii)* lo sviluppo delle aree sottoutilizzate; *ix)* la tutela dell'ambiente e le energie alternative.

Così come per altri settori, la tutela del '*Made in Italy*' passa innanzitutto per la lotta alla contraffazione e alle violazioni dei marchi e dei brevetti, così da tutelare anche le esportazioni del Paese. Le imprese esportatrici beneficeranno anche delle misure di promozione dell'internazionalizzazione, che dovranno portare ad un aumento degli esportatori stabili e del fatturato da esportazioni. Al contempo si prevedono azioni per rendere l'Italia un Paese più ospitale anche per gli investitori esteri: a tal fine il Governo agirà sulle semplificazioni amministrative per l'avvio di impresa, l'ottenimento di permessi edilizi, il trasferimento della proprietà immobiliare e il pagamento delle imposte. Altre misure riguarderanno la riduzione dei costi energetici, il commercio transfrontaliero e la risoluzione delle dispute commerciali.

La creazione di un contesto imprenditoriale migliore e più favorevole agli investimenti richiederà inoltre azioni per facilitare l'accesso al credito e la protezione degli investitori di minoranza, oltre a rendere meno costosa la gestione delle insolvenze. Un'attenzione particolare verrà posta al potenziamento degli strumenti di agevolazione degli investimenti in *venture capital*. Ciò richiederà l'impiego di una quota dei risparmi assicurativi verso PMI ad alto potenziale, anche con l'ausilio di una piattaforma pubblica che favorisca forme di aggregazione tra fondi pensione e casse di previdenza. Il Governo renderà anche più semplice l'utilizzo dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) con destinazione delle risorse verso le *start up* e le imprese non quotate.

Nella **promozione delle *start up*** innovative un ruolo importante è svolto dal sostegno all'imprenditorialità giovanile, attraverso le semplificazioni amministrative (anche con l'uso di strumenti ICT) e la riduzione dei costi per tutta la durata dell'iscrizione della società nella sezione speciale del registro delle imprese. Ciò al fine di limitare la numerosità degli adempimenti, l'incertezza e i tempi lunghi dei procedimenti amministrativi, gli eccessivi costi connessi alla gestione aziendale che rappresentano il principale freno per chi ha intenzione di avviare una attività di impresa.

Le politiche a sostegno delle aziende saranno particolarmente orientate verso le micro e piccole imprese perché minori sono le dimensioni, maggiore è la difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi, anche in considerazione dei costi connessi alla gestione. Occorre dedicare maggiori strumenti e migliori modalità di accesso alle misure per tutte le componenti dell'universo produttivo.

Si procederà quindi alla semplificazione normativa e amministrativa per agevolare l'accesso agli interventi agevolativi attraverso: *i)* il potenziamento degli sportelli per le imprese e dei SUAP introducendo anche attività di monitoraggio dei servizi erogati; *ii)* il potenziamento dei servizi di informazione per le imprese in merito agli incentivi e interventi di sostegno così da poter coinvolgere anche le imprese di minori dimensioni e chi risiede nelle Regioni meno industrializzate; *iii)* l'adozione di modelli unici e istruzioni standardizzate da parte della Pubblica Amministrazione; *iv)* l'adozione di linee guida semplificate per agevolare le imprese, la razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti amministrativi in fase di avvio di impresa, l'implementazione dei servizi telematici e digitali, la semplificazione dei controlli, maggiore chiarezza e proporzionalità degli obblighi, l'eliminazione delle sovrapposizioni e infine il coordinamento e la condivisione di banche dati.

Tenuto conto del riscontro positivo del Piano 'Impresa 4.0', il Governo lavora per confermarne le misure cercando comunque di migliorarne alcuni aspetti, raccogliendo istanze anche dalle associazioni di categoria. L'innovazione tecnologica, che costituisce il pilastro del Piano, continuerà a rivestire un ruolo primario nell'agenda del Governo anche per altri fronti complementari. Innanzitutto sono indispensabili lo sviluppo e la diffusione della rete 5G e della fibra nonché della tecnologia *blockchain* destinata ad avere numerose applicazioni, dalla riconoscibilità e tracciabilità dei prodotti *Made in Italy* all'avvio della disintermediazione attraverso gli *smart contract*. La profonda semplificazione amministrativa che è alla base della strategia di sviluppo del Governo investirà diversi settori economici ed avrà un ruolo trainante per lo sviluppo delle PMI. Gli sportelli unici per l'impresa, già esistenti a livello territoriale, verranno potenziati e questo consentirà di monitorare il livello di spesa delle risorse pubbliche disponibili, soprattutto dei fondi europei.

Il Governo proseguirà a sostenere l'accesso al credito delle imprese attraverso il rafforzamento del Fondo di Garanzia delle PMI (nel 2017 sono state presentate 120.000 domande con 17,5 miliardi di investimenti) e della sezione speciale dedicata alla micro-imprenditorialità (con 4.000 domande accolte nel 2017). Inoltre, verrà istituita una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato.

Le PMI beneficeranno anche della modifica della disciplina degli appalti pubblici, a cui potranno accedere più facilmente. Questo limiterà anche il fenomeno del subappalto. In particolare, verranno ridotte le possibilità di deroghe da parte delle stazioni appaltanti e verrà affermato il principio della territorialità ('appalti a chilometro zero'). I contratti sotto la soglia comunitaria verranno assegnati con una riserva di quote per le PMI, contemplando una riserva anticipata di quote appaltabili.

Le modifiche al Codice degli Appalti saranno anche orientate a rendere più efficienti i pagamenti della Pubblica Amministrazione e a facilitare l'estensione della compensazione tra crediti e debiti della PA.

Le politiche dirette a migliorare il contesto produttivo hanno effetti positivi anche sul mercato del lavoro. A tal fine il Governo intende potenziare la lotta alle false cooperative - costituite solo per sfuggire alle norme a tutela del lavoro - con l'estensione delle sanzioni penali. Un aspetto è rappresentato dal contrasto al

lavoro sommerso e irregolare, con la previsione della sanzione dell'esclusione temporanea dalla partecipazione alle gare pubbliche.

Parimenti rilevante è il contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni. Il Governo prevede la revoca dei benefici per le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale (beneficiarie di aiuti di Stato per investimenti produttivi) che delocalizzano in Paesi esteri (sia in ambito UE che extra UE) l'attività economica specificamente incentivata, o una sua parte, e la decadenza dalla fruizione di specifici benefici (connessi ad una valutazione dell'impatto occupazionale) per le imprese che non garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali nei siti produttivi incentivati.

La tutela della concorrenza sarà rafforzata grazie alla nuova legge annuale in materia, che il Governo intende approvare.

Infine verranno riviste le misure di agevolazione alle aree sottoutilizzate nella misura in cui si siano rivelate poco efficaci e verranno impegnate le risorse europee assegnate dalla Programmazione comunitaria 2014-2020.

Con riferimento alla tutela dell'ambiente e alle energie alternative, il Governo promuoverà un modello di sviluppo sostenibile (la cd. 'economia circolare') attraverso la razionalizzazione e l'armonizzazione della normativa ambientale in materia di rifiuti. Il fine è quello di mantenere le risorse nel processo produttivo e di sviluppare i mercati delle materie prime secondarie. Inoltre, verrà aggiornato il sistema della responsabilità estesa del produttore, in linea con le nuove disposizioni europee, in modo da massimizzare l'efficienza del recupero dei materiali.

In merito alle fonti rinnovabili, obiettivo generale è arrivare al 2050 con un sistema energetico alimentato solo da fonti rinnovabili e sostenibili. In tale contesto, sarà varato il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, finalizzato a raggiungere gli obiettivi europei per il 2030. I contenuti di tale Piano saranno la mobilità sostenibile - nella forma specifica della mobilità elettrica - lo sblocco del mercato nazionale delle fonti rinnovabili e la lotta alla povertà energetica. Ai fini della tutela dell'ambiente e del perseguimento della sostenibilità energetica, sarà prevista, inoltre, la proroga della detrazione per interventi di riqualificazione energetica degli edifici. Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo sulle politiche ambientali.

### **Innovazione e produttività**

È di vitale importanza per il Paese investire sull'innovazione e sulla tecnologia, per recuperare un gap consistente sul digitale, sull'offerta di servizi, sulla penetrazione della banda larga - seppure con differenze territoriali - e sulle competenze digitali. Il settore pubblico deve avere un ruolo trainante nel trasformare il nostro Paese in una *Smart Nation*, ma è necessario che le politiche pubbliche in questo ambito siano tra loro pienamente integrate e coordinate: a tal fine il Governo intende promuovere la creazione, all'interno di ogni Ministero, di un avamposto digitale che sovrintenda alle iniziative digitali dei singoli Ministeri e si coordini con le altre Amministrazioni in una strategia di sviluppo unitaria.

In questa prospettiva è essenziale lavorare inserendosi nel programma 'Europa Digitale', con il quale la Commissione Europea intende investire 9,2 miliardi per lo sviluppo di settori chiave per l'innovazione (Supercomputer,

Intelligenza Artificiale, Cybersicurezza, competenze digitali, trasformazione digitale della P.A.). In questo ambito, un settore di particolare interesse è quello della tecnologia *blockchain*, sempre più centrale nello sviluppo del digitale, tanto a livello di iniziativa privata quanto nel settore pubblico. Essa sta attirando investimenti significativi a livello globale e proponendo questioni regolatorie particolarmente rilevanti. Il Governo intende promuovere una strategia nazionale sulla tecnologia *blockchain* e tal fine sarà avviato un gruppo di lavoro dedicato, coinvolgendo tutti gli attori dell'ecosistema, dalle istituzioni ai centri di ricerca, dalle Università fino alle *start up*. A livello europeo, il Governo sta attivando le procedure formali per aderire alla *partnership* europea sulla tecnologia *blockchain*, grazie alla quale sarà migliorata la cooperazione tra i Paesi, favorendo lo scambio di esperienze e conoscenze tecniche e regolatorie. Si tratta di un passo cruciale per permettere alle aziende italiane del settore di accedere a programmi di finanziamento europei.

In linea con le priorità europee, Il Governo si propone inoltre di aumentare gli investimenti pubblici e privati nell'intelligenza artificiale e nelle tecnologie strettamente connesse, anche attraverso la definizione di una apposita Strategia nazionale e di gruppi di lavoro. A tale proposito il Ministero dello Sviluppo Economico ha pubblicato una *call for experts* per la definizione della Strategia nazionale sull'intelligenza artificiale.

Tra le politiche legate all'innovazione un ruolo trainante è svolto dalla Strategia nazionale per Banda Ultra Larga, essenziale per lo sviluppo sociale ed economico del Paese. L'obiettivo della Strategia è quello di: garantire entro il 2020 la copertura con reti ultraveloci oltre i 100 Mbps ad almeno l'85 per cento della popolazione italiana; estendere la copertura ad almeno 30 Mbps alla totalità della popolazione italiana e la copertura oltre i 100 Mbps a tutte le sedi/edifici pubblici, poli industriali, aree di interesse economico e concentrazione demografica, nonché alle principali località turistiche e agli snodi logistici.

Negli ultimi anni gli attori pubblici interessanti e gli operatori del settore hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi prefissati. Nei prossimi anni tali risultati andranno rafforzati, anche semplificando la *governance* del settore, attualmente dispersa tra una molteplicità di soggetti. Il miglioramento della *governance* ridurrebbe le problematiche legate allo stanziamento e all'utilizzo integrale delle risorse disponibili andando a incidere sull'unitarietà e sulla velocità nell'attuazione della Strategia Nazionale.

Il Governo intende inoltre superare il problema dei ritardi nella infrastrutturazione determinati dal mancato rilascio delle autorizzazioni, favorendo il dialogo tra i diversi livelli istituzionali coinvolti ed assicurando forme più incisive di controllo dello stato di avanzamento delle opere realizzate.

Un'ulteriore attività, fondamentale per la realizzazione della Strategia Nazionale, riguarda infine la definizione della seconda parte del Piano Nazionale Banda Ultra larga con l'intervento nelle aree grigie. A tale riguardo è necessario

impegnare i fondi previsti nella delibera CIPE<sup>6</sup>, previa ripresa del dialogo in materia con la Commissione Europea.

Il Governo è impegnato nello sviluppo del 5G attraverso la sperimentazione, l'adozione ed il rilascio di nuovi servizi e, in prospettiva, l'introduzione di piattaforme digitali di nuova generazione. A tal fine la procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze è stata avviata e, alla luce della segnalazione trasmessa dall'Autorità di settore, verrà istituito un tavolo di coordinamento tra tutti i soggetti interessati al fine di assicurare che il percorso di trasformazione del sistema radiotelevisivo e il trasferimento delle frequenze nella banda 700 MHz avvenga senza ritardi rispetto alle scadenze stabilite, assicurando gli obiettivi di bilancio e le legittime esigenze di tutti gli attori coinvolti.

In seguito si provvederà a migliorare l'allocazione e l'utilizzo dello spettro, anche al fine di reperire ulteriori risorse finanziarie per il bilancio pubblico.

Per stimolare la domanda di servizi digitali verrà dato ulteriore impulso al piano WiFi.Italia.IT, avviando la seconda fase del progetto che prevede il rinnovo dell'APP dedicata, la creazione di un software ad hoc per i portatili ed il lancio dei bandi per i Comuni per l'installazione degli *hotspot* prestando una particolare attenzione, alla luce delle risorse disponibili, alle aree terremotate e ai Comuni sotto i 2000 abitanti.

Occorre potenziare l'integrazione tra rete fisica e 5G, concentrando l'attenzione non solo sulla domanda domestica e i centri urbani, ma rafforzando la capacità di fornire connettività nelle aree del Paese dove più forte è la presenza di imprese e la vocazione a programmi di ricerca e sviluppo.

Per favorire la fibra si punta all'incentivazione e all'utilizzo di servizi e prodotti da parte di aziende e privati, anche attraverso nuovi modelli di sperimentazione e partenariato a 'zero burocrazia per l'innovazione' in specifiche aree del Paese (aree sulle quale misurarsi anche in termini di profili su Aiuti di Stato e su vincoli/opportunità per le imprese che accedano alle risorse).

