



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

● Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Paolo Gentiloni Silveri

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017

PREMESSA

Il percorso compiuto e i risultati conseguiti

Il Documento di Economia e Finanza 2017 (DEF) è il quinto elaborato nel corso della legislatura vigente; offre l'opportunità di valutare il percorso compiuto e i risultati finora conseguiti, in base ai quali orientare anche le future scelte di politica economica.

Dopo una crisi lunga e profonda, nel 2014 l'economia italiana si è avviata su un sentiero di graduale ripresa andata via via rafforzandosi nel biennio successivo. Il livello del PIL del 2014 è stato rivisto al rialzo di quasi 10 miliardi in termini nominali, quello del 2015 di oltre 9 miliardi rispetto alle stime di un anno fa.

Si tratta di una ripresa più graduale rispetto ai precedenti cicli economici, susseguenti crisi meno profonde e prolungate, ma estremamente significativa in considerazione innanzitutto dell'elevato contenuto occupazionale: in base ai più recenti dati disponibili il numero di occupati ha superato di 734 mila unità il punto di minimo toccato nel settembre 2013. Anche per effetto delle misure comprese nel Jobs Act, il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro si è riflesso in una contrazione del numero degli inattivi, del tasso di disoccupazione, del ricorso alla CIG; ne hanno beneficiato i consumi delle famiglie, in crescita dell'1,3 per cento nel 2016, che il Governo ha sostenuto mediante diverse misure di politica economica.

Diverse evidenze testimoniano anche il recupero di capacità competitiva dell'economia italiana, a lungo fiaccata dal ristagno della produttività che aveva caratterizzato in particolare il decennio precedente la crisi: nello scorso biennio l'avanzo commerciale ha raggiunto livelli elevati nel confronto storico, ed è tra i più significativi dell'Unione Europea. Le prospettive dei settori rivolti alla domanda internazionale restano favorevoli anche nel 2017.

L'irrobustimento della crescita e della competitività ha beneficiato degli interventi di carattere espansivo adottati dal Governo, armonizzati con l'esigenza di proseguire nel consolidamento dei conti pubblici. Il disavanzo è sceso dal 3,0 per cento del PIL nel 2014 al 2,7 nel 2015 fino al 2,4 nel 2016; l'avanzo primario (cioè la differenza tra le entrate e le spese al netto degli interessi sul debito pubblico) è risultato pari all'1,5 per cento del PIL nel 2016.

Per apprezzare appieno lo sforzo prodotto dal Paese in termini di aggiustamento fiscale negli anni passati, va considerato che tra il 2009 e il 2016

l'Italia risulta il Paese dell'Eurozona che assieme alla Germania ha mantenuto l'avanzo primario in media più elevato e tra i pochi ad aver prodotto un saldo positivo, a fronte della gran parte degli altri Paesi membri che invece hanno visto deteriorare la loro posizione nel periodo.

La politica di bilancio ha dato priorità agli interventi che favoriscono investimenti, produttività e coesione sociale. La scelta di impiegare l'incremento di gettito prodotto dal contrasto all'evasione fiscale per la riduzione di imposte ha consentito, insieme al rafforzamento della crescita, di ridurre significativamente la pressione fiscale. La somma delle diverse riduzioni d'imposta o misure equivalenti, a partire dalla riduzione dell'Irpef di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, ha già portato la pressione fiscale al 42,3 per cento nel 2016 (al netto della riduzione Irpef di 80 euro), dal 43,6 nel 2013. In aggiunta agli sgravi a favore delle famiglie, si è decisamente abbassata l'aliquota fiscale totale per le imprese tramite gli interventi su IRAP (2015), IMU (2016) e IRES (2017).

Anche l'evoluzione del rapporto debito/PIL riflette una strategia orientata al sostegno della crescita e alla sostenibilità delle finanze pubbliche: dopo essere aumentato di oltre 32 punti percentuali tra il 2007 e il 2014, l'indicatore negli ultimi due anni si è sostanzialmente stabilizzato, un risultato tanto più importante alla luce della limitata dinamica dei prezzi nel periodo.

Le prospettive di crescita e delle finanze pubbliche, nel solco della strategia finora adottata

L'obiettivo prioritario del Governo - e della politica di bilancio delineata nel DEF - resta quello di innalzare stabilmente la crescita e l'occupazione, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche; in tal senso le previsioni formulate sono ispirate ai principi di prudenza che hanno caratterizzato l'elevata affidabilità di stime e proiezioni degli ultimi anni, al fine di assicurare l'affidabilità della programmazione della finanza pubblica.

L'evoluzione congiunturale dell'economia italiana è favorevole. Nella seconda metà del 2016 la crescita ha ripreso slancio, beneficiando del rapido aumento della produzione industriale e, dal lato della domanda, di investimenti ed esportazioni. La fiducia delle imprese italiane sta aumentando notevolmente in un contesto europeo che si fa via via più solido.

Restano sullo sfondo preoccupazioni connesse a rischi geopolitici e alle conseguenze di eventuali politiche commerciali protezionistiche promosse dalla nuova amministrazione statunitense. Tra i diversi fattori alla base dell'accresciuta incertezza hanno acquisito un ruolo crescente anche i risultati delle consultazioni referendarie o elettorali in Europa e negli USA, che in questa fase sembrano non soltanto prospettare l'avvicinamento tra visioni politiche alternative ma rischiano anche di innescare effetti sistemici di instabilità.

Rispetto alle previsioni precedenti, il quadro odierno beneficia dell'espansione dei mercati di esportazione dell'Italia e del deprezzamento del cambio. Il miglioramento dei dati economici e delle aspettative nelle economie avanzate, Italia compresa, potrebbe giustificare una significativa revisione al rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2017. Si è tuttavia scelto di adoperare valutazioni caute, ponendo la previsione di crescita programmatica per il 2017 all'1,1 per cento (solo un decimo più alta rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2016).

È intenzione del Governo continuare nel solco delle politiche economiche adottate sin dal 2014, volte a liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e a rilanciare al tempo stesso gli investimenti e l'occupazione, nel rispetto delle esigenze di consolidamento di bilancio. Nello scenario programmatico prosegue la discesa dell'indebitamento netto al 2,1 per cento nel 2017, quindi all'1,2 nel 2018, allo 0,2 nel 2019 fino a raggiungere un saldo nullo nel 2020; le previsioni incorporano le misure di politica fiscale e controllo della spesa, in via di definizione, che ridurranno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dello 0,2 per cento del PIL nel 2017. La variazione del saldo strutturale è in linea con il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita in tutto il triennio 2018-2020. Il pareggio di bilancio strutturale verrebbe pienamente conseguito nel 2019 e nel 2020 .

In merito alle clausole di salvaguardia tuttora previste in termini di aumento delle aliquote IVA e delle accise, il Governo intende sostituirle con misure sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di ulteriori interventi di contrasto all'evasione. Tale obiettivo sarà perseguito nella Legge di Bilancio per il 2018, la cui composizione verrà definita nei prossimi mesi, anche sulla scorta della riforma delle procedure di formazione del bilancio che faciliterà la revisione della spesa.

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

Il Governo ritiene prioritario proseguire nell'azione di rilancio degli investimenti pubblici; pesano in tal senso significativamente le manovre di finanza pubblica adottate tra il 2008 e il 2013, che considerati i tempi di realizzazione delle opere stanno frenando la crescita della spesa per gli investimenti negli anni successivi. Per conseguire una maggiore efficienza e razionalizzazione della spesa per investimenti occorre riattivare un corretto percorso di programmazione e valutazione delle opere, fornendo certezze procedurali e finanziarie indispensabili all'attività di investimento; a fronte della carenza di capacità di valutazione e progettazione delle stazioni appaltanti e delle Amministrazioni che programmano e finanziano la realizzazione di opere pubbliche, il Governo intende costituire organismi che a livello centrale svolgano attività di supporto tecnico e valutativo alle Amministrazioni anche locali.

Accanto al rilancio degli investimenti pubblici il Governo intende proseguire nell'azione di rafforzamento della capacità competitiva delle imprese italiane, nel solco degli interventi disposti negli ultimi tre anni. Le misure intraprese per sostenere tutti i fattori produttivi hanno canalizzato le energie delle imprese italiane verso la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione, aprendo in modo decisivo il sistema Italia per attrarre capitali, persone e idee dall'estero. Le misure di 'Finanza per la Crescita' stanno aiutando le imprese a migliorare la governance e ad accedere al mercato dei capitali; la recente riforma dei Piani Individuali di Risparmio fornisce, per la prima volta, uno strumento che permette di canalizzare risparmio privato verso l'economia reale italiana.

Gli incentivi alla produttività del lavoro hanno completato l'azione del Jobs Act, mentre le misure di agevolazione degli ammortamenti stanno sostenendo la ripresa degli investimenti privati, in particolare quelli in tecnologia. Il credito d'imposta per ricerca e sviluppo e il patent box, anch'essi recentemente introdotti, sono ulteriori misure di incentivo alle imprese italiane a posizionarsi nella parte più alta della catena del valore. Inoltre, il taglio delle imposte ha consentito alle imprese italiane di migliorare la propria posizione competitiva, in particolare verso i principali Paesi europei; più in generale gli interventi sulla fiscalità d'impresa ne hanno favorito la patrimonializzazione, rendendo la tassazione neutrale rispetto alla forma giuridica prescelta.

Per il sostegno degli investimenti delle imprese e delle famiglie italiane il sistema bancario continuerà a svolgere un ruolo cruciale, sebbene l'introduzione e la promozione di nuovi canali e strumenti di finanziamento dovrebbe ridurre la dipendenza dagli intermediari finanziari esclusivamente bancari. Per favorirne l'adattamento del modello di business alle opportunità offerte dal nuovo ambiente, a partire dal 2015 diversi interventi hanno rinnovato e rafforzato profondamente il comparto, rimuovendo alcuni dei vincoli che hanno frenato nel tempo il sistema del credito, quali ad es. l'eccessiva frammentazione dell'offerta e i tempi eccessivi di recupero dei crediti deteriorati.

La riforma delle banche popolari, l'autoriforma delle Fondazioni bancarie sostenuta dal Governo, la riforma delle banche di credito cooperativo (BCC) concorrono al consolidamento del settore bancario: le nuove aggregazioni ci consegnano banche più grandi, più forti e più trasparenti, capaci di valorizzare e tutelare il risparmio e di sostenere la ripresa con servizi più moderni ed efficienti a famiglie e imprese. Le riforme promosse con l'obiettivo di elevare la qualità del governo societario delle banche e rafforzarne la capacità di raccogliere capitali sul mercato facilitano anche lo smobilizzo dei crediti deteriorati; in tale ambito, l'introduzione di meccanismi di garanzia sulle cartolarizzazioni delle sofferenze e la velocizzazione dei tempi di recupero crediti, in Italia particolarmente elevati, riducono i costi di recupero migliorandone la valutazione in caso di cessione. I dati più recenti mostrano alcune positive inversioni di tendenza nel comparto.

Il Programma Nazionale di Riforma

Le misure di impulso alla crescita, agli investimenti e all'occupazione si accompagnano agli sforzi promossi in questi anni per rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita su molti fronti, quali ad esempio il mercato del lavoro, il settore bancario, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile. Il Programma Nazionale di Riforma 2017 intende proseguire nell'ambiziosa azione riformatrice avviata nel 2014 per il cambiamento strutturale del tessuto economico e sociale del Paese; una parte significativa del programma iniziale di interventi è stata realizzata, come riconosciuto anche dal recente Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione Europea.

Tra i principali interventi adottati negli ultimi dodici mesi, si sono poste le basi per una Pubblica Amministrazione più efficiente, semplice e digitale, parsimoniosa e trasparente; sono stati individuati strumenti operativi per fronteggiare la mole dei crediti in sofferenza frutto della crisi, sono stati forniti al sistema bancario gli strumenti per massimizzare le soluzioni di mercato con il supporto della garanzia dello Stato; si è ultimata la riforma del mercato del lavoro, che sta favorendo la crescita dell'occupazione e della qualità del lavoro; per la prima volta il Paese si è dotato di uno strumento nazionale e strutturale di lotta alla povertà - il Sostegno per l'inclusione attiva che verrà sostituito dal Reddito di Inclusione - che mira a promuovere il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro di coloro che ne sono esclusi.

Il Piano Industria 4.0 - basato su interventi a sostegno della produttività, della flessibilità e della competitività delle nostre produzioni - intende favorire un cambiamento produttivo e tecnologico volto alla decisa crescita della competitività. Sono stati conseguiti numerosi progressi in materia di giustizia civile e una sostanziale riduzione dell'arretrato del processo amministrativo. Sono state portate avanti le semplificazioni e i piani per le infrastrutture e la logistica, e di rilancio delle periferie degradate delle grandi città. È stata completata la riforma del bilancio con l'unificazione della Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità in un unico provvedimento integrato. La riforma dell'amministrazione fiscale è stata completamente attuata sul piano formale e oggi produce effetti sostanziali grazie all'introduzione di attitudini e comportamenti che stanno migliorando il rapporto con il contribuente, aumentando il tasso di adempimento spontaneo. Sono state infine potenziate le misure per il rientro dei cervelli e l'attrazione del capitale umano.

Nonostante la numerosità e il peso delle riforme adottate abbiamo bisogno di proseguire senza indugio lungo il cammino: gli interventi sulla struttura dell'economia hanno bisogno di tempo per dispiegare appieno i propri effetti e, sostenendosi reciprocamente, rilanciare il potenziale di crescita.

Tra le priorità del Governo figura l'esigenza di aprire maggiormente al mercato diversi settori, con l'obiettivo di apportare benefici apprezzabili dai

cittadini in termini di maggiore offerta, investimenti, produttività e crescita: dai servizi professionali, al commercio al dettaglio, ai servizi pubblici locali. In tal senso l'approvazione della Legge annuale per la concorrenza in tempi rapidi è un obiettivo imprescindibile, insieme all'immediata definizione di un appropriato strumento legislativo a cui affidare i prossimi passi in materia di liberalizzazioni.

In materia di lavoro al Jobs Act deve fare seguito un rafforzamento delle politiche attive del lavoro, di quelle volte a stimolare le competenze nonché di misure a sostegno del welfare familiare. D'altra parte gli interventi in materia di lavoro sono anche alla base delle politiche di stimolo alla crescita e alla produttività. In questo contesto il Governo ritiene fondamentale il ruolo della contrattazione salariale di secondo livello che deve essere ulteriormente valorizzata con interventi sempre più mirati in materia di welfare aziendale.

L'azione di contrasto alla povertà sarà incentrata su una strategia innovativa delineata dalla legge delega approvata nel marzo scorso dal Parlamento, che il Governo ha ferma intenzione di attuare nel corso dei prossimi mesi. Questa autorizza il Governo ad intervenire su tre ambiti: i) il varo del Reddito di Inclusione, misura universale di sostegno economico ai nuclei in condizione di povertà che prenderà il posto del Sostegno per l'inclusione attiva, con un progressivo ampliamento della platea di beneficiari (già nel 2017 oltre 400 mila nuclei familiari, per un totale di 1 milione e 770 mila persone), una ridefinizione del beneficio economico condizionato alla partecipazione a progetti di inclusione sociale e un rafforzamento dei servizi di accompagnamento verso l'autonomia; ii) il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà (carta acquisti per minori e l'assegno di disoccupazione ASDI); iii) il rafforzamento e coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, finalizzato a garantire maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni. Le risorse stanziare ammontano complessivamente a circa 1,2 miliardi per il 2017 e 1,7 per il 2018.

Nei prossimi mesi proseguirà l'attuazione delle misure di riforma della giustizia già avviate, con particolare riguardo al processo penale, all'efficienza del processo civile e alla prescrizione. L'azione del Governo tende ad armonizzare l'esigenza di assicurare tempi congrui per l'accertamento dei fatti di reato con quella volta a garantire la ragionevole durata del processo. Verranno incrementate le risorse a disposizione dell'amministrazione giudiziaria. Si promuoverà ulteriormente l'adozione di best practices che consentano di armonizzare le performance dei tribunali in termini qualitativi e quantitativi. Il perfezionamento del quadro legislativo in materia di insolvenza renderà più efficace la gestione delle procedure concorsuali, anche al fine di stabilire una regolazione organica della materia e dare maggiore certezza alle imprese in crisi.

Nel marzo 2017 si è conclusa la rendicontazione del ciclo di programmazione 2007-2013. Nonostante il ritardo accumulato nella spesa fino al 2013, per effetto di una riprogrammazione efficace, di un rinnovato impulso politico e di azioni innovative di supporto amministrativo alle autorità di gestione, la rendicontazione si è chiusa al 31 marzo 2017 con il pieno assorbimento delle

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

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

A misure di sostegno dei redditi e di modernizzazione del sistema continuerà a essere affiancata una strategia organica di revisione della spesa pubblica; la prosecuzione dell'opera di risanamento dei conti pubblici poggerà anche su una nuova fase della spending review, che dovrà essere più selettiva e al tempo stesso coerente con i principi stabiliti dalla riforma del bilancio. Tale obiettivo passa anche per un più esteso utilizzo degli strumenti per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della PA.

Il benessere equo e sostenibile

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

In questa prospettiva, nell'agosto del 2016 il Parlamento con voto a larga maggioranza ha inserito nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica il benessere equo e sostenibile tra gli obiettivi della politica economica del Governo. Il DEF dovrà riportare l'evoluzione delle principali dimensioni del benessere nel triennio passato e, per le stesse variabili, dovrà prevedere l'andamento futuro nonché l'impatto delle politiche. L'Italia è il primo Paese avanzato a darsi un compito del genere.

In attesa delle conclusioni del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile al quale la legge dà il mandato di selezionare e definire gli indicatori che i governi saranno tenuti ad usare per monitorare l'evoluzione del benessere e valutare l'impatto delle politiche, il Governo ha deciso di introdurre in via provvisoria alcuni indicatori di benessere già in questo esercizio. Accanto agli obiettivi tradizionali - in primis PIL e occupazione che continuano a essere

indicatori cruciali al fine di stimare e promuovere il benessere dei cittadini - il DEF illustra l'andamento del reddito medio disponibile, della disuguaglianza dei redditi, della mancata partecipazione al mercato del lavoro, delle emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti. Per le stesse variabili il DEF fissa anche gli obiettivi programmatici.

I dati mostrano, per il triennio 2014-2016, un sostanziale miglioramento degli indicatori considerati con l'eccezione delle emissioni che, ovviamente, risentono degli effetti della ripresa economica. In particolare, la disuguaglianza mostra un calo significativo frutto della crescita dell'occupazione e dell'efficacia delle misure messe in campo in questi anni. Il Governo si pone l'obiettivo di continuare a ridurre la disuguaglianza nel corso del prossimo triennio.

La necessaria riforma dell'Unione europea

Il Governo italiano ritiene prioritario continuare a promuovere la propria strategia di riforma delle istituzioni europee. È necessaria una nuova governance che, accanto all'integrazione monetaria e finanziaria, dovrà ripartire dalla centralità della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale, introducendo strumenti di condivisione dei rischi tra i Paesi membri, accanto a quelli di riduzione dei rischi associati a ciascuno di essi. Una crescente condivisione dei rischi aumenta la capacità di aggiustamento e la flessibilità degli Stati membri agli choc, contribuendo a ridurre i rischi specifici degli stessi. La nuova governance dell'area dovrà incentivare politiche di bilancio favorevoli alla crescita, migliorandone anche la distribuzione tra gli Stati membri.

L'Europa dovrà dotarsi di meccanismi condivisi in grado di alleviare i costi delle riallocazioni del fattore lavoro e delle crisi che colpiscano un comparto o un territorio; uno strumento comune di stabilizzazione macroeconomica consentirà anche ai Paesi soggetti a vincoli di bilancio stringenti di adottare politiche anticicliche, facendo fronte all'aumento del tasso di disoccupazione in caso di choc asimmetrici. La maggiore condivisione dei rischi tra i Paesi non ridurrebbe gli incentivi all'adozione delle riforme nazionali. Invece, la mancata condivisione degli sforzi per far fronte a nuove sfide comuni rischia di mettere a repentaglio beni pubblici europei essenziali per il processo d'integrazione.

La gestione dei flussi di migranti e richiedenti asilo verso i Paesi dell'Unione rappresenta una sfida senza precedenti che l'Europa si trova oggi ad affrontare sul terreno della libertà di circolazione delle persone, del rispetto dei diritti umani, della sicurezza dei cittadini europei. È una crisi sistemica alla quale bisogna fornire una risposta comune a livello europeo, mediante una gestione comune delle frontiere. È necessario pianificare e attuare politiche di integrazione nei mercati del lavoro nazionali; questo permetterebbe di cogliere i benefici storicamente associati all'immigrazione, che per una società che invecchia superano nel medio-lungo termine i costi di breve periodo associati alla gestione dei flussi migratori. Parallelamente, va instaurata una cooperazione mirata e rafforzata con i Paesi di origine e transito dei flussi che preveda un piano di investimenti per fronteggiare le cause di fondo del fenomeno, la ricerca

di condizioni di vita dignitose, della sicurezza, del lavoro. All'offerta di supporto finanziario e operativo ai Paesi partner devono corrispondere impegni precisi in termini di efficace controllo delle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento dell'azione di contrasto al traffico di esseri umani e al terrorismo.

Alla luce delle esigenze di consolidamento dettate dall'elevato debito pubblico accumulato negli anni precedenti, a partire dal 2014 i limitati spazi di bilancio sono stati utilizzati a sostegno della crescita e della competitività. Grazie a una nuova attenzione alla composizione del budget, tagliando spese improduttive per finanziare la diminuzione del carico fiscale e gli investimenti, il Paese ha intrapreso un sentiero virtuoso stretto tra due esigenze contrapposte, ridurre il deficit e sostenere la crescita. In questo modo si sono riguadagnati tassi di crescita del prodotto positivi, evitate pericolose cadute del livello dei prezzi, si è contenuto il disavanzo pubblico e stabilizzato il debito.

Non sono risultati da sottovalutare. Così come non vanno sottovalutati in prospettiva i vincoli stringenti che la finanza pubblica continuerà a fronteggiare, connessi a una verosimile riduzione degli stimoli monetari, a obiettivi di medio termine che non sono ancora stati raggiunti, agli elevati e diffusi rischi geo-politici. Il segno, la composizione e l'intensità delle politiche economiche che verranno adottate dal Governo continueranno a iscriversi nel sentiero delineato.

L'intensità del consolidamento di bilancio, ma anche le diverse opzioni di politica economica, saranno dunque valutate non solo in base agli obiettivi di breve termine, ma soprattutto per le implicazioni di medio e lungo termine, anche considerando che la marcia verso una finanza pubblica solida è un impegno doveroso nei confronti delle nuove generazioni. Una finanza pubblica sana produce effetti concreti sul bilancio, poiché contribuisce a contenere la spesa per interessi che assorbe risorse altrimenti destinabili agli obiettivi di politica economica, quali la riduzione del carico fiscale, gli investimenti, l'inclusione sociale.

Una attenta riflessione sul valore concreto della credibilità del Paese appare particolarmente rilevante alla luce delle aspettative di consenso che vogliono la BCE terminare il proprio programma di acquisti di titoli sovrani entro la fine del 2018. L'Italia non dovrà farsi trovare impreparata.

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

- I.1 Previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica
- I.2 Il benessere equo e sostenibile

II. QUADRO MACROECONOMICO

- II.1 Scenario internazionale
- II.2 Economia italiana

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
- III.2 Emergenza migranti, sicurezza e salvaguardia del territorio
- III.3 Percorso programmatico di finanza pubblica
- III.4 Impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma
- III.5 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.6 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- IV.1 Scenari di breve periodo
- IV.2 Scenari di medio periodo
- IV. 3 Scenari di lungo periodo

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- V.1 Le azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni
- V.2 La revisione della spesa

VI ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

- VI.1 Recenti sviluppi normativi in tema di riforma del bilancio dello Stato
- VI.2 Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.3a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.3b	Prezzi
Tavola II.3c	Mercato del lavoro
Tavola II.3d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Stima della spesa sostenuta per la crisi migranti. Anni 2011-2017
Tavola III.3	Stima della spesa sostenuta per la sicurezza. Anno 2016
Tavola III.4	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.5	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.6	Scenario a politiche invariate
Tavola III.7	Saldi di cassa del settore statale e del settore pubblico
Tavola III.8	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.9	Impatto finanziario delle misure nelle griglie del PNR
Tavola III.10	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.11	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.12	Rispetto della regola del debito: configurazione <i>forward looking</i>
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2015
Tavola IV.2	Sintesi degli <i>shock</i> macro-fiscali
Tavola IV.3	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.4	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.5	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.2	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2016 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti del D.L. n. 189 del 2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.5	Effetti del D.L. n. 237 del 2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.6	Effetti del D.L. n. 243 del 2016 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.7	Effetti del D.L. n. 244 del 2016 sull'indebitamento netto della PA

Tavola V.8	Effetti netti cumulati della manovra di finanza pubblica 2017-2019 e dei primi provvedimenti del 2017
Tavola V.9	Effetti cumulati della manovra di finanza pubblica 2017-2019 e dei primi provvedimenti del 2017
Tavola V.10	Effetti netti cumulati della manovra di finanza pubblica 2017-2019 e dei primi provvedimenti del 2017 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.11	Effetti della manovra di finanza pubblica 2017-2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.12	Effetti del D.L. n. 8 del 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.13	Effetti del D.L. n. 13 del 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.14	Misure di razionalizzazione della spesa

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Indebitamento netto, saldo primario e interessi passivi
Figura I.2	Reddito medio disponibile, PIL pro capite e Indice di disuguaglianza del reddito disponibile - scenario programmatico
Figura I.3	Tasso di mancata partecipazione al lavoro – scenario programmatico
Figura I.4	PIL pro capite, emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti - scenario programmatico
Figura II.1	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per area geografica - 2016
Figura II.2	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per settore – 2016
Figura II.3	Tassi d’interesse alle imprese non finanziarie e alle famiglie
Figura III.1	Numero di migranti soccorsi in mare. Anni 1991-2016
Figura III.2	Numero di migranti soccorsi in mare. Dati trimestrali. Anni 2014-2017
Figura III.3	Migranti presenti nelle strutture di accoglienza. Anni 2013-2017
Figura III.4	Determinanti del debito pubblico
Figura III.5	Evoluzione del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi dell’Euro)
Figura III.6	Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario tendenziale
Figura III.7	Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario programmatico
Figura IV.1	Spesa per interessi in percentuale del PIL e costo medio ponderato all'emissione
Figura IV.2	Evoluzione dei tassi di rendimento sui titoli di Stato a 1, 5 e 10 anni
Figura IV.3	Differenziale di rendimento BTP-BUND-benchmark 10 anni
Figura IV.4A	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
Figura IV.4B	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti
Figura IV.5	L’indicatore SO e sottocomponenti
Figura IV.6	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari di alta e bassa crescita
Figura IV.7	Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.8	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività
Figura IV.9	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
Figura IV.10	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Tasso di occupazione e tasso di attività degli anziani
Figura IV.11	Sensitività del debito pubblico alle ipotesi della spesa sanitaria nel <i>risk scenario</i>
Figura IV.12	Sensitività del debito pubblico all’avanzo primario
Figura IV.13	L’impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL
Figura VI.1	Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni locali

INDICE DEI BOX

- Cap. II Piano Industria 4.0, super ammortamenti e risposta degli investimenti
 Gli errori di previsione sul 2016 e la revisione delle stime per il 2017 e
 gli anni seguenti
 Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
- Cap. III Clausola per gli investimenti
 Tavole richieste ai fini dell'utilizzo della clausola migranti nell'ambito del
 Patto di Stabilità e Crescita
 La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa
 La stima del prodotto potenziale, dell'*output gap* e del saldo strutturale
 con il modello alternativo alla metodologia concordata a livello europeo
- Cap. IV La riforma del sistema pensionistico
 L'indicatore di sostenibilità fiscale di medio periodo S1
 Garanzie concesse dallo Stato
- Cap. V Contrasto all'evasione fiscale
 Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

I.1 PREVISIONI MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA

L'economia italiana è entrata nel terzo anno di ripresa, una ripresa graduale ma non per questo meno significativa dati i non pochi fattori di freno e incertezza a livello globale ed europeo. Secondo i dati più recenti l'occupazione è aumentata di 734 mila unità rispetto al punto di minimo toccato nel settembre 2013¹. Il PIL è cresciuto in termini reali dello 0,1 per cento nel 2014, 0,8 per cento nel 2015 e 0,9 per cento nel 2016 (1,0 per cento secondo i dati corretti per i giorni lavorati).

L'obiettivo del Governo è di innalzare il tasso di crescita del PIL verso un ritmo che consenta di recuperare il terreno perduto nel periodo 2009-2013, anni in cui si è verificata una perdita di prodotto senza precedenti nella storia recente, contribuendo così a sostenere l'occupazione e facilitare la discesa del debito in rapporto al PIL. La politica di bilancio concilia un progressivo consolidamento con un sentiero di crescita sostenuto dalle iniziative previste nel Programma Nazionale di Riforma, le quali puntano a creare le condizioni per tornare ad una espansione più rapida e al tempo stesso sostenibile, basata su riforme strutturali.

Le previsioni di crescita riportate in questa edizione del Programma di Stabilità devono pertanto essere lette come valutazioni prudenziali. L'andamento recente dell'economia italiana è infatti incoraggiante. La crescita ha ripreso slancio nella seconda metà del 2016 grazie a un balzo della produzione industriale e, dal lato della domanda, a un'accelerazione di investimenti ed esportazioni. Il 2017 sembra essere cominciato col piede giusto. La produzione industriale destagionalizzata è scesa in gennaio in termini congiunturali, ma ha poi recuperato in febbraio e la media degli ultimi tre mesi ha registrato un progresso del 3 per cento sui tre precedenti a tasso annualizzato. Gli indici di fiducia delle imprese italiane sono saliti notevolmente durante il primo trimestre, toccando a marzo il livello più alto dal 2007 per quanto riguarda l'industria.

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

¹ Rilevazione ISTAT Forze di Lavoro, febbraio 2017, pubblicata il 3 aprile 2017.

Il miglioramento dei dati economici e delle aspettative nelle economie avanzate, Italia compresa, potrebbe giustificare una significativa revisione al rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2017 e in minor misura per il 2018, su cui pesa in maggior misura il graduale rialzo dei tassi di interesse di mercato. Si è tuttavia scelto di seguire una valutazione più cauta, anche per via del fatto che nelle principali economie avanzate i dati di produzione e PIL non hanno per ora eguagliato il dinamismo indicato dalle aspettative di imprese e famiglie. La previsione tendenziale di crescita del PIL reale nel 2017 è quindi posta all'1,1 per cento.

La previsione aggiornata per i prossimi due anni è invece lievemente più bassa della precedente, essendo pari a 1,0 per cento nel 2018 e 1,1 per cento nel 2019 (1,2 per cento in entrambi gli anni nella previsione del *Draft Budgetary Plan* 2017 di ottobre scorso). La nuova previsione di crescita per il 2020 è di 1,1 per cento.

La maggiore cautela riguardo al 2018-2019 è principalmente spiegata dall'incertezza sul contesto di medio termine globale ed europeo e dal recente aumento dei tassi di interesse, che secondo la convenzione seguita nel formulare le previsioni, implica livelli più elevati attesi in futuro. Va inoltre ricordato che la previsione ufficiale non si discosta significativamente dal consenso, anche alla luce del processo di validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio².

Dal punto di vista della crescita nominale, la previsione tendenziale riflette non solo gli andamenti attesi dei prezzi, ma anche l'aumento delle imposte indirette previsto dalle cosiddette clausole di salvaguardia³. Il PIL nominale, cresciuto dell'1,6 per cento nel 2016, accelererebbe al 2,2 per cento nel 2017 e al 2,9 nel 2018-2019, rimanendo intorno al 2,8 per cento nel 2020. Ciò migliorerebbe la sostenibilità del debito pubblico pur in presenza di un rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato. Il tasso di crescita nominale sarebbe infatti prossimo al costo implicito di finanziamento del debito pubblico in tutto il triennio 2018-2020.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
PIL	0,9	1,1	1,0	1,1	1,1
Deflatore PIL	0,8	1,1	1,8	1,8	1,7
Deflatore consumi	0,0	1,2	2,1	2,1	1,8
PIL nominale	1,6	2,2	2,9	2,9	2,8
Occupazione (ULA)	1,4	0,8	0,8	0,7	0,7
Occupazione (FL)	1,3	0,6	0,7	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	11,7	11,5	11,2	10,8	10,2
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,3	2,6	2,6	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Per quanto riguarda la previsione programmatica, si sono tenute in considerazione le misure di politica fiscale e controllo della spesa di imminente

² Il quadro macro tendenziale è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) in data 31 marzo 2017. L'UPB utilizza previsioni formulate con modelli propri e col supporto di un panel di tre previsori indipendenti.

³ Secondo tali clausole, le aliquote IVA salirebbero di tre punti a gennaio 2018, unitamente ad un lieve aumento dell'accisa sui carburanti. L'aliquota IVA standard salirebbe quindi di ulteriori 0,9 punti a gennaio 2019.

attuazione. Tali misure ridurranno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in misura pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2017 in termini strutturali. Considerato il profilo temporale e la composizione della manovra, e al netto di arrotondamenti, la previsione aggiornata di crescita programmata è pari a quella tendenziale, ovvero 1,1 per cento.

La previsione programmata per i tre anni seguenti riflette l'intendimento del Governo di seguire un sentiero di politica di bilancio in linea con le regole europee e la normativa italiana. Gli obiettivi di indebitamento netto per il 2018 e 2019 sono invariati rispetto allo scorso settembre e al *Draft Budgetary Plan 2017*. Ciò implica un indebitamento netto programmatico solo marginalmente più basso del tendenziale nel 2018 ma sensibilmente inferiore nel 2019.

Di conseguenza, al netto di arrotondamenti, la previsione macroeconomica programmata è pari a quella tendenziale nel 2018 e invece lievemente inferiore nel 2019 (1,0 contro 1,1 per cento). Nel 2020, si mira al conseguimento di un pieno pareggio di bilancio, sia in termini nominali, sia in termini strutturali (ovvero aggiustati per ciclo e misure temporanee). Tuttavia, la riduzione del deficit è esigua (0,2 punti percentuali di PIL) e la crescita prevista è pertanto pari a quella tendenziale, ovvero 1,1 per cento.

TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1)
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2016	2017	2018	2019	2020
PIL	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
Deflatore PIL	0,8	1,2	1,7	1,9	1,7
Deflatore consumi	0,0	1,2	1,7	2,1	1,8
PIL nominale	1,6	2,3	2,7	3,0	2,8
Occupazione (ULA)	1,4	0,8	0,9	0,9	0,7
Occupazione (FL)	1,3	0,6	0,8	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	11,7	11,5	11,1	10,5	10,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,3	2,6	2,8	2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Venendo alla finanza pubblica, nello scenario tendenziale l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, che nel 2015 e 2016 è risultato pari a 2,7 e 2,4 per cento del PIL rispettivamente, sarebbe pari al 2,3 per cento quest'anno, per poi scendere all'1,3 per cento nel 2018, allo 0,6 per cento nel 2019 e infine allo 0,5 per cento nel 2020. Rispetto alle precedenti previsioni ufficiali, il rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato porta a prevedere spese per interessi più elevate, con effetti crescenti negli anni 2018-2020. Il fattore principale che spinge invece il deficit al ribasso è costituito dall'aumento delle aliquote IVA previste dalle clausole di salvaguardia sul 2018 e 2019, che generano miglioramenti del saldo di bilancio pari a 1,1 punti di PIL nel 2018 e ulteriori 0,2 punti nel 2019.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,7	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Saldo primario	1,5	1,5	1,7	2,5	3,5	3,8
Interessi	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Variazione strutturale	0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,5	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
Obiettivo per la regola del debito (4)						123,7
Proventi da privatizzazioni	0,4	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
Saldo primario	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4
Interessi	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,5	-1,1	-1,6	-0,7	-0,2	-0,4
Variazione strutturale	0,3	-0,6	-0,5	0,9	0,5	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	132,1	132,6	132,7	131,5	129,3	127,2
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,5	129,1	129,3	128,2	126,0	124,1
MEMO: Draft Budgetary Plan 2017 (ottobre 2016)						
Indebitamento netto tendenziale		-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	
Indebitamento netto strutturale (2)		-1,2	-1,6	-0,7	-0,2	
Debito pubblico (5)		132,8	132,6	130,1	126,7	
MEMO: NOTA AGGIORNAMENTO DEL DEF 2016 (settembre 2016)						
Indebitamento netto	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2	
Saldo primario	1,5	1,5	1,7	2,4	3,2	
Interessi	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4	
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2	
Variazione strutturale	0,2	-0,5	0,0	0,5	0,6	
Debito pubblico (5)	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6	
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	1.645,4	1.672,4	1.709,5	1.758,6	1.810,4	1.861,9
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	1.645,4	1.672,4	1.710,6	1.757,1	1.809,3	1.860,6

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 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 15 marzo 2017). Nel 2015 e 2016, le stime provvisorie del debito pubblico pubblicate lo scorso marzo da Banca Italia sono lievemente incrementate (circa 200 milioni per anno) a fronte di ordinarie revisioni statistiche. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento pari allo 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2017-2020. Le stime programmatiche scontano l'ipotesi di una uscita graduale dalla Tesoreria Unica solo a partire dal 2021. È ipotizzata inoltre una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per quasi 0,7 per cento del PIL nel 2017, oltre 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Le stime considerano una previsione di crescita dell'indice dei prezzi armonizzati (HICP) dell'Area dell'Euro pari a 1,5 per cento nel 2017, 1,3 per cento nel 2018, 1,5 per cento nel 2019 e 1,7 per cento nel 2020; e dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) pari a 1,2 per cento nel 2017, 1,6 per cento nel 2018, 1,5 per cento nel 2019 e 2,0 per cento nel 2020. Nello scenario programmatico, la crescita attesa dell'indice FOI è pari a 1,5 per cento nel 2018, 1,4 per cento nel 2019 e 2,2 per cento nel 2020.

Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

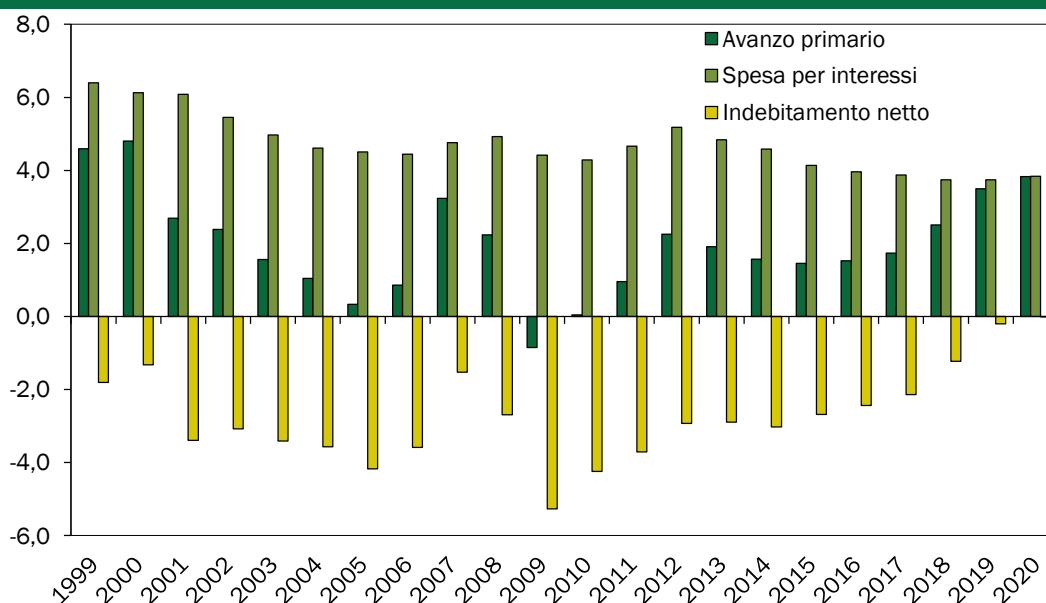
(4) Livello del rapporto debito/PIL che assicurerebbe l'osservanza della regola sulla base della dinamica prevista al 2020 (criterio *forward-looking*). Per ulteriori dettagli si veda il Paragrafo III.6.

(5) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento pari allo 0,5 per cento del PIL negli anni 2017-2018 e allo 0,3 per cento del PIL nel 2019.

Nello scenario programmatico, il Governo attua immediatamente misure strutturali di riduzione dell'indebitamento strutturale pari a 0,2 punti di PIL per quest'anno, che valgono quasi lo 0,3 per cento del PIL in termini di effetti sugli anni successivi. Il pacchetto comprende misure volte a ridurre l'evasione dell'IVA e di altri tributi con interventi quali l'allargamento delle transazioni a cui si applica il cosiddetto *split payment*. Vengono inoltre ridotte alcune spese. Il pacchetto è accompagnato da maggiori investimenti nelle zone colpite dai recenti sismi pari a un miliardo di euro all'anno per il periodo 2017-2020.

L'effetto congiunto degli interventi previsti porta ad una revisione al ribasso dell'indebitamento netto programmatico del 2017 dal 2,3 al 2,1 per cento del PIL. Lo scenario programmatico prevede quindi una marcata discesa del deficit nei due anni successivi, all'1,2 per cento del PIL nel 2018 e allo 0,2 nel 2019. Per il 2020 si prevede un ulteriore lieve miglioramento del saldo onde pervenire al pareggio di bilancio. Le variazioni stimate del saldo strutturale sono pienamente in linea con il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita in tutto il triennio 2018-2020. Un lieve avanzo di bilancio strutturale verrebbe infatti conseguito nel 2019 e l'Obiettivo di Medio Periodo sarebbe mantenuto nel 2020.