Sono allo studio disposizioni che considerano l'Italia come un Paese in cui si possano trasformare le esigenze del settore pubblico in un volano di politica industriale, stimolando strumenti per il *procurement* e il partenariato pubblico-privato.

Per rafforzare la capacità dei cittadini di rispondere alla sfida della nuova rivoluzione industriale si intende favorire, anche attraverso un'azione concordata con gli altri Ministeri competenti e le Regioni, lo sviluppo di competenze distintive per lavoratori e consumatori in materia di innovazione. Per far questo è necessario anche orientare le risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) e dei fondi professionali verso una grande operazione-Paese di adeguamento e anticipazione dei *trend* tecnologici.

---

<sup>6</sup> Delibera CIPE 7 agosto 2017, n. 71 che ha completato la dotazione delle risorse per il piano Banda Ultra Larga, assegnando al Mise gli ulteriori 1,3 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) già individuati nella delibera CIPE 65 del 2015 per raggiungere tutti gli obiettivi della Strategia BUL.

## Settore bancario

Il Governo si è posto come obiettivo primario quello di rendere pienamente effettivo il principio costituzionale della tutela del risparmio. Le misure che verranno introdotte nel corso della legislatura si ispireranno dunque a tale finalità.<sup>7</sup>

L'Italia contribuirà fattivamente alla discussione in corso a livello europeo sul completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali, per rafforzare l'UEM rivedendo nel contempo alcune delle modalità stabilite negli anni passati. A tal fine cercherà di stemperare gli elementi di rigidità nella riduzione e condivisione dei rischi, conciliando la necessità di evitare l'azzardo morale connesso all'aspettative di *bail-out* con i rischi per la stabilità finanziaria.

A livello nazionale è necessario proseguire con l'azione di rafforzamento del sistema e di riduzione dei crediti deteriorati intrapresa dal sistema bancario italiano. Nell'anno in corso è continuato il progressivo miglioramento della qualità del credito bancario. Nel primo trimestre del 2018 l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti ha continuato a diminuire, al netto delle rettifiche di valore, attestandosi al 5,1 per cento (da 5,9 per cento alla fine del 2017)<sup>8</sup>. E' necessario consolidare e rafforzare i miglioramenti sinora conseguiti. Si valuterà la possibilità di introdurre una nuova normativa relativa alle GACS (quella vigente verrà a scadenza nel marzo 2019), verificando anche la fattibilità tecnica dell'estensione alle cartolarizzazioni dei crediti classificati come inadempienze probabili. L'interlocuzione con la Commissione Europea inizierà nell'ultimo trimestre 2018, al fine di concordare le caratteristiche del meccanismo, per evitare la qualificazione come misura di aiuto di stato. Si procederà inoltre al completamento della riforma delle cooperative e banche popolari.

Infine il Governo intende dedicare un'attenzione specifica all'utilizzo delle nuove tecnologie (cd. Fintech). Si tratta di settori nei quali i progressi richiedono cooperazione internazionale, per cui sarà assicurata una partecipazione attiva ai lavori dell'Unione Europea e degli organismi internazionali competenti per il miglioramento continuo degli standard internazionali in materia finanziaria.

## Lavoro e welfare

Il Governo è fortemente impegnato in una azione di miglioramento dell'inclusione sociale, lotta al precariato, incentivazione del lavoro giovanile e femminile. A tal fine, per realizzare i predetti obiettivi è necessario rivedere il sistema pensionistico in modo da garantire il superamento degli squilibri dell'attuale sistema previdenziale per agevolare il ricambio generazionale e consentire ai giovani di poter avere accesso al mercato del lavoro.

<sup>7</sup> Un primo intervento in tal senso è stato già realizzato con il decreto legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con modificazioni con legge 21 settembre 2018, n. 108, che ha avviato il processo di rimborso a favore dei risparmiatori, fino ad ora esclusi, delle banche aventi sede legale in Italia sottoposte ad azione di risoluzione ai sensi del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015 e prima della data del 1 gennaio 2018.

<sup>8</sup> Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 3/2018.



Tale priorità sarà realizzata attraverso l'individuazione della cosiddetta "Quota 100" come somma dell'età anagrafica (62 anni) e contributiva (minimo 38 anni) quale requisito per accedere alle misure previdenziali.

Solo attuando tale ricambio generazionale si raggiungerà anche il fondamentale obiettivo di immettere nuove risorse nel mercato del lavoro che, unitamente al progresso tecnologico, potranno efficientare l'attività sia nel comparto pubblico che in quello privato.

Peraltro, il raggiungimento di tale obiettivo, offrendo prospettive di occupazione stabile ai giovani, è uno strumento di contrasto al fenomeno della bassa natalità in Italia che, se non risolta, comporterà problematiche alla sostenibilità del sistema pensionistico in futuro.

Altro strumento necessario per accompagnare gli inoccupati nel mondo del lavoro è quello del reddito di cittadinanza.

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha un duplice scopo: *i)* sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia di povertà relativa (pari a 780 euro mensili); *ii)* fornire un incentivo a rientrare nel mercato del lavoro, attraverso la previsione di un percorso formativo vincolante, e dell'obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro eque e non lontane dal luogo di residenza del lavoratore.

L'attuazione efficace dell'obbligo formativo e della effettiva partecipazione al mercato del lavoro richiede il rafforzamento qualitativo e quantitativo dei centri per l'impiego, tenendo anche conto della necessità di coordinarsi con il livello di governo regionale. Due sono gli aspetti più rilevanti che si dovranno definire: *i)* individuare le competenze da formare, funzionali allo sviluppo delle diverse Regioni; *ii)* definire un sistema di tracciabilità dei fondi destinati alla ristrutturazione dei centri per l'impiego.

La ristrutturazione dei centri per l'impiego dovrà puntare a rendere omogenee le prestazioni fornite, e realizzare una rete capillare in tutto il territorio nazionale. Il Governo intende attuare un piano di assunzioni di personale qualificato, in aggiunta a quanto già definito nella Legge di Bilancio per il 2018. Sarà inoltre dedicata particolare attenzione alla realizzazione del Sistema Informativo Unitario e allo sviluppo di servizi avanzati per le imprese, in grado di facilitare l'attività di ricollocazione dei disoccupati. Infine, sarà necessario assicurare un adeguamento dei locali anche dal punto di vista strutturale, rendendo i centri per l'impiego un luogo in cui il lavoratore può trovare da subito un aiuto e condizioni adattate agli urgenti bisogni derivanti dalla perdita del posto di lavoro.

In sintesi con il Reddito di Cittadinanza, il Governo introduce la Cittadinanza digitale che apre le porte all'innovazione per il singolo cittadino e per il sistema Paese. Il Reddito di Cittadinanza opererà in via completamente digitale, riducendo tempi costi e possibilità di frodi. Nel contempo verrà attuata la piena interoperabilità delle banche dati a disposizione dello Stato e dei Centri per l'Impiego, consentendo l'incontro in tempo reale della domanda e dell'offerta di lavoro.

Le misure introdotte con il Decreto Dignità recentemente approvato dal Parlamento puntano a scoraggiare l'utilizzo di talune tipologie contrattuali, che nel corso degli ultimi anni hanno condotto a un'eccessiva e allarmante precarizzazione del mercato del lavoro.

Al contempo, il Decreto intende affrontare il tema delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti restituiscano quanto ricevuto nel caso di trasferimento degli stabilimenti.

Per contrastare il precariato si procederà anche all'estensione dell'equo compenso<sup>9</sup>, e verrà estesa l'applicazione della normativa in vigore sul lavoro accessorio, al fine di regolamentare questo tipo di rapporto di lavoro (come baby-sitter e il lavoro agricolo stagionale non inquadrabile in nessun contratto di lavoro) prevedendo la tutela della dignità del lavoratore.

**FOCUS**
**La tutela dell'occupazione in base al D.L. n. 87/2018 (*Decreto Dignità*)**

A giugno 2018 è stato emanato il D.L. n. 87/2018 (*Decreto Dignità*) al fine di a) **stabilizzare i lavoratori e contrastare la precarietà**, b) **salvaguardare i livelli occupazionali** e c) **potenziare i Centri per l'Impiego**. Esso è stato convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018.

Con riferimento alla **tutela dei lavoratori contro la precarietà** (cfr. punto a), è stata modificata la disciplina del contratto a tempo determinato con riferimento alla durata, ai limiti ed ai presupposti per i rinnovi e le proroghe, alla forma del contratto e al termine di decadenza per l'impugnazione del contratto stesso. In particolare, la nuova normativa prevede quanto segue:

- si riduce la durata massima del contratto di lavoro a tempo determinato senza causali, attualmente pari a 36 mesi, prevedendo un limite di 12 mesi<sup>10</sup>;
- si delimitano alcune ipotesi<sup>11</sup> in cui il contratto può avere una durata superiore, in un limite massimo di 24 mesi. Tali ipotesi, che non si applicano al lavoro stagionale, sono costituite da: *i*) esigenze temporanee e oggettive dell'impresa estranee all'attività ordinaria; *ii*) necessità di sostituire altri lavoratori; ed *iii*) incrementi temporanei, significativi e non programmabili, dell'attività ordinaria;
- La sanzione per la violazione della causa e dei limiti massimi di durata è costituita dalla conversione in un contratto a tempo indeterminato;
- Il numero massimo di proroghe possibili per il contratto di lavoro a tempo determinato si riduce da 5 a 4; tale limite non si applica alle *i*) *start up* innovative (per il periodo di 4 anni), *ii*) alle attività stagionali ed *iii*) alle ipotesi individuate dai contratti collettivi;
- Per ogni rinnovo<sup>12</sup> del contratto a termine è previsto un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, di 0,5 punti percentuali, che si aggiunge all' 1,4 già previsto. Tale incremento non si applica a: *i*) Pubblica Amministrazione; *ii*) lavoro domestico; *iii*) lavoratori assunti a termine in sostituzione di lavoratori assenti; *iv*) attività stagionali; *v*) rapporti di apprendistato;
- Il contributo addizionale di cui sopra viene restituito in caso di trasformazione del contratto a tempo indeterminato;
- Il limite quantitativo del numero dei contratti a tempo determinato che un'azienda può stipulare viene portato al 30 per cento, cumulativamente con le somministrazioni a tempo determinato, dei dipendenti a tempo indeterminato, che risultano assunti al 1° gennaio dell'anno di stipulazione dei contratti.
- Alcuni limiti vengono anche posti ai contratti di somministrazione a tempo determinato. Per questi ultimi vale la medesima disciplina del contratto a tempo determinato, salvo che per le pause obbligatorie tra un contratto a termine ed il successivo, tra lo stesso datore e

<sup>9</sup> Introdotto con l'art. 19-quaterdecies del D.L. n. 148/2017 (Decreto fiscale).

<sup>10</sup> Tali limiti si applicano anche in caso di proroghe o rinnovi dei contratti a termine.

<sup>11</sup> La sussistenza di tali ipotesi è necessaria solo per i rinnovi e non per le proroghe.

<sup>12</sup> Si sottolinea che l'incremento si applica solo in caso di rinnovo e non di proroga. Il rinnovo infatti potrebbe essere stipulato anche senza soluzione di continuità con il precedente contratto.

lavoratore, e il rispetto del criterio di precedenza<sup>13</sup>. Anche in questo caso deve sussistere la causalità e vale il limite quantitativo del 30 per cento del personale a tempo indeterminato<sup>14</sup>, cumulativamente con i contratti a tempo determinato, nel rapporto tra il lavoratore somministrato e l'impresa utilizzatrice. Inoltre, viene applicata una sanzione amministrativa nel caso di somministrazione posta in essere per eludere norme inderogabili di legge o dei CCNL (cd. 'somministrazione fraudolenta').

La nuova normativa sulla causa, sulla durata complessiva e sul numero dei rinnovi dei contratti a termine e delle somministrazioni a tempo determinato si applicherà ai rapporti di lavoro stipulati, prorogati o rinnovati a partire da novembre 2019. Inoltre, è prevista anche l'esclusione del rapporto di lavoro a tempo determinato con la Pubblica Amministrazione.

Viene anche modificata la disciplina delle prestazioni occasionali<sup>15</sup>, al fine di favorire quei settori caratterizzati da forte irregolarità o stagionalità e recuperare parzialmente il sommerso. Ferma restando la piattaforma INPS su cui registrare i rapporti di lavoro occasionale, la platea dei datori di lavoro che possono accedere è stata estesa alle aziende alberghiere ed alle strutture ricettive turistiche fino a 8 dipendenti a tempo indeterminato, con riferimento alle prestazioni occasionali rese da: *i*) pensionati; *ii*) giovani studenti fino a 25 anni; *iii*) disoccupati e percettori di prestazioni integrative di sostegno al reddito<sup>16</sup>. Inoltre, la durata massima della singola prestazione per la quale si può beneficiare del rapporto di lavoro occasionale passa da 3 a 10 giorni.

Oltre a prevedere misure di disincentivo ai contratti a termine, il decreto introduce anche incentivi all'occupazione giovanile attraverso una riduzione del 50 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro privato. Lo sgravio si applica alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (a tutele crescenti), effettuate nel biennio 2019-2020, di lavoratori *under* 35 che non abbiano avuto (neanche con altri datori) precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La riduzione è applicata su base mensile, per un periodo massimo di 36 mesi nella misura massima di 3.000 euro su base annua. L'esonero contributivo previsto nel 'Decreto Dignità' non esclude, a differenza del passato, il lavoro domestico.

Con la nuova normativa si modificano anche i limiti dell'indennità dovuta al lavoratore<sup>17</sup> in caso di licenziamento illegittimo (senza giustificato motivo o giusta causa). I limiti minimi e massimi di tale indennità, finora pari rispettivamente a 4 e 24 mensilità (o 3 e 6 nel caso in cui il datore di lavoro non raggiunga determinati limiti dimensionali), vengono elevati rispettivamente a 6 e 36 mensilità (essi rimangono invariati per il datore di lavoro non raggiunga determinati limiti dimensionali). Nel caso di conciliazione tra il datore di lavoro ed il lavoratore, il limite inferiore e superiore dell'indennità di licenziamento passa rispettivamente da 2 e 18 mensilità a 3 e 27.

---

<sup>13</sup> Si tratta di una clausola, in base a cui il lavoratore, che ha prestato la sua attività con uno o più contratti a tempo determinato presso un'azienda per più di sei mesi, ha un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate dalla stessa azienda entro i successivi 12 mesi successivi con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei rapporti a termine.

<sup>14</sup> Salvo che per i lavoratori in mobilità, i disoccupati che percepiscono l'indennità di disoccupazione non agricola e gli ammortizzatori sociali da oltre 6 mesi, nonché i lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati.

<sup>15</sup> Contenuta nell'art. 54-bis del D.L. n. 50/2017.

<sup>16</sup> In precedenza i datori che potevano ricorrere a questa forma contrattuale erano solo: *i*) le famiglie per i piccoli lavori domestici, l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con disabilità e l'insegnamento privato supplementare; *ii*) le imprese fino a 5 dipendenti a tempo indeterminato; *iii*) le imprese del settore agricolo per le prestazioni rese dai pensionati, dai giovani studenti fino a 25 anni, dai disoccupati e dai percettori di prestazioni integrative di sostegno al reddito.

<sup>17</sup> La misura si applica a i lavoratori del settore privato (aventi la qualifica di operai o impiegati o quadri) assunti a tempo indeterminato (dal datore di lavoro in questione) successivamente al 6 marzo 2015.

Con riferimento alla salvaguardia dei livelli occupazionali nelle imprese, il decreto contiene misure per il contrasto alla delocalizzazione delle attività produttive<sup>18</sup>, stabilendo dei limiti allo spostamento di tali attività in altri Paesi.

In particolare, con la nuova normativa si dispone che le imprese - italiane ed estere - operanti nel territorio italiano che, avendo beneficiato di aiuti di Stato che prevedano una valutazione dell'impatto occupazionale, abbiano ridotto l'occupazione del 50 per cento od oltre nei 5 anni successivi alla data di completamento dell'investimento agevolato, decadono totalmente dalla fruizione degli specifici benefici. Nel caso di riduzioni dell'occupazione comprese tra il 10 e il 50 per cento è prevista, invece, la riduzione proporzionale dei benefici. Questa disciplina non trova applicazione per le imprese che abbiano ridotto il personale per giustificato motivo oggettivo.

In ogni caso, il beneficiario di contributi pubblici per investimenti produttivi - indipendentemente dalla riduzione dei livelli occupazionali - decade dal diritto se l'attività produttiva viene delocalizzata in Stati non appartenenti allo Spazio Economico Europeo entro 5 anni dalla conclusione dell'iniziativa agevolata. Stessa sanzione si applica alle delocalizzazioni di attività produttive, anche a livello nazionale od europeo, che hanno beneficiato di contributi ad investimenti specificamente localizzati. In tutte e tre le ipotesi prima delineate il beneficiario deve restituire il beneficio ricevuto, maggiorato degli interessi legali aumentati di 5 punti e di una sanzione amministrativa compresa tra 2 e 4 volte il beneficio ricevuto<sup>19</sup>.

Con riferimento alle politiche passive del lavoro (cfr. punto c), si persegue il miglioramento della *performance* dei Centri per l'Impiego e dispone l'obbligo per le Regioni - per il triennio 2019-2021 - di destinare una quota delle assunzioni al rafforzamento degli organici dei Centri per l'impiego, al fine di garantirne la piena operatività. In tale contesto, si ricorda che la legge di bilancio per il 2018 aveva stanziato sono stati sbloccati 235 milioni (a decorrere dal 2018) per finanziare il trasferimento dalle Province alle Regioni del personale dei detti centri.

Un'attenzione particolare sarà rivolta alle donne, caratterizzate da una carriera discontinua. Si introdurranno anche misure per integrare le pensioni esistenti al valore della soglia di povertà relativa (di 780 euro mensili). Una parte delle risorse destinate alla realizzazione delle misure verrà dal sistema previdenziale secondo logiche e principi che tengano conto di condizioni di equità e solidarietà.

La tutela e l'incentivo al lavoro femminile andrà di pari passo con l'obiettivo del Governo di rendere il lavoro a tempo indeterminato più conveniente rispetto ad altre forme di lavoro. Inoltre, si opererà sul fronte degli incentivi alla genitorialità, con una valutazione degli strumenti in vigore ed una rivisitazione di quelli non pienamente efficaci. In particolare, verrà favorita la costituzione di una rete di centri dedicati (per esempio, asili nido e centri estivi) ed introdotta una politica fiscale che favorisca le famiglie con figli. Per sostenere l'occupazione dei giovani, è previsto lo sblocco del *turnover* nella Pubblica Amministrazione secondo

<sup>18</sup> Per delocalizzazione si intende il trasferimento dell'attività economica (in tutto o in parte) relativa al sito produttivo incentivato in altro sito da parte dell'impresa beneficiaria o impresa controllata/collegata.

<sup>19</sup> La decadenza si applica anche alla cessione all'estero dei beni ammortizzabili beneficiari dell'iperammortamento nel periodo di fruizione delle agevolazioni fiscali. In ogni caso non sono penalizzate le imprese che utilizzano temporaneamente i beni agevolati fuori dal territorio nazionale nel caso in cui essi per loro stessa natura sono destinati all'utilizzo in più sedi produttive. Il beneficiario dovrà aumentare la base imponibile per rimborsare le imposte non versate per via del maggiore ammortamento. Un'ultima ipotesi riguarda la decadenza dal credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo, previsto dal D.L. n. 145 del 2013, per i costi di acquisto - anche in licenza d'uso - di beni immateriali connessi ad operazioni infragruppo.

principi meritocratici. Per quanto concerne il costo del lavoro saranno attuate nuove misure per una sua complessiva riduzione, incentivando così sia l'assunzione di nuovi lavoratori, sia favorendo le imprese che opteranno per l'utilizzo di contratti stabili per una maggiore possibilità di produzione.

Infine, un'azione riguarderà anche il miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro, rispetto alla quale il Governo opererà per modificare il Testo Unico sulla Sicurezza, prevedendo adempimenti semplificati per le PMI ed aumentando le risorse da destinare al personale addetto ai controlli e alla verifica della corretta applicazione delle normative in materia.

### Istruzione e ricerca

Nel settore scolastico si intende sviluppare percorsi di cittadinanza attiva fin dal primo ciclo di istruzione, anche in sinergia con le associazioni e altre realtà territoriali<sup>20</sup>. Con particolare riguardo agli strumenti per una educazione inclusiva e di qualità per tutti, sono allo studio diverse misure per garantire le prestazioni e i servizi necessari per raggiungere la piena inclusione scolastica e assicurare il diritto allo studio agli studenti diversamente abili o con bisogni educativi speciali.

Oltre a ciò, si migliorerà la formazione iniziale dei docenti di sostegno, definendo degli indicatori per misurare la qualità dei processi di inclusione in ogni scuola anche al fine di ottimizzare le risorse e ridurre le disparità regionali, nell'ottica dell'armonizzazione del servizio su tutto il territorio nazionale.

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a limitare l'abbandono scolastico, incentivando gli studenti a proseguire gli studi, fino all'ottenimento di un titolo di scuola secondaria di secondo grado. Saranno utilizzati nuovi strumenti per l'aggiornamento continuo e la valorizzazione professionale del corpo docente, attraverso la revisione del sistema di reclutamento e affrontando il problema dei trasferimenti, che limita un'adeguata continuità didattica. Sarà inoltre valorizzato il ruolo del personale amministrativo tecnico e ausiliario (ATA) anche attraverso la formazione in servizio del personale di segreteria.

Sono state introdotte alcune modifiche alla precedente Legge di riforma della scuola<sup>21</sup>, in particolare, al nuovo esame di Stato al termine del secondo ciclo di istruzione<sup>22</sup>. In base al decreto recentemente approvato<sup>23</sup> è stato differito di un anno l'obbligo, ai fini dell'ammissione all'Esame di Stato, dello svolgimento della prova nazionale Invalsi; con lo stesso decreto è stata differita di un anno l'obbligatorietà - ai fini dell'ammissione all'esame di Stato - dello svolgimento del monte ore di alternanza scuola-lavoro previsto.

Per quanto attiene alle modalità di accesso alla professione di docente, sono in corso di completamento le procedure previste dal decreto attuativo della riforma<sup>24</sup>, ferma restando la volontà di pervenire ad una disciplina più organica in

---

<sup>20</sup> In base a quanto previsto nel PNR presentato ad aprile 2018, in relazione alle tematiche dell'educazione, del rafforzamento delle competenze e *skills mismatch*, oltre che dalla 'Relazione Paese' della Commissione Europea.

<sup>21</sup> L. n. 107/2015 c.d. La Buona Scuola.

<sup>22</sup> Come definito dal D.lgs. 13 aprile 2017 n. 62.

<sup>23</sup> D.L. 25 luglio 2018, n. 91, cvt. con L. 21 settembre 2018, n. 108.

<sup>24</sup> In particolare dall'art. 17 del D.lgs. 13 aprile 2017, n. 59.

materia. È stato inoltre eliminato<sup>25</sup> il termine massimo complessivo di durata previsto per i contratti a tempo determinato del personale della scuola, per la copertura di posti vacanti e disponibili.

Con riferimento all'inclusione degli alunni con disabilità - e in considerazione della centralità nel sistema di istruzione nazionale dei principi di inclusione scolastica - è stato costituito un gruppo di lavoro per l'accompagnamento delle misure attuative previste nella normativa in vigore<sup>26</sup>. Tale approccio è finalizzato a consentire la piena integrazione delle alunne e degli alunni con disabilità, sulla base dei propri bisogni individuali e nell'ottica dell'autonomia, della partecipazione sociale e del miglioramento delle *performance*.

Per quanto concerne l'**alternanza scuola-lavoro**, oltre al già citato differimento dello svolgimento da parte degli studenti del monte ore di alternanza - quale requisito di ammissione agli esami di Stato - si interverrà su tale istituto al fine di rendere i percorsi il più possibile orientativi e di qualità, rispondenti a standard di sicurezza elevati e coerenti con il percorso di apprendimento dello studente interessato, anche relativamente al territorio di riferimento. In tal senso il monte ore globale verrà ridefinito in base al percorso scolastico.

Si intende tenere conto del ruolo strategico che l'apprendimento orientato al lavoro ha assunto nelle indicazioni europee in materia di istruzione e formazione, nell'ambito degli obiettivi di Europa 2020 anche al fine di un incremento dell'occupabilità dei giovani mediante più alti standard di formazione.

Tale modifiche tengono conto del fatto che le opportunità di collocamento professionale, nonché la connessa capacità di assumere un ruolo attivo nel lavoro, nella vita sociale, e nel proprio contesto sociale dipende non solo da competenze strettamente tecniche ma anche, in ugual misura, dall'acquisizione di abilità e competenze trasversali (*soft skills* o *character skill*). In quest'ottica si ritiene quindi necessaria una ridefinizione dei documenti tecnici di accompagnamento all'attuazione delle attività di alternanza scuola-lavoro secondo l'orientamento della valorizzazione delle competenze trasversali.

Ai fini dell'**ampliamento dell'offerta formativa** saranno intraprese misure per assicurare il reclutamento dei docenti con titoli idonei all'insegnamento della lingua inglese, della musica e dell'educazione motoria nella scuola primaria anche utilizzando, nell'ambito delle risorse di organico disponibili, docenti abilitati all'insegnamento per la scuola primaria in possesso di competenze certificate. Saranno dunque oggetto di valutazione nuove classi di concorso e i requisiti per accedere all'insegnamento di dette discipline nella scuola primaria. Occorre inoltre rivedere la disciplina (risalente al 1958) relativa all'organizzazione delle attività sportive scolastiche.

Altre azioni riguardano il **sistema integrato di educazione ed istruzione**. La precocità d'ingresso nel sistema di istruzione è riconosciuta come misura capace

<sup>25</sup> D.L. n. 91/2018, art. 4-bis. A tal fine, è abrogato l'art. 1, co. 131, della L. n. 107/2015, che aveva stabilito il divieto, a decorrere dal 1° settembre 2016, per i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA), per la copertura di posti vacanti e disponibili presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, di superare la durata complessiva di 36 mesi, anche non continuativi.

<sup>26</sup> D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66.

di accrescere il successo formativo nel corso della vita: in tal senso è necessario potenziare il segmento 0-6 anni. Va quindi integrata l'attuale normativa<sup>27</sup> prestando maggiore considerazione alle esigenze di educazione prescolare, in particolare nelle Regioni che ad oggi presentano un accesso ai servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale. In questo senso si conferma il valore delle 'sezioni primavera', mentre occorre introdurre, nell'ambito delle risorse a legislazione vigente, una misura di perequazione che incrementi il Fondo nazionale relativo al sistema integrato.

La **lotta alla dispersione scolastica**, obiettivo fondamentale del Paese nel quadro europeo, passa anche per un incremento delle opportunità formative sul territorio. In questo senso sono state avviate, per il tramite dei Fondi Europei, una serie di misure per il potenziamento delle competenze di base e per la lotta alla dispersione anche attraverso offerte formative in spazi e tempi ulteriori rispetto alle ordinarie attività didattiche. A tal fine potrà essere incentivato e promosso, ove ne ricorrano effettivamente le condizioni, il **tempo pieno** e prolungato nella scuola del primo ciclo.

Nel corso del 2018 è stata data attuazione al **Piano Nazionale Scuola Digitale** in base alle tempistiche programmate. In considerazione di una necessaria revisione delle modalità di disseminazione delle metodologie didattiche è prevista l'attivazione di *équipe* a supporto delle istituzioni scolastiche nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente.