FIGURA I.1: INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E INTERESSI PASSIVI (in percentuale del PIL)



Fonte: ISTAT. Dal 2017 obiettivi programmatici DEF.

Per quanto riguarda la composizione della politica di bilancio nei prossimi tre anni, si prevede la disattivazione delle clausole di salvaguardia a cominciare dagli effetti strutturali della manovra di aprile 2017 e a ulteriori recuperi di gettito a parità di aliquote (contrasto all'evasione fiscale). Dal lato della spesa, anche sulla scorta della riforma della procedura di formazione del bilancio, si attuerà una nuova revisione della spesa. Le Amministrazioni centrali dello Stato contribuiranno al conseguimento degli obiettivi programmatici con almeno un miliardo di risparmi di spesa all'anno. Tale contributo sarà oggetto del DPCM previsto dalla nuova normativa.

Il Governo intende anche trovare spazi per operare misure espansive e di riduzione della pressione fiscale in continuità con le misure introdotte negli anni precedenti. Questi interventi saranno accompagnati dalla prosecuzione dello sforzo di riforma in tutti gli ambiti che influenzano il clima di investimento del Paese. I tempi di impatto di misure di sostegno agli investimenti dipendono anche dal grado di informazione in merito. È quindi importante che imprese, cittadini ed investitori abbiano piena conoscenza delle innovazioni e degli incentivi che sono stati messi in campo negli ultimi tre anni. Uno sforzo particolare sarà pertanto indirizzato al miglioramento e all'accessibilità delle informazioni sul *'doing business'* in Italia.

Venendo all'andamento del debito pubblico, il rapporto fra debito e PIL ha toccato il 132,6 per cento nel 2016, in lieve aumento sul 2015 (132,1 per cento). L'aumento è stato pressoché nullo se si considera che la liquidità del Tesoro a fine 2016 è aumentata in misura superiore allo 0,4 per cento del PIL. Il rapporto debito/PIL tende oramai verso la stabilizzazione per poi ridursi progressivamente, un risultato non scontato alla luce della bassa crescita nominale degli ultimi anni.

La previsione programmatica per il rapporto debito/PIL nel 2017, comprensiva di possibili interventi a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale delle banche, è di 132,5 per cento, il che segnerebbe il primo decremento dalla crisi ad oggi. Si ipotizza un utilizzo pari a circa metà delle risorse rese disponibili per la ricapitalizzazione precauzionale delle banche tramite il D.L. n. 237 del 23 dicembre 2016 (20 miliardi).

Per il 2017 si prevedono anche proventi da dismissioni immobiliari e di quote di aziende pubbliche pari allo 0,3 per cento del PIL, nonché una diminuzione della liquidità del Tesoro. La discesa del debito in rapporto al PIL beneficia anche di un aumento del surplus primario dall'1,5 per cento del 2016 all'1,7 per cento del 2017. Si riduce anche il *gap* previsto fra costo implicito del debito (2,97 per cento) e crescita nominale del PIL (2,3 per cento).

La discesa del rapporto debito/PIL dovrebbe accelerare nel periodo 2018-2020 grazie ad un aumento del surplus primario, che salirebbe fino al 3,8 per cento del PIL nel 2020. In tutto il triennio 2018-2020, come sopra accennato, il costo implicito del debito sarebbe prossimo al tasso di crescita del PIL nominale. Nel 2019 risulterebbe lievemente inferiore della crescita nominale del PIL, collocandosi al 2,9 per cento a fronte di una crescita nominale del 3,0 per cento. Le privatizzazioni continuerebbero a ridurre il rapporto per 0,3 punti all'anno.

Alcuni fattori tecnici rallenteranno la discesa del debito in rapporto al PIL, in particolare il fatto che il fabbisogno di cassa rimanga al di sopra dell'indebitamento netto lungo tutto il periodo. Di conseguenza, il programma qui delineato, sebbene assai ambizioso in termini di saldi di bilancio, non arriva a soddisfare la regola del debito nel 2018 (su base prospettica riferita al 2020).

Va tuttavia considerato che la piena attuazione del programma genererebbe notevoli risparmi sui pagamenti per interessi non incorporati nella previsione⁴. I livelli dei rendimenti che saranno effettivamente registrati da qui a fine 2020

⁴ Infatti, l'ipotesi tecnica qui seguita come di consueto, si basa sui rendimenti dei titoli di stato registrati nelle due settimane precedenti la redazione del Programma. Da essi si calcolano i tassi a termine, che data l'inclinazione fortemente positiva della curva dei rendimenti italiani, implicano un forte rialzo dei rendimenti stessi nei prossimi tre anni.

potrebbero infatti essere inferiori a quelli impliciti nella curva dei rendimenti, per due motivi: i tassi dell'euro potrebbero salire meno del previsto e il differenziale fra rendimenti italiani e tassi *swap* dell'euro potrebbe ridursi grazie ad una credibile azione riformatrice e di riduzione del deficit pur in un contesto di incertezza percepita dagli investitori. Il rapporto debito/PIL ne beneficerebbe.

Il *trade-off* fra maggiore o minore disciplina di bilancio, e fra diverse opzioni di politica economica, andrà quindi valutato alla luce del fatto che un'elevata credibilità può portare a forti risparmi sulla spesa per interessi, liberando risorse per la riduzione del carico fiscale e per la coesione sociale. Questa considerazione è anche importante alla luce dell'aspettativa di consenso secondo cui la BCE terminerà il suo programma di *quantitative easing* entro la fine del 2018. L'Italia non deve farsi trovare impreparata.

I.2 IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE

Il benessere di una società in linea di massima trae vantaggio dall'aumento del prodotto interno lordo ma non coincide con tale indicatore. La qualità e sostenibilità dell'ambiente, le disuguaglianze economiche, la qualità del lavoro, la salute ed il livello di istruzione della popolazione sono (alcune delle) dimensioni che concorrono al benessere di una società. Come auspicato da esperti di varie discipline (cfr. la Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi) e da diverse organizzazioni internazionali (e.g. Nazioni Unite, OCSE e Commissione Europea), è tempo che la politica economica 'vada oltre il PIL'.

Nell'intento di rispondere a tale esigenza, nel 2016 il Parlamento italiano ha approvato con consenso quasi unanime l'inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nella programmazione economica. L'Italia è ora il primo Paese dell'Unione Europea e del G7 dove il Governo è tenuto a valutare in maniera sistematica, *ex ante* ed *ex post*, l'impatto delle politiche sulle diverse dimensioni del benessere.

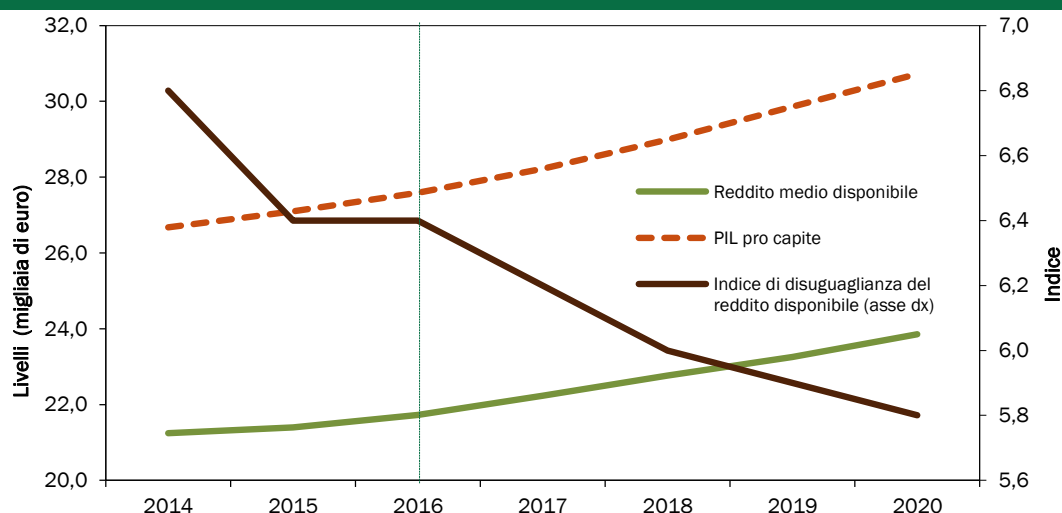
La Legge n. 163 del 2016 prevede l'inserimento degli indicatori nel ciclo di bilancio una volta questi siano selezionati dal Comitato appositamente costituito e previo parere parlamentare. In attesa della selezione finale degli indicatori, il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale l'inserimento di un primo gruppo di indicatori nel processo di bilancio già da questo DEF. Per dare modo di effettuare in via sperimentale gli esercizi di previsione in linea con le finalità previste dalla Legge n. 163 del 2016 all'art.1 comma 6 già nel DEF dell'anno in corso, il Comitato, su sollecitazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha selezionato in via provvisoria quattro indicatori: il reddito medio disponibile, un indice di disuguaglianza, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

Per ciascuno dei quattro indicatori, anticipando quanto previsto dalla riforma una volta che il processo di selezione degli indicatori sarà concluso e definitivo, viene qui di seguito evidenziato l'andamento del triennio passato e quello prevedibile secondo uno scenario a politiche vigenti e uno scenario che include le scelte programmatiche del DEF. Per questo esercizio sperimentale, le previsioni sono state realizzate utilizzando strumenti econometrici sviluppati appositamente e collegati ai modelli disponibili presso il MEF (cfr. allegato tecnico).

Il reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite, inclusivo dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro, misura le risorse complessive a disposizione delle famiglie per consumi e risparmi ed è pertanto in grado di cogliere meglio del PIL il benessere effettivo pro capite in un dato anno.

Come si evince dalla Figura I.2, negli ultimi tre anni il reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite segue gli andamenti macroeconomici di questi anni. Allo stesso tempo, la figura evidenzia la funzione stabilizzatrice della politica economica in quanto l'indicatore recupera dalla crisi seguendo grosso modo la dinamica del PIL pro capite. Ciò è anche frutto delle politiche del Governo, ad esempio gli interventi volti a ridurre la pressione fiscale e la misura degli 80 euro. Tale evoluzione prosegue negli anni 2017-2020, sia per il tendenziale che per il programmatico, confermando gli effetti positivi in termini di benessere delle misure previste nel medio termine, in primis il piano di contrasto della povertà.

FIGURA I.2: REDDITO MEDIO DISPONIBILE, PIL PRO CAPITE E INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE- SCENARIO PROGRAMMATICO



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT. I dati di consuntivo 2014-2016 sono forniti da ISTAT; fa eccezione l'Indice di disuguaglianza del reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite derivato da elaborazioni MEF sulla base dei dati forniti da ISTAT. Le previsioni degli scenari tendenziale e programmatico 2017-2020 sono elaborazioni MEF.

La coesione sociale dipende in misura significativa dal senso di equità percepito dai cittadini. Ad esempio, a parità di reddito aggregato, la sua distribuzione gioca un ruolo cruciale - per quanto non uniforme tra paesi - nel benessere della società, a maggior ragione durante crisi economiche e sociali prolungate come quella iniziata nel 2008-2009.

L'indice di disuguaglianza selezionato, i.e. il rapporto interquintilico della distribuzione dei redditi equivalenti⁵, misura il rapporto tra il reddito del venti per cento della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal venti per cento

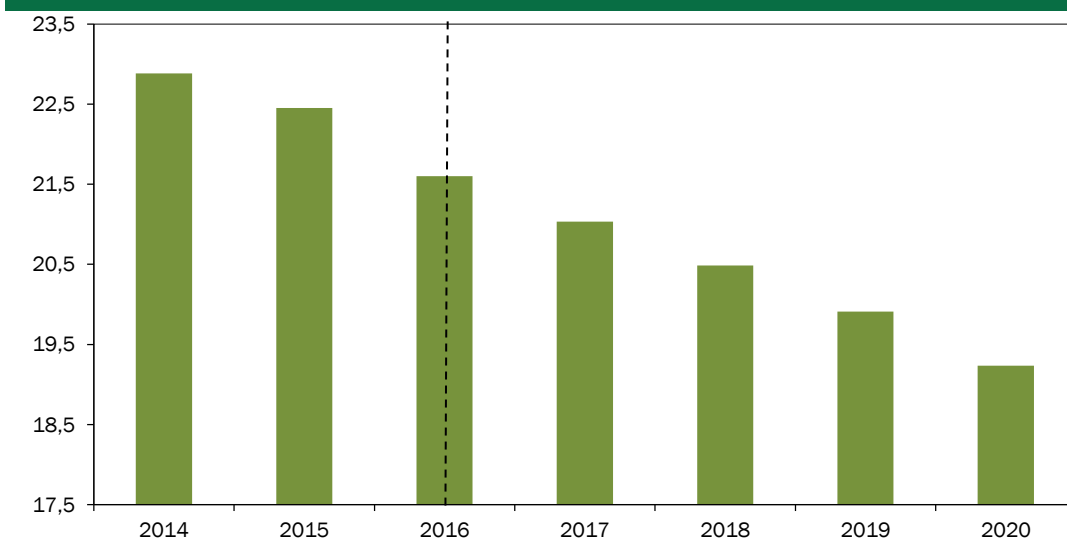
⁵ Il reddito equivalente è definito rapportando il complesso dei redditi disponibili della famiglia (effettivi e figurativi) al numero 'equivalente' dei familiari (mediante pesi derivati dalla scala di equivalenza utilizzata dall'ISTAT al fine di correggere il reddito pro capite o per le economie di scala intra familiari).

della popolazione con più basso reddito. Una riduzione di tale rapporto indica pertanto una maggiore equità nella distribuzione delle risorse. La scelta di iniziare a monitorare l'andamento della disuguaglianza e il suo legame con le principali politiche del Governo è coerente con l'inserimento del tema nell'agenda della Presidenza italiana del G7.

L'elevato livello di disuguaglianza che caratterizza l'economia italiana è confermato dai dati che tuttavia mostrano una riduzione negli anni più recenti. Il calo per il periodo 2014-2017 (cfr. Fig. I.3) è influenzato dal miglioramento del mercato del lavoro e dalle diverse misure fiscali che sono state adottate, tra le quali le misure degli 80 euro, la cd. quattordicesima per i pensionati, l'aumento delle detrazioni per i redditi da lavoro e pensione, le nuove misure di contrasto alla povertà, l'abrogazione della IMU-TASI sulle abitazioni principali e la revisione della tassazione dei redditi finanziari (cfr. allegato tecnico). Per gli anni 2017-2020, nel quadro tendenziale sono considerati gli effetti delle misure già adottate (assumendo, in prima approssimazione, che esse non incidano sulla sottostante distribuzione dei redditi primari - da lavoro e impresa). Sono anche considerati gli aumenti di occupazione previsti nel quadro macroeconomico tendenziale, che contribuiscono a un leggero miglioramento dell'indicatore. L'effetto complessivo è una contenuta ma costante tendenza alla riduzione della disuguaglianza. Nello scenario programmatico, sono invece indicati gli obiettivi che il Governo intende realizzare intervenendo nel prossimo triennio sulla struttura del prelievo fiscale e contributivo.

La terza dimensione è quella legata al lavoro. Il lavoro continua ad assumere un ruolo centrale nella vita delle persone non solo in quanto fonte di reddito, ma anche come fattore di inclusione sociale e autostima. Il tasso di mancata partecipazione al lavoro corrisponde al rapporto tra la somma dei disoccupati e di coloro che sono disponibili a lavorare, e il totale delle forze di lavoro (il tutto riferito alla classe di età tra 15 e 74 anni). Rispetto al tasso di disoccupazione usualmente considerato nel DEF, tale indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento.

FIGURA I.3: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO – SCENARIO PROGRAMMATICO



Fonte: ISTAT. Dal 2017 obiettivi programmatici DEF.

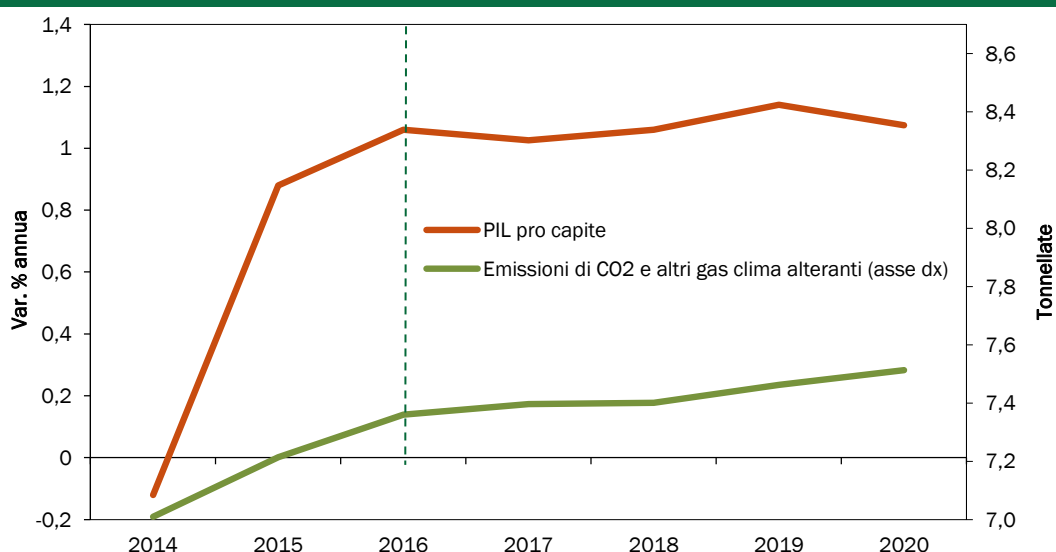
I dati mostrano una progressiva riduzione del tasso di mancata partecipazione a partire dal 2015 a seguito del migliorato contesto macroeconomico, della riforma del mercato del lavoro (*Jobs Act*) e dell'introduzione di incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato.

Il dettaglio per genere evidenzia come stia migliorando l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, per le quali esiste un ampio bacino di forza lavoro potenziale. Tuttora, oltre un quinto della popolazione di riferimento non ha un lavoro pur essendo disponibile ad entrare nel mercato. Nello scenario programmatico, come nel tendenziale, si prevede continuo i miglioramenti a seguito di una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle politiche attive implementate.

Una politica lungimirante si pone non solo l'obiettivo di aumentare il benessere oggi bensì anche quello di garantirne la sostenibilità nel lungo termine, in modo da non compromettere le possibilità delle generazioni future. Sotto questo punto di vista la sostenibilità ambientale ha un ruolo centrale. Con l'obiettivo di dare una guida alle politiche che incidono sulla sostenibilità ambientale, si è scelto l'indicatore relativo alle emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti. Si tratta, tra l'altro, di una variabile inclusa nella strategia Europa 2020.

Pur in presenza di una ripresa del ciclo produttivo ed industriale, le emissioni di CO₂ equivalenti rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato evidenziando un progressivo processo di decarbonizzazione del sistema economico (Fig. I.4). Nel 2016 ogni abitante 'ha generato' in media 7,4 tonnellate di CO₂ equivalenti. Sono evidenti gli effetti prodotti dalle misure introdotte negli ultimi anni, tra cui la rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili, le detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (Ecobonus) e, più in generale, le numerose azioni volte a migliorare l'efficienza energetica.

FIGURA I.4: PIL PRO CAPITE, EMISSIONI DI CO₂ E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI – SC. PROGRAMMATICO



Fonte: ISTAT. Dal 2017 obiettivi programmatici DEF.

Nello scenario programmatico, in linea con gli impegni comunitari, le emissioni si ridurranno ulteriormente grazie alle misure previste dal Governo, tra le quali si segnalano la proroga ed il potenziamento dell'Ecobonus, le norme sui requisiti minimi degli edifici nonché la realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi, che incoraggerà il processo di diffusione dei carburanti a più basso contenuto emissivo.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2016, il PIL mondiale ha registrato un incremento di circa il 3,0 per cento, sostanzialmente in linea con il 2015. Pur in presenza di una ripresa negli ultimi mesi, la crescita del commercio internazionale ha continuato a essere molto debole e caratterizzata da una elasticità della domanda internazionale alla crescita del PIL dimezzata rispetto alla media di lungo termine¹, caratteristica costante degli ultimi cinque anni.

Negli Stati Uniti, nel 2016 la crescita del PIL è stata pari all'1,6 per cento, in decisa flessione rispetto all'anno precedente (2,6 per cento). La persistente debolezza del ciclo internazionale e degli investimenti interni hanno spinto la *Federal Reserve* a lasciare per la maggior parte dell'anno il tasso di riferimento invariato tra lo 0,25 e lo 0,50 per cento. Tuttavia, l'economia americana nei mesi a cavallo tra il 2016 e il 2017 ha mostrato decisi segnali di accelerazione; al persistere di livelli di disoccupazione storicamente bassi (4,9 per cento) si sono aggiunti crescenti livelli di fiducia nel settore privato, e un nuovo impulso positivo alla ricchezza delle famiglie legato al buon andamento del mercato finanziario. Coerentemente con le favorevoli condizioni dell'economia, il FOMC a dicembre 2016 e a marzo 2017 ha operato due rialzi dei tassi di 25pb, assicurando sulla gradualità dei futuri rialzi prospettati per il 2017 e il 2018.

In Giappone, il PIL è aumentato dello 0,9 per cento, in accelerazione rispetto al 2015 (0,5 per cento), grazie al contributo positivo del settore estero e dei consumi pubblici. La Banca del Giappone ha mantenuto in corso d'anno una politica monetaria estremamente accomodante e ha prospettato un'evoluzione favorevole dell'economia nel breve-medio termine.

In Cina, il 2016 si è chiuso con un tasso di crescita del PIL del 6,7 per cento annuo, raggiungendo l'obiettivo previsto dal Governo. Il dato, il più debole dell'ultimo ventennio, ha scontato la transizione verso una tipologia di economia più matura e bilanciata. L'obiettivo di crescita tuttavia è stato ottenuto al prezzo di un ulteriore aumento del debito pubblico e privato. A tal proposito, gli analisti si attendono che nel 2017 il Governo cinese sarà maggiormente orientato ad un processo di *deleveraging* per ridurre i rischi finanziari piuttosto che al raggiungimento di una crescita più elevata. Sul fronte della politica monetaria, contrariamente alle attese, la banca centrale cinese ha alzato i tassi a breve termine, offrendo un nuovo segnale di progressiva stretta del proprio orientamento monetario, a fronte delle indicazioni di stabilizzazione che giungono dall'economia del Paese. Questa manovra segnala anche la volontà della Cina di

¹ Cfr. le nuove proiezioni della Commissione Europea e dei maggiori organismi internazionali (FMI, Banca Mondiale e OCSE), che si renderanno disponibili nel corso dei mesi di aprile e maggio.

contenere il deflusso di capitali e di tenere sotto controllo i rischi sul sistema finanziario generati da anni di politiche espansive.

Nell'Area dell'Euro, la crescita del PIL dell'1,7 per cento, in marginale accelerazione rispetto all'anno precedente (1,6 per cento), è principalmente attribuibile al contributo dei consumi privati. La ripresa economica continua a essere caratterizzata da una buona *performance* del mercato del lavoro, a seguito di ampie riforme strutturali in diversi Stati membri; il tasso di disoccupazione è sceso gradualmente nel corso dell'anno, raggiungendo il 9,6 per cento a gennaio 2017 (dal 10,3 del gennaio 2016).

La politica fiscale nell'area, a partire dal 2016, ha assunto un tono meno restrittivo e si annuncia tale anche nel 2017.

Per quanto riguarda la politica monetaria, l'orientamento fortemente espansivo della Banca centrale europea (BCE) - accentuatosi all'inizio del 2016² - ha contribuito a garantire stabilità finanziaria, a scongiurare fenomeni deflattivi e a migliorare le condizioni economiche. Il 2016 si è chiuso con un'accelerazione della crescita, che sta proseguendo anche nei primi mesi del 2017, e un significativo rialzo dell'inflazione dopo un lungo periodo di letture prossime allo zero. Tuttavia, l'inflazione (scesa in marzo all'1,5 per cento tendenziale, dal 2,0 per cento di febbraio) è caratterizzata da una certa volatilità; la spinta verso l'alto dei primi due mesi dell'anno è legata principalmente ai prezzi dei beni energetici mentre la componente *core* resta ancora debole.

Nel complesso, l'economia mondiale è su un sentiero di ripresa graduale. Il 2017 è iniziato in modo favorevole per i paesi avanzati con risultati che hanno superato, con poche eccezioni, le attese degli analisti. In particolare, le elezioni americane hanno dato un nuovo slancio alla dinamica già positiva dell'economia degli Stati Uniti, spingendo verso l'alto le aspettative di crescita (almeno di breve periodo). La ripresa economica si è consolidata e dovrebbe accelerare in corso d'anno anche nei mercati emergenti, sebbene con *performance* eterogenee nei vari paesi. Gli ultimi dati della produzione industriale e degli scambi commerciali indicano una diffusa e vivace ripresa del settore manifatturiero.

Secondo le previsioni effettuate in gennaio dalla Commissione Europea il tasso di crescita del commercio internazionale, pesato per l'Italia, passerebbe dal 2,6 per cento del 2016 al 3,6 per cento nel 2017 e al 4,1 per cento nei due anni successivi. Queste proiezioni saranno riviste in occasione del nuovo ciclo previsivo primaverile e rese pubbliche nel mese di maggio; verosimilmente si avrà una lieve revisione verso l'alto³.

Per quanto riguarda i movimenti valutari, all'apprezzamento del dollaro, che ha coinciso con l'esito delle elezioni americane, ha fatto seguito una fase di assestamento. Le aspettative dei mercati, solitamente colte da proiezioni delle

² Più in dettaglio, la BCE, al fine di contrastare le tendenze deflazionistiche e rendere più agevole la concessione di credito all'economia reale, ha adottato un pacchetto di misure espansive più cospicuo di quanto atteso, costituito da: un ampliamento della dimensione e della composizione degli acquisti di titoli; un'ulteriore riduzione dei tassi ufficiali e nuove misure di rifinanziamento delle banche a condizioni eccezionalmente favorevoli. Inoltre, il Consiglio direttivo della BCE, per mantenere le condizioni monetarie espansive adeguate ad assicurare l'aumento dell'inflazione, ha esteso la durata del programma di acquisto di titoli fino a dicembre del 2017. Da aprile gli acquisti mensili torneranno a 60 miliardi, come nella fase iniziale del programma.

³ Le proiezioni di commercio internazionale pesate per l'Italia sono ricavate facendo riferimento alle previsioni di crescita della domanda di importazioni da parte dei principali partner commerciali dell'Italia effettuate in marzo da Oxford Economics, che ha rivisto sostanzialmente verso l'alto il dato per il 2017.

valute effettuate in base all'ipotesi della 'parità coperta dei tassi d'interesse', indicherebbero un apprezzamento dell'euro. Tuttavia questa tecnica porta sovente a delle previsioni errate e, nei fatti, le previsioni dei tassi di cambio sono soggette ad altissima incertezza. Pertanto è proceduralmente più corretto ipotizzare per il futuro un tasso di cambio prossimo agli attuali livelli; questa metodologia è seguita da tutti i principali organismi internazionali, inclusa la Commissione Europea.

Con riferimento al prezzo del petrolio, per il biennio 2017-2018 è attesa una marginale risalita, colta dai tassi forward, e poi una sostanziale stabilizzazione. L'aumento delle quotazioni verificatosi a fine 2016 è in parte 'rientrato'; sostanziali rialzi, in uno scenario centrale, sono poco probabili in virtù della scarsa tenuta degli accordi di contenimento dei volumi estratti e di una elasticità dell'offerta statunitense maggiore delle attese. Naturalmente il prezzo del greggio è sempre soggetto ad incertezza legata, in questa fase, soprattutto a rischi di natura geo-politica.

Lo scenario internazionale continua ad essere caratterizzato da una prevalenza di rischi al ribasso di natura economica e a possibili tensioni geopolitiche; tuttavia risulta in lieve aumento la possibilità di scenari più favorevoli. Sono ancora pienamente da verificare i possibili danni al commercio internazionale e all'economia mondiale derivanti da eventuali misure protezionistiche da parte dell'amministrazione statunitense, che sta muovendo i primi passi in tale direzione. Gli effetti di medio termine della Brexit rimangono di difficile quantificazione, poiché il processo di uscita del Regno Unito è appena stato formalizzato; gli esiti e le modalità sono ancora da definire.

I rischi positivi comprendono una ripresa più sostenuta del commercio mondiale e dell'economia cinese, per quanto da quest'ultima provengono anche preoccupazioni legate all'elevato indebitamento di alcuni settori dell'economia e alla crescita, ancora molto sostenuta, del credito.

Le nazioni con disavanzi di partite correnti, elevata posizione debitoria in dollari e maggiore dipendenza commerciale verso gli Stati Uniti potrebbero essere soggette a maggiori rischi al ribasso nel breve termine.

II.2 ECONOMIA ITALIANA

Nel 2016, l'economia italiana è cresciuta dello 0,9 per cento, leggermente al di sopra delle ultime previsioni ufficiali. Dopo lo stallo registrato nel secondo trimestre, e come previsto nelle stime di settembre, nella parte finale dell'anno il PIL ha ripreso a crescere a tassi annualizzati prossimi all'1,0 per cento. La domanda interna al netto delle scorte ha seguito un profilo di continua espansione. Le scorte, invece, hanno sottratto alcuni decimi di punto alla crescita. L'andamento delle esportazioni nette, che nella seconda parte dell'anno hanno fornito un apporto negativo per effetto di una forte ripresa delle importazioni, è risultato più discontinuo.

I consumi privati, in ripresa dal 2014, hanno continuato ad espandersi, beneficiando delle migliori condizioni del mercato del lavoro, del sensibile recupero del reddito disponibile reale (1,6 per cento rispetto allo 0,8 per cento del 2015) e del miglioramento delle condizioni di accesso al credito. Anche nel

2016, come già nel 2015, i consumi di beni durevoli hanno agito da traino grazie agli acquisti di autovetture. Da rilevare anche l'aumento dei consumi di servizi, che sono tornati abbondantemente al di sopra dei livelli pre-crisi.

La situazione patrimoniale delle famiglie continua a mostrarsi solida a seguito del basso indebitamento. La sostenibilità del debito è stata favorita sia dalla crescita del reddito lordo disponibile nominale, aumentato dell'1,6 per cento nel 2016, sia dai bassi tassi di interesse. Nel 2016, la propensione al risparmio è cresciuta in media dell'8,6 per cento; gli investimenti in abitazioni sono aumentati del 3,7 per cento, presumibilmente per effetto del sensibile incremento del reddito disponibile.

Ha sorpreso al rialzo la crescita degli investimenti, sospinta ancora una volta dalla componente relativa ai mezzi di trasporto (27,3 per cento). Anche gli investimenti in macchinari hanno ripreso a crescere, sia pure a ritmi più contenuti; il comparto ha beneficiato degli incentivi sull'iper-ammortamento attuati con la Legge di Stabilità del 2016. Con riferimento al settore delle costruzioni, si è assistito ad una ripresa nella seconda metà dell'anno. Il dato annuale mostra, per la prima volta dal 2007, un aumento (1,1 per cento) grazie all'andamento positivo degli investimenti in abitazioni; tuttavia sono ancora fermi gli investimenti di natura infrastrutturale.

FOCUS

Piano Industria 4.0, superammortamenti e risposta degli investimenti

Il termine "Industria 4.0" ("I4.0") indica una tendenza all'automazione industriale che integra nuove tecnologie produttive per migliorare le condizioni di lavoro e aumentare la produttività degli impianti e la qualità dei prodotti. In particolare, i nuovi processi produttivi si basano su prodotti realizzati con nuovi materiali, mecatronica, robotica, utilizzo di tecnologie ICT avanzate per la virtualizzazione dei processi di trasformazione, nonché sistemi per la valorizzazione delle persone nelle fabbriche. Il nome "Industria 4.0" è stato coniato dal governo tedesco, che ha presentato un apposito piano nel 2011, poi concretizzato alla fine del 2013. I buoni risultati del programma tedesco hanno portato altri paesi a seguire questo approccio.

In Italia, il Piano Nazionale Industria 4.0, approvato con la Legge di Stabilità, si articola in una serie di misure a sostegno della produttività, della flessibilità e della competitività dei prodotti, al fine di sfruttare le opportunità offerte da questa nuova rivoluzione industriale. I super-ammortamenti già introdotti con la Legge di Stabilità 2016 sono stati confermati e potenziati. Inoltre si è introdotto un ampio pacchetto di provvedimenti: misure di stimolo agli investimenti innovativi e rafforzamento delle competenze (Scuola Digitale ed Alternanza Scuola Lavoro), nonché misure di finanza per la crescita.

L'economia italiana ha un forte bisogno di investimenti che incorporino nuove tecnologie. Un'indagine demoscopica commissionata dall'associazione italiana dei produttori di macchine utensili e robot (UCIMU) suggerisce ad esempio che il parco macchine utensili dell'industria metalmeccanica italiana è fortemente invecchiato negli anni di recessione. L'età media è infatti salita da 10 anni e cinque mesi nel 2005 a 12 anni e 8 mesi nel 2014. Ciò dimostra da un lato la necessità di rinnovamento dei beni strumentali onde migliorarne la produttività, dall'altro il potenziale esistente per una forte ripresa degli investimenti.⁴

Il Capitolo II del Programma Nazionale di Riforma contiene una valutazione econometrica degli effetti del Piano Industria 4.0 sulle principali variabili macroeconomiche dell'Italia e descrive anche in dettaglio le misure previste. Secondo le stime del MEF, l'impatto di tali misure su investimenti e consumi sarebbe immediato e positivo, e si potenzierebbe nel

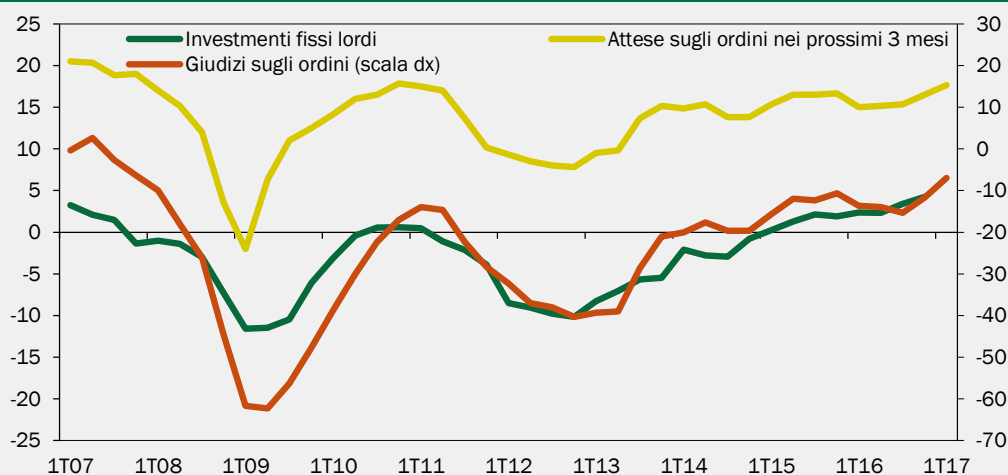
⁴ Cfr. UCIMU, Il Parco Macchine Utensili e Sistemi di Produzione dell'Industria Italiana, Novembre 2015.

tempo. Attraverso la crescita di investimenti e consumi, si determinerebbe un incremento del PIL, rispetto allo scenario di base, pari all'1,2 per cento dopo cinque anni e all'1,9 per cento dopo dieci anni; nel lungo periodo l'effetto stimato sul PIL è pari al 4,1 per cento.

Le valutazioni effettuate attribuiscono, naturalmente, effetti rilevanti in primo luogo sugli investimenti. Sarà importante monitorare nel corso dei prossimi trimestri il comportamento di questa componente del PIL pur non essendo possibile distinguere – ex-post – tra gli effetti degli incentivi e la ripresa economica in atto. Si aggiunga inoltre che i provvedimenti sul 2017 si innestano, rafforzandole, su misure di stimolo già messe in atto per il 2016.

Secondo i dati di contabilità nazionale, il recupero degli investimenti è risultato più evidente a partire dagli ultimi due trimestri dello scorso anno. Il ruolo trainante è stato svolto dall'aumento particolarmente sostenuto della spesa in mezzi di trasporto, la componente che ha reagito con maggiore vigore nel breve periodo; positiva, anche se di intensità inferiore, la risposta degli investimenti in macchinari. Anche le indagini sulle imprese di beni di investimento forniscono indicazioni favorevoli rilevando un miglioramento degli ordini (in particolare quelli interni) e della produzione già a partire dall'ultimo trimestre del 2016.

INVESTIMENTI E ORDINATIVI (variazioni percentuali a/a e indici - scala dx)



Fonte: Istat.

In termini di produzione, nei comparti italiani più all'avanguardia, come plastica hi-tech e macchine utensili, robot e automazione, cominciano a emergere i primi effetti del Piano Nazionale Industria 4.0, in quanto tali settori sono già pronti a fornire ai propri clienti sistemi di produzione avanzati e innovativi. L'industria costruttrice di macchine utensili, robot e automazione ha chiuso il 2016 molto positivamente. Secondo l'UCIMU, il 2017 vedrà un incremento del 4,0 per cento della produzione e del 6,8 per cento della domanda interna di macchine utensili e robot. Anche dai costruttori di macchine e attrezzature per la lavorazione di materie plastiche e gomma, tradizionalmente all'avanguardia a livello tecnologico, arrivano segnali positivi: il 43 per cento del campione monitorato da Assocomplast segnala ordini in crescita, anche grazie alla spinta fornita dagli incentivi per Industria 4.0.

Spostando l'analisi a tutti i settori dell'economia, l'indagine trimestrale più recente svolta dalla Banca d'Italia (relativa al primo trimestre del 2017) fornisce indicazioni incoraggianti, giacché quasi un terzo delle imprese dell'industria e servizi intervistate (33,9 per cento) prevede di investire di più quest'anno rispetto al 2016, mentre la quota di imprese che

anticipano una riduzione degli investimenti è del 18,7 per cento.⁵ La quota di imprese che investiranno di più quest'anno è del 49,1 per cento fra le grandi imprese, fra cui solo l'11,5 per cento prevede di ridurre gli investimenti.

La stessa indagine rivela che gli incentivi del Piano Industria 4.0 sono ritenuti di un qualche rilievo nelle decisioni di investimento dal 66,1 per cento delle imprese dell'industria e dei servizi (81,5 per cento fra le grandi). Ciò è incoraggiante in termini di probabile andamento degli investimenti ad alto contenuto tecnologico nel prosieguo dell'anno e nella prima metà del 2018 (l'incentivo termina allora, a patto che un acconto di almeno il 20 per cento sia versato entro fine 2017).

L'andamento delle esportazioni è risultato migliore delle attese; anche grazie all'accelerazione del commercio mondiale alla fine del 2016 e al deprezzamento dell'euro, l'export è cresciuto del 2,4 per cento. La dinamica delle importazioni è risultata più vivace (2,9 per cento) grazie al recupero della domanda interna e del ciclo produttivo industriale.

Riguardo alle componenti settoriali del valore aggiunto, non vi sono stati sviluppi inattesi: l'industria manifatturiera si è confermata in ripresa. I dati di produzione industriale indicano un aumento dell'1,7 per cento sul 2015. La ripartenza è stata sospinta dai beni strumentali (3,8 per cento) e dai beni intermedi (2,2 per cento), mentre la produzione di beni di consumo è rimasta sostanzialmente stazionaria e quella di beni energetici ha registrato una lieve flessione. Anche il settore delle costruzioni è tornato in territorio positivo, mettendo fine a una tendenza durata diversi anni. Si contrae, invece, il valore aggiunto dell'agricoltura (componente che comunque ha un peso limitato sul PIL). A frenare la ripresa economica è intervenuta la performance, ancora debole, dei servizi (0,6 per cento), caratterizzati da comportamenti piuttosto eterogenei delle diverse componenti. È stato rilevante il calo delle attività finanziarie e assicurative (-2,3 per cento), mentre il settore del commercio, dei servizi di alloggio e ristorazione, trasporto e magazzinaggio (pari a circa il 20 per cento del PIL) ha riportato una accelerazione (1,7 per cento). L'andamento delle attività immobiliari e di quelle professionali, che insieme incidono sul totale dell'economia per poco più del 20 per cento, è stato leggermente positivo (rispettivamente 0,8 per cento e 1,3 per cento).

Con riferimento alle imprese, e in particolare a quelle non finanziarie, nel 2016 si è registrata una risalita al 42 per cento della quota di profitto (in aumento di 0,9 punti percentuali) grazie alla crescita del 5,2 per cento del risultato lordo di gestione. Il tasso di investimento è aumentato (19,7 per cento, 0,2 punti percentuali in più rispetto al 2015); gli investimenti fissi lordi, sempre in termini nominali, sono cresciuti del 4,1 per cento. Gli ultimi dati pubblicati dalla Banca d'Italia relativi a giugno del 2016 indicano una redditività in aumento, un margine operativo lordo (MOL) in crescita del 5 per cento su base annua e un'incidenza degli oneri finanziari (per effetto del calo dei tassi di interesse) in diminuzione, pari al 15,5 per cento del MOL, il livello più basso dal 2006⁶.

Come per il 2015, anche per il 2016 i dati sul mercato del lavoro sono confortanti e dimostrano che le misure introdotte (Jobs Act e decontribuzione) hanno avuto effetti positivi sull'occupazione. La crescita degli occupati ha

⁵ Cfr. Banca d'Italia, Indagine sulle aspettative di inflazione e crescita - 1° trimestre 2017, 10 aprile 2017.

⁶ Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2, 18 novembre 2016.

accelerato sia in termini di unità standard (1,4 per cento), che di occupati di contabilità nazionale e di forze di lavoro (entrambi dell'1,3 per cento). Secondo le informazioni desumibili dai dati delle forze di lavoro, la crescita del numero degli occupati riflette l'aumento dei dipendenti con contratto a tempo determinato e indeterminato. Gli occupati indipendenti hanno registrato un calo. Il miglioramento dell'occupazione è stato accompagnato da una accelerazione della partecipazione al mercato del lavoro: di conseguenza il tasso di disoccupazione si è ridotto solamente di 0,2 punti percentuali, attestandosi all'11,7 per cento.

È proseguita la fase di moderazione salariale. I redditi da lavoro dipendente pro-capite sono cresciuti in media annua dello 0,3 per cento, mentre la produttività del lavoro, misurata sulle ULA, è diminuita dello 0,5 per cento; conseguentemente, il CLUP ha segnato un aumento dello 0,8 per cento per l'economia nel suo complesso.

A seguito del perdurare dei bassi prezzi dei beni energetici, l'inflazione è stata prossima allo zero: l'indice dei prezzi al consumo si è ridotto (-0,1 per cento) per la prima volta dal 1959, mentre l'inflazione core è rimasta in territorio positivo pur rallentando rispetto al 2015 (0,5 per cento dallo 0,7 per cento). Maggiore la variazione del deflatore del PIL, che è aumentato dello 0,8 per cento riflettendo il miglioramento delle ragioni di scambio.

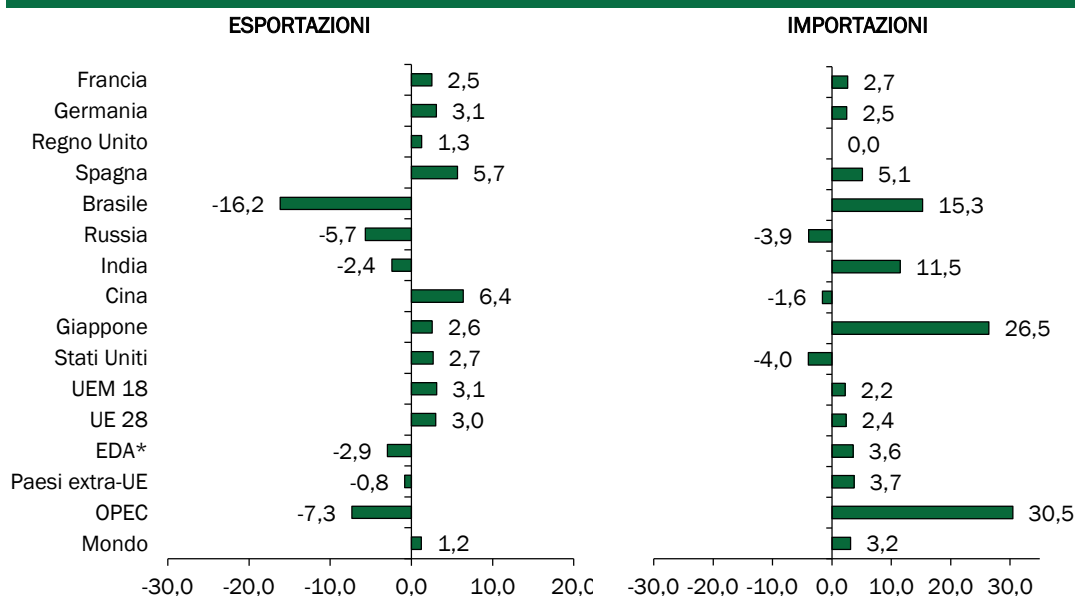
Commercio con l'estero

Nel 2016, il commercio e la produzione industriale mondiali⁷ hanno ulteriormente rallentato; anche se i più recenti dati in volume indicano tassi di crescita più robusti in chiusura d'anno.

In tale contesto, in termini di volumi, le esportazioni complessive di merci sono aumentate dell'1,2 per cento e si stima che la quota italiana delle esportazioni nel commercio internazionale sia rimasta sostanzialmente invariata.

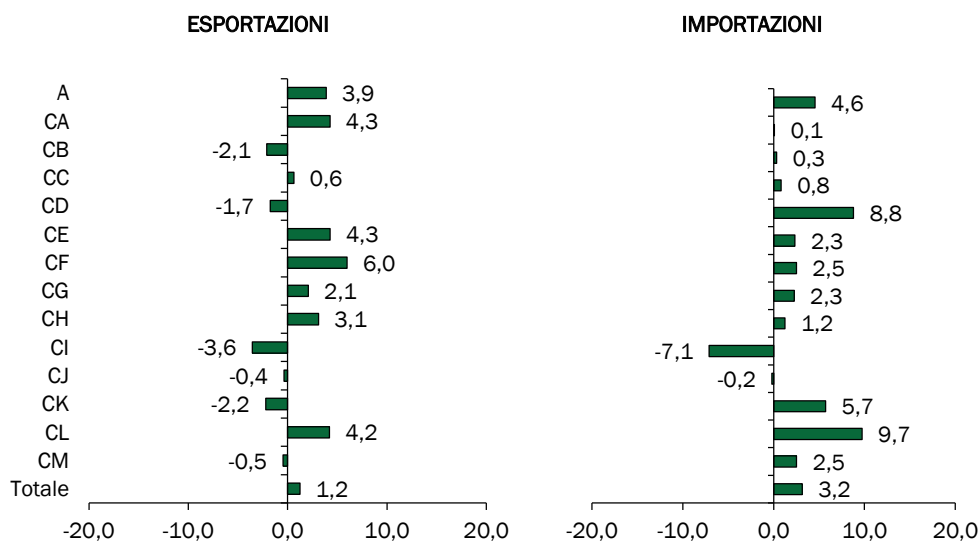
L'andamento dell'export verso la UE è stato moderatamente soddisfacente (3,0 per cento), mentre si sono ridotti i flussi verso l'area extra-UE (-0,8 per cento) principalmente a causa delle difficoltà dei maggiori produttori di beni energetici (soprattutto i paesi dell'OPEC e la Russia), del perdurare della crisi in America Latina (specialmente in Brasile) e delle difficili condizioni di alcuni paesi dell'Africa settentrionale. Nei mercati extra-europei i dati più positivi hanno riguardato le esportazioni verso gli Stati Uniti (2,7 per cento) e la Cina (6,4 per cento). Da un punto di vista settoriale, le esportazioni dei prodotti farmaceutici hanno registrato l'incremento più rilevante (6,0 per cento), insieme ai prodotti chimici e agli alimentari, bevande e tabacchi (4,3 per cento) e ai mezzi di trasporto (4,2 per cento).

⁷ Nel 2016, il commercio mondiale e la produzione industriale sono cresciuti rispettivamente dell'1,3 e dell'1,8 per cento (-0,7 e -0,1 punti percentuali rispetto al 2015). Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 'World Trade Monitor', 24 marzo 2017.

FIGURA II.1: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA – 2016
(variazioni percentuali a/a)

(*) EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche Asiatiche. Tale aggregato comprende i seguenti paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

Fonte: elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FIGURA II.2: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE – 2016
(variazioni percentuali a/a)

A= Agricoltura, silvicoltura e pesca; CA= Alimentari, bevande e tabacco; CB= Tessile e abbigliamento; CC= Legno e prodotti in legno; CD= Prodotti petroliferi; CE= Prodotti chimici; CF= Prodotti farmaceutici; CG=Mat. plastiche e prodotti minerali non metal.; CH=Metalli e prodotti in metallo (escl. macchine e impianti); CI= Computer, apparecchi elettronici e ottici; CJ= Apparecchi elettrici; CK=Macchinari; CL= Mezzi di trasporto; CM=Altri prodotti manufatti.

Fonte: elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

Come nell'anno precedente, le importazioni in volume hanno mantenuto un'evoluzione positiva (3,2 per cento), per effetto della maggiore domanda interna, che ha riguardato quasi tutte le aree geografiche. Gli incrementi più ampi hanno coinvolto i paesi dell'OPEC (30,5 per cento) e il Giappone (26,5 per cento), seguiti a maggior distanza dal Brasile e dall'India (rispettivamente 15,3 e 11,5 per cento). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno registrato l'aumento più rilevante (5,1 per cento), accompagnate da buoni tassi di espansione dai maggiori partner commerciali (la Germania e la Francia).

La quasi totalità dei settori ha presentato un ritmo di crescita sostenuto, soprattutto per quanto riguarda i mezzi di trasporto (9,7 per cento), i prodotti petroliferi (8,8 per cento) e i macchinari (5,7 per cento). Le categorie di beni che hanno registrato una crescita maggiore sono coerenti con la ripresa del ciclo industriale e con gli interventi di stimolo agli investimenti presi dal governo. Va monitorata la crescita dei beni di consumo (1,7 per cento), maggiore della ripresa dei consumi privati; da un lato, il dato potrebbe essere un segnale di eccessivo assorbimento di importazioni, dall'altro potrebbe essere distorto dal ciclo dei beni durevoli (la cui domanda è soddisfatta dalla produzione nazionale in misura proporzionalmente più contenuta).

Il saldo commerciale ha mostrato un marcato miglioramento nel 2016 rispetto ai due anni precedenti. L'avanzo ha infatti raggiunto i 51,5 miliardi (41,8 miliardi nel 2015), rimanendo tra i più elevati dell'Unione Europea dopo quelli della Germania e dei Paesi Bassi⁸. La bilancia energetica continua a ridursi come nei tre anni precedenti: il deficit di 26,4 miliardi è in netto miglioramento rispetto ai 34 miliardi del 2015. Il buon andamento del settore estero si riflette anche nel surplus del saldo corrente della bilancia dei pagamenti (2,6 per cento del PIL) che si avvicina ai valori record della fine degli anni novanta.

Le prospettive per il settore estero nel 2017 si muovono nella direzione di un progressivo rafforzamento in alcuni mercati chiave. È infatti da rilevare che i dati mensili tendenziali di inizio anno mostrano valori molto promettenti nei flussi di esportazioni verso la Russia, la Cina e altri paesi asiatici; continua tuttavia la flessione verso l'area dell'OPEC. I rischi al ribasso sono legati all'incertezza riguardo alla politica commerciale statunitense.

Andamento del credito

La ripresa economica nel 2016 ha iniziato a riflettersi positivamente sulle condizioni finanziarie e creditizie del paese. Nel 2016 l'andamento dei prestiti al settore privato (società non finanziarie e famiglie), dopo quattro anni di contrazione, ha registrato variazioni positive. I tassi d'interesse praticati alla clientela sono risultati in continua discesa avvicinandosi sempre più a quelli praticati dai paesi europei non soggetti alla crisi finanziaria del 2011.

L'andamento dei prestiti alle famiglie, in ripresa a partire dalla metà del 2015, ha mostrato un ulteriore miglioramento fino a raggiungere a dicembre del 2016 una variazione tendenziale pari all'1,87 per cento, grazie principalmente all'aumento di prestiti per l'acquisto di abitazioni. È risultata più lenta la ripresa

⁸ Fonte: Eurostat, 15 febbraio 2017.

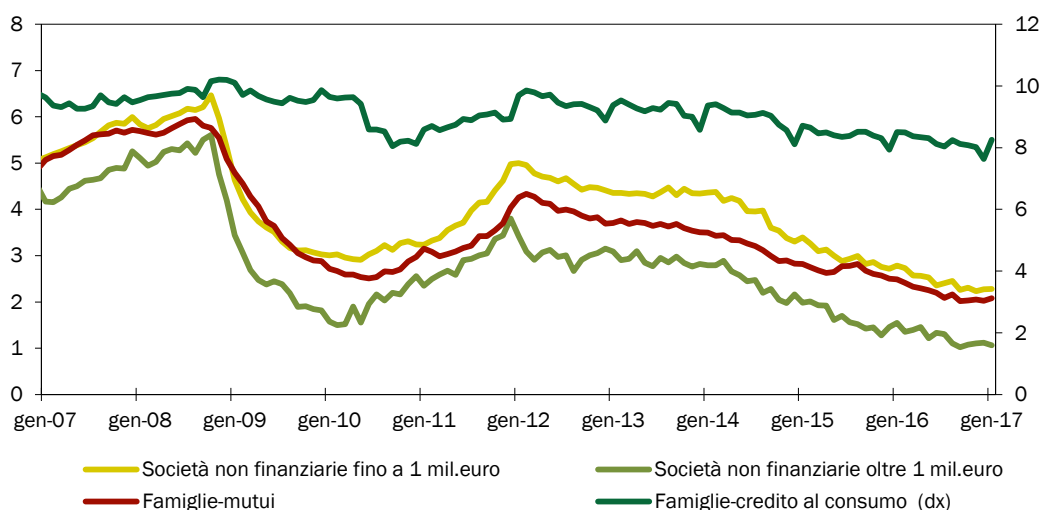
del credito al consumo. I tassi d'interesse applicati ai nuovi prestiti sono diminuiti posizionandosi a fine 2016 su livelli storicamente bassi sia per l'acquisto di abitazioni (scesi in media al 2,3 per cento dal 2,8 per cento del 2015) sia per il credito al consumo (diminuiti al 7,6 per cento dal 7,9 per cento).

Il 2016 ha visto anche una stabilizzazione dei flussi di credito verso le società non finanziarie; in media annua, la variazione risulta positiva (0,1 per cento) per la prima volta dal 2012. Anche i tassi di interesse sui nuovi prestiti praticati alle imprese sono costantemente diminuiti, passando dall'1,92 per cento registrato a dicembre del 2015 all'1,54 per cento osservato a dicembre del 2016.

La tendenza positiva è proseguita nei primi mesi del 2017. In gennaio, i prestiti al settore privato sono aumentati dell'1,2 per cento tendenziale, del 2,2 per cento per le famiglie e dello 0,9 per cento per le imprese. Secondo anticipazioni fornite dall'ABI, la crescita dei prestiti ha accelerato all'1,5 per cento in febbraio e all'1,8 per cento in marzo.

Tuttavia, i miglioramenti non sono risultati omogenei. In primo luogo è ulteriormente aumentata la dinamica del credito alle sole aziende che non presentano debiti deteriorati (a scapito delle imprese in difficoltà). Inoltre, la ripresa dei prestiti alle imprese si sta realizzando diversamente per classe dimensionale e per settori di attività.

FIGURA II.3: TASSI D'INTERESSE ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Banca d'Italia.

L'ultima indagine disponibile sul credito bancario nell'Area dell'Euro (*Bank Lending Survey*), pubblicata in gennaio, non rileva sostanziali variazioni nei criteri di offerta dei prestiti alle famiglie e alle imprese italiane (soprattutto alle grandi imprese mentre rileva un lieve allentamento per le piccole-medie). Prosegue la riduzione dei margini applicati alla media dei prestiti per entrambi i soggetti economici. Per il primo trimestre del 2017 non sono attese variazioni dei criteri di offerta di credito alle imprese, mentre si prevede un lieve allentamento per i prestiti alle famiglie. La domanda di prestiti delle imprese (sia grandi sia piccole e medie) è rimasta sostanzialmente invariata, mentre si è ulteriormente rafforzata

da parte delle famiglie. Per i primi tre mesi dell'anno non si prospettano variazioni per la domanda delle imprese; al contrario è attesa in lieve aumento la domanda delle famiglie. Si è ridotta la quota di richieste di finanziamento delle imprese e delle famiglie interamente respinte.

Prospettive per l'economia italiana

Scenario tendenziale

Le informazioni più recenti forniscono segnali positivi per il primo trimestre, in particolare per il settore manifatturiero. I risultati che emergono dall'indagine sul clima di fiducia del settore sono favorevoli: dopo il progressivo aumento registrato dallo scorso dicembre, in marzo migliorano sensibilmente le aspettative delle imprese, che tornano ai livelli raggiunti nel 2007. Il balzo della fiducia è legato al miglioramento dei giudizi sugli ordini e sulle attese di produzione, in particolare dei produttori di beni strumentali, che presumibilmente tengono conto nelle loro valutazioni degli incentivi varati dal Governo, soprattutto per i beni di Industria 4.0. Anche l'indice PMI (secondo l'indagine svolta presso i direttori degli acquisti) ha mostrato un progressivo e sensibile incremento nei primi tre mesi dell'anno, raggiungendo in marzo il livello più alto degli ultimi sei anni. Il grado di utilizzo degli impianti si attesta su livelli storicamente elevati.

In contrasto con i risultati emersi dalle indagini, e dopo le letture molto positive negli ultimi mesi del 2016, il dato di produzione industriale ha aperto l'anno con una flessione dell'indice (-2,3 per cento rispetto a dicembre) maggiore delle attese. Sul risultato ha inciso la correzione per i giorni lavorati, che in dicembre e gennaio può determinare una forte volatilità anche per lo scostamento tra giorni festivi e giorni di chiusura effettiva delle aziende. L'indice ha comunque recuperato in febbraio, crescendo dell'1,0 per cento sul mese precedente. Nel complesso, la media della produzione industriale destagionalizzata nei tre mesi terminanti a febbraio mostra una crescita dello 0,74 per cento sui tre mesi precedenti (3,0 per cento a tasso annualizzato).

Anche nel settore delle costruzioni si è assistito a una risalita della produzione alla fine del 2016, seguita da una flessione sensibile dell'indice in gennaio. Le compravendite immobiliari, in particolare quelle residenziali, hanno proseguito il loro sentiero di espansione nel corso del 2016 e i prezzi delle abitazioni sono lievemente cresciuti su base annua nel quarto trimestre, per la prima volta dopo cinque anni. Il settore dovrebbe dare maggiori segnali di ripresa in corso d'anno anche alla luce della progressiva accelerazione degli investimenti pubblici.

Le indagini congiunturali di marzo delineano un miglioramento della fiducia dei consumatori che, pur restando inferiore rispetto al picco di dicembre, ritorna sui livelli dello scorso autunno. Le prospettive sono ancora migliori per gli investimenti; in particolare, inducono ad un cauto ottimismo i risultati di alcune indagini⁹ svolte presso le imprese, le quali giudicano positivamente le misure di incentivazione, ulteriormente rafforzate a partire dal 2017.

⁹ Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2017.

Nel contempo, come detto, prosegue la ripresa del credito all'economia. Segnali incoraggianti emergono anche dai primi dati mensili di commercio estero, in genere positivi. Le indicazioni, confermate dagli ordini dall'estero, desumibili dalle indagini PMI sono anch'esse favorevoli.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	2,8	3,4	3,5	3,9	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	49,0	54,4	53,8	53,4	53,6
Cambio dollaro/euro	1,107	1,060	1,060	1,060	1,060
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	1,1	1,0	1,1	1,1
Importazioni	2,9	4,4	2,8	3,6	3,8
Consumi finali nazionali	1,2	0,8	0,4	0,7	0,8
Consumi famiglie e ISP	1,4	1,0	0,5	0,8	0,8
Spesa della PA	0,6	0,3	-0,1	0,2	0,8
Investimenti	2,9	3,7	3,1	3,4	3,5
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	2,1	3,4	3,7	3,6	3,8
- mezzi di trasporto	27,3	11,6	1,5	3,7	4,6
- costruzioni	1,1	2,6	2,7	3,1	3,2
Esportazioni	2,4	3,7	3,2	3,3	3,1
p.m. saldo corrente bilancia pagamenti in % PIL	2,6	2,3	2,6	2,6	2,5
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	-0,1	-0,1	0,2	0,0	-0,1
Scorte	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,4	1,3	0,8	1,1	1,3
PREZZI					
Deflatore importazioni	-3,4	2,5	1,5	1,8	1,7
Deflatore esportazioni	-0,9	1,7	2,0	1,9	1,9
Deflatore PIL	0,8	1,1	1,8	1,8	1,7
PIL nominale	1,6	2,2	2,9	2,9	2,8
Deflatore consumi	0,0	1,2	2,1	2,1	1,8
p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)	0,5	1,0	1,2	1,4	
LAVORO					
Costo lavoro	0,3	1,0	1,1	1,5	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,5	0,3	0,3	0,4	0,4
CLUP (misurato su PIL)	0,8	0,8	0,8	1,1	1,0
Occupazione (ULA)	1,4	0,8	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	11,7	11,5	11,2	10,8	10,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,2	57,9	58,3	58,8	59,5
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 15 marzo 2017.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

In marzo è proseguita la dinamica al rialzo dell'inflazione seppure a ritmi più contenuti rispetto al mese precedente. L'aumento è stato guidato dalle componenti maggiormente volatili (i beni energetici non regolamentati e gli alimentari non lavorati) a seguito dell'aumento del prezzo del petrolio, cui si è aggiunta l'accelerazione dei prezzi dei servizi relativi ai trasporti. Tuttavia, l'inflazione di fondo è salita solo leggermente e risulta marginalmente superiore allo 0,5 per cento. Tenuto conto dell'andamento del prezzo del petrolio, stabile intorno ai 50 dollari al barile, si prospetta una crescita dell'indice dei prezzi poco al di sopra dell'1 per cento nell'anno.

Come descritto nel paragrafo precedente, lo scenario internazionale, a inizio 2017, è nel complesso migliore delle attese. Le condizioni monetarie continuano ad essere accomodanti, favorendo maggiore accesso al credito e sostenendo l'espansione di consumi e investimenti. I mercati azionari sono in progressiva espansione. Tuttavia, le tensioni sui mercati legate principalmente agli esiti delle prossime elezioni in alcuni paesi europei hanno comportato la risalita dei tassi a lunga.

Secondo il nuovo scenario tendenziale, nel 2017 il PIL crescerà dell'1,1 per cento in termini reali e del 2,2 per cento in termini nominali. Nonostante le prospettive favorevoli che emergono dallo scenario internazionale, la previsione di crescita per il 2017 è rivista solo lievemente verso l'alto (0,1 punti percentuali) rispetto ai valori indicati nella Nota di Aggiornamento del DEF del 2016 (si veda il riquadro 'Gli errori di previsione sul 2016 e la revisione delle stime per il 2017 e gli anni seguenti'). Nel 2018, il tasso di crescita reale si ridurrebbe riportandosi all'1,0 per cento; l'aumento delle imposte indirette previsto dalle clausole di salvaguardia contenute in precedenti provvedimenti legislativi ostacolerebbe la tendenza dell'economia ad accelerare ulteriormente. Nell'ultimo biennio di previsione il tasso di crescita del PIL sarebbe pari all'1,1 per cento. In un'ottica di medio periodo e in assenza di shock sfavorevoli l'insieme delle riforme già messe in atto negli ultimi anni indurrebbe a un maggiore ottimismo; tuttavia ragioni prudenziali legate alla programmazione di bilancio vincolano le proiezioni di crescita.

Con riferimento alle diverse componenti del PIL, la crescita sarebbe sospinta dalla domanda interna in tutto l'arco previsivo. La domanda estera fornirebbe in media un contributo marginalmente positivo.

Gli investimenti risultano la variabile più dinamica, spinti dalla ripresa dell'export, dalle condizioni finanziarie favorevoli e dagli incentivi di natura fiscale. In prospettiva, gioca un ruolo importante anche il graduale recupero dei margini di profitto e il miglioramento dei bilanci delle imprese. Gli investimenti in costruzioni crescerebbero in misura più contenuta, ma risulterebbero in progressivo miglioramento.

I consumi delle famiglie subirebbero un rallentamento nel 2018-2019 a seguito dell'aumento delle imposte indirette e aumenterebbero poco nel 2020. Inoltre, la dinamica dei consumi risentirebbe della decelerazione del reddito disponibile reale legata sia all'aumento dei prezzi (per effetto dell'aumento delle imposte indirette nel 2018) che alla moderazione salariale. Il profilo dei consumi risulta comunque prudenziale, in quanto sconta il permanere del tasso di risparmio ai livelli registrati nel 2016. Il tasso di disoccupazione scenderebbe gradualmente attestandosi poco sopra il 10 per cento nel 2020.

Le esportazioni aumenterebbero a un tasso leggermente inferiore a quello dei mercati esteri rilevanti per l'Italia e le importazioni sarebbero sospinte dalla maggiore domanda interna. Il saldo delle partite correnti risulterebbe poco pari a 2,5 punti percentuali di PIL a fine periodo.

Nell'insieme, le previsioni non si discostano sostanzialmente dalla media di Consensus Forecasts (0,8 per cento nel 2017 e 0,9 per cento nel 2018). L'approfondimento qui di seguito illustra in maniera più tecnica le motivazioni della revisione della previsione di crescita per il 2017.

FOCUS**Gli errori di previsione sul 2016 e la revisione delle stime per il 2017 e gli anni seguenti¹⁰**

In questo riquadro si analizza la revisione delle previsioni di crescita rispetto al *Draft Budgetary Plan* (DBP) pubblicato lo scorso ottobre alla luce dei dati di consuntivo relativi al 2016, pubblicati dall'ISTAT i primi giorni di marzo, e delle nuove ipotesi sullo scenario macroeconomico internazionale. Il confronto avviene a parità di assunzioni relative alla finanza pubblica ed è quindi utile a dare indicazioni sullo scenario tendenziale del DEF¹¹.

La Tavola R1 mostra, in primo luogo, gli scostamenti (**colonna c**, errore di previsione) tra i valori previsti per il 2016 nel DBP delle principali grandezze macroeconomiche (colonna a) e i dati di consuntivo (colonna b). Si ricorda che le previsioni del DBP partivano dal terzo trimestre del 2016 e che i dati di consuntivo includono anche le revisioni effettuate dall'ISTAT sui primi due trimestri di tale anno; pertanto lo scostamento indicato nella colonna c è dovuto sia all'errore di previsione in senso stretto – per il terzo e quarto trimestre dell'anno – sia alla suddetta revisione.

Con riferimento al PIL (prima riga della tabella), si può constatare che le previsioni si sono rivelate prudenti (errore di previsione negativo pari ad due decimi di punto); il DBP ha correttamente previsto la crescita per la seconda metà dell'anno e, allo stesso tempo, l'ISTAT ha rivisto verso l'alto i dati relativi ai primi due trimestri del 2016. Tra le componenti della domanda interna, i consumi sono risultati sostanzialmente in linea con le stime, mentre gli investimenti in macchinari e in mezzi di trasporto hanno avuto un comportamento migliore del previsto; ciò vale anche per l'export, anche in ragione di una ripresa negli ultimi mesi dell'anno. La dinamica dei prezzi al consumo e del deflatore del PIL è stata invece inferiore a quanto previsto, ma esclusivamente in ragione di una revisione verso il basso delle stime ISTAT per i primi due trimestri. L'occupazione è cresciuta più delle stime, riflettendo in pieno gli effetti positivi del Jobs Act e della decontribuzione.

Le colonne successive prendono in considerazione le revisioni delle previsioni per il 2017.

La **colonna d** "Delta Effetto trascinamento" mostra quanto è variato l'effetto statistico di trascinamento del 2016 sul 2017 tra il valore stimato nel DBP e il valore che si è determinato a consuntivo, ora che è noto completamente il profilo del 2016; la colonna d mostra, in sostanza, di quanto si modificherebbe la previsione annuale del 2017 tenendo conto del solo effetto dei dati finali per il 2016; implicitamente il calcolo assume di lasciare invariate le variazioni congiunturali dei quattro trimestri del 2017 incorporate nel DBP.

Per il PIL, così come per i consumi privati, la variazione dell'effetto di trascinamento è pari a zero, mentre per quanto riguarda gli investimenti, le importazioni e le esportazioni il valore della colonna d è positivo e spesso superiore ad un punto. Ciò implica che per il solo effetto dei nuovi dati, e a parità di altri fattori, il profilo di crescita per il 2017 di tali variabili dovrebbe essere rivisto al rialzo rispetto al DBP. Simili conclusioni si dovrebbero trarre per deflatore del PIL e dei consumi.

¹⁰ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali che risultano corretti per i giorni lavorativi. Considerando il dato annuale grezzo, cioè non corretto per le giornate di lavoro, il dato a consuntivo dell'incremento del PIL del 2016 risulta pari allo 0,9 per cento, rispetto di una previsione nel DBP di una crescita dello 0,8 per cento.

¹¹ Si rimanda tuttavia alle osservazioni relative alla colonna i.

La revisione della previsione dovrebbe essere influenzata anche dai mutamenti del quadro internazionale rispetto a ottobre. La **colonna e** (“delta scenario internazionale”) mostra l’impatto di tali mutamenti, stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro, sulle variabili presenti nella tabella. L’effetto del nuovo quadro internazionale è generalmente positivo.

Tenendo conto dell’effetto congiunto delle due valutazioni (colonna d + colonna e) si possono trarre alcune conclusioni. Il nuovo scenario giustificerebbe un rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2017 pari a circa tre decimi di punto; ben più consistenti sarebbero le revisioni per le altre componenti della domanda, anche se il rialzo delle importazioni compenserebbe in parte la maggior crescita di tali componenti.

La **colonna i** (c.d. altri fattori) mostra la differenza tra l’effettiva revisione delle previsioni (colonna h = DEF-DBP) e l’ammontare di revisione suggerito dall’analisi dei dati. Un numero negativo indica “prudenzialità” nell’effettuare le nuove previsioni; si osserva che nella maggior parte delle variabili (incluso il PIL) questo criterio ha prevalso. La definizione “altri fattori” è volutamente generica in quanto nell’effettuare le nuove previsioni si tiene conto di diversi aspetti, tra cui altre informazioni in aggiunta alle variabili esogene (ad esempio, per il breve termine, indicazioni sul grado di fiducia degli operatori economici) non tutti necessariamente quantificabili tramite relazioni econometriche. In piccola parte, inoltre, può incidere una leggera divergenza tra le ipotesi programmatiche di finanza pubblica sottostanti il DBP e il quadro di finanza pubblica completamente definito e chiarito dalla legge di stabilità e sottostante la previsione tendenziale del DEF.

TAVOLA R1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	2016			2017					
	Previsioni e risultati			Fattori motivanti della revisione delle stime di crescita (differenze dei tassi di crescita)		Previsione		Delta previsione e altri fattori	
	DBP	Consuntivo	Errore di previsione	Delta effetto trascinamento	Delta scenario internazionale	DBP	DEF 2017	DEF - DBP	Altri fattori
	a	b	c = b-a	d	e	f	g	h = g-f	i = h-d-e
PIL	0,8	1,0	0,2	0,0	0,3	1,0	1,1	0,1	-0,3
Importazioni di beni e servizi	2,1	3,1	1,0	1,6	-0,2	3,6	4,4	0,8	-0,6
Spesa per consumi delle famiglie	1,3	1,3	0,0	0,0	-0,1	1,0	1,0	0,0	0,1
Investimenti fissi lordi	2,1	3,1	1,0	1,3	0,5	2,9	3,7	0,7	-1,1
Esportazioni di beni e servizi	1,7	2,6	0,9	0,9	1,0	2,5	3,7	1,2	-0,6
Deflatore PIL	1,0	0,8	-0,3	0,2	0,0	1,0	1,1	0,1	-0,1
Deflatore consumi	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,9	1,2	0,2	-0,1

La Tavola R2 mostra gli impatti sulla crescita del PIL tra il 2017 e il 2019 delle revisioni delle esogene internazionali rispetto alle assunzioni di ottobre. La dinamica del commercio mondiale nella seconda metà del 2016 è risultata maggiormente vivace rispetto a quanto prospettato nel DBP (Si ricorda che per le simulazioni si utilizza la domanda internazionale pesata per l’Italia). Tale comportamento si estende al 2017. Per la parte restante dell’arco previsivo, invece, non si riscontrano variazioni. La maggiore crescita stimata dunque è pari ad un decimo di punto per il solo 2017; nulli gli effetti negli anni seguenti.

Negli ultimi mesi del 2016 si è verificato un significativo rialzo delle quotazioni del greggio per via della riduzione della produzione dei paesi dell'OPEC. Più di recente, tuttavia, l'aumento dell'offerta di petrolio USA ha fatto calare le quotazioni. Di conseguenza i contratti *futures* indicano una stabilizzazione del prezzo del petrolio nel 2018 e nel 2019. Rispetto a quanto prospettato ad ottobre, nel 2017 il prezzo risulterebbe superiore, con un effetto negativo sulla crescita del PIL di un decimo di punto. Nel biennio successivo il prezzo medio risulterebbe invece inferiore, innalzando la crescita di 0,1 punti percentuali.

Con riferimento ai tassi di cambio, le attese di progressivi rialzi dei tassi americani da parte della FED hanno provocato un apprezzamento del dollaro a partire dalla seconda metà del 2016. Per la proiezione delle valute è stata adottata l'usuale ipotesi tecnica che mantiene invariata nell'arco previsivo la media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 28 febbraio. L'aggiornamento del tasso di cambio rispetto al DBP implica un deprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute. È importante sottolineare che l'impatto macroeconomico viene definito dagli 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. Tali movimenti valutari porterebbero ad una maggiore crescita del PIL di 0,2 punti percentuali nel 2017 e di 0,1 punti percentuali nel 2018.

Con l'estensione del Quantitative Easing (QE) a tutto il 2017 annunciata a fine 2016 da parte della BCE il profilo del tasso d'interesse a breve termine risulta maggiormente accomodante per l'economia su tutto l'orizzonte previsivo, rendendo così più favorevoli le condizioni del credito. Per contro, le recenti tensioni sui BTP, dovute anche all'incertezza che caratterizza gli esiti delle prossime elezioni in vari paesi europei, hanno causato un innalzamento delle proiezioni del tasso d'interesse a 10 anni nel quadriennio ed un aumento dello spread rispetto al Bund. Ciò causa un leggero peggioramento delle condizioni finanziarie. L'effetto netto dei due fattori, secondo le stime del modello econometrico, sarebbe leggermente negativo, in particolare nel 2019.

Complessivamente il nuovo contesto internazionale risulta più favorevole e porterebbe ad una maggior crescita di 0,3 punti percentuali nel 2017, 0,1 punti nel 2018 mentre risulterebbe neutrale nel 2019 come mostrato nella Tavola R2. La previsione ufficiale non riflette pienamente queste stime poiché si è adottata una valutazione prudenziale, anche allo scopo di limitare la deviazione fra la previsione stessa e il consenso dei previsori¹².

TAVOLA R2: EFFETTO STIMATO VARIAZIONE RISPETTO AL DBP DELLE ESOGENE INTERNAZIONALI (differenze dei tassi di crescita previsti)

	2017	2018	2019
Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,1	0,0	0,0
Prezzo del petrolio	0,0	0,0	0,1
Tasso di cambio nominale effettivo	0,2	0,1	0,0
Tassi d'interesse	0,0	0,0	-0,1
Totale	0,3	0,1	0,0

¹² L'edizione di marzo di *Consensus Economics* riporta una previsione media per la crescita del PIL reale dell'Italia pari a 0,8 per cento nel 2017 e 0,9 per cento nel 2019.

FOCUS

Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene¹³

Questo approfondimento fornisce elementi di valutazione circa alcuni rischi sottostanti le previsioni del quadro macroeconomico. L'economia italiana è particolarmente esposta all'andamento delle variabili internazionali. E' stato quindi stimato l'impatto sulla crescita derivante da un profilo diverso delle più rilevanti variabili esogene rispetto a quello prospettato nello scenario tendenziale. Non si tratta pertanto di scenari alternativi completi e coerenti al loro interno, ma di analisi di sensitività condotte su una variabile alla volta.

Le prime due simulazioni si riferiscono, rispettivamente, alla domanda mondiale e al tasso di cambio nominale effettivo per l'Italia. Si ipotizza una revisione verso il basso delle prospettive di crescita del commercio internazionale pesato per l'Italia di mezzo punto percentuale nel 2017 e di un punto percentuale nel 2018 e nel 2019; i ritmi di crescita degli scambi tornano uguali a quelli del tendenziale solo a partire dal 2020. L'impatto negativo sarebbe pari al massimo (nel 2018 e 2019) a due decimi di punto. La simulazione coglie in parte gli effetti di un possibile innescarsi di misure di natura protezionistica (dazi e contingentamenti) che avrebbe come diretta conseguenza una caduta del commercio mondiale. Esistono però ulteriori canali – ad esempio una caduta della fiducia dei consumatori e delle imprese – non colti direttamente dalla variabile di commercio mondiale; uno scenario avverso più articolato porterebbe a stime più negative di PIL¹⁴.

Per i tassi di cambio si abbandona l'ipotesi tecnica incorporata nello scenario tendenziale di valori dei cambi a un livello costante¹⁵ e si utilizzano, invece, i cambi previsti tra il dollaro e le principali valute utilizzando la c.d. "parità coperta dei tassi di interesse". Secondo questa metodologia di previsione i mercati finanziari sconterebbero un apprezzamento dell'euro e una variazione del tasso di cambio nominale effettivo complessiva del 5,7 per cento nel triennio 2018-2020. Gli effetti indicati nella tabella sono rilevanti; la crescita del PIL ne risentirebbe di un ammontare anche superiore a cinque decimi. Tuttavia l'apprezzamento dell'euro scontato da questa metodologia avverrebbe verso quasi tutte le valute e produrrebbe variazione crescente nel tempo. Un tale comportamento si verifica estremamente di rado; inoltre questa metodologia non fornisce normalmente risultati apprezzabili in termini di *performance* previsiva.

Per il prezzo del petrolio, in alternativa alla previsione utilizzata nello scenario tendenziale basata sui *futures* del greggio, si considera la possibilità che le quotazioni abbiano un aumento repentino e permanente di 20 dollari al barile a partire dal 2018. Normalmente ciò avviene in relazione a shocks di offerta. In tal caso la crescita risulterebbe inferiore, con un picco negativo di tre decimi nel 2019.

Da ultimo si ipotizza una più rapida discesa dei tassi bancari, favorita dal ridursi della frammentazione finanziaria, che avrebbe un impatto favorevole sul PIL andando ad alimentare i consumi e gli investimenti. Quest'effetto andrebbe a contrastare la spinta verso l'alto impressa ai tassi dal graduale venire meno delle politiche espansive della BCE.

¹³ È importante ricordare che secondo il codice di Condotta del Programma di Stabilità ogni paese membro è tenuto ad usare le esogene internazionali fornite dalla Commissione Europea o fornire analisi di sensitività in caso di differenze significative. Una prima interlocuzione con la Commissione indica che i valori che verranno utilizzati nelle previsioni ufficiali pubblicate a maggio non dovrebbero discostarsi eccessivamente dai valori da noi ipotizzati (fatti salvi improvvisi e allo stato imprevedibili cambiamenti nelle variabili finanziarie).

¹⁴ Una recente simulazione prodotta da Oxford Economics con il modello globale aggiungeva alla riduzione dei flussi di merci anche effetti avversi di fiducia, riduzione di offerta di lavoro per alcuni paesi (legati al blocco dell'immigrazione) e la conseguente risposta delle politiche monetarie; queste ultime generavano un apprezzamento dell'euro rispetto allo scenario di base. La riduzione della crescita del PIL per l'Italia risultava più immediata e di entità molto maggiore; oltrepassando i quattro punti decimali sia nel 2017 che nel 2018.

¹⁵ Pari ad una media osservata negli ultimi dieci giorni lavorativi.

TAVOLA R3: EFFETTI SUL PIL DELLE DIFFERENTI IPOTESI SULLE ESOGENE INTERNAZIONALI (impatto sui tassi di crescita)

	2016	2017	2018	2019	2020
1. Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
2. Ipotesi tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,0	-0,3	-0,7	-0,6
3. Ipotesi prezzo del petrolio	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,1
4. Condizioni finanziarie più favorevoli	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2

Scenario programmatico

Nello scenario programmatico, il PIL reale cresce nel 2017 dell'1,1 per cento, in linea con lo scenario tendenziale considerato il profilo temporale e la composizione della manovra. La previsione per il triennio successivo tiene conto dell'orientamento della politica di bilancio. Lo scenario programmatico sconta un minor carico di imposte indirette rispetto al tendenziale e, di conseguenza, in media un aumento dei prezzi al consumo più contenuto. Misure compensative, tra cui interventi di contenimento della spesa e di riduzione dell'evasione fiscale, provvederanno ad assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Nel triennio 2018-2020, e soprattutto il prossimo anno, l'inflazione sarebbe lievemente inferiore nello scenario programmatico, con un conseguente aumento del potere di acquisto delle famiglie. Da rilevare anche un maggiore incremento occupazionale legato ad una riduzione selettiva del cuneo fiscale sul lavoro.

Il PIL crescerebbe dell'1,0 per cento nel 2018 e nel 2019 e dell'1,1 nel 2020. In quest'ultimo anno la crescita è allineata al tendenziale in quanto l'ulteriore riduzione del deficit prevista è esigua.