Tra le misure per la **sicurezza degli edifici scolastici**, il MIUR, in collaborazione con l'Agenzia Spaziale Italiana e il Consiglio Nazionale delle Ricerche, ha avviato una mappatura satellitare degli edifici scolastici per poter verificare eventuali spostamenti degli stessi al fine di avviare tempestivamente i controlli. Sul portale del Ministero sono attualmente disponibili in chiaro tutti i dati presenti nell'anagrafe dell'edilizia scolastica.

Per quanto attiene al personale della scuola verranno riviste le modalità di **reclutamento dei docenti** di tutti gli ordini e i gradi scuola rendendo più snella e agevole la procedura e saranno attivati percorsi specifici sul sostegno. Sarà anche pubblicato un concorso per il reclutamento dei Direttori dei Servizi Generali e amministrativi (DSGA), mentre verrà rivisto il modello del corso concorso per il reclutamento<sup>28</sup>. In particolare, verrà scorporato il corso di formazione, si assumeranno in servizio i vincitori di concorso alla fine delle prove orali, previa pubblicazione delle graduatorie di merito, e sarà attivato un corso di formazione in servizio. Sarà così possibile coprire i posti vacanti e disponibili da settembre 2019. In ambito di collaboratori scolastici si studieranno misure per la loro stabilizzazione funzionale all'internalizzazione di alcuni servizi.

Infine, è stato siglato il provvedimento di ripartizione dei fondi che consente di erogare complessivamente circa 23 milioni per l'ampliamento dei percorsi formativi degli **Istituti Tecnici Superiori (ITS)** per l'anno 2018/2019. Gli ITS sono una realtà su cui il Governo intende puntare in maniera decisa, avendo dimostrato chiaramente la loro efficacia nell'assicurare uno sbocco lavorativo ai propri diplomati. Verranno incentivati nuovi percorsi di Istruzione Tecnica Superiore in

---

<sup>27</sup> D.lgs. 13 aprile 2017, n. 65.

<sup>28</sup> Bando Direttoriale 23 novembre 2017.

sinergia con le scuole superiori tecniche e professionali, il mondo del lavoro, le imprese, le micro realtà locali, le università, le filiere produttive. La creazione di nuovi ITS sul territorio nazionale permetterà un raccordo mirato al mondo del lavoro e darà nuovo impulso alla ricerca.

Nel **settore universitario** sono allo studio misure per agevolare l'accesso alla *no tax area* al fine di ampliare la platea di studenti beneficiari dell'esenzione. È prevista, inoltre, la stabilizzazione da parte delle Regioni del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per gli studenti meritevoli, ma privi di mezzi e la semplificazione delle procedure amministrative necessarie all'erogazione delle borse di studio. Si procederà, infine, alla revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato, attraverso l'adozione di un modello che assicuri procedure idonee a orientare gli studenti verso le loro effettive attitudini.

Nel **settore della ricerca** il Governo mira all'incremento delle risorse destinate alle università e agli enti di ricerca, agendo sia sui rispettivi fondi di finanziamento, sia per la ridefinizione dei criteri di finanziamento. E' allo studio l'elaborazione di un piano strategico pluriennale per l'università e la ricerca che affronti in maniera unitaria le diverse problematiche che caratterizzano il settore dell'alta formazione e della ricerca. Saranno intraprese misure per migliorare la crescita professionale dei ricercatori, incentivando sia il sistema di reclutamento (con un piano straordinario di assunzioni) sia le progressioni di carriera degli accademici e dei ricercatori degli enti di ricerca. Sono inoltre allo studio proposte per creare le condizioni affinché i giovani talenti possano rientrare in Italia e disporre di infrastrutture fisiche e tecnologiche adeguate e finanziate in maniera costante, nelle quali poter continuare a sviluppare l'attività scientifica.

Le risorse potranno derivare dalla collaborazione diffusa tra enti e mondo delle imprese, anche incentivando l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico - privato. Si introdurranno anche delle semplificazioni nei processi di acquisto di beni e servizi nel mondo della ricerca. Ulteriori risorse sono attese da finanziamenti europei, ed in particolare, dalla partecipazione alle azioni del Programma Quadro 2014-2020 in materia di ricerca e innovazione *Horizon 2020*.

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a sostenere un'ampia e qualificata partecipazione del nostro sistema della ricerca e dell'innovazione alle iniziative finanziate, o cofinanziate, dalla Commissione Europea e massimizzare i benefici del ritorno finanziario. Particolare attenzione è rivolta verso le infrastrutture e le iniziative di ricerca di grande rilievo ed impatto per la società, come l'infrastruttura europea per il calcolo ad alte prestazioni, al fine di consolidare l'impegno organizzativo e politico profuso finora, valorizzare gli investimenti già effettuati e accedere agli stanziamenti previsti dalla UE.

Contemporaneamente, il Governo si impegnerà nella fase di negoziazione del prossimo Programma Quadro 2021-2027 per la ricerca e l'innovazione, *Horizon Europe*, con l'obiettivo di giungere ad un accordo sui contenuti che possa riconoscere, tra gli obiettivi politici e strategici, anche le principali priorità nazionali e possa garantire una partecipazione ampia ed efficace attraverso un regolamento più snello e aderente agli interessi nazionali.

Il Governo punta sul rafforzamento delle attività di ricerca, come leva per rilanciare l'economia; al riguardo sono in fase di avvio i lavori per l'aggiornamento del **Programma Nazionale per la Ricerca 2015 - 2020**, attraverso il quale si intende rafforzare gli investimenti pubblici e al contempo incentivare la



partecipazione delle PMI anche attraverso un'azione di stimolo del tessuto imprenditoriale. Mediante il PNR 2015 - 2020 vigente il Governo ha garantito la piena attuazione alle azioni di recente avvio sulla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e sul rafforzamento delle Infrastrutture di Ricerca già individuate dal Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) affinché possano configurarsi come attrattori delle attività di ricerca nazionali e internazionali.

Per garantire l'innovazione nella didattica - e in particolare quella digitale - saranno poste in essere una serie di misure utili a qualificare l'offerta formativa on line e telematica delle università.

Infine nel settore dell'**alta formazione artistica e musicale (AFAM)** si procederà al completamento del processo di riforma del sistema di reclutamento, si valuterà un possibile piano di riassetto complessivo del sistema e di riordino dell'offerta formativa, definendo i criteri per l'attivazione dei corsi di specializzazione e di formazione; infine saranno introdotte misure finalizzate al miglioramento dell'internazionalizzazione della formazione superiore, intesa sia in termini di attrattività scientifico accademica, sia in termini di rapporti bilaterali. Inoltre per gli AFAM si procederà, a legislazione vigente, alla statalizzazione dei conservatori, ove possibile.

Con riferimento al quadro disciplinatorio, la complessa normativa in materia di legislazione scolastica, universitaria, della ricerca e AFAM necessita di un riordino anche attraverso un'attività di redazione dei relativi codici.

### Sanità

Nei prossimi vent'anni, l'Italia si troverà ad affrontare una serie di importanti problematiche attinenti al settore sanitario che se non gestite adeguatamente potrebbero avere rilevanti ripercussioni sul sistema. Tra queste si segnalano: *a)* rispondere alle esigenze di una popolazione e una forza lavoro che invecchiano in un contesto demografico di decrescita ; *b)* migliorare la garanzia dell'erogazione dei LEA in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; *c)* gestire l'evoluzione della domanda derivante dalla crescente prevalenza di condizioni complesse a lungo termine quali la coesistenza di più patologie; *d)* realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale e di sostegno; *e)* aumentare l'attenzione del sistema sanitario verso la promozione e la prevenzione della salute; *f)* prepararsi ai cambiamenti derivanti dal progresso scientifico e dalla innovazione tecnologica.

In considerazione del contesto, le principali azioni da intraprendere in tema sanitario riguardano i seguenti ambiti: *i)* il personale; *ii)* il miglioramento della *governance* della spesa sanitaria; *iii)* la promozione dell'innovazione e della ricerca; *iv)* l'attuazione, il monitoraggio e l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); *v)* investimenti nel patrimonio edilizio sanitario e l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature.

Le politiche per il personale saranno orientate alla corretta individuazione dei relativi fabbisogni<sup>29</sup>, con l'obiettivo imprescindibile di aggiornare i parametri di riferimenti previsti dalla legislazione vigente<sup>30</sup>. In questo contesto saranno completati i processi di assunzione e stabilizzazione del personale oltre che l'aumento delle borse di studio a favore della formazione dei giovani medici nell'ambito della medicina generale e delle specializzazioni. È inoltre intenzione del Governo proporre una modifica della normativa in materia di dirigenza sanitaria<sup>31</sup>.

Rispetto alla *governance* della spesa sanitaria, è stato istituito il Tavolo tecnico di lavoro sui farmaci e i dispositivi medici con, in via prioritaria, il compito di individuare adeguate soluzioni dei contenziosi, in essere in relazione ai provvedimenti legislativi ed amministrativi relativi alle procedure di *payback* farmaceutico. Il Tavolo lavorerà anche per l'individuazione di una nuova modalità di calcolo degli scostamenti dai vincoli della spesa farmaceutica per acquisti diretti e del tetto della spesa farmaceutica convenzionata per gli anni 2017 e 2018. È previsto inoltre nel 2019 l'adeguamento dei criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci al fine di renderli aderenti agli attuali livelli di innovazione del mercato. Infine, nell'ambito del Comitato Guida del Tavolo dei Soggetti Aggregatori<sup>32</sup>, saranno definite specifiche direttive per l'acquisizione delle categorie merceologiche (sanitarie)<sup>33</sup>, in modo da rendere maggiormente trasparenti e condivise le migliori esperienze.

In tema di digitalizzazione si segnala l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni concernente l'istituzione dell'Anagrafe Nazionale dei Vaccini nonché i provvedimenti attuativi volti all'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico in tutte le Regioni. A questi si aggiungono i provvedimenti finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN che consentiranno di tracciare il percorso seguito dal paziente attraverso le strutture sanitarie e i diversi livelli assistenziali del territorio nazionale. Si estenderà anche al settore veterinario il sistema informativo per la tracciabilità dei medicinali ad uso umano.

Al fine di garantire l'erogazione dei Livelli di Assistenza<sup>34</sup> e consentirne la continuità nell'erogazione nell'ambito delle attività ospedaliere a rischio interruzione (in particolare a quelle inerenti l'emergenza ospedaliera e territoriale nonché della Medicina Generale), il Ministero della Salute sta predisponendo un intervento normativo in materia di fabbisogni delle risorse umane del SSN e di accesso della professione medica al SSN la cui approvazione è prevista entro l'anno 2018. Come noto la qualità del sistema di cura prevede, inoltre, la piena attuazione del decreto 2 aprile 2015 n. 70, che definisce gli standard qualitativi, strutturali, quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, oltre che l'aderenza

<sup>29</sup> Art. 4 D.Lgs n. 75 del 2017.

<sup>30</sup> Art.1 co. 71,72 e 73, L. n. 191/2009.

<sup>31</sup> D. Lgs. n. 171/2016.

<sup>32</sup> Istituito ai sensi del D.P.C.M. del 14/11/2014.

<sup>33</sup> Di cui all'art. 9, co. 3, D.L. n. 66/2014.

<sup>34</sup> Monitorata dal competente Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA nell'ambito della verifica annuale degli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso alla quota premiale del finanziamento.

degli enti del servizio sanitario nazionale<sup>35</sup>, al Programma Nazionale Esiti (PNE), con l'obiettivo di rendere omogenei su tutto il territorio nazionale la qualità, i volumi e gli esiti delle cure, coniugando l'efficienza economica con l'accessibilità dei servizi. Nella gestione dei LEA rientra anche il Piano Nazionale delle Cronicità, destinato ad assicurare ai quasi 24 milioni di persone che hanno una o più malattie croniche servizi adeguati ed omogenei in tutto il territorio nazionale. Il Governo intende varare un regolamento per individuare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale, mentre è prevista entro dicembre 2018 l'adozione del Nuovo piano nazionale di governo delle liste d'attesa (P.N.G.L.A) in sostituzione del precedente, risalente ad oltre sei anni fa. Infine, ferma restando la garanzia degli equilibri economico-finanziari del SSN, sarà valutata una revisione della disciplina della partecipazione alla spesa sanitaria e delle esenzioni.

Una recente ricognizione effettuata dal Ministero della Salute ha rilevato un rilevante fabbisogno di interventi infrastrutturali in materia di edilizia sanitaria. Questi riguardano sia l'adeguamento antisismico (solo per le zone I e II) sia l'osservanza delle norme antincendio. Inoltre risulta necessario un adeguato ammodernamento tecnologico delle attrezzature a disposizione dei servizi sanitari regionali. Presso il Ministero della Salute, entro marzo 2019, si prevede l'insediamento di una 'cabina di regia' con il compito di selezionare le priorità del Paese, a partire dalle zone a maggiore rischio sismico, per implementare un piano pluriennale degli investimenti da realizzarsi nei prossimi anni. Anche per questi motivi è prevista la collaborazione e compartecipazione agli investimenti di altri soggetti istituzionali pubblici<sup>36</sup>.

### Famiglia e disabilità

Il quadro di riferimento degli interventi in tema di politiche familiari si inserisce in un contesto di severa crisi demografica. Il tasso di fecondità, secondo l'ultimo *Ageing Report* della Commissione Europea<sup>37</sup>, prevede per l'Italia un valore pari a 1,42 nel 2030 e a 1,66 al termine dell'orizzonte di previsione, ovvero nel 2070. Altro dato di rilevanza è il tasso di dipendenza degli anziani, ovvero il rapporto tra la popolazione inattiva con più di 65 anni e gli occupati. Secondo i dati pubblicati nell'*Ageing Report*, questo tasso è previsto crescere dal 43,1 per cento nel 2016 al 68,5 per cento nel 2070 a livello europeo, e in Italia dal 58,3 del 2016 all'85,8 del 2070. Data la rilevanza delle dinamiche demografiche nel calcolo della componente di spesa dovuta all'invecchiamento della popolazione (pensioni, spesa sanitaria, *Long-Term Care*, Istruzione, Sussidi di disoccupazione) è opportuno intervenire per modificare le tendenze rappresentate dalle ultime proiezioni tenendo peraltro in considerazione la circostanza, evidenziata dalle stesse Istituzioni europee, che 'il basso tasso di fecondità in Italia è dovuto a una drastica diminuzione della propensione ad avere il secondo e i successivi figli', non essendo mutata la probabilità di avere il primo.

---

<sup>35</sup> Art 1 co. 521/547 della L. 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>36</sup> L. n.232/2016 art. 1 co. 602-603.

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf)

Gli interventi in tema di politiche familiari saranno pertanto selettivamente orientati al sostegno alla genitorialità e al rilancio della natalità, agendo a tal fine sul versante fiscale, su quello dei servizi e delle prestazioni sociali.

Il Governo intende mettere in atto una serie di disposizioni per definire un sistema fiscale a misura di famiglia, alleggerendo il peso dell'imposizione tenendo conto del numero dei figli e della funzione sociale multidimensionale svolta dal nucleo familiare.

E' necessario, inoltre, potenziare la rete dei servizi a sostegno della famiglia e le agevolazioni per assicurarne la più ampia fruizione, con particolare riferimento agli asili nido e alle strutture, anche private, per l'assistenza all'infanzia, nonché promuovere la valorizzazione del ruolo di supporto svolto dai Consulenti familiari e dai Centri per la famiglia.

In questa direzione occorre un coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo, delle associazioni, e delle reti a sostegno delle famiglie nonché delle famiglie stesse. Nel potenziare i servizi territoriali bisogna dare impulso a forme di integrazione e *partnership* tra la sfera pubblica e mondo dell'associazionismo *no profit* delle imprese sociali; stimolare gli investimenti sociali; garantire la libera scelta dell'utente dei servizi pubblici, anche attraverso i *voucher* per i servizi alla persona; definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale; razionalizzare l'ISEE.

Nell'ambito di un riordino del sistema dei sussidi e delle prestazioni sociali, occorre definire politiche strutturali e mirate, in grado di invertire la dinamica demografica avversa. In tale contesto, anche il Reddito di Cittadinanza giocherà un ruolo chiave nel sostegno alle famiglie disagiate e con disabili e con componenti in condizione di disabilità, mentre la 'pensione di cittadinanza' sarà prevista per le persone che vivono al di sotto della soglia minima di povertà e verrà modulata tenendo conto della situazione complessiva dei nuclei familiari, anche con riferimento alla presenza al loro interno di persone con disabilità o non autosufficienti.

Occorre, inoltre, rafforzare e innovare gli istituti a sostegno della maternità e a favore della conciliazione della vita privata e della vita professionale sia intervenendo in tema di congedi parentali sia introducendo nuove forme di incentivazione degli investimenti nel *welfare* familiare aziendale e di promozione, nel settore pubblico e privato, del lavoro agile.

Interventi mirati potranno essere adottati anche al fine di favorire i percorsi di autonomia e assunzione di responsabilità da parte dei giovani, come l'accesso alla casa, sia con riferimento al profilo di garanzie per i mutui immobiliari sia con riguardo all'offerta di edilizia residenziale pubblica e di *social housing*.

È, infine, necessario definire specifiche forme di tutela ai soggetti che, in conseguenza di crisi familiari, versano sempre più spesso in condizioni di vulnerabilità socio-economica, nonché ripristinare un'adeguata dotazione del Fondo per le politiche della famiglia, rivisitandone le finalità anche in relazione alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

In tema di disabilità, l'Italia sconta un *gap* informativo rilevante, dal punto di vista del monitoraggio e dell'analisi statistica, correlato anche a un quadro normativo disorganico che, anche a causa della mancanza di una definizione giuridica univoca di disabilità e non auto-sufficienza, rende complessa l'esatta individuazione e la soluzione delle criticità nel settore. In tale contesto emergono,

inoltre, profili di natura equitativa connessi all'accesso e al livello delle diverse tipologie di sussidi, servizi e prestazioni erogati in favore delle persone con disabilità, cui si aggiungono ulteriori questioni di natura finanziaria, amministrativa e organizzativa che si riflettono sull'efficacia delle politiche pubbliche che in tale ambito si dipanano tra i diversi livelli di governo.

Il Governo intende pertanto presentare un disegno di legge per la riforma e il riordino della disciplina per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità: una riforma strutturale, volta a una revisione legislativa complessiva inerente alle diverse tematiche delle prestazioni e dei servizi per l'inclusione sociale, educativa e occupazionale, dell'accessibilità, della non discriminazione, del diritto alla vita adulta e del contrasto alla segregazione, con il fine di superare la frammentazione normativa mediante la redazione di un apposito Codice della materia.

Tale intervento si collega a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - nonché dall'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea - che riconosce il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

In questa direzione, sarà potenziata e resa più fruibile l'assistenza sanitaria domiciliare e sarà favorita l'inclusione scolastica e universitaria delle persone disabili, anche con iniziative di formazione a distanza. Si assicurerà un maggiore raccordo tra i diversi enti pubblici nella presa in carico delle persone con disabilità anche con il ricorso a carte dei servizi **che consentano di facilitare i rapporti con le pubbliche amministrazioni.**

In coerenza con gli altri interventi previsti in materia previdenziale e assistenziale, s'intende rafforzare le misure di sostegno agli invalidi, agendo al contempo sulle modalità di verifica dei soggetti che hanno effettivamente diritto ai relativi trattamenti, con azioni mirate laddove i dati mostrino delle anomalie.

Nella logica della semplificazione, saranno intraprese misure per la razionalizzazione del sistema di accertamento sanitario per il riconoscimento della condizione di disabilità, promuovendo misure quali le visite domiciliari di accertamento della disabilità da parte delle commissioni medico-legali, l'aggiornamento dell'elenco delle patologie esonerate da visite di revisione e controllo, interventi specifici per finanziare adeguatamente e disciplinare in modo compiuto il contratto fiduciario. Inoltre nella prospettiva dell'adozione del primo Piano triennale verrà incrementata la dotazione del Fondo per le non autosufficienze.

Altre misure riguarderanno il rafforzamento degli strumenti volti all'inclusione lavorativa, a partire dagli incentivi alle assunzioni dei lavoratori con disabilità. Per questo motivo sarà incrementato il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.

Saranno, inoltre, incrementati e resi strutturali gli stanziamenti di bilancio per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, in relazione al quale sono allo studio anche interventi per riconoscere allo studente, nell'ambito dei percorsi universitari, specifiche agevolazioni connesse all'attività di assistenza familiare. Si intende, infine, potenziare la dotazione del Fondo per l'assistenza delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (cd. 'Dopo di noi'), nonché destinare apposite risorse per l'esercizio delle funzioni

relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità.

In merito alle politiche antidroga è necessario un potenziamento della funzione di coordinamento interistituzionale del Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio con le amministrazioni a vario titolo coinvolte nel settore - anche ai fini di un migliore coordinamento dei flussi informativi - e la predisposizione di azioni mirate di informazione e prevenzione del fenomeno delle tossicodipendenze, specie in ambito scolastico.

In ordine alle politiche in materia di adozioni di minori italiani e stranieri, è necessario accelerare le attività istruttorie ai fini del rilascio del decreto di idoneità, assicurando una maggiore uniformità dei servizi resi sul territorio nazionale. Sono pertanto allo studio misure per razionalizzare, snellire e coordinare le attività di informazione e i processi di valutazione. Inoltre, dovranno essere intraprese azioni per definire un sistema di sostegno post adozione strutturale e capillare, attraverso misure che accompagnino le famiglie con interventi che investano una pluralità di competenze, da quelle giuridiche a quelle psicologiche, sociali e pedagogiche. E' altresì necessario intraprendere un utile percorso di razionalizzazione degli enti autorizzati per le adozioni, garantendo al contempo un'omogenea diffusione della loro operatività. Occorre, infine, rafforzare gli strumenti di sostegno economico per le coppie che concludono un percorso adottivo, nonché investire in progetti di cooperazione nei Paesi di origine, per sviluppare le competenze atte a garantire procedure più veloci e trasparenti.

## Ambiente e energia

Le maggiori sfide che il Paese deve affrontare in tema ambientale sono l'inquinamento e i cambiamenti climatici, la desertificazione, lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e la perdita di biodiversità. Più in particolare, sono 6 le sfide principali alle quali il Governo intende dare riposta nei prossimi anni: *i)* proseguire e rendere più ambiziosa la lotta ai cambiamenti climatici riducendo progressivamente i fattori inquinanti, specialmente nel settore della mobilità; *ii)* incrementare la salvaguardia della biodiversità terrestre e marina e assicurare una migliore e più coordinata gestione delle aree protette e del capitale naturale; *iii)* limitare il consumo del suolo, prevenire il rischio idrogeologico e valorizzare l'acqua come bene comune; *iv)* mettere in sicurezza il territorio attraverso la prevenzione e il contrasto dei danni ambientali; *v)* promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse, governare la transizione verso l'economia circolare e i 'rifiuti zero'; *vi)* diminuire progressivamente le infrazioni comminate all'Italia dall'Unione Europea in materia ambientale.

Per il raggiungimento di questi obiettivi il Governo terrà conto degli impegni e degli accordi assunti in ambito europeo, regionale ed internazionale e, a livello nazionale, proseguirà nel percorso di attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

Con riferimento alla lotta ai cambiamenti climatici, il Governo introdurrà norme per promuovere una maggiore diffusione di modelli di sviluppo sostenibile, la ricerca, l'innovazione e la formazione per lo sviluppo del lavoro ecologico oltre che iniziative riguardanti un regime fiscale di vantaggio a favore delle aziende che

implementano strategie di riduzione dell'inquinamento. Le misure attraverso cui conseguire questo obiettivo sono: *i)* lo sviluppo del lavoro ecologico e la 'decarbonizzazione' e 'defossilizzazione' della produzione; e *ii)* l'attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema ambientale. Sarà, inoltre, favorito l'utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti e l'implementazione delle misure per incentivare l'efficientamento energetico degli edifici. A quest'ultimo riguardo, un'attenzione particolare sarà rivolta all'edilizia residenziale pubblica. Il Governo si impegna a rendere operativo il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e a sostenere presso tutte le sedi, anche internazionali, obiettivi più ambiziosi e vincolanti per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi. Sono tutti temi che dovranno trovare un'effettiva applicazione nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima in fase di definizione e da presentare alla Commissione UE entro la fine del 2019.

Delle iniziative riguardanti la mobilità sostenibile si è detto nel paragrafo sulle infrastrutture. Con riferimento alla qualità dell'aria, l'obiettivo è, in cooperazione con le Regioni, il contenimento delle emissioni del particolato PM 10 e del biossido di azoto NO<sub>2</sub>.

Ai fini della salvaguardia della biodiversità si interverrà sulla 'Legge-quadro sulle aree protette', per rafforzare il concetto centrale della 'conservazione della natura' valorizzando le realtà territoriali nell'ambito dello sviluppo ecosostenibile. Si dovranno stabilire piante organiche per gli Enti parco e una loro nuova *governance*. La prevenzione degli incendi, il contrasto al bracconaggio e al commercio illegale di specie protette saranno realizzati attraverso azioni quali il rafforzamento della cooperazione con le Forze di Polizia, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e la modifica del codice penale.

E' inoltre obiettivo del Governo promuovere un'efficace integrazione del Capitale Naturale nelle valutazioni e nei sistemi di monitoraggio delle politiche, nei processi economici e nella pianificazione territoriale, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi mondiali tracciati dall'Agenda 2030 per una crescita sostenibile.

Un'ulteriore linea di azione riguarderà la protezione del mare attraverso il rafforzamento della partecipazione ai processi internazionali di *governance* e a specifiche misure per limitare i rifiuti marini (*marine litter*) e per il recupero degli stessi e nuove procedure per l'autorizzazione alla raccolta della plastica, modificando il Codice dell'Ambiente.

È obiettivo del Governo garantire l'accesso all'acqua quale bene comune e diritto umano universale, anche avvalendosi degli strumenti normativi europei. Sarà rafforzata la tutela quali-quantitativa della risorsa e si incentiverà l'uso di sistemi per ridurre gli sprechi e le dispersioni con l'introduzione e la diffusione di nuove tecnologie e si incrementeranno gli investimenti di natura pubblica sul servizio idrico integrato.

Saranno introdotte regole e misure, anche strutturali, per il contrasto e la prevenzione del consumo del suolo e del dissesto idrogeologico, anche tramite il potenziamento del Geoportale Nazionale.

Ciò avverrà attraverso: un'adeguata politica di sostegno agli interventi di prevenzione e di manutenzione del territorio; l'aggiornamento della pianificazione di settore; azioni per la responsabilizzazione dei cittadini e delle Istituzioni sui

rischi connessi; la rigenerazione urbana; la pianificazione e realizzazione di infrastrutture verdi; il rilancio del patrimonio edilizio esistente; l'introduzione del bilancio ecologico comunale; il rafforzamento della *governance* delle aree marino-costiere, anche in relazione alla conservazione del capitale naturale.

Per quanto attiene alla sicurezza del territorio e della prevenzione e contrasto dei danni ambientali, il Governo intende: *i)* consolidare le misure già previste nell'ordinamento per prevenire e reprimere i reati ambientali con un inasprimento delle sanzioni previste della L. n. 68 del 2015<sup>38</sup>; *ii)* implementare l'attività di contrasto alle ecomafie in base al principio del 'chi inquina paga'.

Con riferimento all'economia circolare<sup>39</sup>, il Governo ha recentemente attribuito<sup>40</sup> tale competenza al Ministero dell'Ambiente, fatte salve le competenze del Ministero dello Sviluppo Economico, inserendolo nel più ampio contesto dell'uso efficiente delle risorse.