TAVOLA II.2: IPOTESI DI BASE

	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso di interesse a breve termine (1)	n.d.	-0,15	0,46	1,16	1,84
Tasso di interesse a lungo termine	1,40	2,28	2,98	3,33	3,63
Tassi di cambio dollaro/euro	1,107	1,060	1,060	1,060	1,060
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	1,1	-0,9	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,4	3,6	3,8	3,6	3,5
Tasso di crescita del PIL UE	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	3,3	4,1	3,5	3,7	3,7
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	2,2	3,2	3,4	4,2	4,1
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	49,0	54,4	53,8	53,4	53,6

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

TAVOLA II.3A: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	Livello (1)	Variazioni %				
PIL reale	1.568.691	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
PIL nominale	1.672.438	1,6	2,3	2,7	3,0	2,8
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati (2)	946.487	1,4	0,9	0,6	0,7	0,7
Spesa della PA (3)	313.732	0,6	0,2	0,1	0,1	0,7
Investimenti fissi lordi	271.663	2,9	3,6	3,0	2,7	3,2
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Esportazioni di beni e servizi	480.967	2,4	3,7	3,2	3,5	3,5
Importazioni di beni e servizi	446.245	2,9	4,4	2,9	3,4	4,1
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE						
Domanda interna	-	1,4	1,2	0,9	1,0	1,1
Variazione delle scorte	-	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
Esportazioni nette	-	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,1

(1) Milioni.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.3B: PREZZI

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	Livello (1)	Variazioni %				
Deflatore del PIL	106,6	0,8	1,2	1,7	1,9	1,7
Deflatore dei consumi privati	107,1	0,0	1,2	1,7	2,1	1,8
IPCA	99,9	-0,1	1,2	1,7	2,1	1,8
Deflatore dei consumi pubblici	100,7	0,7	0,8	0,0	0,1	0,0
Deflatore degli investimenti	104,7	-0,1	2,1	2,0	2,2	2,3
Deflatore delle esportazioni	104,3	-0,9	1,7	2,1	1,9	2,0
Deflatore delle importazioni	99,4	-3,4	2,5	1,5	1,6	1,6

TAVOLA II.3C: MERCATO DEL LAVORO

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	Livello (1)	Variazioni %				
Occupati di contabilità nazionale	24.814	1,3	0,6	0,8	0,8	0,7
Monte ore lavorate	42.923.848	1,7	0,8	0,9	0,9	0,7
Tasso di disoccupazione		11,7	11,5	11,1	10,5	10,0
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	63.217	-0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	36,5	-0,8	0,3	0,2	0,1	0,1
Redditi da lavoro dipendente	667.283	2,4	2,1	2,4	2,5	2,4
Costo del lavoro	40.022	0,3	1,0	1,2	1,5	1,5

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA II.3D: CONTI SETTORIALI

% PIL	2016	2017	2018	2019	2020
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,5	2,2	2,5	2,7	2,8
Bilancia dei beni e servizi	3,5	3,1	3,5	3,7	3,7
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Conto capitale	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	4,9	4,3	3,7	2,9	2,8
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Le stime provvisorie diffuse dall'ISTAT lo scorso quattro aprile collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL al 2,4 per cento nel 2016, in miglioramento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2015. Tale stima attesta il conseguimento dell'obiettivo fissato nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso autunno.

Nel 2016, il livello dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 40,8 miliardi, segnando una riduzione di quasi 3,4 miliardi rispetto al 2015. Il miglioramento è ascrivibile al calo degli interessi passivi che hanno creato margini di bilancio per circa 1,8 miliardi, e al miglioramento dell'avanzo primario per circa 1,6 miliardi¹.

Permanendo un andamento dei prezzi prossimo alla deflazione e una politica monetaria accomodante da parte della Banca Centrale Europea, i tassi di interesse all'emissione dei titoli di Stato sono scesi sotto l'1 per cento e la spesa per interessi della PA si è confermata in riduzione per il quarto anno consecutivo, collocandosi a 66,3 miliardi. L'intensità della riduzione è più contenuta rispetto a quella del triennio 2013-2015, anche a causa di un'inversione di tendenza nei mesi finali del 2016, quando l'inflazione è tornata in territorio positivo. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è scesa dal 4,1 per cento del 2015 al 4,0 per cento, mantenendosi in linea con la previsione formulata lo scorso settembre e nel precedente DEF.

L'avanzo primario in rapporto al PIL si è collocato all'1,5 per cento nel 2016, in linea con le attese e stabile rispetto al risultato del 2015. Quest'ultimo dato è stato rivisto all'1,5 per cento del PIL dall'1,4 per cento pubblicato il 1° marzo. L'avanzo primario conseguito nel 2016 ha permesso di contenere l'aumento del rapporto debito pubblico/PIL, che risulta migliore di 0,2 punti percentuali rispetto all'obiettivo prefissato.

Secondo i dati della Commissione Europea, il livello dell'avanzo primario dell'Italia nel 2016 ha segnato un risultato tra i migliori, rafforzando la posizione rispetto ad altri partner europei con un elevato debito pubblico, che hanno registrato saldi primari in disavanzo. Nel complesso, nel 2016 l'avanzo primario dell'Area dell'Euro è risultato pari allo 0,5 per cento del PIL, mentre quello dell'Unione Europea è pari allo 0,3 per cento. Nel periodo 2010-2016 il nostro Paese ha registrato il rapporto tra avanzo primario e PIL tra i più elevati dell'Area dell'Euro, pari a circa l'1,4 per cento².

¹ Rispetto alla Notifica all'EUROSTAT di fine settembre 2016, le revisioni straordinarie delle serie storiche eseguite dall'ISTAT hanno innalzato l'indebitamento netto del 2015 dal 2,6 al 2,7 per cento del PIL, mentre hanno lasciato invariata la stima del 2014 al 3 per cento del PIL.

² Dati AMECO.

Nel 2016 le entrate totali si sono attestate al 47,1 per cento del PIL, con una riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto al 2015. Le entrate correnti, scese al 46,7 per cento del PIL, sono state trainate dai contributi sociali (+1,1 per cento) e dalle imposte dirette (+2,3 per cento) che hanno beneficiato del contributo positivo del gettito IRPEF ed IRES. L'andamento del gettito IRES riflette l'aumento della redditività di alcuni segmenti dell'economia che ha riequilibrato le minori entrate correlate all'agevolazione concessa dalla Legge di Stabilità 2016 (c.d. maxi-ammortamento) e alla revisione dell'ACE (Aiuto alla Crescita Economica).

Il contributo delle imposte indirette all'andamento del gettito, invece, è stato negativo (-3,1 per cento), risentendo dell'abolizione della TASI sulla prima casa e dell'andamento del gettito IVA sulle importazioni, che ha continuato a segnare riduzioni a fronte del calo dei prezzi degli oli minerali, in particolare del greggio. Diversamente, l'IVA sugli scambi interni si è mantenuta in crescita, sostenuta dal maggior gettito derivante sia dal meccanismo dello *split payment*, in base al quale le Amministrazioni pubbliche versano direttamente all'erario l'IVA a debito dei loro fornitori, sia dal sistema dell'inversione contabile (c.d. *reverse charge*) in alcuni settori dell'economia.

Le imposte in conto capitale sono state sostenute principalmente dal gettito derivante dalla *voluntary disclosure*.

La pressione fiscale a legislazione vigente è scesa dal 43,3 per cento del 2015 al 42,9 per cento del 2016. Al netto delle misure degli 80 euro, la pressione fiscale è diminuita dal 42,8 del 2015 al 42,3 del 2016.

Continua il processo di stabilizzazione della spesa pubblica. Nel 2016 la spesa primaria totale è cresciuta solo lievemente rispetto all'anno precedente (+0,1 per cento), pertanto l'incidenza sul PIL si è ridotta di 0,7 punti percentuali. La spesa corrente primaria, pur essendo aumentata dell'1,7 per cento si è attestata al 42,2 per cento del PIL, lo stesso livello del 2015. L'aumento è stato sostenuto dagli acquisti diretti (le prestazioni sociali in natura sono cresciute dell'1,7 per cento), dai redditi da lavoro dipendente (+1,3 per cento) e dai trasferimenti monetari alle famiglie (le prestazioni sociali in denaro sono aumentate dell'1,4 per cento). La dinamica della spesa per redditi e per consumi intermedi ha risentito anche dell'inclusione nel 2016 di RAI S.p.A. nella lista delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (c.d. lista S13).

Nel 2016 la spesa in conto capitale ha registrato un calo significativo in termini nominali (-16,0 per cento) dopo un triennio di crescita continua, collocandosi al 3,4 per cento di PIL. Il trend è stato influenzato dalla contabilizzazione nei trasferimenti in conto capitale del 2015 della spesa *tantum* per la restituzione degli arretrati sulle pensioni erogate dal 2012, in applicazione della sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale. Sulla dinamica influisce inoltre il venir meno degli interventi connessi alla risoluzione della crisi di taluni istituti di credito registrati nel 2015. Gli investimenti fissi lordi hanno registrato un calo pari al 4,5 per cento a fronte dell'incremento dello 0,9 atteso nella Nota di Aggiornamento di settembre 2016, attestandosi al 2,1 per cento del PIL, un livello lievemente al di sotto di quello previsto.

TAVOLA III.1: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ⁽¹⁾

	2016		2017	2018	2019	2020
	Livello ⁽²⁾	In % del PIL				
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-40.809	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Differenza fra programmatico e tendenziale ⁽³⁾			0,2	0,1	0,4	0,5
2. Amministrazioni centrali	-46.831	-2,8	-2,6	-1,5	-0,8	-0,6
3. Stato						
4. Amministrazioni locali	4.233	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
5. Enti previdenziali	1.789	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche						
6. Totale entrate	788.502	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
7. Totale spese	829.311	49,6	49,1	48,3	47,6	47,0
8. Indebitamento netto	-40.809	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
9. Spesa per interessi	66.272	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
10. Avanzo primario	25.463	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4
11. Misure una tantum ⁽⁴⁾	3.193	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	495.848	29,6	29,2	29,5	29,5	29,1
12a. Imposte indirette	242.199	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4
12b. Imposte dirette	248.450	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7
12c. Imposte in c/capitale	5.199	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	221.440	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3
14. Redditi da proprietà	11.510	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
15. Altre entrate	59.704	3,6	3,8	3,6	3,6	3,6
15.a Altre entrate correnti	58.263	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
15.b Altre entrate in c/capitale	1.441	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
16. Totale entrate	788.502	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
p.m.: pressione fiscale		42,9	42,3	42,8	42,8	42,4
pressione fiscale netto misure 80€		42,3	41,8	42,2	42,3	41,9
Componenti del lato della spesa						
17. Red lavoro dip + Consumi intermedi	255.150	15,3	15,1	14,6	14,3	14,0
17a. Redditi da lavoro dipendente	164.084	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0
17b. Consumi intermedi	91.066	5,4	5,4	5,2	5,1	5,1
18. Totale trasferimenti sociali	382.025	22,8	22,8	22,6	22,5	22,4
di cui: Sussidi di disoccupazione	14.628	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
18a. Trasferimenti sociali in natura	44.511	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4
18b. Prestazioni sociali non in natura	337.514	20,2	20,2	20,1	20,0	20,0
19. Interessi passivi	66.272	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
20. Contributi alla produzione	30.605	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
21. Investimenti fissi lordi	35.048	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0
22. Trasferimenti in c/capitale	21.613	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1
23. Altre spese	38.598	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
24. Totale spese	829.311	49,6	49,1	48,3	47,6	47,0
Spesa corrente primaria	705.701	42,2	41,9	41,1	40,5	40,1
Spesa totale primaria	763.039	45,6	45,2	44,6	43,9	43,1

1) La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2) Valori in milioni.

3) La differenza quantifica l'effetto congiunto previsto della manovra di aprile 2017 e della futura Legge di Bilancio 2018.

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

Per il 2017, le stime a legislazione vigente collocano l'indebitamento netto al -2,3 per cento del PIL, in miglioramento di circa un decimo di punto rispetto al 2016. Per gli anni successivi è previsto un netto miglioramento del saldo, che raggiungerà un deficit pari a -0,5 per cento del PIL nel 2020. Tale evoluzione è l'effetto soprattutto del rafforzamento dell'avanzo primario atteso dal 2018. Gli interessi passivi sono previsti scendere al 3,9 per cento del PIL nel 2017 e al 3,7 per cento nel 2018 e 2019 per poi risalire al 3,8 per cento del PIL nel 2020. La revisione al rialzo della spesa per interessi rispetto alle precedenti previsioni (+0,3 punti percentuali di PIL rispetto alla previsione per il 2019 di ottobre 2016) riflette l'aumento atteso dei tassi di interesse. L'avanzo primario rimarrà stabile all'1,5 per cento del PIL nel 2017, e salirà progressivamente al 2,4 per cento nel 2018, 3,1 per cento nel 2019 e 3,4 per cento nel 2020, grazie al rafforzamento delle previsioni sulla crescita dell'economia.

L'aumento delle entrate tributarie a legislazione vigente è sostenuta dalle imposte indirette per effetto dell'entrata in vigore delle clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti disposizioni di legge, che produrranno un incremento delle aliquote IVA nonché delle accise sugli olii minerali a decorrere dal 2018, in assenza di misure compensative di spesa o entrata. Le nuove misure di contrasto all'evasione e la riforma della riscossione (tra cui la cosiddetta 'rottamazione' delle cartelle di riscossione) contenute nella Legge di Bilancio 2017 e nel decreto legge fiscale³ amplieranno la base imponibile IVA e contribuiranno alla ricomposizione del gettito a favore delle imposte indirette. L'incidenza sul PIL delle imposte indirette crescerà dal 14,5 per cento nel 2017 al 15,4 per cento a fine periodo, mentre quella delle imposte dirette scenderà dal 14,6 per cento nel 2017 al 13,7 per cento nel 2020. Il calo sostenuto delle imposte in conto capitale negli anni 2017 e 2018 è dovuto, fra l'altro, alla progressiva riduzione delle entrate una tantum derivanti dalla *voluntary disclosure*.

I contributi sociali sono stimati crescere dell'1,4 per cento nel 2017, mentre nel 2018 e nel 2019 la crescita sarà più sostenuta, rispettivamente del 3,7 e 3,8 per cento. Tale dinamica riflette l'andamento dei redditi da lavoro dipendente e dell'occupazione sottostante le previsioni del quadro macroeconomico e il venir meno delle misure di decontribuzione per le nuove assunzioni. I contributi sociali in termini di PIL passano dal 13,1 per cento nel 2017 al 13,3 per cento nel 2020.

Nel complesso, la pressione fiscale è attesa ridursi di 0,6 punti percentuali nel 2017, collocandosi al 42,3 per cento del PIL. È attesa aumentare al 42,8 per cento nel 2018 e 2019 per poi scendere al 42,4 per cento alla fine del periodo.

Le previsioni a legislazione vigente prevedono un declino dell'incidenza della spesa totale primaria sul PIL, dal 45,2 per cento nel 2017 al 43,1 per cento nel 2020. La tendenza alla riduzione sarà sostenuta dalla spesa corrente primaria, che passerà dal 41,9 per cento del PIL nel 2017 al 40,1 per cento del PIL nel 2020. I redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi sono attesi scendere rispettivamente al 9,0 e al 5,1 per cento del PIL nel 2020.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi nei prossimi anni indica una ripresa dell'attività di spesa, con una crescita prossima al 2,8 per cento nel 2017 che raggiungerà il 6,5 per cento nel 2018. Le stime comprendono le misure espansive varate con la Legge di Bilancio 2017 per la realizzazione di infrastrutture e messa

³ D.L. n.193/2016 cvt. dalla L. n. 225/2016.

in sicurezza del territorio a seguito del verificarsi degli eventi sismici. Il calo nel 2020 è dovuto al venir meno, a legislazione vigente, degli interventi di sostegno predisposti negli anni passati.

Nelle *Winter Forecast* pubblicate dalla Commissione Europea lo scorso febbraio l'indebitamento netto sul PIL è stimato al -2,3 per cento nel 2016, mentre i dati di preconsuntivo per il 2016 notificati a fine marzo dall'ISTAT indicano un rapporto deficit/PIL pari al -2,4 per cento del PIL. La stima del deficit 2017 della Commissione è di -2,4 per cento, mentre l'aggiornamento delle proiezioni di questo Documento indica un deficit lievemente inferiore, al -2,3 per cento del PIL. Nel 2018, secondo le stime a politiche invariate della Commissione, il saldo è atteso aumentare al -2,6 per cento del PIL poiché non vengono considerate le maggiori entrate derivanti dall'attivazione delle clausole su IVA e accise⁴.

FOCUS

Clausola per gli investimenti

L'estensione della flessibilità di bilancio prevista dal Patto di Stabilità e Crescita per le riforme strutturali agli investimenti pubblici ha lo scopo di incentivare l'attività di spesa delle Amministrazioni pubbliche in progetti che coadiuvino le riforme strutturali, rafforzando la crescita di lungo periodo e quindi la sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'applicabilità della clausola per gli investimenti è stata chiarita nel corso del 2015⁵ a partire dalla Comunicazione della Commissione del 13 gennaio 2015⁶, includendo tutti i progetti cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE)⁷. In linea con gli orientamenti europei in tema di politiche occupazionali e con l'attuazione della Strategia Europa 2020, nella clausola sono inclusi anche i progetti cofinanziati dal Fondo per l'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative*, YEI) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (*European Fund for Strategic Investment*, EFSI) che rientra nel Piano di investimenti lanciato in Europa.

L'uso della clausola per gli investimenti è consentito a condizione che gli investimenti finanziati da risorse nazionali non siano sostituiti con le spese in cofinanziamento europee, cosicché – nel presupposto che la quota UE rimanga costante – gli investimenti pubblici totali non diminuiscano nell'anno di utilizzo della flessibilità. Il rispetto di quest'ultimo requisito è oggetto di una valutazione ex post da parte della Commissione Europea, condotta l'anno successivo all'attivazione della clausola sulla base dei dati di consuntivo, a conferma della valutazione ex ante effettuata sulle previsioni.

La definizione della voce di spesa da considerare ai fini della valutazione riveste particolare importanza. La componente degli investimenti fissi lordi – per la quale i dati disponibili indicano nel 2016 una riduzione del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente – non è, infatti, completamente rappresentativa della politica di investimento del settore pubblico per tre principali ordini di ragioni. Innanzitutto, la politica di privatizzazioni condotta negli anni passati ha fatto sì che, per molti servizi di pubblica utilità, lo Stato cedesse la proprietà dell'attività assumendosi il ruolo di regolatore del mercato. Nel contesto attuale gli investimenti di interesse pubblico sono effettuati erogando contributi alle imprese che, secondo i criteri del SEC, sono contabilizzati come contributi agli investimenti. Ricadono in tale categoria, per esempio, i contributi recentemente riconosciuti alle imprese per sviluppare la banda ultralarga e gli interventi di potenziamento della rete ferroviaria nazionale effettuati da RFI S.p.A. sostenuti dal CEF (*Connecting Europe Facility*). Pertanto

⁴ Il confronto delle stime a legislazione vigente del presente DEF con quelle più aggiornate della Commissione è svolto nel rispetto della Direttiva UE n. 85/2011.

⁵ Posizione comune approvata dal Consiglio ECOFIN a febbraio 2016.

⁶ Comunicazione della Commissione Europea *'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

⁷ Fondi elencati nel Regolamento n. 1303/2013.

una corretta valutazione dell'impegno nazionale per finalità di investimento deve comprendere anche i contributi agli investimenti a imprese.

In secondo luogo, la spesa per investimenti fissi lordi comprende anche la spesa finanziata con risorse europee soggetta, come è noto, a significative fluttuazioni secondo le fasi pluriennali del ciclo di programmazione e attuazione dei programmi cofinanziati. Per analizzare correttamente il trend dell'impegno finanziario nazionale è necessario depurare i dati della quota finanziata dalla UE.

Tenendo conto di questi fattori e adottando quindi una definizione di investimento pubblico coerente con le finalità della clausola, l'ammontare di riferimento nel 2016 risulta in lieve crescita rispetto al livello registrato nel 2015 e, quindi, in linea con la regola europea (Tavola R.1).

TAVOLA R.1: SPESA DELLA PA PER INVESTIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AL NETTO DELLA QUOTA UE (milioni di euro)

	2014	2015	2016
Investimenti fissi lordi al netto delle dismissioni immobiliari (a)	38.046	37.629	35.831
Contributi agli investimenti a imprese (b)	10.978	13.489	12.959
Quota UE (c)	3.790	3.062	300
Totale (a+b-c)	45.234	48.056	48.490

Inoltre si segnala che gli investimenti fissi lordi non comprendono alcune importanti voci di spesa, ammissibili per la clausola e considerabili degli investimenti in senso economico (*soft infrastructure*), come quelle sostenute nell'ambito degli interventi per la coesione sociale e lo sviluppo regionale, per lo sviluppo rurale e il settore marittimo.

Per i motivi sopra esposti, il Governo Italiano ritiene che i requisiti richiesti dalla clausola, già verificati in occasione della presentazione della richiesta di flessibilità nel Documento Programmatico di Bilancio (*Draft Budgetary Plan, DBP*) per il 2016, e nei documenti successivi, continuino ad essere soddisfatti.

Per quanto riguarda i progetti realizzati nel 2016 tramite l'uso dei margini di bilancio accordati dalla Commissione Europea, essi hanno riguardato aree di intervento coerenti con quelle interessate dall'attuazione delle riforme strutturali, al fine di sfruttare le sinergie tra riforme e politica di bilancio, incidere significativamente sul potenziale di crescita e affrontare le persistenti situazioni di squilibrio, coerentemente a quanto raccomandato dalla Commissione circa il corretto uso delle clausole di flessibilità.

La spesa nazionale su progetti cofinanziati dall'Unione Europea realizzata nel 2016 è stata di circa 3,5 miliardi, pari a circa lo 0,2 per cento del PIL. Una quota importante della clausola è stata utilizzata per interventi sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per il rafforzamento della ricerca e dello sviluppo tecnologico, della competitività delle PMI, il potenziamento di sistemi di trasporto sostenibili e dell'efficienza energetica, la realizzazione dell'agenda digitale. I progetti cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) hanno operato in sinergia con le altre fonti finanziarie e contribuito a sostenere la competitività delle PMI nei due specifici settori di riferimento. Il miglioramento del contesto in cui operano le imprese e lo sviluppo dell'economia digitale sono considerati volani della produttività, dell'innovazione e della crescita per tutti i settori dell'economia; mentre l'efficienza energetica faciliterebbe, secondo le recenti linee guida della Commissione, la transizione verso un'economia competitiva e sostenibile.

TAVOLA R.2: SPESA NAZIONALE REALIZZATA AL 31/12/2016 (milioni di euro)

	FESR (1)	FSE	YEI	FEASR	FEAMP	CEF (2)	Totale
Spesa nazionale	1.497	263	115	587	15	1.021	3.498
% sul PIL	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2

1) Parte della spesa sostenuta nel 2016 (circa 1 miliardo) riguarda il completamento, con risorse nazionali, dei progetti cofinanziati dal FESR nel periodo 2007/2013.

2) Include circa 700 milioni di spesa relativa a progetti approvati per il finanziamento del CEF, ma non cofinanziati per carenza di risorse del bilancio UE. L'importo non include le ulteriori spese realizzate relative a progetti nelle reti Trans-europee (TEN), pari a circa 1,1 miliardi, per i quali l'Italia intende fare richiesta nel 2017.

Elevata priorità è stata accordata ai progetti a favore dell'occupazione sostenibile, l'inclusione sociale, l'istruzione e la formazione, sostenuti dal Fondo sociale europeo (FSE) e alle iniziative a favore dell'occupazione dei giovani, attraverso l'attuazione di progetti nell'ambito della *Youth Employment Initiative*. I progetti realizzati sono mirati al rafforzamento del capitale umano in congiunzione con le riforme attuate nel mercato del lavoro e nella scuola e comprendono misure per sostenere i tassi di partecipazione, di occupazione e la mobilità del lavoro, gli investimenti nell'istruzione e la formazione professionale incluso l'apprendimento permanente, nonché misure di contrasto all'esclusione sociale.

Parte rilevante della spesa realizzata ha riguardato progetti relativi allo strumento *Connecting Europe Facility* (CEF). Attraverso questi progetti sono stati potenziati alcuni assi ferroviari e snodi strategici lungo i corridoi trans-europei e finanziati lavori e studi per l'innalzamento dei livelli di sicurezza degli aeroporti e la trasformazione di terminal per lo scarico merci in *smart hub*. Tutti i progetti considerati ai fini della clausola sono già stati valutati positivamente dalla Commissione in virtù della loro riconosciuta rilevanza strategica per l'intera Unione. La loro realizzazione ha comportato prevalentemente maggiori trasferimenti in conto capitale a favore di aziende esterne al perimetro della PA responsabili dell'esecuzione dei lavori, tra cui ad esempio RFI.

Nel complesso la spesa nazionale che rientra nella clausola investimenti ammonta a 0,2 punti percentuali del PIL, a fronte della deviazione temporanea accordata dal Consiglio all'Italia pari a 0,25 punti percentuali del PIL per la clausola degli investimenti⁸, corrispondente a un target di spesa pari a circa 4,2 miliardi.

La realizzazione parziale dell'obiettivo di spesa programmato è dovuta a diversi fattori. In generale, la revisione della disciplina sugli appalti pubblici intercorsa a metà del 2016 può aver inciso sulla performance degli investimenti pubblici a causa dei fisiologici rallentamenti dovuti alla transizione al nuovo regime, il cui impatto era di difficile quantificazione al momento della richiesta della flessibilità. Peraltro è in corso di definizione un decreto legislativo correttivo delle nuove regole.

⁸ Raccomandazioni specifiche sul Programma di Stabilità e Nazionale di Riforme del 12 luglio 2016.

III.2 EMERGENZA MIGRANTI, SICUREZZA E SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO

A fronte di circostanze eccezionali che hanno caratterizzato il contesto degli ultimi anni -come la prolungata emergenza relativa all'arrivo di migranti per mare, la necessità di garantire maggiore sicurezza a seguito degli eventi terroristici in Europa e l'urgenza di interventi per la salvaguardia del territorio a seguito dell'ondata di terremoti in Centro Italia- il Governo italiano ha richiesto all'Unione Europea un pieno uso degli strumenti di flessibilità previsti nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita. In particolare, il Governo ha fornito evidenze a supporto del riconoscimento di tali circostanze eccezionali nella definizione del percorso di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine per gli anni 2015-2017⁹.

I margini finanziari richiesti per il 2015 in relazione alla spesa aggiuntiva sostenuta per far fronte all'arrivo senza precedenti di migranti sulle coste italiane, e successivamente concessi a un esame dei dati effettivi, sono pari allo 0,03 per cento del PIL. Per il 2016, sono state riconosciute eleggibili a un esame ex ante una quota pari a 0,05 per cento del PIL, sempre connessa all'emergenza migranti, e dello 0,06 connessa a interventi straordinari per la sicurezza. I dati di fine anno confermano tali valori, mettendo in luce l'effettivo sforzo finanziario sostenuto, che nel caso del salvataggio e accoglienza dei migranti va anche oltre alle previsioni iniziali.

Per quanto attiene al 2017, le tendenze rilevate sulla base dei dati più aggiornati continuano a evidenziare la drammaticità dei flussi migratori e il significativo impegno dell'Italia nell'affrontare il fenomeno e nel garantire il controllo della frontiera anche per i paesi interni dell'Unione. Il passo deciso nell'attuazione delle misure per ridurre l'impatto del rischio sismico sul territorio confermano, inoltre, la spesa eccezionale prevista per il patrimonio edilizio pubblico (in particolare delle scuole) e privato, nonché per il dissesto idrogeologico.

Costi eccezionali per il soccorso e l'accoglienza dei migranti

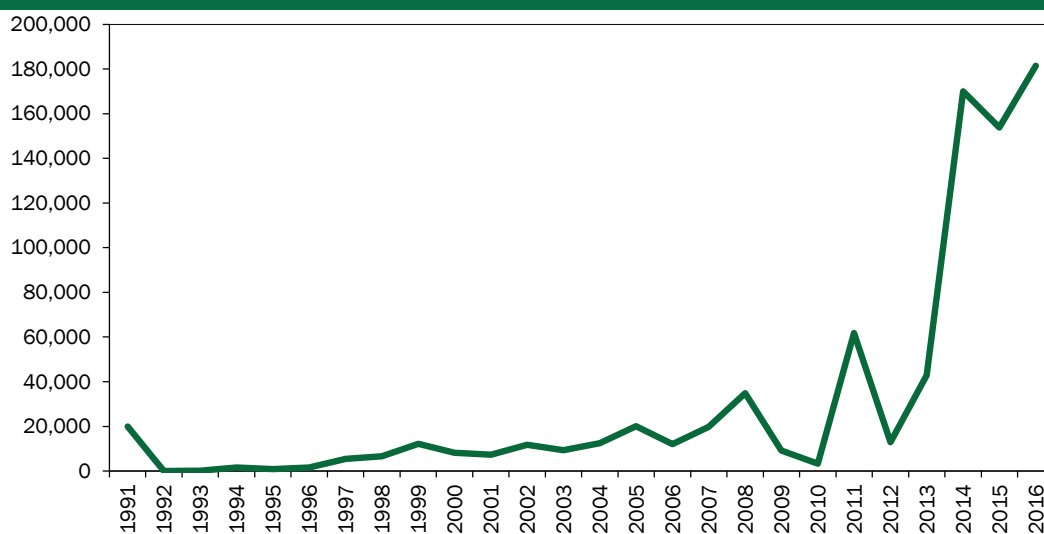
Complessivamente dal 2014, primo anno dell'emergenza, grazie all'impegno italiano sono state salvate in mare oltre mezzo milione di persone. Nel 2016 sono state soccorse 181.436 persone, una cifra ben superiore al picco di due anni fa, più di tre volte il livello nel 2013 e anche superiore al periodo 2011-2012 caratterizzato dalla crisi della cd. 'primavera araba'. La tendenza del primo trimestre del 2017 segnala un'ulteriore crescita, con oltre 24 mila persone salvate in mare, pari a un incremento del 30 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016 e del 138,9 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015. Il fenomeno è caratterizzato da un gran numero di donne e minori coinvolti. In particolare, il

⁹ La Commissione Europea effettua un attento monitoraggio sulla base dei dati forniti dalle autorità degli Stati Membri interessati al fine di determinare gli importi eleggibili ai fini del calcolo dell'indebitamento strutturale, come previsto ai sensi dell'articolo 5.1 e articolo 6.3 del Regolamento CE 1466/97, e dell'articolo 3 del *Fiscal Compact*. Per una sintesi completa delle clausole di flessibilità a favore dell'Italia, cfr. COM(2017) 106 final del 22.2.2017, REPORT FROM THE COMMISSION - Italy - Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty.

numero dei minori non accompagnati ha superato i 25 mila nel 2016 e i 2 mila nei primi tre mesi del 2017.

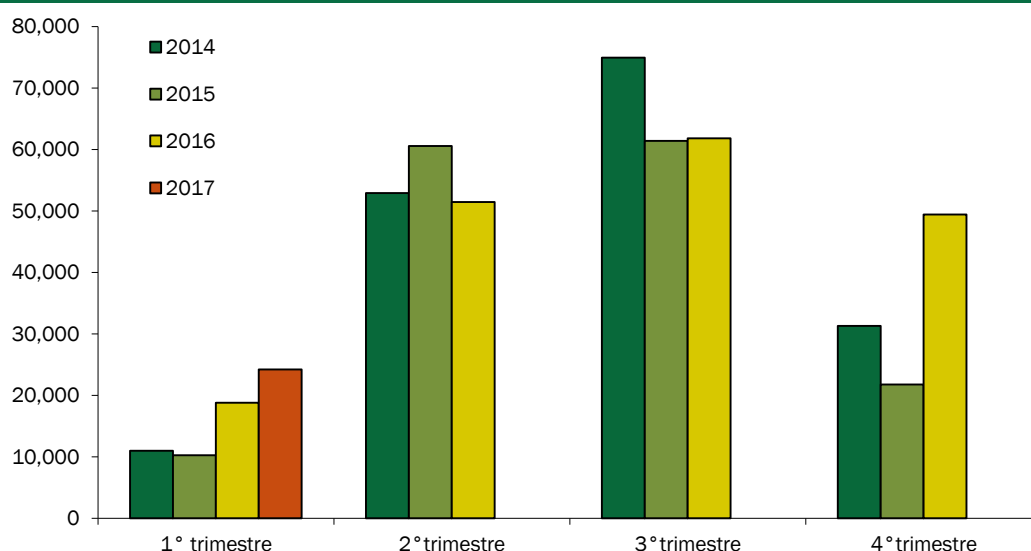
La crisi attuale rispecchia le difficoltà derivanti dal conflitto in corso nella zona del Mediterraneo orientale, dagli insufficienti controlli alle frontiere in Libia e da un numero crescente di persone in fuga da condizioni ambientali ostili legate al cambiamento climatico. Si tratta di una pressione senza precedenti sulle frontiere esterne dell'Unione Europea, che genera tensioni politiche e sociali di difficile gestione.

FIGURA III.1: NUMERO DI MIGRANTI SOCCORSI IN MARE. ANNI 1991-2016



Fonte: Capitanerie di porto e Ministero dell'Interno.

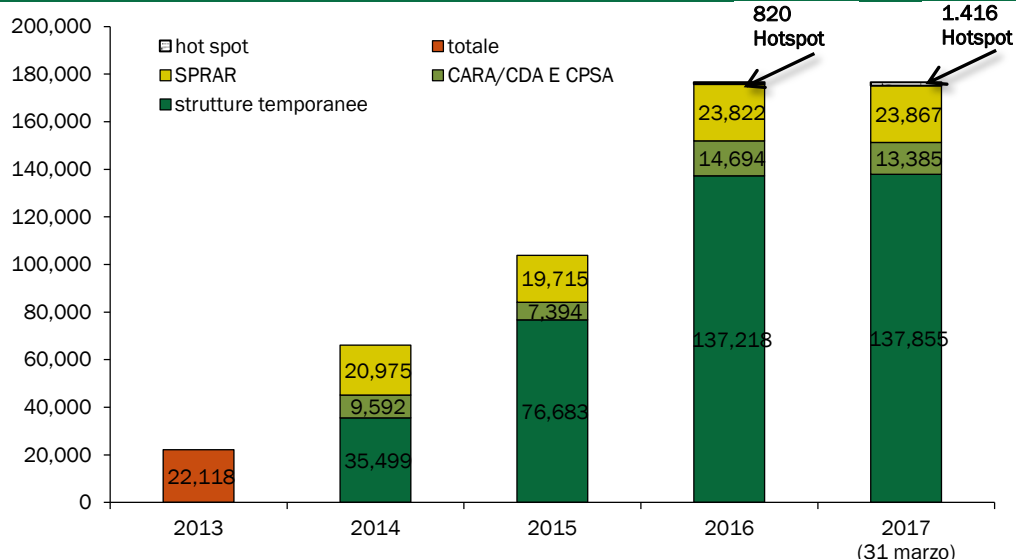
FIGURA III.2: NUMERO DI MIGRANTI SOCCORSI IN MARE. DATI TRIMESTRALI. ANNI 2014-2017



Fonte: Capitanerie di porto e Ministero dell'Interno.

Una risposta comune dell'Europa è auspicata e necessaria sul fronte sia del sistema d'asilo¹⁰, sia della tutela dei diritti umani, nonché della gestione delle frontiere esterne. Così sostiene il Governo nel documento *A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs and Stability* pubblicato a febbraio 2016¹¹. Nel corso della riunione dello scorso ottobre, il Consiglio europeo ha effettivamente convenuto sul carattere emergenziale dei flussi e sulla necessità di prevenire l'immigrazione clandestina lungo il percorso del Mediterraneo centrale. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto *‘il significativo contributo, anche di natura finanziaria, da parte degli Stati membri in prima linea negli ultimi anni’*. In effetti, la gestione delle frontiere esterne è una questione di responsabilità comune. L'Italia sta giocando un ruolo fondamentale nel garantirla e sta compiendo uno sforzo finanziario eccezionale per adempiere agli obblighi umanitari per conto dell'Unione.

FIGURA III.3: MIGRANTI PRESENTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA. ANNI 2013-2017



Legenda: CPSA: Centri di primo soccorso e accoglienza; CDA: Centri di accoglienza, CARA: Centri di accoglienza per richiedenti asilo; SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Lo SPRAR è costituito dalla rete degli enti locali che, con il supporto di realtà del terzo settore, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata, accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo gestito dal Ministero dell'Interno. Il sistema SPRAR nasce come una rete di centri di "seconda accoglienza" finalizzati all'integrazione nel tessuto sociale di soggetti già titolari di una forma di protezione internazionale. A seguito dell'emergenza Nord Africa e dell'aumento dei flussi migratori lo SPRAR si occupa anche della prima accoglienza dei richiedenti asilo.

Fonte: Ministero dell'Interno.

¹⁰ Attualmente disciplinati dal Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 - cd. Dublino III - che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

¹¹ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ASharedPolicyStrategy_20160222.pdf.

L'intensificazione degli arrivi produce una pressione considerevole sulla capacità di accoglienza del Paese. Le presenze nelle varie strutture di ricezione sono aumentate da 22 mila unità nel 2013, a 104 mila nel 2015, fino a 176 mila unità nel 2016¹². La maggior parte dei rifugiati è ospitata in strutture provvisorie (circa il 77 per cento), poiché i servizi convenzionali per i richiedenti asilo gestiti a livello centrale e il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati gestito a livello locale hanno capienza troppo limitata. Anche le richieste di asilo hanno visto un netto aumento attestandosi su 123 mila domande nel 2016. Nei primi due mesi del 2017 sono state presentate più di 24 mila domande, circa il 59 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2016¹³.

La realizzazione dei piani UE di ricollocamento¹⁴ non ha dato luogo agli esiti attesi. In questo contesto, l'Italia è stata costretta ad adottare ulteriori misure per alleviare i governi locali nelle zone ad alta densità di immigrati. Ha introdotto un nuovo 'piano di accoglienza' nazionale che mira a raggiungere una più equa distribuzione dei migranti e dei rifugiati sul territorio (in base a criteri di proporzionalità e sostenibilità). A questo fine, nel 2016, 100 milioni sono stati destinati ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale per una quota fino a 500 euro a persona¹⁵. In segno di continuità con gli impegni presi a livello europeo, sono stati attivati diversi *hotspot* che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol e ulteriori realizzazioni sono in corso o previste, anche tramite strutture mobili in mare¹⁶.

A fronte della gravità della situazione, a febbraio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto legge che introduce disposizioni urgenti in materia¹⁷ e una legge, approvata il mese successivo in via definitiva dal Parlamento, contenente misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

¹² Fonte: Ministero dell'Interno.

¹³ Fonte: Ministero dell'Interno.

¹⁴ Il piano di ricollocamento UE prevedeva un totale di 160.000 trasferimenti da Grecia e Italia entro settembre 2017, di cui 40 mila dall'Italia entro il primo anno (e circa 12.000 successivamente). Rispetto a questi dati, al 20 marzo 2017 solo 4.438 richiedenti asilo sono stati trasferiti dall'Italia ad altri paesi dell'Unione Europea (circa l'11 per cento del totale), cfr. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf e Ministero dell'Interno.

¹⁵ Articolo 12, Decreto Legge n. 193 del 2016.

¹⁶ Ai 1.600 posti negli *hotspot* già esistenti si aggiungerebbero ulteriori 1.950 posti con quelli in fase di costruzione a Messina e Palermo e quelli pianificati a Corigliano Calabro, Crotone e Reggio Calabria. Sono programmate ulteriori iniziative in Sardegna.

¹⁷ Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 recante 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale' approvato definitivamente il 12.04.2017.

Tra le misure adottate si segnala:

- l'istituzione nel sistema giurisdizionale di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea¹⁸;
- l'accelerazione dei procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché dei relativi ricorsi giurisdizionali, mediante un nuovo modello processuale che mira a ridurre i tempi del procedimento;
- la maggiore tempestività delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'UE, tramite gli *hotspot* già individuati e il ricorso anche ai centri destinati alla prima accoglienza;
- il rafforzamento dei provvedimenti di espulsione e il potenziamento della rete dei centri di identificazione ed espulsione (rinominati centri di permanenza per il rimpatrio);
- la promozione di iniziative per l'integrazione e per l'impiego, su base volontaria, dei richiedenti protezione internazionale nello svolgimento di attività con finalità di carattere sociale in favore delle collettività locali.

Tutte queste circostanze indicano che, anche in base all'impegno preso in coerenza con le direttive europee¹⁹, la spesa sostenuta per affrontare la crisi non può essere valutata solo in termini di aumento di anno in anno, ma deve essere valutata considerando che l'Italia subisce un onere rilevante nello svolgere un'attività per conto dell'Unione europea in ragione della posizione geografica di in prima linea rispetto ai confini esterni.

Il deciso incremento dei flussi e delle presenze a fine 2016 si riflette nei dati oggi disponibili, che aggiornano al rialzo le stime presentate nel Documento Programmatico di Bilancio²⁰. In base ai dati attuali, le operazioni di soccorso, assistenza sanitaria, alloggio e istruzione per i minori non accompagnati sono, al netto dei contributi dell'UE, pari a 3,6 miliardi (0,22 per cento del PIL) nel 2016 e previste pari a 4,2 miliardi (0,25 per cento del PIL) nel 2017, in uno scenario stazionario. Se l'afflusso di persone dovesse continuare a crescere la spesa potrebbe salire nel 2017 fino a 4,6 miliardi (0,27 per cento del PIL)²¹.

¹⁸ Le sezioni avranno competenza relativamente a: mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini UE; impugnazione del provvedimento di allontanamento nei confronti di cittadini UE per motivi di pubblica sicurezza; riconoscimento della protezione internazionale; mancato rilascio, rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari; diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari; accertamento dello stato di apolidia. In tali controversie il tribunale giudica in composizione monocratica.