A seguito dell'adozione del cd. 'pacchetto rifiuti - economia circolare' della UE, il Governo modificherà la normativa nazionale di riferimento in tema di gestione dei rifiuti<sup>41</sup> al fine di risolvere le problematiche che non ne hanno consentito una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Ugualmente andranno incrementate, anche tramite l'adozione dei decreti 'End of Waste', le iniziative necessarie a costituire un ciclo virtuoso di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti, promuovendo l'economia circolare e la progettazione ambientalmente sostenibile dei prodotti, nonché l'adozione di specifiche norme per la realizzazione di centri di riparazione e riuso dei beni utilizzati, anche con l'eventuale introduzione di meccanismi fiscali premianti. La revisione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti mira a prevedere una forte riduzione del rifiuto prodotto, puntando in particolare alla drastica riduzione dell'utilizzo della plastica monouso. In tale ambito rientra anche il lancio della campagna di sensibilizzazione 'plastic free' e l'iniziativa di eliminare in tutte le amministrazioni pubbliche l'uso di plastica, specialmente monouso.

L'attività dei Consorzi nazionali per il riciclaggio dei rifiuti verrà modificata al fine di verificare gli obiettivi di riciclaggio raggiunti nonché coordinare azioni volte al contrasto dei fenomeni illeciti legati al traffico nazionale e internazionale dei rifiuti. Sarà creata una Cabina di regia unica presso il Ministero dell'Ambiente

<sup>38</sup> Si tratta, in particolare, di: *i)* inasprire le sanzioni per i reati ambientali contravvenzionali già previsti dalla legge; *ii)* prevedere il sequestro e la confisca dei beni frutto di reati ambientali, come già previsto dall'ordinamento per i beni acquisiti dalla criminalità organizzata tramite attività illecite - una sorta di confisca allargata; *iii)* applicare un ordine di allontanamento, fino a 2 anni, nei confronti di chi si rende responsabile di trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecita di rifiuti nei pressi di istituti scolastici, luoghi di cultura, parchi pubblici, mercati, siti turistici, ferrovie, aeroporti e stabilimenti balneari o nelle campagne; *iv)* introdurre la possibilità di arresto in flagranza differita per gli illeciti ambientali più gravi; *v)* inasprire le previsioni relative al delitto di combustione illecita di rifiuti e roghi tossici; riorganizzare il sistema e le competenze di polizia ambientale; *vi)* prevedere il sequestro dei beni per chi inquina e ritiene di non pagare.

<sup>39</sup> Intesa quale sistema ambientale ed economico in cui 'il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile' o recuperato (tramite il riuso e la riparazione dei prodotti, il riciclo e il recupero di materia) 'e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo' così come gli impatti sull'ambiente (cfr L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare, COM 2015 614).

<sup>40</sup> Cfr. art. 2 D.L. 12 luglio 2018, n. 86 'Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità' che modifica il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 all'art. 35, co. 2, lett. c).

<sup>41</sup> In particolare il D.lgs. n. 152/06.



relativa all'inquinamento da amianto con l'implementazione delle attività di rilevazione e bonifica, l'erogazione di specifiche agevolazioni per le attività di bonifica e l'individuazione dei siti di trattamento in accordo con le Regioni.

Il Governo intende proseguire nello sforzo di ridurre il numero delle infrazioni applicate all'Italia dall'Unione Europea, passate dalle 117 del 2014 alle 59 di oggi. Il 22 per cento delle infrazioni riguarda l'ambiente ed, in particolare, le tematiche dell'inquinamento dell'aria, dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue urbane. Il Governo metterà in campo specifiche azioni per seguire ogni procedura e valutare i passi da compiere.

### Politiche del Turismo

Il Governo ha ridefinito le attribuzioni relative al turismo, spostando la materia dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo<sup>42</sup> (MiPAAFT). Il turismo è un settore economico primario che contribuisce per il 10,4 per cento al PIL mondiale e sostiene 313 milioni di posti di lavoro (occupazione diretta e indiretta) con previsioni di crescita globale attorno al 3,4 per cento per anno in media. Ciò vale anche per l'Italia, dove nell'ultimo anno - per cause complessive ma anche specifiche del settore - il contributo totale del settore all'economia è stato pari al 13 per cento del PIL, con prospettive di crescita sempre più solide e impatti occupazionali che raggiungono il 14 per cento.

Il turismo all'interno del MiPAAFT si intende - secondo una visione sinergica sostanziale - come il linguaggio di valorizzazione concreta, reale, dinamica e aggiornata del contesto territoriale del Paese sotto il profilo agricolo e alimentare, rappresentandone al meglio le diversità e le specificità, stimolando e supportando le dinamiche evolutive del tessuto imprenditoriale e professionale di riferimento.

Dal punto di vista della *governance*, la legge prevede la creazione di un nuovo Dipartimento del Turismo all'interno del MiPAAFT che avrà un compito importante in quanto non si occuperà solo delle politiche del turismo, ma anche di politiche di promozione e valorizzazione dei territori in ottica enogastronomica, con azione integrata e di sostegno al settore nei suoi vari comparti professionali ed industriali.

Sul piano normativo diverse questioni verranno affrontate in ambito di Conferenza Stato Regioni, di concerto con i dicasteri competenti e sentite le principali categorie professionali ed industriali. Particolare attenzione verrà data al riordino della normativa relativa alle professioni turistiche e ai sistemi di agevolazione fiscale in essere (*Tax Credit* ristrutturazione e *Tax credit* digitalizzazione), nonché alla risoluzione delle problematiche afferenti le concessioni demaniali marittime alla luce della Direttiva Servizi UE (Direttiva *Bolkestein*).

Inoltre, nell'ambito del rinnovamento del sistema di classificazione alberghiera, sono previsti standard qualitativi più elevati, consoni e rispondenti

---

<sup>42</sup> D.M. n. 86/2018, convertito in con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 97 (in G.U. 14/08/2018, n. 188).

alle reali esigenze di mercato e, parimenti, quadri migliorativi anche per l'esercizio del controllo. Verranno altresì promosse diverse misure come la definizione di un Codice Identificativo Unico, a supporto della lotta all'abusivismo nel settore ricettivo.

Il Governo ritiene fondamentale anche la creazione di un ambito di contrattazione con i Comuni per una ridefinizione organica della regolamentazione applicativa della tassa di soggiorno, come effettiva tassa di scopo a sostegno del turismo locale e nazionale. Allo stesso modo, particolare attenzione sarà dedicata all'approfondimento del regolamento sugli affitti brevi.

Nella programmazione finanziaria si partirà dalle linee di attività impostate dal Piano Strategico del Turismo 2017-2022 introducendo una prospettiva di integrazione con le politiche agricole (in prima istanza), per la definizione di un concetto più ampio e approfondito di *Made in Italy*. In tale contesto si intende porre particolare attenzione alle specificità del Sud Italia, definendo una serie di iniziative coordinate, di ampio respiro, imperniate sulla valorizzazione delle specificità territoriali, fondate sul binomio enogastronomia e turismo, sul mare, sulle coste ma anche e soprattutto sulle aree interne che, se sviluppate adeguatamente, devono diventare uno dei fattori di maggiore attrattività del nostro Paese.

Parte essenziale di questa nuova visione strategica sarà anche la revisione dell'approccio operativo e funzionale di ENIT, l'Agenzia Italiana del Turismo, che nel 2019 compirà 100 anni. L'obiettivo è di inserire ENIT in un contesto di coordinamento reale e non solo formale (esercitato con la vigilanza) in cui essa contribuisca a definire - e realizzi con successo - le linee di indirizzo relative alla promozione turistica ed all'internazionalizzazione del *Made in Italy*.

Verrà dunque rinegoziata la Convenzione Triennale sulla base di un piano operativo e finanziario che dovrà necessariamente tener conto del nuovo approccio strategico integrato di *Made in Italy*, in cui i territori verranno valorizzati prevalentemente nei loro aspetti enogastronomici, con degli effetti anche sulle leve di costruzione del prodotto turistico e - di riflesso - di *destination management*.

Collegata alle iniziative normative in ambito statistico, si intende avviare la trasformazione digitale della rilevazione dati e la relativa rielaborazione, nel contesto della diffusione del *wi-fi* a livello nazionale, con l'ambizione di costituire un contesto integrato di supporto anche alla digitalizzazione dell'offerta turistica.

## **Beni culturali**

Il Governo, in coerenza con il dettato costituzionale, intende assicurare un impegno concreto e crescente sui temi della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. Ciò anche al fine di promuovere l'avvio di organici processi cognitivi, educativi ed economici, orientati alla crescita, all'innovazione e alla integrazione sociale.

Nel quadro di interventi mirati per ottimizzare l'attuale organizzazione e la funzionalità delle strutture centrali e periferiche del MIBAC sarà intrapreso un piano straordinario di assunzioni, in modo da fronteggiare il grave deficit di organico. Ciò anche a seguito del trasferimento della materia del turismo ad altro

Dicastero (si veda paragrafo precedente) e in considerazione dei fabbisogni associati alle imminenti fuoriuscite di personale per quiescenza.

Gli obiettivi di **tutela dei beni culturali** di valorizzazione e fruizione dei beni culturali pubblici saranno perseguiti attraverso misure di varia natura: mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati; prevenzione del rischio per i siti archeologici; realizzazione di un Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale; monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani; sviluppo di reti museali; sperimentazione di card digitali per usufruire di beni ed attività culturali; valorizzazione del patrimonio culturale della moda e del design.

Valenza strategica assumerà il tema della sicurezza del patrimonio culturale, anche alla luce di eventi emergenziali verificatisi nel 2018. Attraverso l'implementazione dell'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale<sup>43</sup> e nel contesto di iniziative che valorizzino opportunità rinvenienti dal contesto europeo, si intende modernizzare e potenziare il monitoraggio dei beni sul territorio a fine di tutela, individuazione e stima economica delle potenziali vulnerabilità. Ciò al fine di promuovere e realizzare interventi fondati sulla graduazione del rischio in rapporto alla disponibilità di risorse e all'utilizzo delle tecnologie digitali.

Per la gestione del patrimonio culturale nelle sue declinazioni di tutela, sicurezza, valorizzazione e fruizione si proseguirà nel senso della promozione di un piano di digitalizzazione del patrimonio culturale, anche attraverso azioni organiche e integrate per migliorare il controllo e la conoscenza capillare del territorio.

Nuove risorse saranno investite per la promozione della cultura tra i giovani, anche coinvolgendo le industrie culturali, e per incrementare - anche grazie ad un utilizzo migliore dei fondi europei e alla riforma del finanziamento statale degli Istituti culturali - progetti speciali fortemente avvertiti dai territori e il sostegno statale ad iniziative nei settori dell'arte contemporanea, dell'archeologia, dell'architettura, della riqualificazione delle periferie e dell'innovazione.

Particolare attenzione verrà rivolta allo spettacolo e al cinema, attraverso l'adozione di mirate misure di sostegno al Fondo Unico, nonché azioni per il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e il miglioramento dei criteri di assegnazione delle risorse, in particolare per lo spettacolo dal vivo.

Sul piano normativo si procederà all'adozione dei decreti attuativi della legge sullo spettacolo; alla predisposizione, nell'ambito dei lavori pubblici, delle Linee guida in materia di archeologia preventiva; alla definizione delle Linee guida per l'architettura; alla predisposizione di misure di rafforzamento delle funzioni di tutela; alla revisione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, anche per migliorare la capacità di prevenzione e il contrasto all'illegalità, nonché la capacità di valorizzare e mobilitare le vocazioni dei territori. In relazione a quest'ultimo punto verrà presentato un disegno di legge delega - collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2019 - finalizzato al riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del codice dei beni culturali.

In questo settore si colloca lo sforzo di rafforzare la capacità del Mezzogiorno di gestire progetti culturali, promuovere il *Made in Italy*, anche nei campi specifici

---

<sup>43</sup> Istituita con D.P.C.M. 1 Dicembre 2017, n. 238.

della Moda e del *Design* (e con il coinvolgimento degli Istituti Italiani di Cultura), sperimentare forme di comunicazione più avanzata per favorire una maggiore accessibilità nella fruizione dei beni culturali, portare nelle scuole e nelle Università progetti di promozione delle attività culturali. Quest'ultimo obiettivo verrà sviluppato anche grazie ad incentivi per la formazione continua e l'aggiornamento professionale degli operatori della cultura e per il rafforzamento dell'offerta formativa nelle Università.

### Politiche agricole

Uno degli obiettivi chiave dell'azione di Governo è la semplificazione delle procedure, che dovrà estendersi a tutti i settori produttivi. Nel comparto agricolo questa esigenza è particolarmente avvertita e costituisce uno dei presupposti per liberare risorse da destinare a progetti di eccellenza e di qualità. Il primo passo verso la riduzione degli oneri burocratici dovrà investire il rapporto tra Governo e Regioni: per rendere più agevole e meno onerosa la conduzione delle imprese agricole nonché più snello ed efficace il sistema dei controlli verrà istituito un 'patto per la semplificazione', da sancire in sede di conferenza Stato-Regioni con l'indicazione dei risultati attesi e dei tempi. Questo obiettivo si affiancherà ad una riorganizzazione del Ministero, al fine di realizzare una struttura che favorisca una interlocuzione semplice e diretta con gli operatori, le associazioni e con tutte le istituzioni del sistema rafforzi ulteriormente la tutela del *Made in Italy* agroalimentare, la cui valorizzazione costituisce un'esigenza primaria, al fine di contrastare la contraffazione e rendere la produzione più sostenibile.

A tale proposito il supporto alla ricerca e alla formazione e il ricorso a strumentazioni sempre più sofisticate può costituire un importante ausilio alla verifica delle materie prime e della loro provenienza. Per supportare la formazione professionale è prevista la promozione di protocolli di cooperazione tra gli enti di ricerca, il mondo produttivo e gli istituti di formazione. Uno degli obiettivi, infatti, è quello di incidere sui processi formativi anche attraverso una riflessione sui percorsi di studio, in modo da creare un legame più stretto tra i programmi di ricerca e l'evoluzione concreta e reale del mondo agricolo.

Inoltre, per promuovere e valorizzare il *Made in Italy*, saranno enfatizzati i punti di forza dell'agroalimentare italiano: ricchezza di biodiversità, tradizione enogastronomica, patrimonio paesaggistico e culturale, capacità di innovare e di produrre cibi e vini unici al mondo. In questo contesto uno sforzo particolare sarà rivolto alla protezione delle indicazioni geografiche nel mondo e sul web, al contrasto all'*italian sounding* ad incoraggiare l'adozione di un sistema di etichettatura corretto e trasparente che garantisca una migliore tutela dei consumatori.

A queste misure saranno affiancate azioni di marketing territoriale e si renderanno operativi i 'distretti del cibo', con la creazione di un apposito Registro nazionale. Sarà anche rafforzato il Piano Strategico Nazionale sul Biologico, sarà dato avvio alle mense biologiche certificate nelle scuole, e attuate le nuove regole europee. Particolare attenzione dovrà essere prestata ai processi e alle attività di internazionalizzazione, finalizzati alla valorizzazione delle produzioni italiane nei mercati mondiali.

In campo forestale, il Governo porrà la massima attenzione alla strategia europea di sviluppo sostenibile applicata al settore forestale, anche orientando opportunamente le diverse politiche europee dalla fase post 2020, e proseguirà nell'applicazione del Decreto legislativo 34/2018 in accordo con le Regioni e le Province autonome.

Nei prossimi mesi il Governo sarà anche impegnato nell'affrontare il complesso e articolato negoziato per la riforma della Politica Agricola Comune (PAC). In questo processo sono trattati temi importanti, come la tutela del reddito degli agricoltori, che in Italia dipende per il 28 per cento dal sostegno della stessa PAC.

In questo senso il Governo è consapevole delle conseguenze negative che potrebbero derivare da una riduzione degli incentivi, con una possibile fuoriuscita di aziende dal circuito produttivo, effetti negativi sull'ambiente e sul tessuto sociale, soprattutto nelle aree più fragili.

In tale negoziato si ribadirà come il maggiore rigore del modello agricolo e alimentare europeo non debba rappresentare un elemento penalizzante per le imprese nel confronto internazionale, e si sosterrà la necessità di un Piano strategico europeo semplice ed adattabile alle diverse realtà, che tenga particolarmente conto della necessità di promuovere e sviluppare la competitività delle imprese.

La pesca marittima è un'attività di grande importanza per il Paese, ma principalmente soggetta alla normativa europea. Il Governo ritiene fondamentale sostenere e rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Italia per promuovere l'interesse nazionale, anche attraverso un migliore utilizzo delle risorse finanziarie del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

A livello nazionale l'attenzione alle filiere agricole è essenziale: a tal fine le azioni che si intende mettere in campo sono molteplici e vanno dal supporto all'aggregazione dei produttori agricoli - attraverso il riconoscimento delle Organizzazioni interprofessionali e le organizzazioni di produttori - alla garanzia di un percorso trasparente di formazione dei prezzi e di tracciabilità dei prodotti. Per questo motivi saranno creati strumenti per accorciare la filiera, far rispettare le norme contro le pratiche commerciali sleali e ridurre i tempi dei pagamenti.

A supporto delle filiere verrà affrontato anche il tema delle carenze infrastrutturali e della logistica. Particolare attenzione sarà inoltre rivolta all'agricoltura di precisione e alla sua utilizzabilità da parte delle aziende agricole, così da poter avviare un processo di modernizzazione delle stesse.

### **Riforme costituzionali**

L'obiettivo di fondo delle riforme istituzionali in programma è il miglioramento della qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cittadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento. Gli interventi di riforma si concentreranno in particolare su:

- il potenziamento degli istituti di democrazia diretta, riconoscendo maggiori responsabilità decisionali ai cittadini, in particolare attraverso il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare (con l'introduzione del

- referendum propositivo), l'eliminazione del quorum strutturale nel referendum abrogativo e la rimozione degli ostacoli burocratici alla raccolta delle firme;
- la riduzione del numero dei parlamentari, con la diminuzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200. L'Italia attualmente è il Paese europeo con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo e la riduzione prospettata, oltre a consentire apprezzabili risparmi di spesa, rappresenta uno strumento essenziale per migliorare i processi decisionali della Camere, che potranno operare in modo più efficiente, per rispondere meglio e più tempestivamente alle esigenze dei cittadini;
  - la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL);
  - l'introduzione della possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale rispetto alle deliberazioni assunte dalle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento.

### **Autonomia differenziata**

Una priorità è costituita dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione concernente l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario. Sulla questione è già stato avviato un percorso con tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) nel 2017 e nei primi mesi del 2018. Si tratta, quindi, di portare a compimento l'attuazione di disposizioni così rilevanti per il sistema delle autonomie territoriali del nostro Paese.

### **Sicurezza pubblica**

Le azioni che il Governo intende perseguire riguardano: *i)* il contrasto dei flussi migratori irregolari, in una logica di condivisione delle responsabilità della difesa delle frontiere esterne dell'Unione Europea; *ii)* la lotta contro tutte le mafie e le organizzazioni criminali, anche attraverso nuovi strumenti, per colpirne le ricchezze illecitamente accumulate; *iii)* la revisione dell'ordinamento degli enti locali, per contrastare il condizionamento dei poteri criminali e la corruzione; *iv)* il potenziamento dell'innovazione tecnologica e l'introduzione delle modifiche ordinamentali per la lotta alla criminalità diffusa.

Con riferimento all'immigrazione, nel 2017 e nei primi sei mesi del 2018 si è registrato un trend in discesa degli sbarchi di migranti sul nostro territorio. Tale tendenza si è consolidata a partire da giugno 2018, da quando sono sbarcati 4.458 migranti a fronte di 21.850 sbarcati nello stesso periodo dell'anno precedente con una riduzione percentuale pari all'80 per cento.

Allo stato sono in trattazione presso le Autorità italiane circa 136.000 richieste di protezione internazionale. In base ai dati sulla concessione, solo il 7 per cento dei richiedenti asilo, a cui si aggiunge un ulteriore 4,2 per cento di migranti cui viene riconosciuta una protezione sussidiaria, ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato. Il numero complessivo delle protezioni - incluse quelle umanitarie - ammonta, dopo i ricorsi, al 38,4 per cento del totale delle richieste di status di rifugiato.

Il Governo intende adottare un nuovo approccio nelle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa, che vanno intercettati nei Paesi di partenza e transito. Inoltre, il problema deve essere gestito in una dimensione

europea. Il Governo intende rivedere il canale della protezione umanitaria, cui accedono anche persone che in base alla normativa europea sull'asilo non avevano i requisiti per la protezione internazionale al momento dell'ingresso nel nostro Paese e che, ora, permangono sul territorio con difficoltà di inserimento.

Con riferimento alla riforma del sistema di accoglienza, il Governo intende ridurre la durata delle procedure di esame delle domande di asilo e ridefinire i servizi di prima accoglienza riservati ai richiedenti asilo, ferme restando le particolari misure da assicurare alle categorie vulnerabili e gli interventi di accoglienza integrata (SPRAR). In tale contesto, il Governo procederà alla rideterminazione dei servizi assistenziali e delle modalità prestazionali nei centri di prima accoglienza, calibrandoli alle dimensioni e alle diverse tipologie di struttura, anche prevedendo per le piccole strutture modalità di erogazione 'in rete' dei servizi. Da ciò deriverà una notevole riduzione della spesa a carico dell'Erario. Il Ministero dell'Interno ha emanato una direttiva contenente le linee di intervento.

La gestione dei flussi migratori richiede la piena operatività dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), che attualmente hanno una disponibilità complessiva di 880 posti. Nuovi centri sono in corso di realizzazione. Altrettanto importante è l'implementazione delle misure, e delle relative risorse, per i rimpatri volontari assistiti (RVA), con il finanziamento anche di fondi europei (FAMI).

Con riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie, il Governo riconosce come strategica l'aggressione dei patrimoni illeciti. In tale contesto, risultano decisivi, oltre all'istituto della confisca allargata, il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale. Il ruolo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) è strategico. Nel corso degli anni tale agenzia ha incontrato non poche difficoltà sul piano dell'organizzazione e del funzionamento, disponendo ad esempio di poche decine di unità di personale, peraltro assegnato temporaneamente, a fronte di oltre 15.000 beni sottratti alle mafie. Sono allo studio norme per la semplificazione delle procedure in materia di gestione contabile e di sequestro e confisca dei beni, in modo da migliorarne le potenzialità; inoltre, il Governo rafforzerà tale ente in termini di organici, in particolare con riferimento a professionalità altamente specializzate e con competenza manageriale.

A tale riguardo, è in attesa di definitiva approvazione il Regolamento sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali dell'Agenzia per consentire, in concreto, di colmare i vuoti in organico assicurando, da subito, una sua più efficiente operatività e una implementazione della dotazione organica che conterà 200 unità. Sono inoltre allo studio ulteriori ipotesi che permetteranno all'Agenzia di conseguire una più spiccata autonomia finanziaria, anche attraverso la vendita dei beni oggettivamente inutilizzabili e la gestione degli introiti derivanti dalla messa a reddito degli altri, attivando un circuito virtuoso di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate.

Con riferimento alle politiche dell'immigrazione e della sicurezza il Governo ha approvato a settembre 2018 un decreto-legge, descritto nel focus seguente.

## FOCUS

**I contenuti del ‘Decreto Sicurezza e immigrazione’**

A settembre 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.L. ‘Decreto Sicurezza e immigrazione’ contenente norme per la protezione internazionale e l’immigrazione, la sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Con riferimento alla **protezione internazionale e all’immigrazione**, il provvedimento mira ai seguenti obiettivi:

- contrastare più efficacemente l’immigrazione illegale, garantendo l’effettività dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione;
- disciplinare i casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari,
- definire nuove regole in materia di revoca dello status di protezione internazionale in conseguenza dell’accertamento della commissione di gravi reati;
- ridurre il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale per assicurare un’efficace e più rapida gestione delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;
- razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati;
- prevedere la revoca della cittadinanza acquisita dagli stranieri condannati in via definitiva per reati di terrorismo.

Al fine di conseguire questi obiettivi, il decreto prevede quanto segue:

- si introduce una tipizzazione dei casi di tutela complementare, con precisi requisiti per i soggetti interessati (i.e. vittime di grave sfruttamento lavorativo, di tratta, di violenza domestica, etc.), salvo il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l’eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non respingimento (‘non refoulement’), individuando i profili di rischio in cui il richiedente asilo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione;
- si interviene, nel rispetto delle norme europee, sulle domande reiterate al solo scopo di impedire l’esecuzione imminente di un provvedimento di allontanamento. Si introduce, inoltre, una specifica procedura per le domande presentate in frontiera dopo che il cittadino straniero è stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli e si prevede l’ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo, strumentale all’accertamento dell’identità o della cittadinanza del richiedente.
- si amplia il catalogo di reati che, in caso di condanna definitiva, comportano il diniego o la revoca della protezione internazionale, inserendovi ipotesi delittuose di particolare gravità e che destano allarme sociale. Per tali reati si prevede, inoltre, in caso di condanna in primo grado, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l’espulsione del cittadino straniero. Identica procedura è prevista nel caso in cui il soggetto imputato per tali reati, benché non ancora condannato, sia ritenuto di particolare pericolosità sociale;
- si introducono misure per assicurare l’effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale, prolungando da 90 a 180 giorni la durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e prevedendo la possibilità di procedere per l’esecuzione dei lavori di costruzione o ristrutturazione di detti centri attraverso procedure negoziate, per lavori di importo inferiore alle soglie comunitarie in un arco temporale di 3 anni.

Con riferimento alla **sicurezza pubblica**, il decreto legge mira ai seguenti obiettivi: *i)* rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso; *ii)* migliorare il circuito informativo tra le Forze di Polizia e l’Autorità Giudiziaria e pervenire e contrastare le infiltrazioni criminali negli enti locali.

In particolare, il decreto prevede: *i)* l’estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (i.e. maltrattamenti e *stalking*); *ii)* nuove prescrizioni in materia di contratti di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di atti di terrorismo; *iii)* l’estensione dell’ambito di applicazione del divieto di accesso urbano (DASPO urbano), nonché



l'applicazione di quello relativo alle manifestazioni sportive anche a coloro che siano indiziati per reati di terrorismo; iv) un'apposita disposizione che consente anche alla Polizia Municipale di utilizzare in via sperimentale armi comuni ad impulso elettrico; v) misure finalizzate al contrasto del fenomeno delle occupazioni arbitrarie di immobili, attraverso l'inasprimento delle pene fissate nei confronti di promotori o organizzatori dell'invasione, nonché con la possibilità di disporre intercettazioni.

Infine, il decreto contiene norme per **migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'ANBSC**, anche attraverso il rafforzamento della sua organizzazione. In particolare, vengono istituite 4 nuove sedi dell'Agenzia con la possibilità di vendere sul mercato gli immobili confiscati, impedendo che rimangano a carico dello Stato per un lungo periodo.

Il Governo ha completato la progettazione della piattaforma informatica e dell'infrastruttura tecnologica per la carta d'identità elettronica (CIE) e la conseguente implementazione e realizzazione è in fase di ultimazione. Entro il 31 dicembre 2018 è infatti prevista l'installazione delle postazioni di lavoro dedicate alla CIE presso tutti i Comuni. Al 31 agosto 2018 sono state installate postazioni di lavoro presso 7.395 Comuni. Le CIE emesse alla stessa data risultano in totale 4.934.152.

Con riferimento al contrasto alla criminalità diffusa, il Governo attuerà gli strumenti normativi che sono intervenuti in materia di misure di prevenzione, testimoni di giustizia e sulla sicurezza delle città, misurandone l'efficacia anche nell'ottica di eventuali correttivi che possano migliorarne i risultati. Inoltre, assume rilievo la modernizzazione degli ordinamenti del personale delle Forze di Polizia, i cui ruoli sono stati ridisegnati dal decreto legislativo n. 95 del 2017 ma il cui processo di attuazione è tuttora in corso.