¹⁹ Alcune delle nuove disposizioni sono anche finalizzate alla chiusura della procedura di infrazione n.2013/0276, allo stadio di parere motivato complementare ex art. 258 TFUE, avviata dalla Commissione Europea per mancato recepimento della direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/109/UE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

²⁰ In relazione alla cd. emergenza migranti per il 2017, è stato riconosciuto provvisoriamente lo 0,14 per cento del PIL per l'emergenza migranti - pari al totale di spesa effettuata nel 2017 al netto di quanto già riconosciuto nel 2015 e nel 2016- e un ulteriore 0,18 per la salvaguardia del territorio.

²¹ I dati di pre-consuntivo per il 2016 e previsionali per il 2017 sono coerenti con le previsioni delle organizzazioni internazionali: l'impatto sul bilancio pubblico della spesa per i migranti in Italia secondo il Fondo monetario internazionale è ancora più alto, fino allo 0,24 per cento del PIL nel 2016 (cfr. Fondo Monetario

L'aggiornamento dei dati presentati include una revisione dell'intera serie storica dal 2011 per la componente relativa alla quantificazione del contributo UE, ora valutata in base all'effettivo accredito dal bilancio comunitario a favore dell'Italia, invece che in base a una stima previsionale.

TAVOLA III.2- STIMA DELLA SPESA SOSTENUTA PER LA CRISI MIGRANTI. ANNI 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 DPB ott. 2015	2016 Rapporto fattori rilevanti feb. 2017	2016 pre- consuntivo	2017 DPB ott. 2016	2017 aggiornamento
In milioni di euro										
Totale-scenario costante	840,0	920,1	1.324,9	2.030,4	2.665,6	3.430,6	3.542,9	3.719,3	3.914,1	4.304,0
Totale-scenario di crescita	-	-	-	-	2.665,6	4.227,2	4.239,6		4.261,7	4.700,3
In %										
Soccorso in mare	29,6	27,0	41,6	37,0	29,0	25,4	24,6	18,5	20,8	18,8
Accoglienza	36,4	39,9	34,8	38,6	50,3	58,3	59,6	66,5	64,9	68,2
Sanità e istruzione	34,0	33,2	23,6	24,4	20,8	16,3	15,8	15,1	14,3	13,0
In %										
Corrente	95,3	93,2	78,2	83,2	90,5	87,7	88,6	94,3	90,0	90,9
Capitale	4,7	6,8	21,8	16,8	9,5	12,3	11,4	5,7	10,0	9,1
In milioni di euro										
Contributi UE	56,0	90,7	78,8	70,3	106,6	112,1	112,1	120,8	87,0	91,0
Totale al netto dei contributi UE - scenario costante	784,0	829,3	1.246,1	1.960,1	2.559,0	3.318,5	3.430,8	3.598,5	3.827,1	4.213,0
In %										
Totale netto UE in % del PIL	0,05	0,05	0,08	0,12	0,16	0,20	0,21	0,22	0,22	0,25
Diff. rispetto a t-1 in % PIL	0,00	0,00	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,03	0,05
Totale al netto dei contributi UE - scenario di crescita						4.115,1			4.174,6	4.609,3
In %										
Totale netto UE in % del PIL						0,25			0,24	0,27

Nota: I dati non comprendono la spesa relativa all'emergenza Nord Africa, aperta nel 2011 e chiusa il 1 gennaio 2013. Rispetto a precedenti stime, è stata rivista la serie annuale di dati relativi ai Contributi UE in base agli effettivi accrediti comunitari a favore dell'Italia. Lo scenario di crescita considera una presa in carico di circa mille minori aggiuntivi l'anno a un costo medio di 45 euro al giorno, di circa 62 mila persone aggiuntive nelle strutture di accoglienza governativa e temporanee a un costo medio di 32,5 euro al giorno e di circa 3,5 mila richiedenti asilo e rifugiati aggiuntivi nel sistema di protezione a un costo medio di 35 euro al giorno.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

Tavole richieste ai fini dell'utilizzo della clausola migranti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita**TABELLA R.1 - IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO PER CATEGORIA FUNZIONALE. ANNI 2011-2017. (in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 pre - consuntivo	2017 aggiornamento
1. Accoglienza e prima assistenza	232,5	258,4	390,0	749,9	1.255,6	2.328,0	2.759,1
2. Trasporti (incluso operazioni di soccorso)	293,7	326,7	596,3	753,4	827,2	729,4	854,7
3. Assistenza sanitaria	74,6	86,5	137,7	207,8	243,7	250,0	250,0
4. Costi amministrativi (incluso l'esame delle domande di asilo)	27,9	29,8	26,0	32,2	29,1	35,2	31,2
5. Contributi alla Turchia (esclusi dal bilancio EU)	-	-	-	-	-	66,6	98,9
6. Altri costi e misure (Istruzione)	211,2	218,7	174,9	287,1	310,0	310,0	310,0
7. Impatto sull'indebitamento netto (7) = Σ(1..6)	840,0	920,1	1.324,9	2.030,4	2.665,6	3.719,3	4.304,0

Nota: I dati non comprendono la spesa relativa all'emergenza Nord Africa, aperta nel 2011 e chiusa il 1 gennaio 2013. Rispetto a precedenti stime, è stata rivista la serie annuale di dati relativi ai Contributi UE in base agli effettivi accrediti comunitari a favore dell'Italia.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

TABELLA R.2 - IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO PER CATEGORIA ECONOMICA. ANNI 2011-2017. (in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 pre - consuntivo	2017 aggiornamento
1.Redditi da lavoro dipendente (D.1)	97,1	82,7	81,0	84,3	88,1	102,3	102,2
2.Consumi intermedi (P.2)	190,0	198,6	218,0	346,8	426,6	367,7	373,1
3.Prestazioni sociali (D.62,D.63)	149,1	160,2	306,0	636,6	1.172,3	2.212,7	2.614,6
4.Contributi (D.3)	-	-	-	-	-	-	-
5.Investimenti fissi lordi (P.51)	39,5	62,7	288,7	340,1	253,7	212,7	390,0
6.Trasferimenti in conto capitale (D.9)	-	-	-	-	-	-	-
7.Altro	364,4	415,8	431,2	622,7	724,7	823,8	824,0
8.Impatto sull'indebitamento netto (8)=Σ(1..7)	840,0	920,1	1.324,9	2.030,4	2.665,6	3.719,3	4.304,0
9.Contributi UE	56,0	90,7	78,8	70,3	106,6	120,8	91,0
10.Impatto sull'indebitamento, al netto dei contributi UE (10)=(8)-(9)	784,0	829,3	1.246,1	1.960,1	2.559,0	3.598,5	4.213,0
11.Impatto totale sul disavanzo nominale al netto dei contributi UE (% del PIL)	0,05	0,05	0,08	0,12	0,16	0,22	0,25

Nota: I dati non comprendono la spesa relativa all'emergenza Nord Africa, aperta nel 2011 e chiusa il 1 gennaio 2013. La tavola sconta alcune approssimazioni laddove i costi unitari non erano disponibili per categoria economica. In particolare, le spese correnti della Difesa sono considerate interamente come consumi intermedi (per prevalenza); sono classificate in altro le spese relative a istruzione, sanità, i contributi alla Turchia (esclusi dal bilancio UE) e i fondi UE e relativo cofinanziamento nazionale. Rispetto a precedenti stime, è stata rivista la serie annuale di dati relativi ai Contributi UE in base agli effettivi accrediti comunitari a favore dell'Italia.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

TABELLA R.3 - ULTERIORI INFORMAZIONI SPECIFICHE SUI COSTI

	2013	2014	2015	2016	2017 (1° Trim.)
1. Arrivi (numero totale di persone, inclusi i rifugiati in transito)	42.925	170.100	153.842	181.436	24.280
2. Richiedenti asilo (numero totale di persone) (1)	26.620	63.456	83.970	123.600	24.209
3. Esiti positivi (numero totale di persone) (2)	14.392	21.861	29.548	36.660	5.721

Nota:

(1) Dati aggiornati a febbraio 2017.

(2) Gli esiti positivi includono i rifugiati, le persone a cui è concessa la protezione internazionale sussidiaria e le persone a cui è concessa la protezione internazionale umanitaria. Dati aggiornati a febbraio 2017.

Fonte: Ministero dell'Interno.

Rafforzamento della sicurezza nazionale in considerazione degli avvenimenti internazionali relativi ai gravi fatti di terrorismo

Nel dicembre del 2015, il Governo italiano ha richiesto di avvalersi di ulteriori margini finanziari per il 2016 al fine di rafforzare l'apparato di sicurezza nazionale in considerazione dei gravi fatti di terrorismo che hanno colpito Parigi e creato un'allerta per tutti i paesi europei.

Sono, infatti, state adottate misure straordinarie per contrastare i rischi legati alla possibilità che si verifichino episodi di terrore tramite l'ammodernamento delle dotazioni strumentali in uso alle forze del comparto sicurezza e del comparto difesa; al potenziamento della capacità di sorveglianza, anche nelle sedi estere; allo sviluppo della *cyber security*, e all'incremento del trattamento economico del personale appartenente ai comparti delle forze dell'ordine e della difesa²². Complessivamente gli interventi previsti sono stati quantificati nell'ordine dello 0,06 per cento del PIL, per un valore pari a circa 980,5 milioni di euro, a valere sul solo 2016.

Per alcune disposizioni, come l'incremento del trattamento economico del personale del comparto sicurezza e difesa, è stato implementato un monitoraggio puntuale della spesa erogata tramite una specifica voce del bilancio gestionale. In altri casi, trattandosi di fondi da ripartire in corso d'anno sulla base delle esigenze man mano individuate, è possibile pervenire a una stima della spesa aggiuntiva sostenuta tramite la ricostruzione della storia gestionale dei capitoli di bilancio interessati. Complessivamente, si tratta di una spesa pari a 1.038,3 milioni (0,062 per cento del PIL 2016), leggermente superiore a quanto inizialmente previsto poiché su alcuni dei capitoli interessati dagli interventi sono confluite successivamente ulteriori risorse per coprire il fabbisogno emerso.

²² Articolo 1, commi 965, 967-969, 971-972 della Legge di stabilità 2016-2018.

TABELLA III.3: STIMA DELLA SPESA SOSTENUTA PER LA SICUREZZA. ANNO 2016. (milioni di euro)

Misure per la sicurezza	2016	2016 pre-consuntivo
Fondo per il potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di cyber security (art. 1, comma 965, LS 2016)	150,0	145,0
Fondo per ammodernamento dotazioni strumentali e attrezzature comparti sicurezza e difesa (art. 1, comma 967, LS 2016)	50,0	68,7
Rinnovo e adeguamento della dotazione dei giubbotti antiproiettile della Polizia di Stato (art. 1, comma 968, LS 2016)	10,0	10,0
Fondo per interventi straordinari per la difesa e la sicurezza pubblica (art. 1, comma 969, LS 2016)	245,0	182,0 (1)
Investimenti volti ad accrescere il livello di sicurezza delle sedi istituzionali (art. 1, comma 971, LS 2016)	15,0	25,1
Misure degli 80 euro forze dell'ordine (art. 1, comma 972, LS 2016)	510,5	471,5 (2)
		23,9 (3)
TOTALE	980,5	1.038,3
in % del PIL	0,059	0,062

Note: Alcuni capitoli del bilancio che hanno beneficiato delle risorse straordinarie per il 2016 avevano una propria dotazione iniziale, indicata nel disegno di legge di bilancio. In questi casi, in via prudenziale, al fine di evidenziare la quota aggiuntiva utilizzata, i valori indicati rappresentano la spesa sostenuta (impegnato) in eccesso rispetto allo stanziamento iniziale.

(1) Il fondo è stato ripartito tramite due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, il primo a favore del solo comparto Difesa e il secondo delle cd. 'missioni di pace'.

(2) Spesa relativa al contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale

(3) Quota parte utilizzata per contributi aggiuntivi nell'ambito delle cd. 'missioni di pace'.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

Prevenzione del rischio sismico, dell'instabilità idrogeologica e messa in sicurezza delle scuole

La serie di terremoti che ha avuto ripetutamente luogo in Italia centrale nel 2016 e 2017 ha causato numerose vittime e ingenti danni agli edifici privati e pubblici, alle strade e al patrimonio storico e artistico. Nel 2017 il Paese dovrà affrontare notevoli spese per un intervento immediato e per avviare la ricostruzione nelle zone colpite²³.

L'Italia convive con le catastrofi naturali da lungo tempo. Le sue caratteristiche morfologiche, le rilevanti attività geofisiche del sottosuolo e la forte propensione per il dissesto idrogeologico, espongono il Paese al rischio di eventi distruttivi e frane frequenti. L'impatto delle catastrofi risulta amplificato da carenze nella pianificazione territoriale, dall'abuso del suolo e dell'ambiente, dall'inadeguatezza dei lavori di manutenzione, in particolare in conseguenza delle ridotte risorse per tali interventi a seguito delle misure di contenimento della spesa pubblica. Questi fattori mettono a rischio la popolazione oltre a contribuire all'accumulo di necessità di interventi per il futuro.

Le misure di sostegno per il recupero delle aree colpite vanno pertanto accompagnate da un intervento straordinario destinato a superare la vulnerabilità

²³ Le misure dirette ad affrontare i danni immediati sono già considerate tra le misure una tantum.

del territorio nazionale a fronte della frequenza di questi eventi distruttivi. Pertanto, oltre alle spese una tantum dovute alla catastrofe, nella scorsa Legge di Bilancio sono stati aumentati gli incentivi fiscali per gli interventi di prevenzione e adeguamento sismico, rivolti principalmente alle abitazioni private. In particolare, è prevista una detrazione pari al 50 per cento delle spese di manutenzione di edifici destinati a residenza primaria, abitazioni secondarie, condomini e attività produttive nelle aree a rischio sismico (estese fino a includere la zona 3). L'agevolazione è utilizzabile dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per un ammontare massimo di spesa di 96 mila euro l'anno per ogni unità immobiliare, da suddividere in cinque quote annuali di pari importo a partire dall'anno in cui si sono sostenute le spese (invece degli ordinari dieci anni). Inoltre, se il risultato degli interventi è una riduzione del rischio sismico con il passaggio a una classe di rischio più basso, la detrazione spetta nella misura del 70 per cento (75 per cento nel caso di parti comuni condominiali), e con il passaggio a due classi di rischio più basso spetta nella misura dell'80 per cento (85 per cento nel caso di parti comuni condominiali)²⁴. La detrazione è già in vigore ed è stato approvato il decreto attuativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con efficacia dal 1° marzo 2017, con allegati il modello di asseverazione e le linee guida relative alla valutazione e alla certificazione della classe di rischio degli edifici approvate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il costo degli incentivi fiscali relativi alla messa in sicurezza degli edifici è stimato pari a 2 miliardi di euro, rappresentando un anticipo di circa il 15 per cento della spesa totale prevista nel 2017²⁵.

Sono, inoltre, in corso di emanazione i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri volti a ripartire il 'Fondo di investimento' pluriennale istituito con la Legge di bilancio²⁶, una quota rilevante del quale sarà assegnata nel 2017 per garantire la messa in sicurezza di scuole e uffici pubblici e l'adozione di misure per prevenire il rischio sismico e il dissesto idrogeologico (stimata pari a 0,5 miliardi).

Infine, a livello locale, sono state avviate ulteriori azioni per favorire la salvaguardia del territorio, con la concessione a regioni e comuni di margini aggiuntivi per gli investimenti (stimati pari a 0,5 miliardi), alcuni dei quali sono specificamente destinati all'edilizia scolastica²⁷. Gli enti locali hanno presentato entro la fine del mese di febbraio su una piattaforma web dedicata²⁸, le loro esigenze finanziarie per progetti iniziati o cantierabili e con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati attribuiti gli spazi finanziari per l'anno 2017, in attuazione del cosiddetto 'Patto di solidarietà nazionale verticale'²⁹.

Nel loro insieme, i maggiori incentivi fiscali per gli interventi anti-sismici e le misure di investimento pubblico indicate comportano un onere nel 2017 prossimo allo 0,18 per cento del PIL.

²⁴ Articolo 1, comma 2 della Legge di bilancio 2017-2019

²⁵ Inclusi specifici interventi anti-sismici e circa il 30 per cento della spesa per la adeguamento, riqualificazione energetica e le ristrutturazioni che, secondo un'analisi dei dati provenienti da recenti dichiarazioni dei redditi, può essere attribuita alla messa in sicurezza degli edifici.

²⁶ Articolo 1, comma 140 della Legge di bilancio 2017-2019

²⁷ Articolo 1, commi 485 e 495 della Legge di bilancio 2017-2019

²⁸ <http://pareggiobilancio.mef.gov.it>; <http://italiasicura.governo.it/site/home/news/articolo1803.html>

²⁹ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 41337 del 14 marzo 2017.

III.3 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Il Governo Italiano conferma l'impegno a introdurre le misure di bilancio correttive necessarie a ricondurre gli andamenti di finanza pubblica all'interno del percorso raccomandato dalla Commissione Europea nel Rapporto del 22 febbraio, redatto ai sensi dell'art 126.3 del TFUE. L'obiettivo di indebitamento netto per il 2017 è pertanto rivisto al 2,1 per cento del PIL dal 2,3 per cento formulato in ottobre 2016 nel *Draft Budgetary Plan*.

Le misure di finanza pubblica saranno adottate con un provvedimento legislativo d'urgenza di imminente approvazione per consentire che gli effetti si esplicino già a partire dal prossimo mese. Esse avranno natura strutturale, al fine di assicurare il rispetto delle regole europee e della normativa italiana. La correzione dal lato delle entrate sarà basata su interventi volti a recuperare base imponibile e ad accrescere la fedeltà fiscale. Tra questi, è in corso di definizione la revisione delle regole per l'estensione delle transazioni cui si applica il meccanismo dello *split payment* per l'IVA e il contrasto alle compensazioni IVA indebite. Altre misure riguardanti le entrate comprendono una rimodulazione delle accise sul tabacco e delle aliquote dell'ACE (Aiuto alla Crescita Economica), nonché un aumento dell'imposizione sui giochi. Il maggior gettito tributario derivante dalle nuove misure sarà crescente negli anni. Le misure di controllo della spesa si concentreranno sugli stanziamenti di alcuni fondi già previsti per legge. L'impatto netto sul deficit sarà strutturale e pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2017.

Nel 2018 e 2019 gli obiettivi per l'indebitamento netto sono invariati rispetto allo scorso settembre e pari, rispettivamente, all'1,2 per cento del PIL e allo 0,2 per cento del PIL. Qualora a livello europeo intervenissero cambiamenti nel braccio preventivo del PSC in senso più orientato alla crescita e allo sviluppo, ciò potrebbe ridurre le correzioni fiscali richieste all'Italia per i prossimi anni.

L'intendimento del Governo nell'impostazione della futura Legge di Bilancio è di disattivare le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti provvedimenti normativi. L'obiettivo di un indebitamento netto pari all'1,2 per cento del PIL nel 2018 sarà garantito con un pacchetto aggiuntivo, da definirsi nei prossimi mesi, anche sulla scorta della riforma delle procedure di formazione del bilancio che faciliterà la revisione della spesa. Le amministrazioni centrali contribuiranno al conseguimento degli obiettivi programmatici con almeno un miliardo di risparmi di spesa all'anno. Tale contributo sarà oggetto del DPCM previsto dalla nuova normativa.

Per effetto degli interventi descritti, nello scenario programmatico l'avanzo primario è atteso migliorare già dal 2017, collocandosi all'1,7 per cento del PIL. Nel periodo 2018-2020 il miglioramento atteso sulla base delle proiezioni a legislazione vigente risulta ulteriormente rafforzato. Alla fine dell'orizzonte di previsione il surplus primario raggiungerà il 3,8 per cento del PIL. L'andamento

della spesa per interessi sarà simile a quello delle stime a legislazione vigente, raggiungendo il 3,8 per cento del PIL nel 2020³⁰.

Rimane fermo l'impegno del Governo a proseguire, compatibilmente con gli obiettivi di bilancio, il processo di riduzione del carico fiscale che grava sui redditi delle famiglie e delle imprese, e a prevedere risorse per il rinnovo contrattuale nel pubblico impiego.

Nel complesso, la strategia di riduzione del deficit che il Governo intende seguire sarebbe pienamente in linea con le regole del Patto di Stabilità e Crescita.

TAVOLA III.4: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2016	2017	2018	2019
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2016	1,2	1,4	1,5	1,4
Programma di Stabilità 2017	0,9	1,1	1,0	1,0
Differenza	-0,3	-0,3	-0,5	-0,4
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2016	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
Programma di Stabilità 2017	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2
Differenza	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2016	132,4	130,9	128,0	123,8
Programma di Stabilità 2017	132,6	132,5	131,0	128,2
Differenza	0,2	1,6	3,0	4,4

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

I risultati raggiunti in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

Nel 2016 si prevede un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,4 per cento del PIL. Il saldo strutturale corrispondente sarebbe pari all'1,2 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,7 punti percentuali rispetto al 2015. Tale peggioramento è in linea con l'aumento del deficit strutturale consentito dalle regole europee a fronte delle clausole di flessibilità concesse per il 2016. Inoltre, l'andamento dell'aggregato di spesa è coerente con l'obiettivo richiesto nell'anno in corso. La valutazione Commissione Europea sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti nel 2016, indicati in questo Programma di Stabilità.

Nel 2017, il saldo strutturale corrispondente all'indebitamento netto a legislazione vigente del 2,3 per cento del PIL è pari all'1,6 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,5 punti percentuali rispetto al 2016. Il nuovo scenario programmatico qui presentato prevede di ridurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche all'1,2 per cento del PIL nel 2018. In termini strutturali, secondo le stime del Dipartimento del Tesoro basate sulla metodologia concordata in sede europea³¹, il saldo peggiorerebbe dal -1,2 per cento del PIL del

³⁰ Ciò è unicamente dovuto ad un livello del PIL nominale lievemente superiore. Lo scenario programmatico di finanza pubblica non incorpora infatti gli effetti favorevoli sui pagamenti per interessi che potrebbero derivare dal programma stesso. Il costo implicito del debito pubblico è infatti il medesimo tra i due scenari.

³¹ Le stime del Tesoro si basano sulla metodologia della funzione di produzione concordata a livello UE e differiscono dalle stime della Commissione seguito della previsione macroeconomica sottostante e nel fatto che quest'ultima ha un orizzonte di quattro anni (chiudendosi nel 2020) mentre le previsioni della Commissione non

2016 al -1,5 per cento nel 2017, con una variazione strutturale pari a circa -0,3 punti percentuali di PIL.

Per il 2017, le previsioni della Commissione dello scorso febbraio collocano l'*output gap* a -0,8 per cento del prodotto potenziale, prefigurando il ritorno a condizioni cicliche normali. La correzione del saldo strutturale richiesta nel 2017 sarebbe pertanto superiore a 0,5 punti percentuali³² anche a causa dell'elevato debito pubblico. La Commissione ha tuttavia riconosciuto ammissibili, sulla base di una valutazione ex ante basata sulle previsioni, spese per eventi eccezionali connesse alla gestione dei migranti e ai sismi pari a oltre 0,3 punti percentuali di PIL. La correzione strutturale richiesta per l'anno in corso risulta pertanto ridotta a circa 0,3 punti percentuali.

Per contro, nel presente Documento, la stima dell'*output gap* per il 2017, basata sulla metodologia concordata in sede europea, è pari a -1,8 per cento del prodotto potenziale. Tale livello, più ampio della soglia rappresentativa di -1,5 per cento del PIL potenziale, suggerirebbe il protrarsi di condizioni cicliche avverse anche quest'anno e il consolidamento fiscale richiesto si attesterebbe a 0,5 punti percentuali di PIL (circa 0,2 punti percentuali se corretto per le spese connesse ad eventi eccezionali). La Commissione formulerà la propria valutazione sulle *Spring Forecasts* che saranno rilasciate a maggio, tuttavia, le indicazioni che provengono dai test sulla plausibilità³³ sulle stime dell'*output gap* punterebbero a confermare la permanenza di condizioni cicliche negative anche per il 2017. Alla luce di tali considerazioni, la variazione di circa -0,3 punti percentuali del deficit strutturale stimata nello scenario programmatico di questo Documento è da ritenersi sostanzialmente compatibile con il percorso delineato dalle regole europee.

Negli anni seguenti del programma di bilancio, il deficit strutturale è previsto scendere allo 0,7 nel 2018, per quindi raggiungere un lieve surplus di bilancio nel 2019. L'Obiettivo di Medio Periodo del pareggio di bilancio strutturale verrebbe mantenuto nel 2020.

vanno oltre il 2018. Inoltre, per quanto concerne l'inizializzazione delle varianze per il calcolo del NAWRU, il MEF utilizza una procedura di *grid search* per la loro selezione ottimale (si veda a questo proposito il Riquadro 'Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti' pubblicato nel DEF 2015), mentre la Commissione fissa i relativi *bounds* sulla base di valutazioni discrezionali.

³² European Commission, '*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2016 edition*', Institutional Paper 021, March 2016.

³³ La Commissione europea e l'*Output Gap Working Group* (OGWG) hanno recentemente messo a punto una metodologia per valutare la plausibilità delle stime dell'*output gap* ottenute mediante il modello concordato della funzione di produzione. Attraverso una tecnica panel, l'*output gap* dei diversi paesi europei viene regredito rispetto a variabili ritenute molto correlate con il ciclo economico, quali: la capacità utilizzata nel settore manifatturiero; una misura di ritardo (*slack*) nell'economia costruita utilizzando gli indici di fiducia settoriali; il tasso di inflazione salariale; il tasso di disoccupazione di breve periodo. Le stime dell'*output gap* ottenute sulla base di questa metodologia panel vengono confrontate per l'anno precedente a quello in corso con i valori ufficiali ottenuti in base alla funzione di produzione e, se lo scostamento è più ampio di una certa soglia, se ne deduce che la stima ufficiale è a rischio di non plausibilità. La differenza tra l'*output gap* ufficiale e quella ricavata dal modello panel per l'anno precedente a quello attuale viene applicata tout court alle previsioni della Commissione per i successivi due anni. A questo riguardo, nelle 2017 *Winter Forecast* della Commissione, l'*output gap* dell'Italia stimato con la metodologia ufficiale è pari a nel 2016 a -1,6 per cento del prodotto potenziale mentre invece, il modello panel produce un valore dell'*output gap* più ampio di 0,7 punti percentuali di PIL, pari a -2,3 per cento. Applicando questa differenza al 2017, l'*output gap* dell'Italia passerebbe da un livello di -0,8 per cento, corrispondente a una situazione di condizioni cicliche normali, al -1,5 per cento del prodotto potenziale che conferma la presenza di condizioni cicliche negative per il 2017.

TAVOLA III.5: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2016		2017	2018	2019	2020
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	960	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
- di cui spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE	300	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.280	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Entrate discrezionali (3)	-9.575	-0,6	-0,2	0,9	0,2	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

TAVOLA III.6: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE

	2016		2017	2018	2019	2020
	Livello (1)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	788.503	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
Totale spesa a politiche invariate	829.312	49,6	49,1	48,4	47,7	47,1
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	771.974	46,2	45,7	44,9	44,3	44,0
di cui:						
Redditi da lavoro dipendente	164.084	9,8	9,8	9,5	9,2	9,0
Consumi Intermedi	135.577	8,1	8,0	7,8	7,6	7,5
Spese in c/capitale	57.338	3,4	3,4	3,5	3,3	3,1
di cui:						
Investimenti fissi lordi	35.048	2,1	2,1	2,2	2,2	2,0
Contributi agli investimenti	15.874	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

(1) Valori in milioni.

TAVOLA III.7: SALDI DI CASSA DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO (1)

	2016		2017	2018	2019	2020
	Livello (2)	In % del PIL				
Saldo Settore pubblico	-46.278	-2,8	-3,5	-2,1	-1,1	-1,0
Amministrazioni centrali	-47.831	-2,9	-3,8	-2,6	-1,7	-1,5
Settore statale	-47.765	-2,9	-3,8	-2,6	-1,7	-1,5
Amministrazioni locali	1.554	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

TAVOLA III.8: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL) (1)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0	1,1
Indebitamento netto	-2,7	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Interessi passivi	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	-0,2	0,1	0,3	0,4	0,6
<i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i>						
Lavoro	0,3	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4
Capitale	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Produttività Totale dei Fattori	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Output gap	-3,8	-2,7	-1,8	-1,1	-0,5	0,0
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,1	-1,5	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,6	-1,0	-1,1	-0,6	0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,5	3,0	2,7	3,1	3,8	3,8
Misure una tantum	-0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
Misure di entrata	0,2	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0
Misure di spesa (incluse dismissioni immobiliari)	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Saldo di Bilancio al netto delle una tantum	-2,5	-2,6	-2,5	-1,3	-0,2	0,0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,7	2,8	2,4	3,0	3,8	3,8
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	0,7	-0,1	0,2	1,1	1,1	0,2
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1

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

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

Per i paesi che si trovano nel braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) viene valutato sulla base di due parametri: 1) la variazione del saldo strutturale; 2) la regola di spesa.

Per quanto riguarda il primo parametro, in ciascun anno, il percorso di aggiustamento verso l'MTO, misurato sulla base della variazione del saldo strutturale, viene modulato in funzione dei seguenti criteri³⁴: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dalla misura dell'*output gap*; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto debito/PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1. Per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. La Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 ha chiarito che gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole delle riforme strutturali e degli investimenti 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. 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,

³⁴ 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.

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, così come stabiliti anche dalla legislazione nazionale³⁵, stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale³⁶ e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia in modo tale che, per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* annuale compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, l'aggregato di spesa si riduca in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL. Come chiarito dalla Commissione europea, la rimodulazione dei parametri della regola di spesa avviene anche in caso di applicazione della flessibilità concessa per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti e per le eventuali altre clausole legate agli eventi non usuali.

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

Nel 2015, le ipotesi macroeconomiche del DEF producono un *output gap* pari a -3,8 per cento del PIL potenziale sia nello scenario programmatico sia in quello tendenziale. Le condizioni cicliche sarebbero pertanto definite particolarmente avverse ('*very bad times*') e l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale e il margine di convergenza della regola di spesa dovrebbero garantire un miglioramento di 0,25 punti percentuali di PIL in termini strutturali. Sia su base annua sia sulla media dei due anni, il deficit strutturale del 2015 ricalcolato nell'esercizio corrente si è ridotto in linea con l'aggiustamento richiesto mentre ha deviato di circa 0,1 punti percentuali di PIL se si considerano le variazioni cristallizzate degli scorsi esercizi. Per quanto riguarda la regola di spesa, la deviazione annuale sarebbe non significativa e ammonterebbe a circa 0,2 punti di PIL mentre non si avrebbe deviazione in ragione dei dati cristallizzati nei precedenti esercizi e sulla media dei due anni.

Per il 2016, grazie all'attivazione cumulata della clausola delle riforme e degli investimenti, e, in virtù della concessione di ulteriore flessibilità per eventi non usuali, il deficit strutturale può aumentare di 0,36 punti percentuali di PIL rispetto al 2015. Analogamente, l'aggregato di spesa può aumentare dello 0,8 per cento in termini reali. Rispetto a questi parametri, nel 2016 si riscontra una deviazione non significativa del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali di PIL su base annua e di 0,2 punti percentuali di PIL sulla media del 2015 e del 2016. Sul versante della regola di spesa si registrerebbe una deviazione non significativa di 0,1 per cento su base annua e di 0,2 come media biennale del 2015 e del 2016. In particolare, lo scostamento medio biennale sarebbe nullo se si prendono in considerazione i risultati cristallizzati dei precedenti esercizi.

Nel 2017, nello scenario a legislazione vigente del DEF, a fronte di condizioni cicliche ancora negative e di una riduzione richiesta del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL, la Commissione ha concesso flessibilità aggiuntiva (da verificare ex post) per 0,32 punti di PIL per costi legati al fenomeno dei rifugiati e per i costi dei recenti sismi che hanno colpito il centro Italia. L'aggiustamento richiesto del saldo strutturale si attesta pertanto intorno a 0,18 punti percentuali di PIL. Rispetto a tale valore si rileva la *non compliance* sia

³⁵ L. n. 243/2012.

³⁶ 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).

sul lato della convergenza del saldo strutturale verso l'MTO (con una deviazione di 0,7 punti percentuali su base annua e 0,5 punti sulla media dei due anni) sia sul versante della regola di spesa (con una deviazione di 0,6 punti su un anno e di 0,4 punti su due anni). Il governo intende correggere tale deviazione adottando, così come richiesto dalla Commissione europea nel rapporto sui fattori rilevanti (art. 126.3) misure permanenti per un ammontare pari a 0,2 punti percentuali di PIL. Grazie a tali interventi la deviazione del saldo strutturale si riduce a 0,5 per cento e quella dell'aggregato di spesa su base annua si attesta intorno ai 0,3 punti percentuali di PIL. Nel 2018, a fronte di condizioni cicliche normali, il saldo strutturale è previsto ridursi di 0,8 punti percentuali di PIL sulla base dello scenario programmatico del DEF. Anche l'aggregato di spesa, calcolato sulla base di ipotesi tecniche sulle misure che verranno adottate nella prossima legge di Bilancio, è previsto ridursi del 2,4 per cento. In entrambi i casi l'aggiustamento risulta essere in linea con quanto richiesto nel braccio preventivo del Patto di Stabilità.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario a politiche invariate e nello scenario di policy per gli anni 2015-2018.

FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018
Output gap DEF 2017 (% del PIL potenziale)	-3,8	-2,7	-1,8	-1,1
Condizioni cicliche	Molto negative	Negative	Negative	Normali
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0,25	0,50	0,50	0,60
Flessibilità accordata (p.p di PIL)	0,03	0,86	0,32	
<i>di cui</i>				
per attivazione delle clausole di flessibilità				
per riforme strutturali		0,50		
per investimenti		0,25		
per attivazione delle clausole di eventi non usuali				
per rifugiati	0,03	0,05	0,14	
per costi di sicurezza		0,06		
per costi legati al terremoto			0,18	
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p di PIL)	0,22	-0,36	0,18	0,60

DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE								
Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-2,7	-2,4	-2,1	-1,2
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Strutturale	-0,5	-1,1	-1,6	-0,7	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7
Variazione annuale del saldo strutturale	0,1	-0,6	-0,5	0,9	0,1	-0,7	-0,3	0,8
Variazione richiesta del saldo strutturale	0,2	-0,4	0,2	0,6	0,2	-0,4	0,2	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,1	-0,3	-0,7	0,3	-0,1	-0,3	-0,5	0,2
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	0,0	-0,2	-0,6	0,2	0,0	-0,3	-0,5	0,2
Variazione media richiesta	0,1	-0,1	-0,1	0,4	0,1	-0,1	-0,1	0,4
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2
Regola di spesa	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (% in termini reali)	-0,0	1,1	0,9	-2,6	0,0	1,1	0,1	-2,4
Benchmark (modulato sulle condizioni cicliche prevalenti) (%)	-0,5	0,8	-0,5	-1,4	-0,5	0,8	-0,5	-1,4
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5%)	0,4	-0,1	-0,6	0,5	0,4	-0,1	-0,3	0,4
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25%)	0,3	0,2	-0,4	-0,1	0,3	0,2	-0,2	0,1

FOCUS

La stima del prodotto potenziale, dell'output gap e del saldo strutturale con il modello alternativo alla metodologia concordata a livello europeo

La stima del prodotto potenziale e dell'output gap, cruciale per la determinazione dei saldi strutturali e per misurare la distanza rispetto all'MTO, ha acquisito negli anni un ruolo chiave per valutare le politiche fiscali sia in ambito europeo (PSC) sia in ambito nazionale (L. n.243/2012).

Considerata la rilevanza di tali indicatori, il Consiglio Europeo si è dotato da tempo di una metodologia comune per calcolo degli output gaps basata su una funzione di produzione. Tale metodologia viene discussa e modificata dalla Commissione Europea e dall'Output Gap Working Group (OGWG), a cui partecipano i delegati dei Governi nazionali dell'UE.

Il mandato dell'OGWG prevede che la metodologia comune debba seguire alcuni criteri di base. In particolare, la metodologia deve: a) essere relativamente semplice, pienamente trasparente e stabile. I metodi di estrazione del trend devono essere basati su principi economici e statistici e i dati di input e di output ben definiti; b) garantire lo stesso trattamento per tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea e, nel contempo, assicurare, in casi eccezionali, che le caratteristiche specifiche di ciascun Paese vengano tenute in debito conto; c) garantire una stima obiettiva della crescita potenziale passata e futura di ciascun Paese membro dell'Unione Europea, cercando di includere nelle stime tutte le riforme strutturali implementate dagli Stati Membri; d) limitare la prociclicità delle stime della crescita potenziale.

Sia la Commissione Europea sia l'Output Gap Working Group (OGWG) hanno riconosciuto l'esistenza di criticità, da un punto di vista teorico ed empirico, del modello attualmente in

uso e vi hanno apportato, a più riprese, diverse modifiche³⁷. Nonostante ciò, nel caso italiano, esistono ancora questioni aperte che devono essere opportunamente esaminate e risolte.

Il Governo rimane infatti dell'opinione che la metodologia concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e degli output gaps non sia adatta a fornire una valutazione imparziale della crescita potenziale dell'Italia sia per quanto riguarda gli anni passati, in cui si ottiene il risultato poco plausibile del tasso di crescita del trend della Produttività Totale dei Fattori (TFP) persistentemente negativo a partire dal 2003, sia per gli anni a venire in cui le stime risultano essere procicliche e non in linea con le principali nozioni di carattere macroeconomico.

A tal proposito, il dipartimento del Tesoro, già nel DEF del 2015³⁸ e, più diffusamente, nel DEF del 2016³⁹, ha presentato delle innovazioni metodologiche che, pur non modificando l'impianto delle funzioni di produzione concordata a livello europeo, permettono di risolvere alcune problematiche legate alle stime del prodotto potenziale dell'Italia.

Nel presente riquadro si presentano i risultati in termini di output gap e di saldo di bilancio strutturale derivanti dall'applicazione di una metodologia alternativa per la stima del prodotto potenziale italiano che si basa su due innovazioni marginali del modello concordato a livello europeo.

La prima innovazione riguarda la stima della scomposizione tra trend e ciclo della TFP. La scomposizione si ottiene utilizzando come variabile endogena del modello a fattori latenti un indicatore di ciclo economico dato dalla combinazione lineare tra una misura di *labour hoarding*, quali le ore di Cassa Integrazione Guadagni distinte per settore, e la variabile di capacità utilizzata derivata da dati di survey (CUBS) attualmente impiegata nella metodologia ufficiale. In linea con l'ipotesi di propagazione neutrale delle innovazioni tecnologiche tra fattori produttivi che caratterizza il modello ufficiale della funzione di produzione, il peso assegnato alla variabile di *labour hoarding* corrisponde con il parametro dell'elasticità del lavoro, fissata per tutti i paesi europei a 0,65. Per contro, il peso dato alla variabile CUBS, ipotizzata essere molto correlata con il grado di utilizzo del fattore capitale è pari a 0,35.

La seconda innovazione è invece rappresentata dalla metodologia per la scelta ottimale dei parametri di massimo e minimo per l'inizializzazione delle varianze delle innovazioni dei fattori latenti nel modello di stima del NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*). In luogo della procedura totalmente discrezionale in uso alla Commissione Europea, la metodologia sviluppata dal Dipartimento del Tesoro prevede l'applicazione di una procedura di *grid search* che, attraverso un numero molto elevato di iterazioni, seleziona i parametri di massimo e di minimo in modo ottimale da un punto di vista statistico. Tali innovazioni della metodologia ufficiale, sebbene marginali, conducono a cambiamenti significativi nelle stime del prodotto potenziale e dell'output gap per l'Italia.

Applicando la metodologia alternativa allo scenario macroeconomico programmatico incluso nel presente Documento di Economia e Finanza si ottengono stime della crescita potenziale per l'Italia molto diverse da quelle ottenute con la metodologia ufficiale. In particolare, sui dati storici, la stima del trend della TFP non presenterebbe un picco nel

³⁷ Ultimamente l'OGWG ha approvato la modifica del modello NAWRU che attualmente viene stimato ancorando i risultati di breve periodo ad un tasso di disoccupazione strutturale di medio periodo. Quest'ultimo, a sua volta, viene ricavato attraverso una metodologia panel in cui il NAWRU stesso viene regredito su variabili strutturali (quali il cuneo fiscale, il tasso di rimpiazzo dei sussidi di disoccupazione, una variabile sulle politiche attive sul mercato del lavoro e un indice di *employment protection legislation*). Inoltre, l'OGWG ha deciso di introdurre un modello panel di supporto alla metodologia concordata per valutare la plausibilità delle stime del modello ufficiale (cosiddetto *plausibility tool*).

³⁸ Si veda a tale proposito il riquadro di approfondimento "Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti", DEF 2015 (Programma di Stabilità 2015, pagg.18-22).