A partire dal 2015, si è registrata una generale e progressiva diminuzione degli indici di delittuosità. Tale risultato è ascrivibile anche all'introduzione dell'innovazione tecnologica. Per esempio, il 'sistema Mercurio', piattaforma tecnologica installata su circa 1.000 autovetture della Polizia di Stato per il controllo del territorio, è utilizzato per la video-sorveglianza in mobilità e per il servizio di lettura automatica delle targhe. Tale sistema sarà gradualmente esteso, entro il 2020, a tutti i veicoli della Polizia di Stato destinati al controllo del territorio in ambito nazionale.

Si procederà alla reingegnerizzazione del Sistema Informativo Elettorale (S.I.EL) per l'adeguamento delle infrastrutture tecnologiche al nuovo sistema di assegnazione dei seggi<sup>44</sup>, anche in vista delle prossime elezioni europee.

Il Governo chiederà una delega al Parlamento per una revisione sistematica dell'ordinamento degli Enti Locali, che ridefinisca il complessivo assetto della materia, armonizzando le disposizioni originarie sia con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (L. Cost. n. 3/2001), sia con i numerosi interventi di settore succedutisi negli anni, in particolare la L. n. 56 del 2014 (cd. Legge Delrio) e gli interventi per la legalità territoriale.

---

<sup>44</sup> Introdotta dalla L. n. 165/2017.

## Difesa

Per la tutela degli interessi strategici nazionali e per fronteggiare la complessità del cambiamento e i suoi impatti sulla sicurezza collettiva, il Governo intende sviluppare una Strategia Sistemica per la Sicurezza Nazionale che - oltre all'azione indispensabile svolta dalle Forze armate e dalla Difesa - preveda il coinvolgimento di tutte le componenti del Sistema Paese

A tal fine, andrà ricercata a livello nazionale la massima sinergia con gli altri ministeri, l'industria, il mondo accademico nonché i settori della ricerca di base e avanzata, al fine di consolidare meccanismi stabili di collaborazione. A livello internazionale si continuerà a operare nell'alveo delle organizzazioni e delle alleanze di tradizionale ancoraggio per la proiezione estera, contribuendo agli interventi necessari e vitali per la tutela degli interessi anche nazionali, prestando la massima attenzione nella destinazione delle relative risorse, a fronte dei costi associati.

Il Governo intende procedere ad una graduale trasformazione dello strumento militare, razionalizzando i sistemi di difesa, ad esclusione dei settori di ricerca e di utilizzo a scopi duali. A tal fine si procederà alla massima ottimizzazione delle risorse, eliminando sprechi ed inutili duplicazioni. L'obiettivo è evolvere verso uno strumento militare moderno, efficace, efficiente, economicamente sostenibile, da impiegare con oculatezza in relazione alle priorità strategiche dell'Italia.

Rimarranno quindi cruciali le cooperazioni, sia nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO, sia nel contesto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'UE. In particolare, nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente (*Permanent Structured Cooperation* - PESCO), l'Italia intende sostenere e valorizzare le opportunità offerte dal Fondo Europeo della Difesa (*European Defence Fund* - EDF), che prevede finanziamenti sia per la ricerca tecnologica sia per lo sviluppo di capacità strategiche, nonché dal Programma Europeo di Sviluppo Industriale per la Difesa (*European Defence Industrial Development Programme* - EDIDP), finalizzato a supportare progetti di cooperazione industriale multilaterale tra aziende europee nel settore della Difesa.

Il Governo si impegnerà anche a sviluppare ulteriormente le politiche per l'innovazione e per la ricerca scientifica e tecnologica, con il contributo del mondo accademico, dell'industria e del settore privato. In particolare, lavorerà per creare e integrare competenze specialistiche avanzate nel settore industriale, attraverso la formazione di centri di competenza ad alta specializzazione costituiti da Università/Ricerca e Industria (grandi e piccole-medie imprese), al fine di favorire il trasferimento tecnologico e l'innovazione nei processi produttivi, l'adozione e la diffusione delle tecnologie abilitanti. In linea con le esigenze di difesa, sicurezza e resilienza del Paese, verrà favorita l'adozione del paradigma '*Multipurpose-by-design*' che, nel recepire le esigenze operative delle Forze armate, proceda allo sviluppo di tecnologie abilitanti e correlate capacità militari a molteplici scopi.

Relativamente alla minaccia cibernetica, alto fattore di rischio per il Paese da cogliere anche come un'opportunità di investimenti, il Governo intende sviluppare programmi di acquisizione per accedere a strumenti operativi ad alto

contenuto tecnologico, al fine di preservare la protezione e la resilienza dei sistemi e delle reti strategiche nazionali.

Parimenti, nell'ambito della sicurezza energetica si opererà per il raggiungimento di elevate capacità di resilienza energetica, per la riduzione dei consumi e dei fabbisogni nonché per la produzione e l'approvvigionamento da fonti eco-sostenibili. Con particolare riferimento ai siti a valenza strategica, si esaminerà la possibilità di implementare distretti energetici intelligenti (*smart military district*), nei quali sia massimizzato il ricorso all'auto-consumo e ove la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale, in un alveo certo di sicurezza cibernetica, in perfetta simbiosi con il binomio cyber security - energy security.

Compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, il Governo intende altresì sviluppare un approccio volto a fornire nuove opportunità, favorendo da un lato la possibilità di nuove assunzioni nelle Forze dell'Ordine appartenenti al Dicastero (Arma dei Carabinieri), dall'altro elaborando e sviluppando un nuovo piano delle assunzioni. Queste ultime avverranno nell'area sia operativa sia tecnico-industriale, formando i giovani sul territorio in sinergia con le istituzioni locali ed il mondo delle imprese che ruota intorno alla Difesa, in cui arsenali, stabilimenti, poli di mantenimento ed enti militari a carattere industriale dovranno rappresentare un'opportunità di sviluppo.

Il Governo procederà, inoltre, alla razionalizzazione dell'impiego delle risorse nelle spese militari, al fine di evitare sprechi e duplicazioni, anche con riferimento alla riforma del patrimonio immobiliare non più utile ai fini istituzionali. A tal riguardo, verrà assicurata l'ulteriore razionalizzazione delle strutture militari, eliminando quelle non più necessarie e accorpando, ove possibile, quelle che svolgono funzioni simili, in un'ottica di aggregazione interforze ed internazionale.

Infine si continuerà a sviluppare la cultura dell'efficacia, dell'efficienza e delle economie delle risorse, attraverso l'implementazione delle più moderne procedure di controllo di gestione.

TAVOLA IV.2- LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA				
	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Riduzione del debito e prosecuzione riduzione deficit strutturale	2018-2020
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2018-2020
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2018-2020
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2018-2020
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita ( <i>flat tax, tax expenditures, accise, cuneo fiscale</i> )	2018-2020
6		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ('pace fiscale')	2018-2020
7		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la <i>tax compliance</i>	2018-2020
8		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2018-2020
9	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2018-2019
10		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega)	Entro il 2018
11		Banche e Credito	Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza	Entro il 2018
12		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	2018-2020
13	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Rafforzamento dei servizi per il lavoro	2018-2020
14		Lavoro e welfare	Reddito di cittadinanza	2018-2020
15		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2018-2020
16		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	2018-2020
17		Lavoro e welfare	Misure per rafforzare equità del sistema pensionistico	2018-2020
18		Lavoro e welfare	Disposizioni per la dignità dei lavoratori e delle imprese	2018-2020
19		Lavoro e welfare	White Jobs per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2018-2020
20		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2018-2020
21		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2018-2020
22		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la scuola inclusiva	2018-2020
23	Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2018-2020	
24	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP	2018-2020
25		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti e monitoraggio dell'efficacia dei provvedimenti	2018-2020
26		Riequilibrio territoriale	Attuazione dei Patti per il Sud e sblocco investimenti	2018-2020
27	Riequilibrio territoriale	Credito d'imposta su investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno	2018-2020	
28	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2018-2020
29		Competitività	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Casa Italia)	2018-2020
30		Competitività	Crescita e sviluppo imprese: Impresa 4.0 e contrasto alle delocalizzazioni	2018-2020
31		Competitività	Internazionalizzazione e competitività, protezione Made in Italy	2018-2020
32		Competitività	<i>Start up e PMI innovative, Blockchain e Intelligenza artificiale</i>	2018-2020
33		Competitività	Piano strategico del turismo e dei beni culturali	2018-2020
34		Competitività	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare	2018-2020
35		Competitività	Liberalizzazioni e concorrenza	2018-2020
36		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2018-2020
37		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini	Entro il 2019
38		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	Entro il 2019
39		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	2018-2020
40		PA	Riforma della dirigenza pubblica	Entro il 2019
41		PA	Completare attuazione Agenda per la semplificazione, avviare Piano Triennale per l'ICT nella PA <i>cybersecurity</i> .	2018-2020
42		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2018-2019
43		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2018-2020
44		Giustizia	Riforma detenzione	2018-2020
45		Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione	2018-2020
46		Giustizia	Efficienza del processo civile	2018-2020
47		Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018-2020
48	Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, soppressione CNEL, potenziamento strumenti democrazia diretta	2018-2020	

## **APPENDICE**



**TAVOLA A1 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 55 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2018	2019	2020	2021
MAGGIORI RISORSE	91	82	16	58
Maggiori entrate	0	10	4	58
<i>Proroga del pagamento dei contributi non versati nei territori colpiti dal sisma</i>	0	0	4	24
<i>Proroga sospensione e rateizzazione dei tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma</i>	0	0	0	24
<i>Altro</i>	0	10	0	11
Minori spese	91	72	12	0
<i>Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	40	43	0	0
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	27	10	8	0
<i>Fondo per le esigenze indifferibili</i>	24	15	0	0
<i>Altro</i>	0	4	4	0
UTILIZZO RISORSE	91	82	16	58
Minori entrate	88	78	8	0
<i>Proroga del pagamento dei contributi non versati nei territori colpiti dal sisma</i>	39	36	0	0
<i>Proroga sospensione e rateizzazione dei tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma</i>	34	35	1	0
<i>Altro</i>	14	7	7	0
Maggiori spese	3	4	8	58
<i>Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	0	0	4	58
<i>Altro</i>	3	4	4	0
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	0	0	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

**TAVOLA A2 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 87 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2018	2019	2020	2021
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	165	523	508	512
Maggiori entrate	98	410	490	483
<i>Aumento prelievo erariale unico (apparecchi da gioco AWP e VLT)</i>	40	234	318	351
<i>Aumento del contributo addizionale per i rinnovi dei contratti di lavoro a tempo determinato</i>	11	69	69	70
<i>Abolizione split payment per prestazioni rese alla PA da professionisti - rimborsi e compensazioni</i>	44	89	44	0
<i>Esonero contributivo previdenziale, fino a 3000 euro, per assunzioni giovani under 35 nel biennio 2019-2020 - effetti fiscali</i>	0	0	28	49
<i>Abrogazione agevolazioni fiscali e contributive alle società dilettantistiche lucrative</i>	3	12	10	10
<i>Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato - NASPI - effetti fiscali</i>	0	7	9	3
<i>Rinvio della decorrenza dell'obbligo della fatturazione elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione - effetti fiscali</i>	0	0	13	0
Minori spese	67	112	18	29
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	31	70	1	0
<i>Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato - NASPI</i>	0	0	15	28
<i>Fondo per le esigenze indifferibili</i>	20	0	0	0
<i>Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	4	19	0	0
Altro	12	24	1	1
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	161	494	508	512
Minori entrate	145	424	457	430
<i>Divieto di pubblicità dei giochi per il contrasto al disturbo del gioco d'azzardo</i>	0	147	198	198
<i>Esonero contributivo previdenziale, fino a 3000 euro, per assunzioni giovani under 35 nel biennio 2019-2020</i>	0	32	112	163
<i>Abolizione split payment per prestazioni rese alla PA da professionisti</i>	79	159	79	0
<i>Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato</i>	5	46	50	50
<i>Aumento del contributo addizionale per i rinnovi dei contratti di lavoro a tempo determinato - effetti fiscali</i>	0	10	17	18
<i>Rinvio della decorrenza dell'obbligo della fatturazione elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione</i>	57	0	0	0
<i>Rinvio della decorrenza dell'obbligo della fatturazione elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione - effetti fiscali</i>	0	29	0	0
Altro	4	1	1	1
Maggiori spese	16	70	51	82
<i>Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	5	7	41	72
<i>Modifiche alla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato - NASPI</i>	8	51	0	0
<i>Fondo per interventi a favore delle società dilettantistiche</i>	3	12	10	10
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	4	29	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.



**TAVOLA A3 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 91 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2018	2019	2020	2021
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	169	336	378	247
Maggiori entrate	0	0	0	0
Minori spese	169	336	378	247
<i>Differimento al 2020 efficacia atti amministrativi relativi ad alcune spese in conto capitale</i>	140	320	350	220
<i>Riduzione del Fondo per i risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto, non altrimenti risarcito in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza e correttezza</i>	25	0	0	0
<i>Altro</i>	4	16	28	27
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	169	335	378	247
Maggiori spese	169	335	378	247
<i>Istituzione di un Fondo di sola cassa destinato a finanziare investimenti degli enti locali attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti</i>	140	320	350	220
<i>Incremento Fondo per la stabilizzazione del tasso di interesse e di cambio in operazioni di export credit</i>	0	5	28	27
<i>Incremento del Fondo per la tutela stragiudiziale dei risparmiatori</i>	25	0	0	0
<i>Proroga delle misure urgenti per lo svolgimento dell'anno scolastico 2018/2019 nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 e del 2017</i>	3	5	0	0
<i>Altro</i>	1	5	0	0
<b>EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	0	1	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

È possibile scaricare la  
Nota di Aggiornamento del  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018  
dai siti Internet  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN: 2240-0702