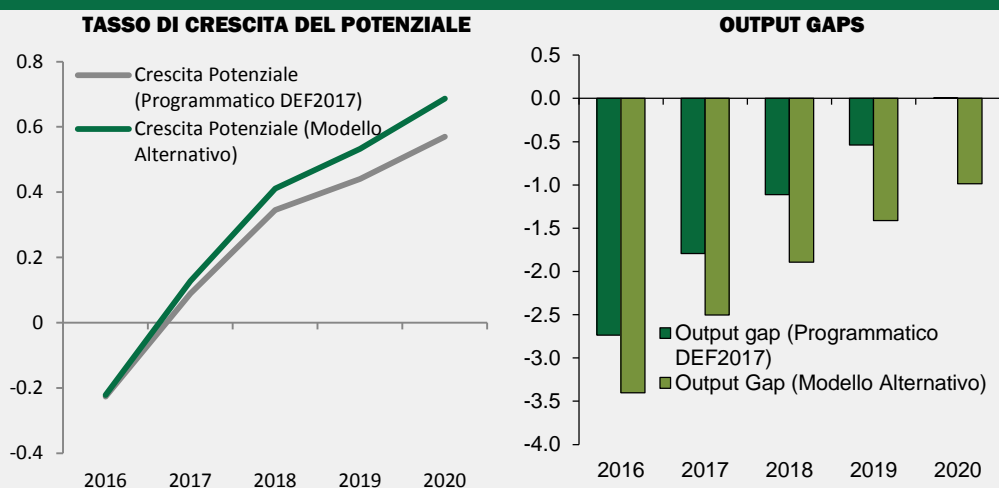
³⁹ Si veda a tale proposito il riquadro di approfondimento "Innovazioni alla metodologia di stima del prodotto potenziale concordata a livello europeo", DEF 2016 (Programma di Stabilità 2016, pagg. 44-51).

2003 e un susseguente andamento decrescente ma, più ragionevolmente, una crescita positiva in progressivo rallentamento.

Impiegando il modello alternativo, il livello del prodotto potenziale risulta essere stabilmente più elevato a partire dal 2017 fino al 2020, con conseguenti valori di output gap significativamente più ampi. In dettaglio, l'output gap dell'Italia sarebbe pari, nel 2017, a -2.5 per cento del prodotto potenziale (*vis-à-vis* -1.8 dello scenario programmatico del presente documento), -1.9 per cento nel 2018 (vs. -1.1 per cento), -1.4 nel 2019 (vs. -0.5 per cento) e -1.0 per cento nel 2020 (vs. 0.0 per cento). Come si può notare, con la specificazione alternativa del modello, il gap tra crescita reale e potenziale non si chiude alla fine dell'orizzonte previsivo, ma rimane in territorio negativo denotando il protrarsi della fase ciclica negativa dell'economia italiana, con conseguenze rilevanti sulla politica fiscale.

Infatti, in corrispondenza di tali valori dell'output gap, il saldo di bilancio strutturale sarebbe pari a -1.1 nel 2017 (*vis-à-vis* -1.5 dello scenario programmatico del presente documento), -0.3 nel 2018 (vs -0.7 per cento), 0.5 nel 2019 (*vis-à-vis* 0,1 per cento). L'MTO verrebbe sostanzialmente conseguito già nel 2018, e ampiamente superato a partire dal 2019.

IL MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAP



Fonte: Elaborazioni del MEF

Fonte: Elaborazioni del MEF

IL MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAPS

	Output Gaps		Deficit Strutturale	
	DEF 2017	Modello alternativo	DEF 2017	Modello alternativo
2016	-2.7	-3.4	-1.2	-0.8
2017	-1.8	-2.5	-1.5	-1.1
2018	-1.1	-1.9	-0.7	-0.3
2019	-0.5	-1.4	0.1	0.5
2020	0.0	-1.0	0.0	0.5

III.4 IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono suddivise e pubblicate in dieci aree di *policy*⁴⁰. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2016 a marzo 2017.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari⁴¹. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure delle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare)⁴² è riportato, per ciascuna area, nella seguente Tavola. Per un maggiore dettaglio delle informazioni si rimanda al paragrafo II.3 del Programma Nazionale di Riforma.

⁴⁰ Le griglie e la relativa 'Guida alla lettura delle griglie' sono disponibili on line nella sezione del DEF 2017 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie).

⁴¹ Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', ibidem.

⁴² Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna 'Impatto sul bilancio pubblico' per ciascuna area di policy.

TAVOLA III.9: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
Contenimento spesa pubblica e tassazione					
Maggiori spese	3	3.900	5.273	5.098	5.109
Maggiori entrate	0	7.981	11.101	11.011	10.344
Minori spese	0	1.569	2.234	3.751	19
Minori entrate	0	15.370	5.419	3.010	3.098
Efficienza Amministrativa					
Maggiori spese	0	171	61	58	54
Minori Spese	0	6	6	3	0
Minori entrate	0	4	4	4	4
Infrastrutture e sviluppo					
Maggiori spese	400	2.089	3.668	3.834	3.328
Minori Spese	0	80	80	80	80
Minori entrate	0	10	79	93	97
Mercato dei prodotti e concorrenza					
Maggiori entrate	0	50	50	0	0
Maggiori spese	0	184	184	0	0
Lavoro e pensioni					
Maggiori spese	1.662	4.207	4.402	4.237	4.000
Maggiori entrate	0	34	55	73	101
Minori spese	0	100	50	0	0
Minori entrate	0	573	754	813	788
Innovazione e capitale umano					
Maggiori spese	4	321	1.518	1.588	1.442
Maggiori entrate	0	2.010	8	15	0
Minori spese	0	5	5	5	5
Minori entrate	0	12	78	143	13
Sostegno alle imprese					
Maggiori spese	1.017	427	550	611	482
Maggiori entrate	0	381	1.519	352	446
Minori spese	0	8	186	33	0
Minori entrate	220	266	1.628	2.996	2.201
Energia e ambiente					
Maggiori spese	51	358	557	592	356
Maggiori entrate	542	167	675	84	84
Minori spese	0	0	100	9	9
Minori entrate	0	138	1.513	1.603	1.624
Sistema finanziario					
Maggiori spese	330	20.144	129	134	38
Maggiori entrate	224	202	175	144	112
Minori entrate	0	79	36	30	24
Federalismo					
Maggiori spese	0	101	1.472	1.757	1.757
Maggiori entrate	0	0	0	0	7.682
Minori Spese	0	5	0	0	0
Minori entrate	0	3	3	3	3

1) Al netto degli importi inseriti nella Tabella E, allegata alla Legge di Bilancio 2017.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

III.5 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

L'evoluzione del rapporto debito/PIL degli ultimi anni conferma come le recenti politiche di finanza pubblica abbiano consentito di raggiungere un primo rilevante obiettivo, quello di una sua sostanziale stabilizzazione. Nel biennio 2015-2016 tale rapporto si è attestato su un valore medio poco sopra il 132 per cento crescendo su base annua di mezzo punto di PIL, dopo che dal 2008 al 2014 la crescita media era stata pari circa 4,9 punti percentuali all'anno.

Il dato preliminare del 2016, pari a 132,6 per cento, è anche il risultato di revisioni statistiche effettuate a marzo dall'ISTAT⁴³ sul PIL per gli anni 2014-2015, mentre per gli stessi anni la Banca d'Italia non ha apportato variazioni significative ai valori dello stock del debito⁴⁴. Le revisioni del PIL hanno infatti dato luogo ad un valore del rapporto debito/PIL pari al 131,8 per cento per il 2014 e 132,1 per cento per il 2015, in diminuzione dello 0,1 per cento, nel primo anno, e dello 0,2 per cento, nel secondo anno, rispetto al dato di consuntivo indicato nella Nota di Aggiornamento al DEF di settembre 2016. In entrambi i casi il miglioramento va pertanto interamente imputato ad una revisione verso l'alto del PIL.

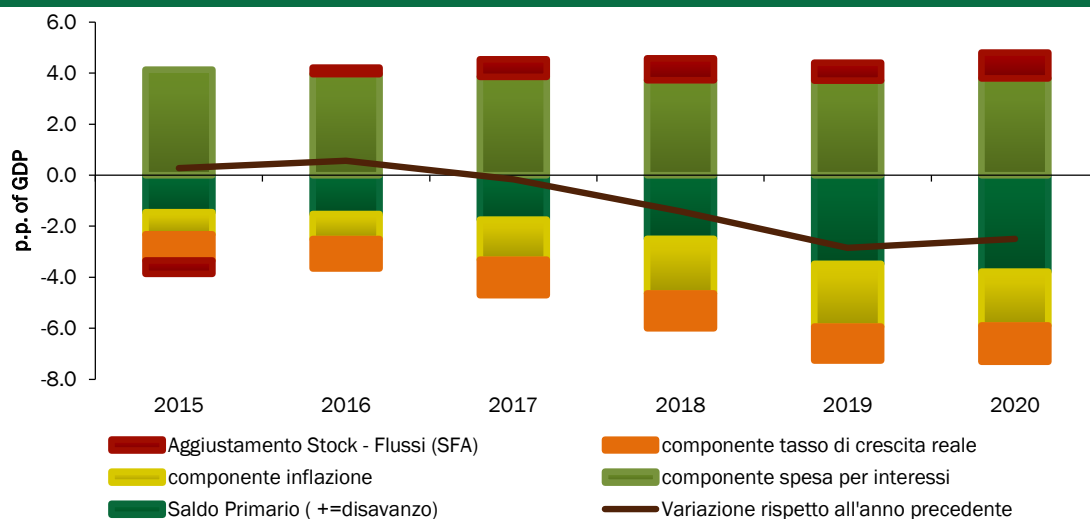
Nel 2016 il rapporto debito/PIL si è attestato quindi su un livello leggermente superiore al 2015, per quasi 0,6 punti percentuali di PIL⁴⁵, un incremento in linea con la previsione contenuta nella Nota di Aggiornamento 2016 e nel Documento Programmatico di Bilancio 2017 (DPB 2017). A tal proposito infatti, da un lato il PIL nominale del 2016 è cresciuto lievemente di più rispetto alle previsioni dello scorso autunno; dall'altro lo stock del debito delle Pubbliche Amministrazioni nello stesso anno è invece aumentato sul 2015 di quasi lo 0,1 per cento in meno rispetto alle stesse previsioni. Alla base di quest'ultimo andamento vi è stato principalmente il risultato del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico pari a circa il 2,8 per cento del PIL, inferiore di quasi 0,4 punti rispetto alla previsione della Nota di Aggiornamento e DPB 2017. A compensare questo andamento del fabbisogno è stato principalmente l'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro il cui saldo è salito di circa 8 miliardi tra la fine del 2015 e quella del 2016. Tale risultato si deve in parte alla scelta intenzionale del Tesoro di entrare nel 2017 con una giacenza di liquidità soddisfacente, considerato il rilevante volume di titoli in scadenza, e in parte ad una dinamica del fabbisogno risultata a fine anno ben più contenuta del previsto, riduzione la cui entità è divenuta nota quando il programma delle emissioni di titoli di debito era già concluso. Gli altri fattori che, in aggiunta al fabbisogno del Settore Pubblico, influenzano la dinamica del debito, quali gli scarti di emissione e la rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione, sono invece stati sostanzialmente in linea con le previsioni di settembre, mentre per quanto riguarda le riclassificazioni contabili riconducibili alle operazioni in derivati, queste si sono attestate su valori leggermente inferiori rispetto alle previsioni, grazie all'evoluzione della curva swap europea negli ultimi mesi dell'anno.

⁴³ Si veda Comunicato Istat 'PIL e Indebitamento delle AP' 1 marzo 2017.

⁴⁴ Si veda il Bollettino della Banca d'Italia del 15 marzo 2017 "Finanza Pubblica: fabbisogno e debito - gennaio 2017".

⁴⁵ L'imprecisione nel confronto tra i livelli deriva dagli arrotondamenti.

FIGURA III.4: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale di PIL)



Nel 2017 la previsione del rapporto debito/PIL è del 132,5 per cento, confermando quindi l'inversione di tendenza stimata nella Nota di Aggiornamento 2016 e nel DPB 2017, con una riduzione attesa di quasi 0,2 punti percentuali⁴⁶ in linea con le precedenti previsioni.

Da un lato, infatti, si prevede che il fabbisogno del Settore Pubblico nel 2017 raggiunga il 3,5 per cento del PIL, in rilevante ascesa rispetto al 2,8 per cento dello scorso anno, anche per via degli interventi annunciati a supporto al sistema bancario⁴⁷. Inoltre, il previsto rialzo dell'inflazione europea ed italiana⁴⁸ avrà anch'esso un effetto sul debito sia attraverso una più alta spesa per interessi di cassa sui titoli con rendimenti reali (BTP€i e BTP Italia), sia attraverso il meccanismo di rivalutazione diretta del debito dovuta all'inflazione maturata sullo stock dei titoli in circolazione. Questi effetti saranno tuttavia più che mitigati da tre fattori: i) la riduzione dell'ampia giacenza di liquidità accumulata nel 2016, per circa lo 0,7 per cento del PIL, che consentirà di emettere meno debito; ii) le entrate da privatizzazioni che nel 2017 dovrebbero raggiungere un ammontare pari a circa lo 0,3 per cento del PIL, in significativo rialzo rispetto a circa lo 0,1 per cento conseguito nel 2016; iii) infine la previsione di un livello di PIL nominale per il 2017 superiore di circa lo 0,3 per cento rispetto a quello stimato nel DPB 2017.

Guardando alle determinanti del debito si nota come l'inizio della riduzione del rapporto debito/PIL abbia luogo proprio nel primo anno in cui l'effetto *snow-ball* è superato dall'avanzo primario. Tuttavia, la riduzione è minima a causa di una componente stock-flussi pari a quasi la metà dell'avanzo primario.

La riduzione del rapporto debito/PIL si stima che continui anche nel 2018, con un valore pari al 131,0 per cento, in miglioramento rispetto all'anno in corso, per

⁴⁶ L'imprecisione nel confronto tra i livelli deriva dagli arrotondamenti.

⁴⁷ Decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, convertito con legge 17 febbraio 2017, n. 15.

⁴⁸ Ci si riferisce all'indice armonizzato dei prezzi al consumo dell'area euro (HICP), usato per l'indicizzazione dei BTP€i, e all'indice Istat per le Famiglie di Operai e Impiegati (FOI), usato per i BTP Italia.

via principalmente di un netto calo previsto del fabbisogno del Settore Pubblico (per circa l'1,3 per cento del PIL rispetto al 2017) e di un aumento del PIL nominale del 2,7 per cento. Il nuovo livello del fabbisogno, atteso al 2,1 per cento di PIL, insieme con la componente del debito legata all'inflazione, sono quindi più che compensati dalle entrate da privatizzazioni, pari allo 0,3 per cento del PIL, e dall'ulteriore riduzione nelle disponibilità liquide del Tesoro per circa lo 0,1 per cento del PIL. D'altra parte nel 2018, sebbene l'aggiustamento stock-flussi rimanga sostanzialmente in linea con quello del 2017, l'avanzo primario è previsto raggiungere un livello ben superiore all'effetto *snow-ball*, che invece si riduce significativamente grazie alla crescita del PIL nominale e alla sostanziale stabilizzazione degli interessi.

TAVOLA III.10: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) (1)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Livello (al netto sostegni) (2)	128,5	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
Impatto di sostegni (3)	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Livello (al lordo sostegni) (2)	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Variazioni rispetto all'anno precedente	0,3	0,6	-0,2	-1,4	-2,9	-2,5
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico						
Avanzo primario (competenza economica)	-1,5	-1,5	-1,7	-2,5	-3,5	-3,8
Effetto <i>snow-ball</i>	2,2	1,8	0,9	0,2	-0,1	0,3
di cui: Interessi (competenza economica)	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Aggiustamento stock-flussi	-0,5	0,3	0,7	0,9	0,7	1,0
di cui: Differenza tra cassa e competenza	0,2	-0,2	0,4	0,3	0,5	0,7
Accumulazione netta di asset finanziari (4)	-0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,0
di cui: Introiti da privatizzazioni	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Effetti di valutazione del debito	-0,1	-0,2	0,4	0,4	0,3	0,4
Altro (5)	-0,5	0,2	-0,7	-0,2	-0,2	-0,1
p. m. : Tasso di interesse implicito sul debito	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli 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 2016 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 15 marzo 2017). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2017-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. 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) Include gli effetti del contributo *italiano* a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

4) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

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

TABELLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.114.619	2.159.678	2.207.573	2.244.206	2.261.120	2.280.204
in % PIL	128,5	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
Amministrazioni centrali (3)	2.030.974	2.080.077	2.129.112	2.167.349	2.185.903	2.206.778
Amministrazioni locali (3)	135.694	131.406	130.266	128.662	127.021	125.230
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	114	148	148	148	148	148
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.172.850	2.217.909	2.265.804	2.302.438	2.319.351	2.338.435
in % PIL	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Amministrazioni centrali (3)	2.089.205	2.138.308	2.187.343	2.225.580	2.244.135	2.265.010
Amministrazioni locali (3)	135.694	131.406	130.266	128.662	127.021	125.230
Enti di previdenza e assistenza (3)	114	148	148	148	148	148

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli 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 2016 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 15 marzo 2017). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2017-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. 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.

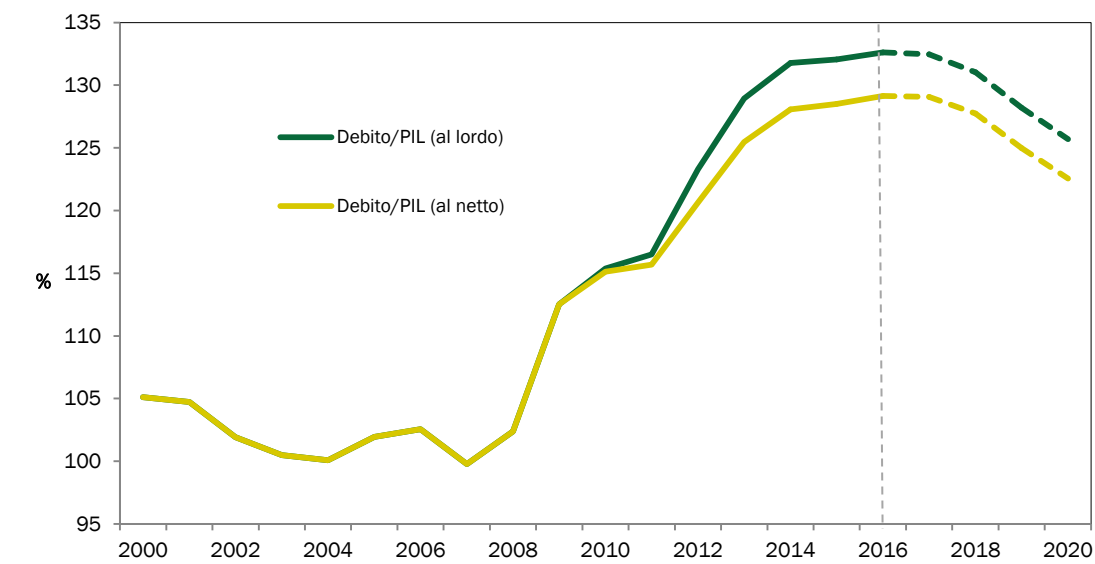
3) Al lordo degli interessi non consolidati.

A partire dal 2019 il rapporto debito/PIL si attesta sotto la soglia del 130 per cento, essendo stimato pari a 128,2, con un miglioramento significativo rispetto al 2018 dovuto ad una consistente riduzione del fabbisogno del Settore Pubblico per circa l'1 per cento del PIL, introiti da privatizzazioni per 0,3 per cento di PIL e una crescita nominale del PIL al 3,0 per cento. D'altra parte, nel 2019 l'effetto *snow-ball* è in sostanza azzerato, se non lievemente negativo, con la crescita nominale che arriva a superare il costo medio del debito, mentre continua a salire il livello dell'avanzo primario.

In analogia con le stime di ottobre, il 2020, ultimo anno di previsione, conferma la consistente discesa del rapporto debito/PIL, che si attesta al 125,7 per cento, risultando 2,5 punti percentuali inferiore rispetto al 2019. La discesa è tuttavia leggermente più lenta dell'anno precedente, a causa di una riduzione meno marcata del fabbisogno (per circa 0,1 punti percentuali di PIL) e di una contestuale minore crescita nominale (che non dovrebbe superare il 2,8 per cento). Anche per il 2020 si ipotizzano proventi da privatizzazioni per un ammontare pari allo 0,3 per cento di PIL. La minore riduzione del rapporto debito/PIL rispetto all'anno precedente è spiegata anche da una moderata risalita dell'effetto *snow-ball*, a sua volta correlata alla dinamica più accentuata degli interessi - che iniziano a risentire di un periodo prolungato di tassi di interesse più elevati - e alla crescita nominale più bassa rispetto al 2019 già menzionata. Tali dinamiche si affiancano a una ulteriore crescita dell'avanzo primario, ma di intensità più modesta rispetto al 2019.

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, il dato di consuntivo 2016 del rapporto debito/PIL è pari a 129,1 per cento del PIL e si stima scenderà al 122,6 per cento del PIL nel 2020.

FIGURA III.5: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)



III.6 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

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

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

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

A partire dal Programma di Stabilità del 2016, la *compliance* con regola del debito sulla base delle prime due configurazioni viene valutata interamente su dati ‘storici’ notificati dall’ISTAT⁴⁹. 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 a spiegare la deviazione rispetto al *benchmark*.

Sulla base dei dati pubblicati nel presente DEF, e con riferimento alla verifica della convergenza del rapporto debito/PIL verso il *benchmark* più favorevole tra i tre descritti sopra, si segnala un *gap* rispetto al livello richiesto dalla regola nel 2017 (sulla base delle previsioni del 2019), sia nello scenario a legislazione vigente sia in quello programmatico. In particolare, nello scenario a legislazione vigente, il rapporto debito/PIL del 2019, da considerare per valutare il rispetto della regola nel 2017, risulterebbe pari a 129,3 per cento con un *gap* del 4 per cento del PIL rispetto al *benchmark forward looking*. Analogamente, nello scenario programmatico, il rapporto debito/PIL di riferimento si attesterebbe al 128,2 per cento del PIL, con un *gap* del 3,1 per cento del PIL.

Per quanto riguarda la *compliance* della regola nel 2018 valutata sulla base della previsione del 2020, il pieno conseguimento dell’MTO previsto per il 2019 nello scenario programmatico non sarebbe sufficiente a colmare il *gap* rispetto al *benchmark forward looking* che, pur risultando ridotto, grazie all’accelerazione della crescita del PIL nominale, al contributo positivo dell’effetto *snowball* e all’aumento dell’avanzo primario, si attesterebbe intorno al 2,0 per cento del PIL. Per contro, nello scenario a legislazione vigente il rapporto debito/PIL del 2020 si collocherebbe al 127,2 per cento, circa 2,9 per cento del PIL al di sopra del *benchmark forward looking*.

TAVOLA III.12: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CONFIGURAZIONE FORWARD LOOKING

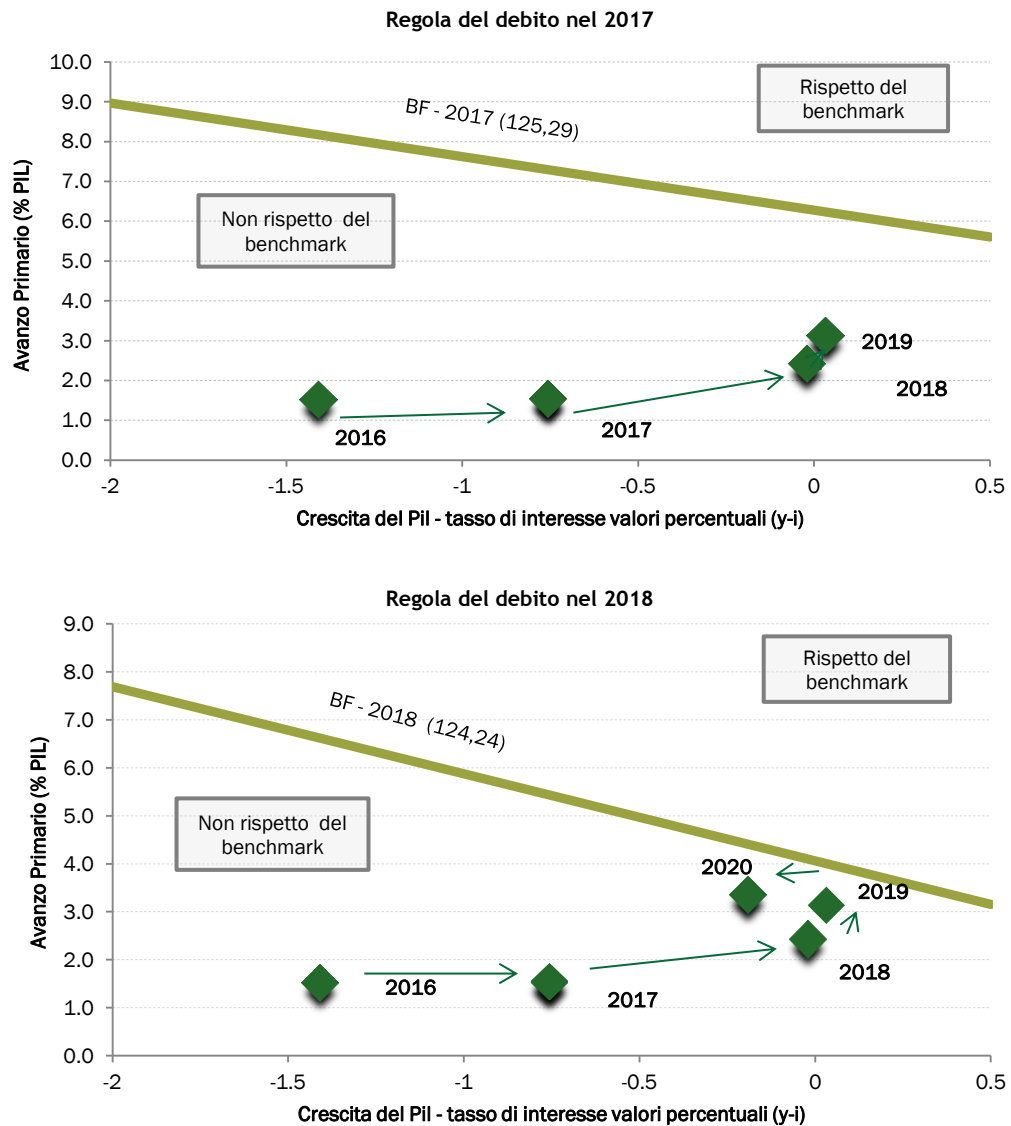
	Scenario tendenziale		Scenario programmatico	
	2017	2018	2017	2018
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	129,3	127,2	128,2	125,7
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	4,0	2,9	3,1	2,0

Nella Figura III.6 e III.7 si rappresentano le combinazioni tra avanzo primario e il differenziale tra tasso di crescita del PIL nominale e tasso implicito sul debito compatibili con il percorso di convergenza del rapporto debito/PIL verso il

⁴⁹ Precedentemente, durante il cosiddetto periodo di transizione (2013 - 2015), per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei *benchmark* identificati sopra, si richiedeva comunque un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*) che necessariamente doveva essere estrapolato, in tutto o in parte, su dati previsivi.

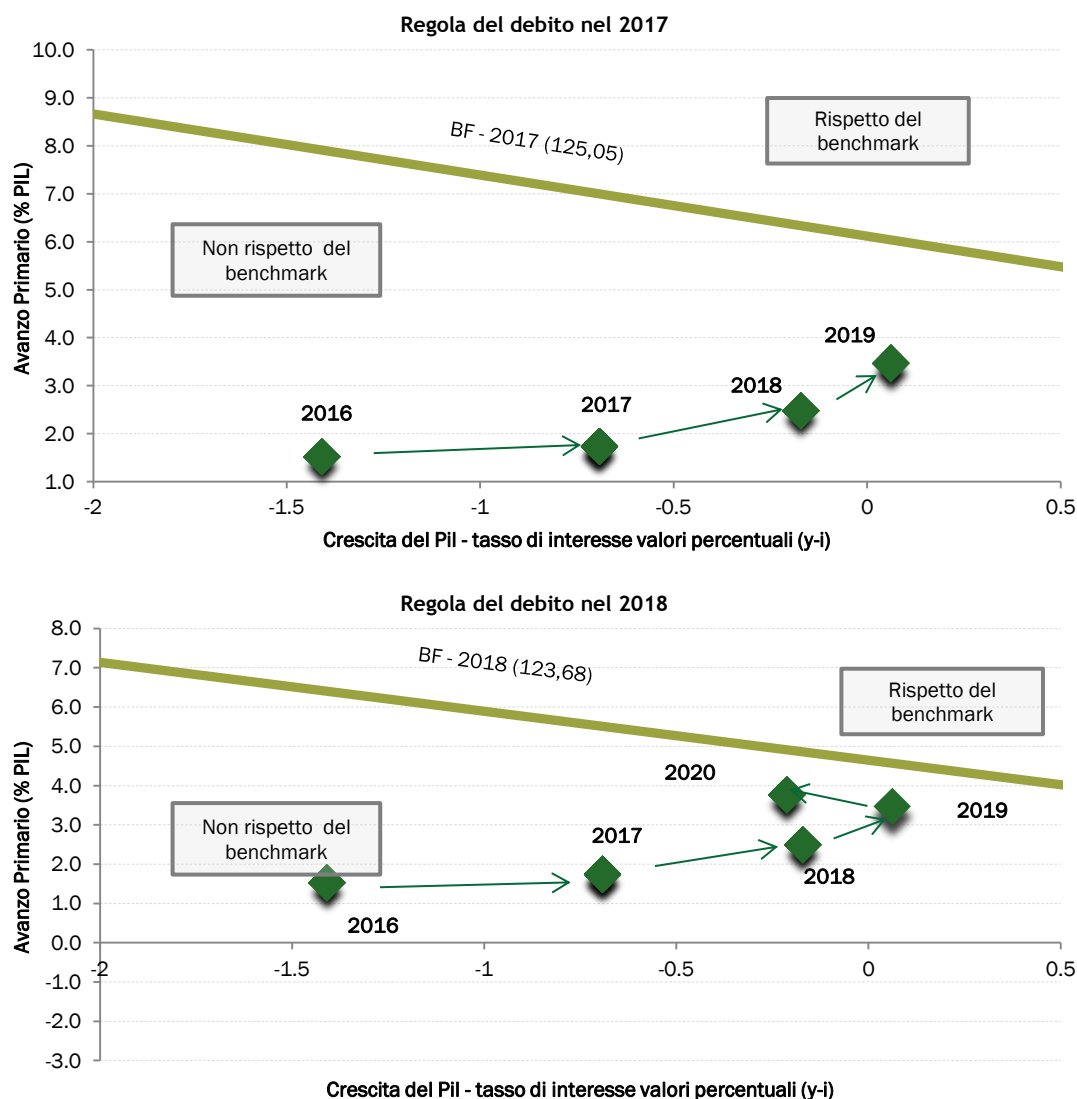
benchmark *forward looking* per il 2017 e per il 2018, rispettivamente, nello scenario a legislazione vigente e in quello programmatico.

FIGURA III.6: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO TENDENZIALE



Nota: BF sta per *Benchmark Forward Looking*
 Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2017.

FIGURA III.7: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO



Nota: BF sta per *Benchmark Forward Looking*
Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2017.

Le figure mostrano come la convergenza del rapporto debito/PIL verso il *benchmark* venga principalmente guidata, in entrambi gli scenari, dal contributo crescente dell'avanzo primario che, nel quadro programmatico comincia a crescere già nel 2017 e poi accelera ulteriormente e significativamente nel 2018 mentre la convergenza assicurata dal contributo del differenziale tra crescita nominale e tasso implicito comincia a ridursi progressivamente. Negli anni 2019-2020, il differenziale tra crescita del PIL nominale e tasso di interesse implicito sembra raggiungere una condizione di sostanziale stabilità non contribuendo più alla convergenza verso il *benchmark* che, invece, viene assicurata solo dal contributo dell'avanzo primario.

In caso di deviazione del rapporto debito/PIL dal sentiero di aggiustamento verso il valore del 60 per cento, la normativa europea stabilisce che la Commissione Europea possa valutare l'esistenza di eventuali fattori rilevanti per evitare l'apertura di una Procedura per Disavanzi Eccessivi ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE.

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 Rapporto⁵⁰ 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 Governo⁵¹ italiano, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sforamento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi. 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, alla luce dei dati a disposizione, 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 a supporto nel maggio 2016 un nuovo rapporto sui fattori rilevanti⁵². 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 ma notando 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* pubblicata a novembre 2016, la Commissione ha concluso che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia non sembrava sufficiente

⁵⁰ Si veda a questo proposito il Rapporto della Commissione ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf.

⁵¹ 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 dei 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).

⁵² http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf

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 lo scorso gennaio le proprie valutazioni riguardo la mancata *compliance* con la regola del debito⁵³, 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.

Nel recente rapporto sui fattori rilevanti dello scorso febbraio⁵⁴, la Commissione Europea ha concluso che le condizioni macroeconomiche, tra cui la bassa inflazione, permangono sfavorevoli ma, al contempo, sono in graduale miglioramento. Inoltre, ha evidenziato un marcato rallentamento nella prosecuzione dell'azione di stimolo alla crescita economica attraverso l'adozione di riforme strutturali. Infine, ha evidenziato il rischio per il 2016 e il 2017 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 pari ad almeno lo 0,2 per cento del PIL che il Governo si è impegnato a presentare immediatamente dopo questo Documento.

⁵³ http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

In questa sezione si analizza la sensitività di breve periodo degli obiettivi di finanza pubblica rispetto ad alcuni shock di tipo macroeconomico. Nella prima parte viene presentata un'analisi di sensitività della spesa per interessi a shock sulla curva dei rendimenti. Successivamente, vengono analizzati gli effetti sul rapporto debito/PIL riconducibili a shock congiunti che impattano simultaneamente, sulla crescita economica, sul saldo primario e sulla curva dei rendimenti. L'analisi in questione è effettuata attraverso una simulazione stocastica del rapporto debito/PIL. Infine, per valutare il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche viene derivato l'indicatore S0, costruito sulla base della metodologia introdotta dalla Commissione Europea, il quale fornisce indicazioni distinte sulla probabilità di crisi di natura fiscale e/o macro-finanziario nel breve periodo e più precisamente nell'anno successivo a quello in corso.

Sensitività ai tassi di interesse

Gli effetti dei movimenti dei tassi di interesse sulla finanza pubblica dipendono principalmente dalla struttura attuale e futura del debito pubblico. In particolare, la composizione per strumenti dello stock di titoli di Stato del 2016 conferma le tendenze degli ultimi anni secondo le quali, a partire dal 2013, si assiste a riduzione delle componenti a breve termine e un aumento delle componenti nominali con vita residua più lunga. Inoltre, rispetto al 2015, si ha una sostanziale stabilizzazione della componente a tasso variabile (CCTeu e CCT), con un ulteriore incremento di quella indicizzata all'*Euribor* a 6 mesi che ha più che compensato la riduzione di quella indicizzata ai BOT 6 mesi¹.

La quota dei titoli legati all'indice HICP², ossia all'inflazione europea, è rimasta stabile rispetto al 2015, mentre quella dei BTP Italia, i titoli indicizzati all'indice FOI³ al netto tabacchi, ossia all'inflazione italiana, nel 2016 ha visto un decremento rispetto al 2015, dovuto alle scadenze di tale strumento in corso d'anno, che hanno più che controbilanciato il volume delle due nuove emissioni.

¹ L'ultimo titolo Bot a 6 mesi è scaduto nel marzo dello scorso anno e non si prevedono nuove emissioni di questa componente.

² Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato dell'area euro.

³ Indice nazionale dei prezzi al consumo per le Famiglie degli Operai ed Impiegati

Infine, in continuità con gli ultimi anni, anche la quota dei titoli esteri ha continuato gradualmente a scendere, come conseguenza di un volume di collocamenti con formato internazionale, eseguiti mediante il ricorso a piazzamenti privati, non commisurato all'entità delle scadenze nel settore.

Nel corso del 2016, le emissioni degli strumenti a tasso fisso di medio lungo termine hanno rafforzato la tendenza già evidenziata nel 2015 di riduzione delle scadenze nei comparti a 2, 3 e 5 anni e di incremento di quelle con vita uguale o superiore ai 7 anni. Particolarmente rilevante è stato il ricorso al settore dei titoli con scadenza superiore a 10 anni, grazie anche all'introduzione di nuove scadenze a 20 e 50 anni. Ciò ha permesso di consolidare la riduzione dell'esposizione ai rischi di rifinanziamento e di interesse: infatti la vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2016 è risultata pari a 6,76 anni contro i 6,52 anni del 2015, mentre l'*Average Refixing Period*⁴, il principale indicatore utilizzato per la misura del rischio di tasso, è passato da 5,42 anni, dato di fine 2015 a 5,66 anni nel 2016. Anche la durata finanziaria di tutto lo stock di titoli del debito è passata da 5,48 anni, a fine 2015 a 5,54 anni alla fine del 2016⁵.

Dal punto di vista del rischio di rifinanziamento la politica di emissione del 2016 ha quindi contribuito a perseguire l'obiettivo di distribuzione più uniforme delle scadenze da rifinanziare nei prossimi anni, facilitando così quella che sarà la futura gestione della provvista sui mercati.

Per quanto riguarda invece la sensitività ai tassi di interesse, oltre ai risultati rinvenibili negli indicatori menzionati, vengono presentati anche i risultati sulla spesa per interessi dei prossimi quattro anni derivanti da uno *shock* sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi.

L'analisi è focalizzata sulla componente del debito rappresentata dai titoli di Stato domestici, che a dicembre 2016 rappresentava circa il 97,44 per cento dell'intero stock dei titoli in circolazione. Su tale aggregato è stato applicato uno *shock* di 100 punti base su tutta la curva dei rendimenti, tenendo conto sia della sua composizione attuale che dell'evoluzione futura, derivante dalle scelte di emissione e di gestione.

A fronte di tali ipotesi, si registra un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,13 per cento nel primo anno, allo 0,28 per cento nel secondo anno, allo 0,40 per cento nel terzo anno e allo 0,50 per cento nel quarto anno. Questi risultati sono in linea con quelli elaborati per il DEF dello scorso anno e confermano come l'impatto sull'indebitamento di uno shock di mercato rilevante e permanente si diluisca molto nel tempo, nonostante l'entità assoluta dello stock dei titoli di Stato in circolazione nel 2016.

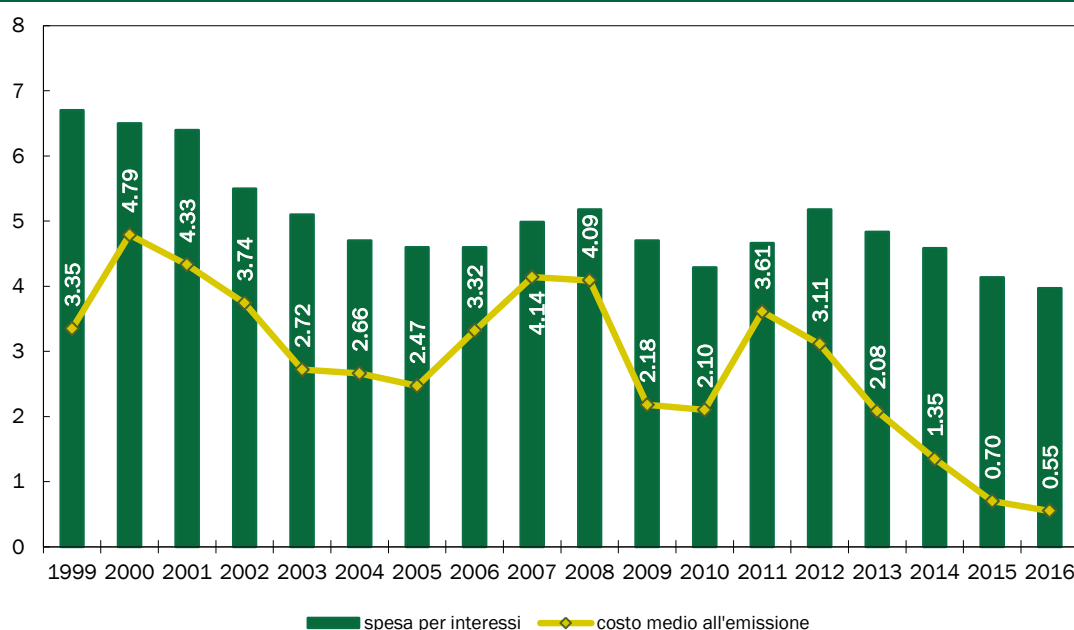
La spesa per interessi della PA, calcolata in base al criterio di competenza economica SEC 2010, nel 2016 ha proseguito la discesa iniziata nel 2013, attestandosi a poco meno di 66,3 miliardi di euro, in riduzione di circa 1,8 miliardi rispetto al 2015. In termini di PIL nel 2016 si è così passati al 4 per cento, con una riduzione di 0,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

⁴ L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio con cui il debito recepisce i tassi di mercato. Per i titoli zero *coupon* o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

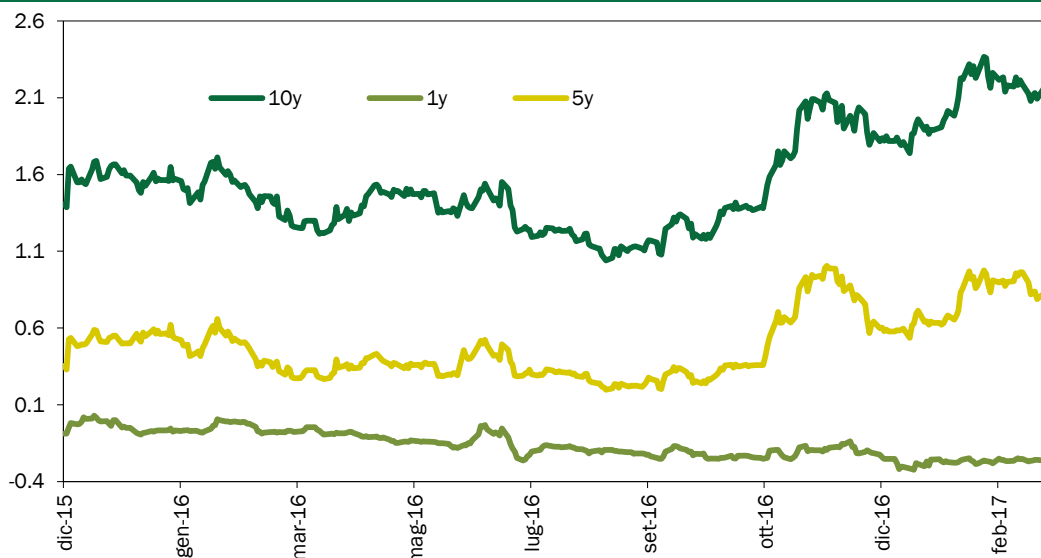
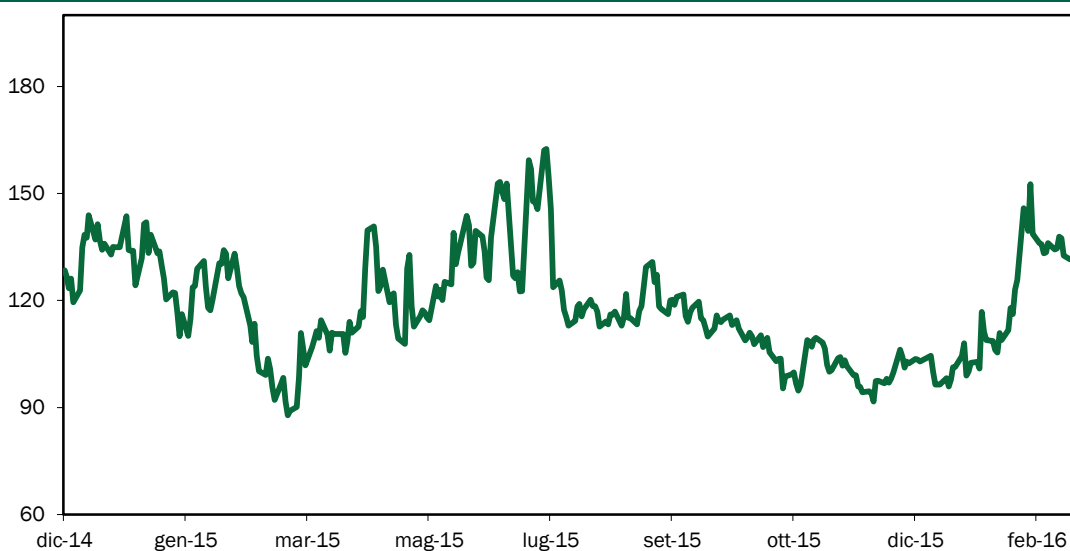
⁵ Analisi più approfondite sulla gestione del debito pubblico e l'andamento dei mercati nel 2016 verranno incluse nel Rapporto Annuale sul Debito Pubblico che verrà pubblicato nei prossimi mesi.

Tale riduzione ha interessato principalmente le Amministrazioni Centrali: in particolare, la componente imputabile ai titoli di Stato è diminuita per circa 2,5 miliardi, mentre la componente relativa a strumenti diversi dai titoli è aumentata soprattutto per la parte relative alle giacenze presso la Tesoreria dello Stato di enti non facenti parte delle PA che ha visto un incremento di circa 800 milioni, anche a causa della modifica dei criteri remunerazione delle stesse giacenze. Come per l'anno scorso, anche nel 2016, la riduzione nella spesa per interessi sui titoli di Stato va individuata soprattutto nella discesa dei tassi di collocamento del debito, almeno fino al mese di agosto, ma anche nella bassa inflazione, sia europea che nazionale, considerato l'impatto che questa variabile ha sui titoli ad essa indicizzati (BTP€i e BTP Italia).

FIGURA IV.1: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISSIONE



Il costo medio ponderato sulle nuove emissioni è, infatti, diminuito anche nel 2016 passando dallo 0,70 per cento dell'anno precedente allo 0,55 per cento. La discesa dei tassi all'emissione è stata tale da consentire che quasi tutte le emissioni di BOT e CTZ avvenissero con tassi negativi. Sul resto degli strumenti la riduzione dei tassi è stata continua da inizio anno fino al mese di agosto, periodo durante il quale viene offerto al mercato una quota rilevante del programma annuo di emissioni. D'altra parte la discesa del costo medio all'emissione è avvenuta nonostante l'aumento rilevante delle emissioni a più lungo termine rispetto agli anni precedenti: nel 2016 infatti circa il 12 per cento del totale collocato sul mercato è stato effettuato su strumenti con scadenza superiore a 10 anni contro circa il 9 per cento del 2015 ed il 6 per cento in media del periodo 2013-2014. L'impegno nell'offrire strumenti a lungo termine è stato proprio guidato dall'obiettivo di beneficiare di tassi assoluti all'emissione su queste scadenze il cui livello molto basso non ha riscontro nel passato.

FIGURA IV.2: EVOLUZIONE DEI TASSI DI RENDIMENTO SUI TITOLI DI STATO A 1, 5 E 10 ANNI**FIGURA IV.3: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND – BENCHMARK 10 ANNI**

I risultati dalla politica di emissione sono stati ottenuti in un contesto di mercato che nel corso del 2016 ha comunque osservato fasi di estrema volatilità e turbolenza. Esaminando sia l'andamento dei rendimenti di mercato dei titoli in circolazione sulle scadenze a medio-lungo termine (Figura IV.2), sia la dinamica del differenziale con i titoli tedeschi (Figura IV.3), si può notare come ad esempio il contesto di mercato sia stato più difficile nel trimestre finale dell'anno, soprattutto per effetto del referendum costituzionale di inizio dicembre. Nella fattispecie, si è assistito ad una risalita non trascurabile dei tassi sulla parte medio-lunga della curva dei rendimenti italiana nei mesi di ottobre e novembre, poi in parte rientrata, accompagnata da un contestuale allargamento del

differenziale contro i titoli pubblici tedeschi. Tale eventi non hanno tuttavia inciso significativamente sulle condizioni del costo di finanziamento complessivo dell'anno, sia per via del fatto che nell'ultimo trimestre dell'anno il programma di emissioni normalmente è inferiore a quello degli altri trimestri e sia per via dell'ampia disponibilità di cassa che, in quei mesi, ha consentito di rimodulare l'offerta in modo da minimizzare l'impatto di condizioni di mercato divenute più onerose.

Le stime programmatiche della spesa per interessi (secondo il criterio della competenza economica SEC 2010) del prossimo quadriennio sono state prodotte sulla base di uno scenario dei tassi di interesse elaborato a partire dai tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana nelle settimane di elaborazione delle stime. Tale scenario vede un progressivo rialzo dei tassi su tutte le scadenze, con un contestuale appiattimento della forma della curva dei rendimenti, dovuto ad una dinamica in aumento dei tassi a breve più accentuata rispetto a quella dei tassi a medio-lungo termine. Le ipotesi sull'inflazione europea e italiana, necessarie per stimare l'impatto sulla spesa per interessi di quelli derivanti dai titoli reali (BTP€i e BTP Italia), sono state assunte coerenti con il quadro macro programmatico.

Le emissioni previste, oltre a garantire il rifinanziamento dei titoli in scadenza, coprono un fabbisogno di cassa del Settore Statale il cui profilo negli anni vede una discesa sostenuta: si passa infatti dal 3,6 per cento del PIL del 2017 all'1,1 per cento del PIL del 2020. Per l'anno in corso, in rapporto al PIL, gli interessi si dovrebbero attestare intorno al 3,9 per cento del PIL, in discesa dal 4 per cento del 2016, mentre nel 2018 e 2019 il valore si dovrebbe stabilizzare intorno al 3,7 per cento del PIL, per poi risalire intorno al 3,8 per cento del PIL nell'ultimo anno del periodo previsionale. Quindi, nonostante l'attesa risalita del costo delle nuove emissioni, si prevede che la dinamica della spesa per interessi in rapporto al PIL sarà piuttosto contenuta, sia per via del miglioramento atteso dei saldi di cassa da finanziare, sia per via della composizione attuale e futura dello stock dei titoli in circolazione che, come accennato sopra, tende a diluire ampiamente nel tempo gli effetti sui conti pubblici di un incremento nel costo di finanziamento sul mercato. Sebbene il profilo delle emissioni future utilizzato per l'elaborazione delle stime non rispecchi interamente quello del 2016 che, come descritto, ha visto una quota di collocamenti a lungo termine ben superiore alla norma, si è nondimeno ipotizzato che il profilo delle emissioni dei prossimi anni sia tale da garantire un consolidamento dei risultati ottenuti in termini di esposizione ai principali rischi di mercato.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Le proiezioni del rapporto debito/PIL dello scenario programmatico sono state sottoposte ad alcune simulazioni stocastiche onde valutare in modo congiunto l'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e alla crescita economica, nonché alla volatilità dei saldi primari di finanza pubblica. Tali simulazioni sono state condotte mediante il metodo Montecarlo applicando alla dinamica del rapporto debito/PIL dello scenario di *policy* degli *shock* sui tassi di

interesse e sulla crescita nominale basati sulla volatilità storica dei rendimenti a breve e lungo termine e del tasso di crescita del PIL nominale.⁶ Tali *shock* sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1990-2016. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea sia permanente. Inoltre, si assume che gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario. Pertanto, per ogni anno di proiezione e per ogni singolo *shock* è possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un *fan chart* (Figura IV.4A e 4B).

In caso di *shock* temporanei e simultanei sui tassi di crescita e sui tassi di interesse, il debito si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 125,7 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale. L'incertezza registrata sui risultati del 2020 è relativamente elevata sia verso il basso sia verso l'alto, come mostrato da una differenza di circa 23 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2017 per i primi cinquanta percentili e a partire dal 2019 per i restanti percentili. In ogni caso, anche per gli *shock* più severi, che si collocano al di sopra del novantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a stabilizzarsi dopo aver raggiunto un picco intorno al 139 per cento.

Lo *shock* permanente determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale, con una dinamica che risulta comunque decrescente per i primi cinquanta percentili a partire dal 2017 e non decrescente solo a partire dal novantesimo percentile.

FIGURA IV.4A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI

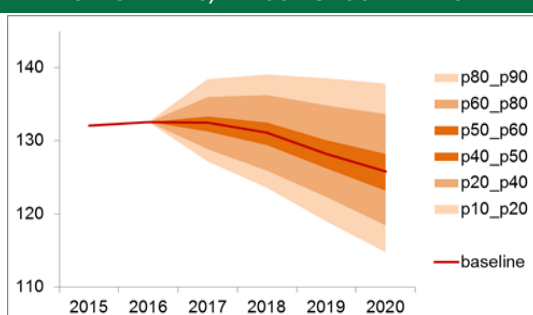
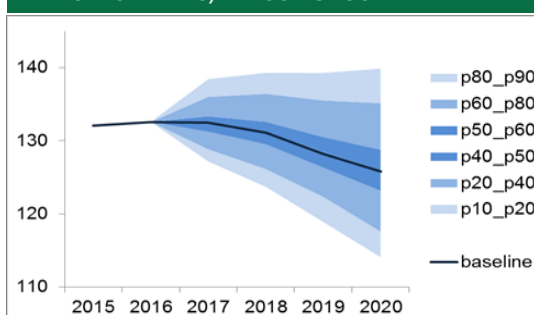


FIGURA IV.4B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI



Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica

Fonte: Elaborazioni MEF.

⁶ Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers* 480.

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

Al fine di identificare i rischi legati alla sostenibilità fiscale nel breve periodo, ovvero nell'anno successivo a quello in corso, la Commissione ha introdotto nella propria analisi di sostenibilità l'indicatore S0. La metodologia utilizzata per calcolare S0 si discosta da quella utilizzata per quantificare i rischi nel medio e lungo periodo, descritta nelle prossime sezioni. L'indicatore S0, infatti, non misura gap di natura fiscale ma è piuttosto un indice composito di probabilità, costruito sulla base di un'ampia serie di variabili fiscali e finanziarie che, in passato, hanno dato prova di avere detenere un potere previsivo rispetto alle situazioni di stress fiscale (*early warning*).

In particolare, l'analisi si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a 25 variabili, suddivise in due sotto-gruppi: quelle di natura fiscale e quelle macro-finanziarie. Sulla base della metodologia sviluppata dalla Commissione Europea⁷, è possibile determinare endogenamente le soglie di rischio complessivo e i due sotto indici (fiscale e macro-finanziario). Il valore complessivo dell'indicatore S0 insieme a quello dei sotto-indici, messi a confronto con le rispettive soglie, sono utilizzati per misurare la probabilità di un imminente *shock*. In particolare, per l'indicatore S0, un valore superiore alla soglia indica un potenziale rischio nel breve periodo, mentre valori dei sotto-indici superiori alle rispettive soglie indicano un rischio concentrato, rispettivamente, nelle aree fiscali o macro-finanziaria. Se uno dei sotto-indici segnala un rischio ma l'indicatore S0 si mantiene sotto la soglia significa che il rischio nel breve periodo non è particolarmente alto.

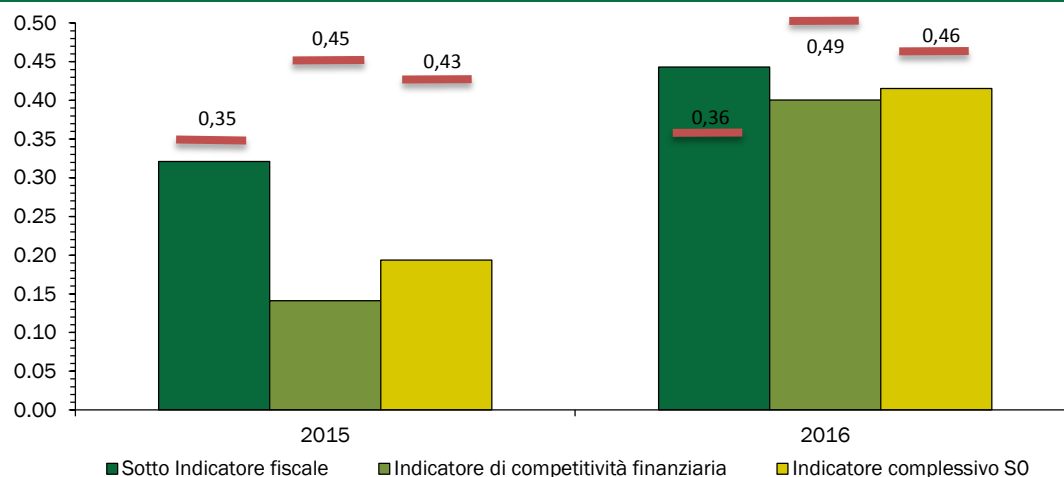
Rispetto ai documenti programmatici precedenti, si segnala che con il *Debt Sustainability Monitor* pubblicato nel gennaio 2017 la metodologia e la base dati sottostante l'indicatore S0 è stata aggiornata. Più in dettaglio, S0 è stato rivisto come segue: 1) le fonti statistiche utilizzate per alcune variabili sono state modificate; 2) la serie di eventi di stress fiscali sulla base della quale si calcolano le rispettive soglie è stata estesa fino al 2015⁸; 3) due variabili riguardanti l'invecchiamento della popolazione nella sotto-componente fiscale e il debito delle società finanziarie nella sotto-componente macro-finanziaria, precedentemente inserite nell'analisi, sono state eliminate (poiché il potere previsivo di tali serie è stato ritenuto non sufficientemente robusto al fine di anticipare eventi di stress).

La figura IV.5 mostra come per il 2016 il rischio fiscale complessivo di breve termine sia sostanzialmente contenuto. L'indice complessivo si attesta su un valore di 0,42, e si mantiene al di sotto della soglia di 0,46, al di sopra della quale la probabilità del verificarsi di una crisi nell'anno successivo a quello di analisi è considerata elevata. La sotto-componente fiscale raggiunge il valore di 0,44, al di sopra della soglia di 0,36 segnalando un rischio nel breve periodo, mentre la componente macro-finanziaria non segnala criticità e si attesta su un valore di 0,40 (inferiore alla soglia di 0,49). Rispetto al 2015, i valori dell'anno 2016 non

⁷ Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", *European Economy Economic Papers* n. 475.

⁸ Le soglie sono quindi ora calcolata con riferimento ad eventi di stress fiscali che vanno dal 1970 fino al 2015.

sono confrontabili in quanto la correzione apportata ai diversi valori limite e la soppressione di tre variabili precedentemente impiegate ha modificato la dinamica dell'indicatore e ha reso relativamente più "pesanti" le variabili che già in passato nel contesto italiano si attestavano su valori superiori alle soglie, come per esempio il debito pubblico (si veda a questo proposito la *heat map* presentata nella Tavola IV.1).

FIGURA IV.5: L'INDICATORE S0 E SOTTOCOMPONENTI

Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS2016; AMECO; WEO; EUROSTAT

TAVOLA IV.1: HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2016

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante e (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)
	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale e interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)

Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL) (*)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)
	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale
						PIL pro-capite in PPP (%US\$)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale. Gli asterischi (*) indicano che, in mancanza di dati aggiornati, il valore del 2016 come media triennale 2013-2015. La sigla L1 sta ad indicare che la variabile è riportata con il valore ritardato di un periodo.

Fonte: Elaborazioni MEF

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

In questa sezione, vengono presentati i risultati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL nel medio periodo. Si utilizzano diverse ipotesi che impattano in modo congiunto sulla crescita del PIL, sulla curva dei rendimenti e sui saldi primari di bilancio. Tali ipotesi permettono di estrapolare la dinamica del rapporto debito/PIL lungo un orizzonte che si estende fino al 2028.

Il rapporto debito/PIL viene proiettato deterministicamente nel medio periodo assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza dello stock di debito sottostante il quadro programmatico del presente Documento di Economia e Finanza. In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto sia delle ipotesi sulla crescita del PIL nominale, sia dell'andamento della curva dei rendimenti e, infine, delle assunzioni sull'avanzo primario. Gli scenari alternativi consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

Tali simulazioni di medio periodo includono:

- Uno scenario di riferimento (*baseline*) che recepisce, negli anni 2017-2020, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2017. Per gli anni successivi al 2020, in linea con la metodologia denominata *T+10* attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group* (OGWG), il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche o assumendo che convergano nel 2028 verso parametri strutturali quali per esempio il NAWRU ancora pari a 9.7 per cento (tavola IV.2)⁹. L'*output gap* viene chiuso nei tre anni successivi al 2020. Sempre dal 2020, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell'orizzonte di previsione mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2023. Inoltre, in base all'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario corretto per il ciclo del 2020 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 3,8 per cento del PIL fino al 2028.
- Uno scenario di bassa crescita in cui si ipotizza che il PIL decelerì nel periodo 2017-2020 e cresca, in ciascun anno, con tassi di 0,5 punti percentuali inferiori rispetto a quelli del quadro di riferimento¹⁰. La serie del PIL potenziale per gli anni 2017-2020 si ottiene applicando la metodologia della

⁹ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2017 alla sezione III.3.

¹⁰ Questo scenario di minore crescita sull'orizzonte 2017-2020 viene ottenuto partendo dal quadro macroeconomico programmatico del DEF 2017 e ipotizzando un rallentamento dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

funzione di produzione concordata a livello europeo¹¹. Dal 2020 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2028 su un valore di 1,5 punti percentuali superiore a quello dell'ancora dello scenario baseline, mentre la *Total Factor Productivity* (TFP) converge verso un tasso di crescita prossimo allo zero (0,05 per cento). L'*output gap* si chiude linearmente al 2023. A seguito delle aspettative sulla minore crescita reale dell'economia italiana e dei timori sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, si assiste negli anni 2017-2019 a un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento. Tale aumento viene gradualmente riassorbito a partire dal 2020 per poi rientrare nel 2021 sui rendimenti dello scenario di base. Per effetto della minore crescita, l'avanzo primario¹² si riduce corrispondentemente negli anni 2017-2020 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2023.

- Uno scenario di alta crescita in cui si ipotizza che la crescita reale del PIL aumenti nel periodo 2017-2020 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento¹³. La serie del PIL potenziale per gli anni 2017-2020 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo. Dal 2020 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2028 su un valore di 1,5 punti percentuali inferiore rispetto all'ancora dello scenario baseline, mentre la *Total Factor Productivity* (TFP) converge verso i valori medi pre-crisi (0,5 per cento). L'*output gap* si chiude linearmente al 2023. Dopo la fine del *Quantitative Easing* della BCE, nel 2018, in virtù della maggiore crescita reale dell'economia italiana, la curva dei rendimenti si riduce di 50 punti, per poi convergere a quella dello scenario di base nel 2021. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2017-2020 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2023.

La Tavola IV.2 illustra con maggiore dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL.

¹¹ Si veda a questo proposito la Nota Metodologica allegata al DEF 2017 alla sezione III.1.

¹² Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie alternativa dell'avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2017 alla sezione III.2.

¹³ Simmetricamente allo scenario di bassa crescita, nello scenario ottimistico si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. L'economia italiana presenterebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione.

TAVOLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di:		
	Alta crescita	Riferimento	Bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2017-2020 b) convergenza dal 2020 al 2028 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp minore del baseline, e convergenza della TFP al valore medio degli anni pre-crisi (0,5%)	a) scenario base del DEF 2017-2020 b) convergenza a parametri strutturali dello scenario OGWG a T+10 (per es: NAWRU ancora di 9.7% nel 2028)	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2017-2020 b)) convergenza dal 2020 al 2028 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp maggiore del baseline, e convergenza della TFP a valori prossimi allo zero (0,05%)
Curva dei rendimenti	a) curva dei rendimenti dello scenario di riferimento ridotta di 50 bp dal 2018 fino a fine 2019. b) dal 2020 convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2021 scenario baseline costante.	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2017-2020) b) Dal 2021 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di +100 bp nel periodo 2017-2019 b) nel 2020, graduale convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2021 scenario baseline costante.
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2017-2020 b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020	a) avanzo primario dello scenario DEF programmatico (2017-2020) b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2017-2020 b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023	a) scenario base dal 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023

La Tavola IV.3 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2017-2020 e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2028.

TAVOLA IV.3: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)

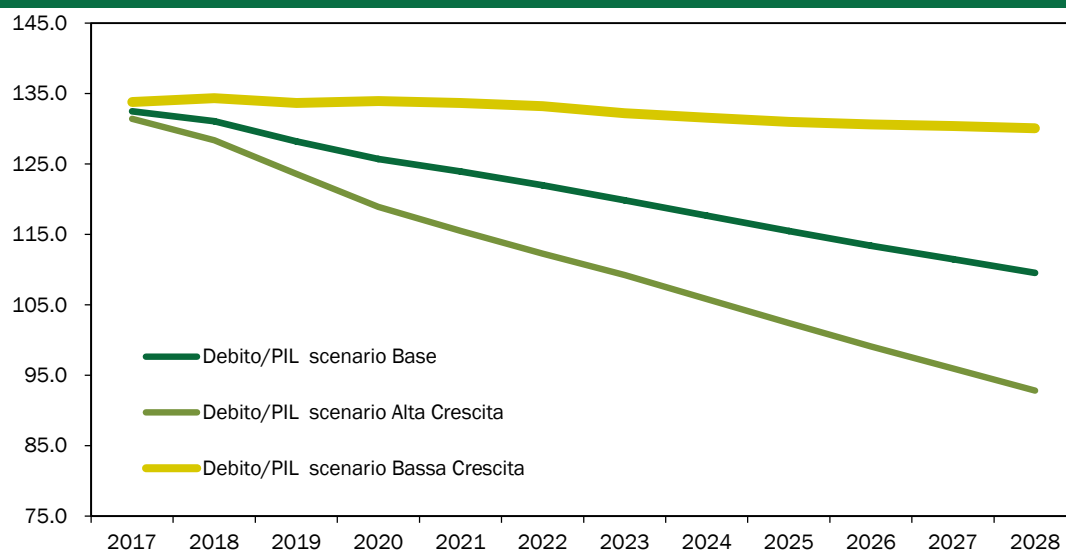
		2017	2018	2019	2020	...	2028
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	2,9	3,3	3,6	3,4	...	2,2
	Scenario di base	2,3	2,7	3,0	2,8	...	2,1
	Scenario di minore crescita	1,7	2,1	2,4	2,2	...	1,6
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	1,6	1,5	1,5	1,6	...	0,2
	Scenario di base	1,1	1,0	1,0	1,1	...	0,1
	Scenario di minore crescita	0,6	0,5	0,5	0,6	...	-0,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	0,3	0,6	0,7	0,8	...	0,2
	Scenario di base	0,1	0,3	0,4	0,6	...	0,1
	Scenario di minore crescita	-0,1	0,1	0,2	0,3	...	-0,4
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-1,5	-0,5	0,3	1,1	...	0,0
	Scenario di base	-1,8	-1,1	-0,5	0,0	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-2,1	-1,7	-1,4	-1,1	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-2,0	-0,7	0,7	1,4	...	1,4
	Scenario di base	-2,1	-1,2	-0,2	0,0	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-2,6	-2,3	-1,9	-2,2	...	-1,5
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-1,2	-0,4	0,6	0,8	...	1,4
	Scenario di base	-1,1	-0,6	0,1	0,0	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-1,5	-1,4	-1,1	-1,6	...	-1,5
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	2,1	3,2	4,5	5,2	...	4,6
	Scenario di base	1,7	2,5	3,5	3,8	...	3,8
	Scenario di minore crescita	1,4	1,8	2,4	2,4	...	3,0
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	2,9	3,5	4,4	4,6	...	4,6
	Scenario di base	2,7	3,1	3,8	3,8	...	3,8
	Scenario di minore crescita	2,6	2,7	3,2	3,0	...	3,0
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,0	2,9	2,9	2,9	...	3,3
	Scenario di base	3,0	2,9	2,9	3,0	...	3,3
	Scenario di minore crescita	3,0	3,0	3,1	3,4	...	3,4
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	131,4	128,4	123,6	118,9	...	92,8
	Scenario di base	132,5	131,0	128,2	125,7	...	109,5
	Scenario di minore crescita	133,8	134,3	133,7	133,9	...	130,1

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la Figura IV.6 conferma, sebbene a ritmi alquanto differenti, la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un livello pari a 109,5 per cento del PIL nel 2028, restando al disopra del *benchmark* della regola del debito malgrado la forte riduzione rispetto al livello attuale. Nello scenario di alta crescita, il rapporto Debito/PIL, si ridurrebbe in modo ancora più rapido fino a raggiungere, nel 2028, un valore pari a 92,8 per cento del PIL, circa 17 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base e, soprattutto, vicino alla soglia del 90 per cento, al di sotto della quale la sostenibilità del debito non è più considerata dalla

Commissione europea a rischio elevato nel medio periodo¹⁴. Il *benchmark* della regola del debito nella sua configurazione *forward-looking* verrebbe ampiamente conseguito sia nel 2017 che nel 2018 (sulla base delle previsioni del 2019 e del 2020).

Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi, ma ad un ritmo molto lento. A fine periodo raggiungerebbe un valore pari al 130,1 per cento del PIL nel 2028, superiore di circa 20 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo l'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.6: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI ALTA E BASSA CRESCITA



Fonte MEF.

IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo basata sull'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità. L'orizzonte di riferimento è esteso fino al 2060 in base alla metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) che beneficia delle proiezioni demografiche di Eurostat (EUROPOP2013).

¹⁴ Si veda a questo proposito, European Commission, 2016, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper 018.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni¹⁵, sanità, *Long Term Care* (LTC), ammortizzatori sociali e scuola, sono elaborate in coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA. In continuità con gli esercizi previsionali predisposti per i precedenti Programmi di stabilità, sono adottate le ipotesi dello scenario demografico e macroeconomico definite in occasione della predisposizione delle previsioni della spesa pubblica *age-related* del round 2015 del Rapporto sull'Invecchiamento¹⁶ (*Previsioni EPC-WGA 2015*)¹⁷. Alcuni aggiustamenti sono stati adottati per raccordare i dati del quadro macroeconomico di breve periodo con i valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario *EPC-WGA baseline 2015*.

Le ipotesi demografiche si basano sullo scenario Europop elaborato dall'Eurostat, con base 2013. Tale scenario prevede, per l'Italia: i) un flusso netto annuo di immigrati di poco inferiore, mediamente, alle 310 mila unità, con un profilo crescente per i primi 15 anni e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,61.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, per il biennio 2015-2016, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, e per il quadriennio 2017-2020, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2017. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario *EPC-WGA baseline 2015* opportunamente raccordate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve periodo¹⁸.

Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2034, dove si attesta su un valore attorno all'1,7 per cento per circa un quindicennio, per poi scendere a circa 1,5 per cento alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età [15-64] è previsto crescere dal 56,3 del 2015 al 60,3 per cento del 2060. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2015-2060, attorno all'1,5 per cento medio annuo. A partire dal 2021, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2 per cento.

Le previsioni riportate sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Oltre agli interventi normativi già scontati nelle previsioni del precedente

¹⁵ Le previsioni sono elaborate nel presupposto che, come già effettuato in sede di NTI alla legge di bilancio 2017, 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.

¹⁶ European Commission-Economic Policy Committee (2015), *The 2015-Ageing Report: Economic and Budgetary projections, European Economy*, 3 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

¹⁷ European Commission-Economic Policy Committee (2014), *The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies*.

¹⁸ Le differenze occupazionali evidenziate nel 2020, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico di breve periodo del DEF 2017, sono state progressivamente azzerate. In particolare i tassi di attività sono stati gradualmente riallineati nei successivi 15 anni, mentre i tassi di disoccupazione sono stati riallineati nell'arco di un quinquennio. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline sono state confermate a partire dal 2025.

programma di stabilità, le previsioni tengono conto degli interventi normativi adottati con la legge di bilancio 2017-2019¹⁹. In particolare, per quanto riguarda la spesa pensionistica, le previsioni per l'anno 2017 e successivi tengono conto degli interventi normativi più recenti diretti ad aumentare i trattamenti pensionistici in essere per pensioni di importo complessivamente pari o inferiori a 2 volte il trattamento minimo INPS (tramite la c.d. 14-sima) e a facilitare l'uscita anticipata rispetto ai generali requisiti di accesso al pensionamento.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione sconta gli effetti della manovra di contenimento prevista dalla legge di bilancio 2017, per un importo di 63 milioni di euro per l'anno 2017, 998 milioni per l'anno 2018 e 2.988 a decorrere dall'anno 2019. Inoltre, la previsione sconta l'applicazione delle disposizioni previste dalla legge di bilancio 2017 in materia di rinnovi contrattuali²⁰. In materia di ammortizzatori sociali, la previsione tiene conto del progressivo esplicitarsi degli effetti di potenziamento delle tutele stabilito con la legislazione a supporto del Jobs Act²¹. Con riferimento al sistema scolastico, la previsione tiene conto dello stanziamento previsto con la legge di stabilità 2016 finalizzato prioritariamente alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni, nonché delle disposizioni previste dalla legge di bilancio per l'anno 2017 in materia di rinnovi contrattuali.

Relativamente alle singole componenti della spesa *age-related*, a partire dal 2016-2017, in presenza di un andamento di crescita più favorevole del quadro macroeconomico e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce fino a raggiungere il 15,4 per cento attorno al 2021. Successivamente, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il 16 per cento attorno al 2036. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa/PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,8 per cento, nel 2060.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario*²² la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2021 e si attesta attorno al 7,4 per cento circa nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

¹⁹ Legge n.232/2016.

²⁰ Si rinvia, per maggior informazioni, all'analisi di dettaglio contenuta nel DEF 2016, sez. II.

²¹ Decreti legislativi attuativi della legge n. 183/2014.

²² Il *reference scenario*, applicato dal 2021, prevede, in particolare, per la componente *acute* della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento; ii) la dinamica del costo unitario (unit cost) "agganciata" al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2060). Per la componente *Long Term Care* della spesa sanitaria il *reference scenario* prevede: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*; ii) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività pari ad 1 per tutto il periodo di previsione.

TAVOLA IV.4 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2060)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL										
Spesa Totale	49,9	50,5	49,2	50,0	50,6	50,5	50,5	50,3	49,6	48,6	47,7
di cui:											
Spesa age-related	27,5	28,0	27,2	27,5	27,7	28,0	28,2	28,2	27,8	27,3	26,9
Spesa pensionistica	14,8	15,7	15,4	15,7	15,8	15,9	15,9	15,6	14,9	14,2	13,8
Spesa sanitaria	7,1	6,8	6,4	6,6	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,5	7,4
di cui LTC - sanitaria	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0
LTC socio/assistenziale	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Spesa per istruzione	3,9	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6
Indennità disoccupazione	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Spesa per interessi	4,3	4,1	4,0	4,5	4,8	4,5	4,2	4,0	3,7	3,3	2,7
Entrate Totali	45,6	50,5	50,4	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	50,2	50,2	50,2
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPOTESI	%										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	-0,2	0,4	0,6	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	1,1	1,3	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,4	79,5	78,5	78,9	78,8	78,2	77,9	77,8	77,8	77,7	77,8
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	57,8	59,0	60,4	61,7	62,3	62,7	62,9	63,0	63,2	63,1
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,3	68,6	68,7	69,7	70,3	70,3	70,4	70,5	70,5	70,6	70,6
Tasso di disoccupazione	8,4	11,9	10,2	8,8	8,2	7,5	7,1	7,1	7,1	7,1	7,0
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,7	22,3	23,4	25,1	27,1	28,8	29,7	29,9	29,9	30,0
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64])	33,6	36,4	37,8	40,2	44,3	49,4	54,2	57,0	57,7	57,9	58,0

Note: Per il quadriennio 2017-2020, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per il programma di Stabilità 2017 (scenario tendenziale del 24 marzo 2017). Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA 2015 opportunamente riaccomodato. Fino al 2016, la spesa per prestazioni sociali è riferita a dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2017-2020, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica. Per l'assistenza di lungo termine, la previsione è effettuata con la metodologia del reference scenario. Per il 2010 sull'istruzione, i dati non scontano la diversa contabilizzazione degli interessi passivi, interamente esclusi dall'aggregato di spesa sanitaria per un importo annuo compreso fra i 250-300 milioni. L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 level). Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary). Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella.

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per assistenza di lungo corso è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale²³. Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socio-assistenziale della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2060.

La proiezione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,7 per cento del 2010 allo 0,9 per cento del 2016, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di circa 0,6 fino alla fine dell'orizzonte previsivo.

La proiezione della spesa per istruzione in rapporto al PIL²⁴ presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A

²³ Per maggiori dettagli, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2016), Rapporto n. 17, capitolo 4.

²⁴ La definizione di spesa per istruzione concordata in ambito EPC-WGA comprende i livelli di istruzione ISCED da 1 a 8 secondo la classificazione ISCED 2011, escludendo la scuola dell'infanzia (pre-primary), che

partire dal 2021 tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,6 per cento nel 2060.

FOCUS

La riforma del sistema pensionistico

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

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia a cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge; b) il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato²⁵.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa²⁶. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione²⁷ al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo²⁸.

corrisponde al livello ISCED 0, e la formazione permanente (Cfr. European Commission, Special Report n°1/2006). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE) (Cfr. European Commission, *The 2015-Ageing Report: Underlying Assumptions and Projecting Methodologies*, 2014). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2013; per i due anni successivi i dati di spesa sono stimati sulla base dei tassi di variazione delle componenti di spesa pubblica per istruzione desunte dalla classificazione Cofog articolata per funzioni e categorie economiche.

²⁵ Per il dettaglio sui requisiti minimi di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale si rinvia al riquadro sulla Riforma del sistema pensionistico presente nel Programma di Stabilità del 2012.

²⁶ L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. L'adeguamento successivo, con decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (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. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

²⁷ Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2016 è stato adottato con decreto direttoriale del 22/06/2015, pubblicato in GU n° 154 del 6 luglio 2015.

²⁸ La platea dei soggetti salvaguardati è complessivamente programmata in circa 170.000 unità. Tale salvaguardia afferisce a soggetti che maturano i requisiti successivamente al 31/12/2011 (coloro che hanno maturato i requisiti entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. L'accesso al pensionamento dei predetti soggetti decorre dal 2013 e proseguirà nei prossimi anni.

Con la legge di Bilancio 2017-2019²⁹ sono state adottate misure³⁰ dirette a aumentare i trattamenti pensionistici in essere per pensioni di importo complessivamente pari o inferiori a 2 volte il Trattamento Minimo (TM) INPS (tramite la c.d. 14-sima) e a facilitare l'uscita anticipata rispetto ai generali requisiti di accesso al pensionamento. Tali misure, tuttavia, non modificherebbero l'impianto strutturale del sistema pensionistico così come disegnato sulla base delle regole introdotte da ultimo con la L. n.214/2011. Difatti, nel presupposto che, come già ipotizzato in sede di Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017 e anche nelle valutazioni di seguito rappresentate, 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, le predette misure hanno un impatto crescente in termini di maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL fino a 0,14 punti percentuali di PIL nel 2021³¹ per poi attestarsi nel periodo di previsione attorno a 0,1 punti percentuali di PIL l'anno. Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali del PIL fino al 2050. Tale effetto è da ascrivere per circa il 1/3 alla riforma introdotta con la L. n.214/2011 e, per la restante quota agli altri interventi.

Gli scenari demografici e macroeconomici di medio-lungo periodo adottati nelle presenti elaborazioni sono coerenti con quelli adottati nel Programma di Stabilità 2016, al netto dei necessari aggiornamenti di breve periodo. Essi non tengono conto delle nuove previsioni demografiche e dei nuovi scenari economici che saranno adottati in ambito EPC-WGA nell'aggiornamento triennale del Rapporto sull'Invecchiamento. Da tali revisioni potrebbero derivare peggioramenti negli indicatori di sostenibilità di medio-lungo periodo della spesa

²⁹ Legge n. 232/2016.

³⁰ In particolare nella legge n. 232/2016 (legge di Bilancio 2017-2019) le misure in materia pensionistica, con effetti sull'aggregato di spesa in esame, in sintesi prevedono:

a) **per i pensionati in essere:**

a1) un aumento dell'importo della c.d. 14sima (del 30%) per i pensionati con reddito fino a 1,5 volte il trattamento minimo (TM), pari a 753 euro mensili nel 2017, e l'estensione della stessa nel suo importo originario ai pensionati con reddito compreso tra 1,5 volte il TM e 2 volte il TM (tra 753 euro e 1.004 euro mensili nel 2017);

b) **per i futuri pensionati:**

b1) agevolazioni per l'accesso al pensionamento per i lavoratori con anzianità contributive in più gestioni prevedendo il cumulo dei periodi assicurativi senza oneri aggiuntivi per gli stessi;

b2) potenziamento delle agevolazioni per l'accesso al pensionamento dei lavoratori sottoposti ai c.d. lavori usuranti. Il beneficio è riconosciuto nell'ambito di risorse programmate;

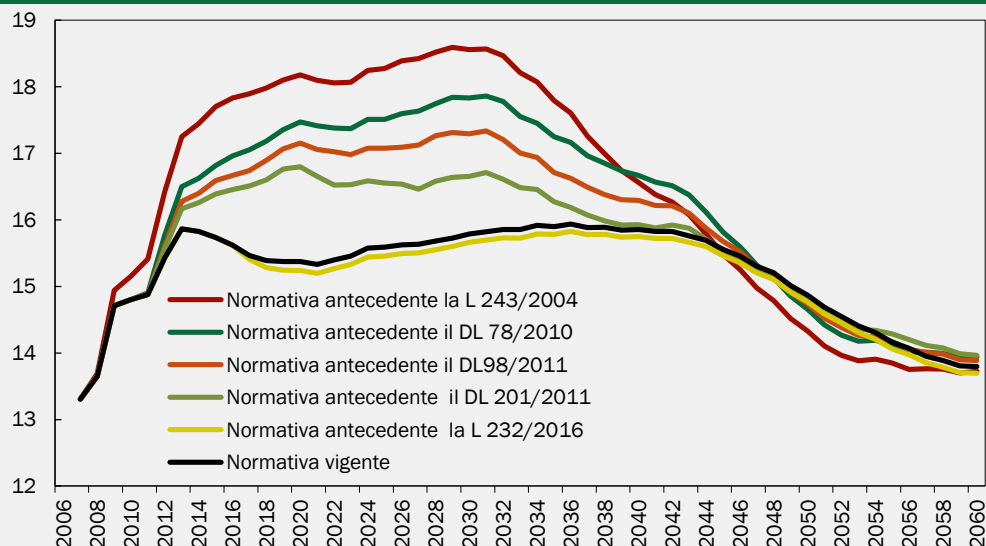
b3) agevolazioni per l'accesso al pensionamento dei lavoratori c.d. precoci (con almeno 1 anno di lavoro effettivo prima dei 19 anni) prevedendo una riduzione del requisito contributivo indipendente dall'età anagrafica di 1 anno e 10 mesi per gli uomini e di 10 mesi per le donne (per le donne già a normativa vigente il requisito contributivo è inferiore di 1 anno a quello degli uomini). Tale riduzione è limitata a determinate categorie (disoccupati senza ammortizzatori sociali, lavoratori con invalidità superiore al 74%, soggetti dediti all'assistenza di congiunto con handicap grave, lavoratori dediti ad attività usuranti e/o particolarmente gravose come definite da specifiche disposizioni). Il beneficio è riconosciuto nell'ambito di risorse programmate;

Infine è prevista, nell'ambito di una razionalizzazione delle risorse già programmate, anche l'estensione sul piano temporale del meccanismo delle salvaguardie pensionistiche (c.d. ottava salvaguardia) al fine di portare a conclusione tale programma di gradualità nel processo di innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento. Sempre nell'ottica di portare a conclusione la relativa sperimentazione è estesa la possibilità di accesso al pensionamento con i requisiti agevolati previsti dall'articolo 1, comma 9, della legge n. 243/2004 (c.d. "opzione donna") alle lavoratrici nate nell'ultimo trimestre del 1958 (se dipendenti) o nell'ultimo trimestre del 1957 (se autonome).

³¹ Tale effetto non include gli oneri relativi all'indennità c.d. APE sociale, in quanto la stessa non si sostanzia in una prestazione pensionistica ma in un'indennità assistenziale comunque registrata nell'ambito della complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro (D62).

pensionistica nella misura in cui fossero ridotte le proiezioni di popolazione e di produttività totale dei fattori.

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



Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2017.

Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Gli indicatori di sostenibilità fiscale

Gli indicatori di medio e lungo periodo (S1 e S2) consentono di valutare l'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo.

L'indicatore di medio periodo, S1, misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati nei cinque anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF 2017, in modo da garantire, se mantenuta costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL pari al 60 per cento entro il 2031, e ripagare i costi di invecchiamento. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione di questo documento in poi, consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio programmatici del DEF 2017, e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento. Più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale necessario e quindi il rischio di sostenibilità. A parità di altre condizioni, più alta è la proiezione delle spese connesse all'invecchiamento e più difficile risulta il mantenimento del vincolo di bilancio intertemporale, poiché si richiederebbero avanzi primari molto consistenti.

La Tavola IV.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive componenti per gli ultimi Programmi di Stabilità e per il recente Fiscal Sustainability Report³². Per il 2017, si evidenzia un peggioramento del valore di S1 rispetto ai documenti programmatici precedenti. La scomposizione di S1 per sotto-componenti mostra che il valore relativo alla misura dello sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello di partenza si mantiene negativo (e pari a 2,8 punti di PIL). Pertanto, sulla base di questa componente, gli obiettivi programmatici del Governo espressi in termini di avanzo primario strutturale sarebbero sufficienti a stabilizzare il debito al livello del 2020, controbilanciando sia le tendenze all'aumento che possono scaturire dalle spese connesse all'invecchiamento sia il cumulo della spesa per interessi. Per contro, la componente che incide negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto debito/PIL dal suo livello iniziale al 60 per cento nel 2031. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 5,6 per cento del PIL. Il valore complessivo dell'indicatore è 3,9 per cento, superiore alla soglia di 2,5, al di sopra della quale un paese è considerato ad alto rischio nel medio periodo.

TAVOLA IV.5: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

	DEF 2017	2015 Sustainability Report	DEF 2016	DBP 2015	DEF 2015
Indicatore S1					
Aggiustamento totale	3,9	4,2	2,9	1,7	1,9
di cui:					
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,8	-1,4	-2,3	-3,1	-2,9
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Per raggiungere il target del 60%	5,6	5,1	5,0	4,7	4,7
Per costi di invecchiamento	0,3	-0,2	0,1	0,1	0,1
Indicatore S2					
Aggiustamento totale	-1,9	-0,9	-1,5	-2,4	-2,2
di cui:					
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,0	-0,8	-1,6	-2,4	-2,2
Per costi di invecchiamento	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1
Fonte: Elaborazione MEF					

³² European Commission, 2016, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Papers 18. January 2016. Disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/ip018_en.htm

FOCUS

L'indicatore di sostenibilità fiscale di medio periodo S1

L'indicatore di sostenibilità fiscale di medio periodo S1, calcolato sulla base dei dati sottostanti al DEF 2017 risulta essere, per l'Italia, pari a 3,9 per cento e colloca le finanze pubbliche in un'area di alto rischio secondo la definizione della Commissione. Rispetto ai valori pubblicati nei documenti programmatici precedenti (DEF 2016) si assiste ad un deterioramento di circa 1,0 punto percentuale che, tuttavia, non può essere spiegato solamente sulla base dell'aggiornamento degli obiettivi di bilancio del Governo. Per comprendere appieno le ragioni di tale peggioramento è necessario anche analizzare le modifiche metodologiche riguardanti il calcolo dell'indicatore S1 che si sono susseguite fin dal 2009 e scomporre l'indicatore nelle sue componenti di base.

Secondo la metodologia di calcolo di S1 pubblicata nel Fiscal Sustainability Report³³ del 2009, l'obiettivo dell'indicatore era quello di misurare il gap tra la posizione fiscale corrente espressa in termini strutturali e quella richiesta per raggiungere il target di debito del 60 per cento del PIL nel 2060, tenendo in considerazione l'impatto delle spese legate all'invecchiamento della popolazione. Nel Rapporto si affermava che la scelta del target di debito/PIL per l'indicatore S1 era in linea con la soglia di debito riportata nel Trattato e, soprattutto, che l'anno target era stato scelto per essere abbastanza lontano da permettere di analizzare l'impatto dell'invecchiamento in modo significativo, pur rimanendo all'interno di un orizzonte alla portata degli attuali contribuenti e responsabili politici³⁴.

Nel Fiscal Sustainability Report³⁵ del 2012, la definizione di S1 è stata modificata. Nelle intenzioni della Commissione Europea, S1 doveva essere concepito come un indicatore di sostenibilità del debito di medio periodo in cui lo sforzo fiscale da realizzare, tenendo in considerazione l'impatto delle spese legate all'invecchiamento, doveva essere tale da permettere di centrare il target di debito del 60 per cento del PIL non nel 2060 ma nel 2030. Secondo la nuova definizione dell'indicatore S1, lo sforzo fiscale doveva essere introdotto in modo lineare e crescente a partire dall'ultimo anno di previsione delle forecast della Commissione Europea (o in quelle nazionali) fino al 2020 e poi sostenuto in modo costante per i successivi dieci anni.

Nonostante nel Sustainability Report del 2012 si continuasse ad affermare, in linea con il Rapporto precedente, che la scelta dell'orizzonte temporale al 2030 era tale da consentire di avere un intervallo sufficientemente lungo tale da permettere di analizzare l'impatto delle spese legate all'invecchiamento³⁶, l'accorciamento dell'orizzonte di convergenza dell'indicatore S1 ha reso più difficoltoso il raggiungimento del target del 60 per cento del PIL, soprattutto per i paesi con finanze pubbliche sostenibili ma con un alto livello di debito di partenza.

Nel Fiscal Sustainability Report³⁷ del 2015, pubblicato nel gennaio 2016, la metodologia per la derivazione di S1 è stata nuovamente profondamente modificata. Mentre anche in questo rapporto si ricorda che il target di debito deve essere spostato in avanti in modo da permettere "un'adeguata analisi dell'impatto dell'invecchiamento", il periodo di calcolo per S1 è tenuto costante al 2030. Per contro, l'aggiustamento lineare e crescente non deve più concludersi entro il 2020 come nella metodologia utilizzata nel Sustainability Report del

³³ European Commission, 2009, Sustainability Report 2009, European Economy 9, (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf)

³⁴ Si veda pagina 11 del Fiscal Sustainability Report 2009 secondo cui: "The choice of the debt target for the S1 indicator is in line with the debt threshold in the Treaty. The timescale has been chosen to be long enough to allow the impact of ageing to be analysed in a meaningful way, while still remaining within the sights of current taxpayers and policy makers."

³⁵ European Commission, 2012, Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf).

³⁶ Si veda pagina 4 del Fiscal Sustainability Report del 2012 secondo cui: "The timescale has been chosen to be long enough to allow the impact of ageing to be analysed in a meaningful way, while still remaining within the sights of current taxpayers and policy makers."

³⁷ European Commission, 2016, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper 018. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf)

2012, ma deve durare cinque anni partendo dall'anno successivo all'ultimo anno di forecasts. Pertanto, nel caso delle prossime Spring forecast della Commissione, che coprono l'orizzonte fino al 2018, il periodo di aggiustamento fiscale lineare e crescente necessario per il calcolo di S1 si apre nel 2019 e si chiude nel 2023.

La questione dell'orizzonte temporale di convergenza al debito target al 60 per cento e della durata dello sforzo fiscale lineare e crescente è molto rilevante ai fini della confrontabilità tra diversi esercizi di previsione dell'indicatore S1 e delle raccomandazioni di carattere fiscale che questo indicatore produce. Infatti, dal Rapporto del 2012 ad oggi, l'anno per il conseguimento del debito target è rimasto sempre invariato (2030) mentre l'orizzonte per l'applicazione del calcolo di S1 si è sostanzialmente accorciato. Tutto ciò ha fortemente peggiorato i risultati di S1 e aumentato il bias nel suo funzionamento in quanto lo sforzo fiscale deve: (1) essere applicato gradualmente per cinque anni, aumentando il costo del ritardo nell'aggiustamento, e (2) essere applicato in modo costante per un numero inferiore di anni rispetto ai dieci previsti nel Rapporto del 2012. A fronte di tali meccanismi sfavorevoli connaturati all'attuale definizione e applicazione dell'indicatore S1, nel Rapporto del 2015, la Commissione ha ulteriormente esacerbato i meccanismi di correzione dell'indicatore S1 abbassando discrezionalmente la soglia che segnala un alto rischio per le finanze pubbliche dal 3 per cento dei rapporti precedenti al 2,5 per cento.

Nel suo recente rapporto di monitoraggio sulla sostenibilità del debito, pubblicato nel gennaio 2017³⁸, la Commissione europea ha iniziato a riconoscere il problema dell'orizzonte temporale per il calcolo dell'indicatore S1 e ha esteso l'anno target al 2031. Tuttavia, tale misura è insufficiente a superare le limitazioni metodologiche dell'attuale indicatore e la sua connaturata caratteristica a inasprire lo sforzo fiscale richiesto.

E' quindi evidente che a causa delle frequenti revisioni nella definizione dell'indicatore e del progressivo accorciamento dell'orizzonte temporale per il calcolo, il confronto tra i risultati di S1 in anni e documenti diversi può essere molto difficoltoso e può portare a conclusioni inaccurate o non plausibili.

In costanza dell'attuale metodologia, i risultati di S1 dipendono fortemente dal numero di anni ipotizzati per il ritardo nell'aggiustamento (ad oggi, cinque) e dal numero di anni restanti fino alla convergenza verso il target del 60 per cento del rapporto debito/PIL. Mentre l'aumento del numero di anni restanti fino al target diminuisce lo sforzo fiscale annuale necessario a consentire una riduzione permanente del rapporto debito/PIL e migliora il risultato dell'indicatore S1, un maggiore numero di anni di ritardo nell'aggiustamento peggiora il valore dell'indicatore in quanto presuppone che, a parità dell'anno di convergenza al target, venga effettuato un maggiore sforzo fiscale in un numero (minore) di anni restanti.

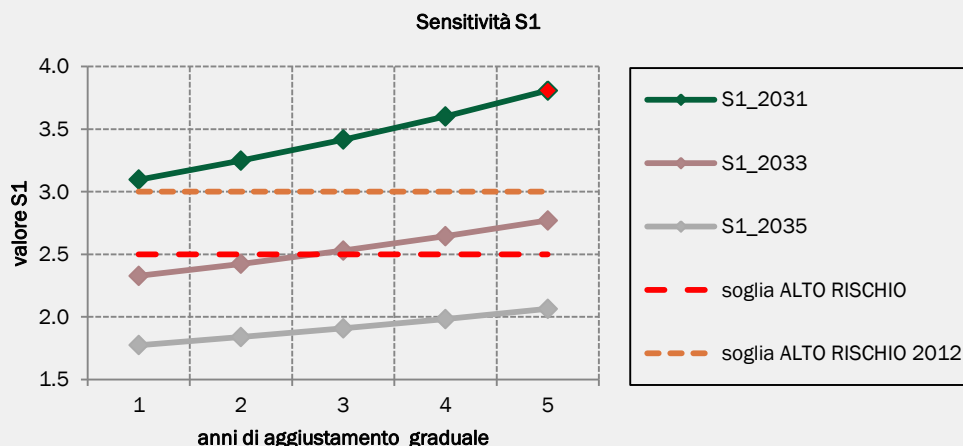
Per analizzare nel dettaglio la dinamica dell'indicatore e la sua sensibilità rispetto agli anni di aggiustamento e/o rispetto all'anno target per raggiungere il livello del 60 per cento del rapporto debito/PIL, il grafico sottostante evidenzia i valori dell'indicatore S1 per l'Italia al variare del numero di anni di ritardo per l'aggiustamento fiscale (sull'asse orizzontale) e al variare dell'anno target per il raggiungimento dell'obiettivo del 60 per cento del rapporto debito/PIL. Sono inoltre riportate le soglie che segnalano un alto rischio per la sostenibilità di medio periodo pubblicate nel Fiscal Sustainability Report 2012 (3 per cento) e nel Fiscal Sustainability Report 2015 (2,5 per cento).

È evidente che, *coeteris paribus*, il numero di anni di ritardo per l'aggiustamento fiscale è un indicatore direttamente proporzionale al valore di S1: se l'aggiustamento fiscale non prevede un periodo di ritardo (il numero di anni di ritardo è 1), l'indicatore è sensibilmente inferiore al caso in cui il periodo di ritardo si protragga per cinque anni.

³⁸ European Commission, 2017, Debt Sustainability Monitor 2016

(https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/debt-sustainability-monitor-2016_en)

SENSITIVITÀ DELL'INDICATORE S1



Fonte: Elaborazioni MEF.

La serie calcolata con i dati sottostanti al DEF (S1DEF) è affiancata da due serie alternative (S1_2033 e S1_2035) nelle quali vengono utilizzati gli stessi dati, ma con l'obiettivo di portare il debito al 60 per cento del PIL rispettivamente nel 2033 e nel 2035. Come si evince dal grafico, l'allungamento dell'orizzonte di previsione per la convergenza al target produce un consistente miglioramento dell'indicatore, a parità di altre condizioni. Il passaggio dal 2031 al 2035 come anno target migliora l'indicatore di 1,8 punti percentuali se il periodo di ritardo per l'aggiustamento fiscale è mantenuto su 5 anni, e di 1,3 punti percentuali se il periodo di ritardo per l'aggiustamento fiscale fosse ridotto ad un anno.

Mentre la serie con il 2031 come anno target si colloca interamente sopra alla soglia di rischio alto, la serie con anno target il 2035 si colloca interamente al di sotto della soglia del 2,5 per cento, ovvero alla soglia del rischio alto prevista dal più recente *Fiscal Sustainability Report*. Con un orizzonte al 2033, per contro, la serie si colloca interamente sotto alla soglia del 3 per cento prevista dal *Fiscal Sustainability Report* del 2012, e solo leggermente al di sopra della soglia del 2,5 per cento prevista dal *Fiscal Sustainability Report* più recente. In conclusione, nonostante la soglia sia stata inasprita dopo il 2012, se l'anno target per il debito venisse adattato al proposito iniziale della metodologia, che è quello di garantire un lasso di tempo sufficientemente lungo all'aggiustamento e al calcolo delle componenti legate ai costi di invecchiamento, l'indicatore S1 fornirebbe per l'Italia indicazioni di rischio medio sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e non, come è attualmente, di alto rischio.

Per contro, il valore complessivo dell'indicatore S2 è pari a -1,9 per cento, inferiore alla soglia di 2, sotto alla quale un paese è considerato a basso rischio nel lungo periodo. Per quanto riguarda le sotto-componenti di S2, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2020, si mantiene negativo (pari a -2 punti di PIL) *coeteris paribus*, segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi in rapporto al PIL attesa nel lungo periodo. La componente che misura l'ulteriore aggiustamento necessario a far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, si mantiene su valori prossimi allo zero segnalando il fatto che tali costi, a seguito

delle riforme effettuate, sarebbero pienamente sotto controllo. In conclusione, il consolidamento fiscale programmato dal Governo nel breve periodo può considerarsi adeguato a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e nel lungo periodo.

L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo

L'analisi di sensitività presentata di seguito illustra alcuni scenari che contengono *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Lo scopo dell'esercizio è duplice: da un lato, valutare la robustezza della previsione del rapporto Debito/PIL nel lungo periodo nello scenario di riferimento a fronte dell'incertezza che lo caratterizza e, dall'altro, verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio la sostenibilità del debito nel lungo periodo possa essere garantita o, viceversa, messa a rischio.

Gli scenari che seguono, quindi, replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo *2015 Ageing Report* della Commissione Europea. In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 assume che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL, al livello programmato per il 2020, lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2023, anno in cui si chiude l'*output gap*, e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2020, converge al 3,0 per cento in dieci anni³⁹. Sulla base di queste assunzioni, il rapporto debito/PIL dello scenario programmatico del DEF viene proiettato fino al 2060. Come mostrato di seguito, le proiezioni di lungo periodo del debito/PIL nello scenario di riferimento presentano una dinamica decrescente che prevede che il debito scenda al di sotto del 60 per cento del PIL nel 2052.

Oltre al confronto tra uno scenario di base e scenari alternativi che presentano *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale, si presentano in seguito i risultati relativi ad uno scenario di rischio in cui l'impatto dei fattori non demografici imprime un'ulteriore pressione sulla dinamica attesa della spesa sanitaria e della spesa per l'assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine (LTC).

Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

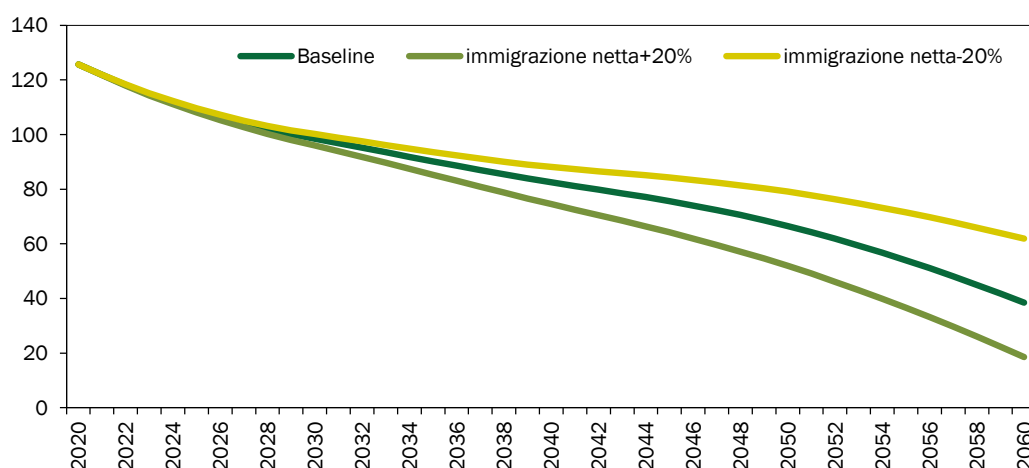
L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno degli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente il peso dei flussi migratori attesi misurando il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane. In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-WGA e sulla base di uno scenario demografico elaborato *ad hoc* da Eurostat, l'esercizio ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2020-2060: i) una diminuzione del 20 per cento del flusso netto medio

³⁹ European Commission-Economic Policy Committee, The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies.

annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base, a partire dal 2021; e ii) un aumento del 20 per cento del flusso netto di immigrati, ancora a partire dal 2021.

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.7. A parità di saldo primario strutturale programmato dal Governo al 2020 e dato il livello del debito iniziale di partenza, un aumento del flusso migratorio del 20 per cento a partire dal 2021 permetterebbe di diminuire sensibilmente il rapporto debito/PIL rispetto al *baseline*, attestandosi poco al di sopra del 18 per cento alla fine dell'orizzonte di previsione, mentre una diminuzione del flusso migratorio dal 2021 avrebbe un effetto simmetrico. Il rapporto debito/PIL continuerebbe a decrescere ma a ritmi meno sostenuti, attestandosi nel 2060 su livelli di poco al di sopra il 60 per cento del PIL.

FIGURA IV.7: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

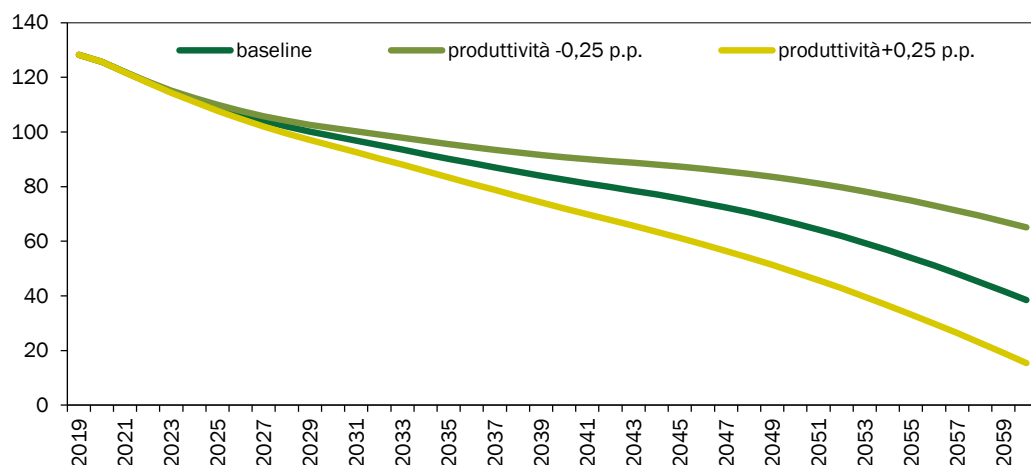
L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della produttività del lavoro, del tasso di occupazione totale e del tasso di attività, quest'ultimo con riferimento particolare ai lavoratori anziani.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui si assume che la crescita della produttività del lavoro sia, rispettivamente, più alta o più bassa di 0,25 punti percentuali (a regime dal 2025) rispetto al dato dello scenario di base.

L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività risulta abbastanza ridotto nel breve e medio periodo ma diviene consistente su un orizzonte più lungo, in quanto accelera (o rallenta) significativamente il calo del rapporto debito/PIL (Figura IV.8). Nel 2060, in caso di bassa produttività, il rapporto debito/PIL si attesterebbe su un valore di circa il

65 per cento, mentre nel caso di alta produttività nel 2060 il rapporto arriverebbe a circa il 15 per cento del PIL.

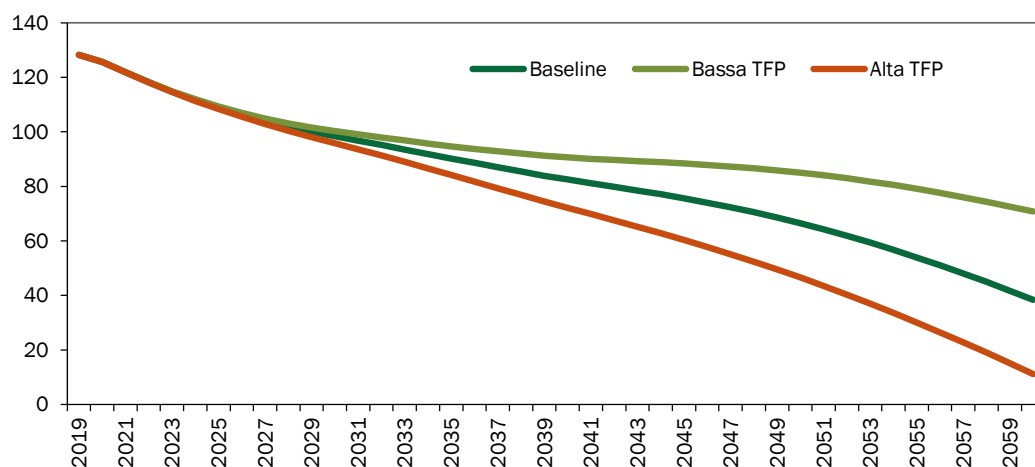
FIGURA IV.8: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

In alternativa, si è ipotizzato, a partire dal 2021, un aumento/riduzione graduale del tasso di variazione della *Produttività Totale dei Fattori* (TFP - *Total Factor Productivity*) rispetto al *baseline*, fino al 20 per cento a decorrere dal 2035. Nel caso di alta TFP, il debito è previsto ridursi progressivamente fino ad arrivare poco al di sopra dell'11 per cento per cento nel 2060; nel caso di bassa TFP, invece, il debito presenta un profilo stabile o in leggera crescita e molto superiore al *baseline*, anche se negli anni finali dell'orizzonte di previsione il profilo è previsto tornare a decrescere leggermente, fino a raggiungere un valore di poco superiore al 70 per cento del PIL.

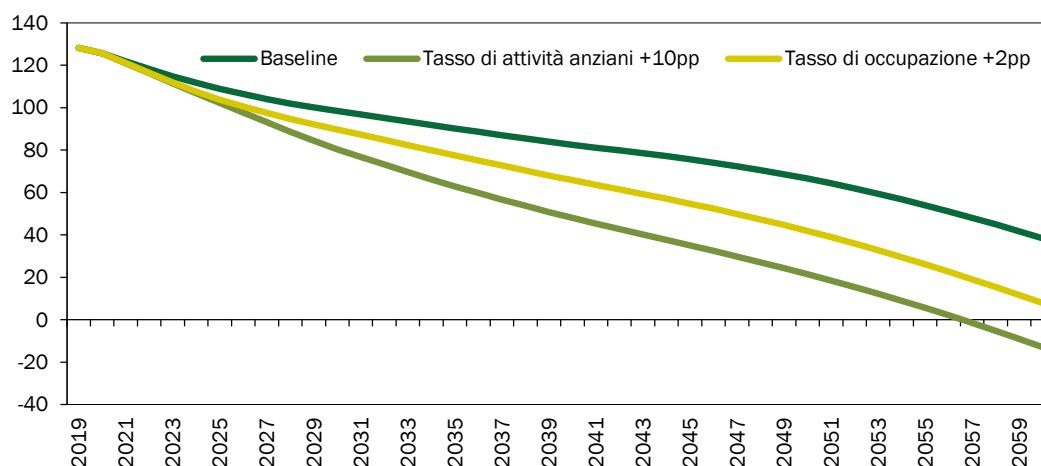
FIGURA IV.9: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, a partire dal 2021, venga aumentato gradualmente rispetto all'ipotesi base fino a 2 punti percentuali a decorrere dal 2025. Sotto tale scenario, la dinamica del rapporto debito/PIL presenta un profilo decrescente e inferiore al *baseline*, che migliorerebbe leggermente già dai primi anni di simulazione e via via in modo più significativo nel lungo periodo (Figura IV.10).

FIGURA IV.10: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE E TASSO DI ATTIVITÀ DEGLI ANZIANI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Considerando, invece, a partire dal 2021, un incremento graduale del tasso di attività dei lavoratori anziani fino a 10 punti percentuali nella fascia di età 55-74 a decorrere dal 2030 rispetto a quanto previsto nell'ipotesi di base, la curva del rapporto debito/PIL si sposterebbe verso il basso già a partire dal 2030 (Figura IV.10) e manterrebbe un profilo decrescente fino a raggiungere valori negativi dal 2057 e fino alla fine dell'orizzonte di previsione.

Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria e per assistenza

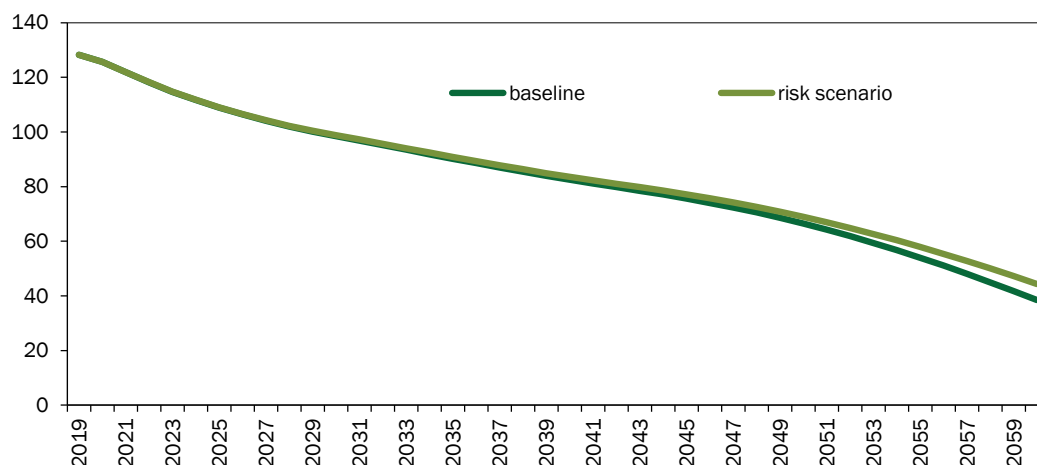
Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, in questa sezione sono valutati gli effetti sul debito derivanti dall'applicazione di ipotesi alternative sulla dinamica della spesa sanitaria e per assistenza a lungo-termine agli anziani e disabili (LTC). Tale scenario si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici⁴⁰, applicate a partire dal 2021.

Ne risulta che nello scenario di rischio nel medio periodo l'andamento del rapporto debito/PIL peggiorerebbe solo lievemente, poiché presenterebbe una

⁴⁰ In particolare, si assume che: i) per la componente *acute care*, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro-capite sia posta pari a 1,3 (anziché 1,1 come nel *reference scenario*) all'inizio del periodo di previsione e converga ad 1 nel 2060; ii) per la componente di *long term care*, con l'esclusione delle prestazioni monetarie, si ipotizza la convergenza del profilo del costo per percettore per età a quello della media europea (UE a 27 paesi), solo nel caso in cui risulti inferiore.

dinamica sostanzialmente analoga a quella del baseline fino al 2045 e superiore di circa 6 punti di PIL alla fine dell'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.11: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI DELLA SPESA SANITARIA NEL RISK SCENARIO (in percentuale del PIL)

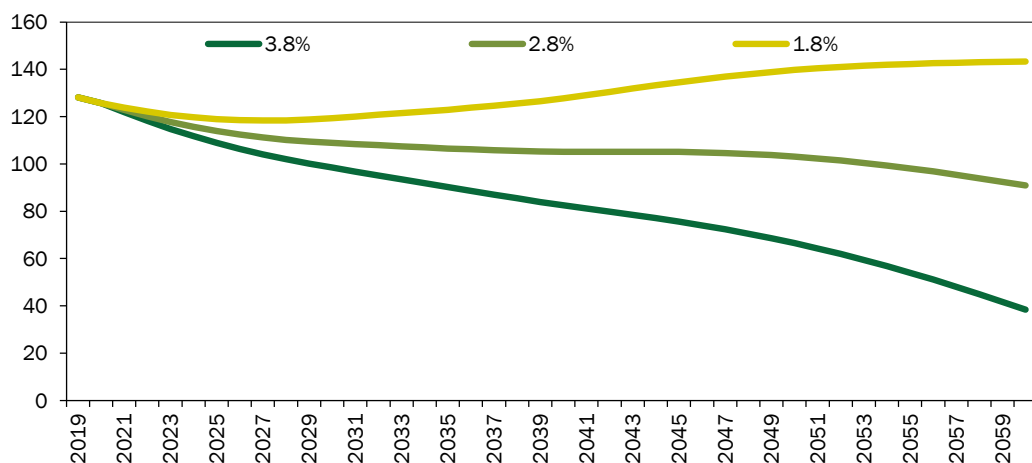


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario nel 2020. A tale fine, il valore dell'avanzo primario nello scenario di base del DEF, pari al 3,8 per cento del PIL nel 2020, è diminuito di 1 e di 2 punti percentuali, scendendo, rispettivamente, al 2,8 e 1,8 per cento del PIL (Figura IV.12).

FIGURA IV.12: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2020 già per livelli al di sotto del 3,0 per

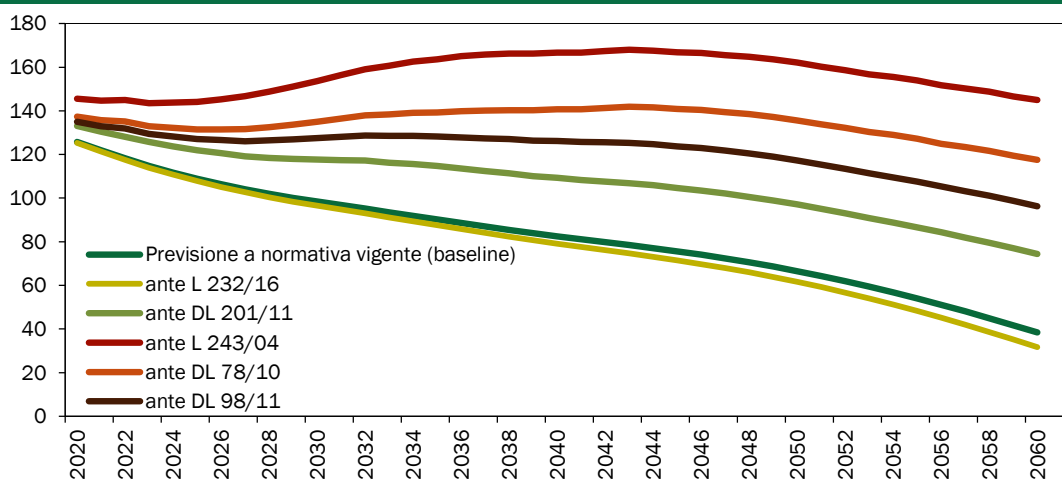
cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale dell'avanzo primario pari al 2,8 per cento del PIL, il debito presenta un profilo superiore al baseline ma sostanzialmente piatto fino al 2050 e poi decrescente, attestandosi intorno al 90 per cento alla fine dell'orizzonte di previsione. Valori dell'avanzo primario al di sotto del 2,0 per cento del PIL causerebbero invece la salita del rapporto debito/PIL che, nel lungo periodo, aumenterebbe rispetto al livello di partenza, fino a raggiungere il 143 per cento nel 2060. Da queste simulazioni appare evidente come la sostenibilità del debito richieda il mantenimento di ampi avanzi primari nel corso del tempo.

Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, a meno di avanzi primari significativamente ridotti rispetto alle previsioni attuali e pur in presenza di rischi sulle previsioni, gli obiettivi di bilancio programmati dal Governo fino al 2020 garantirebbero la sostenibilità delle finanze pubbliche italiane anche in condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali differenti da quelle sottostanti lo scenario di base. Occorre tuttavia evidenziare che le conclusioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche italiane non possono prescindere dagli effetti finanziari attribuibili all'intensa stagione di riforme previdenziali dell'ultimo ventennio. Tali riforme hanno significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione e a tenere sotto controllo la dinamica attesa del rapporto debito/PIL.

A questo proposito, la figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino all'ultimo intervento approvato con la Legge di Bilancio del 2017⁴¹, sulla base di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata.

FIGURA IV.13: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

⁴¹ Legge n.232/2016

Al netto delle misure approvate con la Legge di Bilancio 2017, tutti i precedenti interventi di riforma, dal 2004 in poi, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL, dopo una fase di aumento di circa 20 punti di PIL provocato dal progressivo pensionamento delle generazioni del *baby boom*, comincerebbe a ridursi solo dopo il 2050 attestandosi su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti di tutte le riforme successivamente implementate.

FOCUS**Garanzie concesse dallo Stato**

Al 31 dicembre 2016 lo stock di garanzie concesse dallo Stato ha raggiunto circa 39,7 miliardi, pari al 2,4 per cento del PIL. L'aumento di circa 3,7 miliardi rispetto l'anno precedente è ascrivibile alle maggiori garanzie a favore delle piccole e medie imprese e a quelle a favore delle famiglie per la prima casa. Le garanzie concesse ad istituti di credito a seguito della crisi finanziaria sono rimaste invariate rispetto al 2015 e ammontano a circa 6,4 miliardi, pari allo 0,4 per cento del PIL.

GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

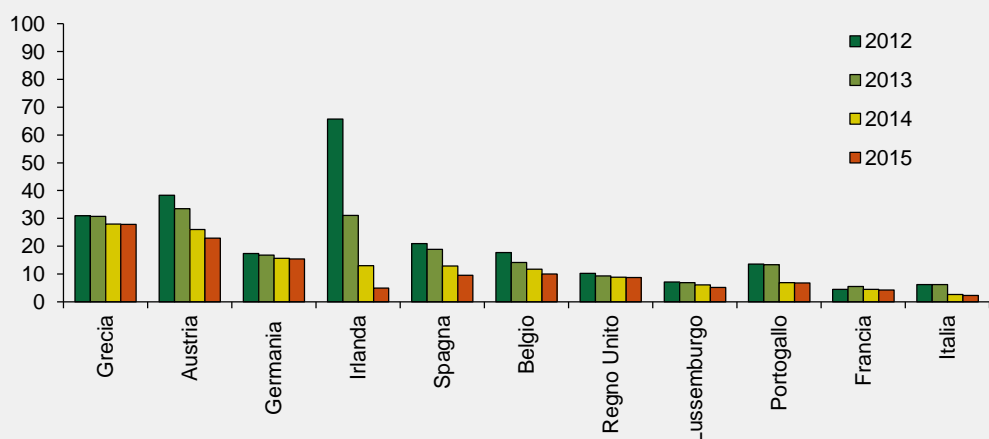
	2016	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	39.676	2,4
di cui: settore finanziario	6.421	0,4

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.* È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2016, il debito residuo garantito risulta pari a circa 20.226 milioni.
- *TAV S.p.A.* Il Ministero dell'Economie e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2016 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.691 milioni.
- *Aiuti al salvataggio delle imprese.* Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese in amministrazione straordinaria a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2016 sono state concesse ed escusse garanzie per 5 milioni, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2016 risulta pari a zero.

- *Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.* I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2016, il debito residuo garantito risulta pari a circa 3.350 milioni.
- *Banche italiane.* Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2016, il debito residuo garantito risulta pari a circa 6.421 milioni.
- *Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.* Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di 5 miliardi, al fine di assicurare il reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività di finanziamento pubblico. Al 31 dicembre 2016, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di 1.500 milioni.
- *Fondo di garanzia per la prima casa* (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nel 2016, a fronte di 8.667 nuovi finanziamenti erogati dal sistema bancario per complessivi 995 milioni, sono state concesse nuove garanzie pari a circa 498 milioni, per cui le garanzie in essere risultano pari a 610 milioni.
- *Fondo di garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE.* Le garanzie sono concesse per rischi non di mercato in favore di SACE S.p.A. per operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana ovvero società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute per il sistema economico produttivo del Paese, che sono in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o paesi di destinazione e risultano pari a 5.478 milioni. La stima è preliminare in quanto basata su dati disponibili al 30 settembre 2016.
- *Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA.* Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organo commissariale di ILVA S.p.A., al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Al 31 dicembre 2016, sono state concesse garanzie per l'intero importo di 400 milioni.

GARANZIE PUBBLICHE nei paesi UE (% del PIL)



Fonte: Eurostat.

Nel confronto con i principali partner europei, nel 2015 l'Italia si conferma tra i paesi con il livello più basso di garanzie pubbliche. Il trend decrescente, comune alla maggior parte dei paesi UE, riflette il progressivo venir meno delle garanzie rivolte al sistema finanziario, che erano risultate consistenti nei paesi più colpiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Austria, Grecia e Spagna). L'Italia risulta tra i paesi che hanno fatto minor ricorso alle garanzie per gestire la crisi finanziaria e già a partire dallo scorso anno, solo una minima quota dello stock complessivo di garanzie è rivolta al settore bancario (circa lo 0,4 per cento del PIL a fronte del 2,2 per cento complessivo nel 2015).

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2016

Nel corso del 2016 il Governo ha approvato provvedimenti d'urgenza che hanno riguardato la riforma del sistema bancario cooperativo, la tutela del risparmio e della stabilità finanziaria nel settore creditizio, il sostegno sociale, la proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia e interventi a favore degli Enti territoriali. Inoltre, sono state disposte specifiche misure per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici del 2012 e da quelli verificatisi alla fine del 2016 e nel mese di gennaio 2017, nonché disposizioni per rafforzare la coesione sociale in alcune aree del Mezzogiorno.

**TAVOLA V.1 EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2016	2017	2018	2019	2020
D.L. n. 18/2016 (convertito dalla L. 49/2016)	0	0	0	0	0
D.L. n. 59/2016 (convertito dalla L. 119/2016)	1	0	0	0	0
D.L. n. 67/2016 (convertito dalla L. 131/2016)	21	0	0	0	0
L. n. 112/2016	0	0	0	0	0
D.L. n. 113/2016 (convertito dalla L. 160/2016)	0	0	0	0	0
D.L. n. 189/2016 (convertito dalla L. 229/2016)	5	19	11	1	1
D.L. n. 237/2016 (convertito dalla L. 15/2017)	0	0	0	8	0
D.L. n. 243/2016 (convertito dalla L. 18/2017)	0	0	0	0	0
D.L. n. 244/2016 (convertito dalla L. 19/2017)	0	3	186	21	21
INDEBITAMENTO NETTO	26	22	196	30	21
In % del PIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SALDO NETTO DA FINANZIARE	0	-20.000	206	9	0
In % del PIL	0,0	-1,2	0,0	0,0	0,0
FABBISOGNO	25	-19.978	196	30	21
In % del PIL	0,0	-1,2	0,0	0,0	0,0

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

I provvedimenti adottati sono sostanzialmente neutrali sull'indebitamento netto ad eccezione dell'anno 2018 per il quale si prevede un miglioramento del saldo di circa 200 milioni di euro. Per il fabbisogno e il saldo del bilancio dello Stato si evidenzia un peggioramento di 20 miliardi nell'anno 2017, dovuto alle misure per la tutela della stabilità economico finanziaria del Paese, il rafforzamento del sistema bancario e la salvaguardia del risparmio¹ (Tav. V.1). In

¹ Il Governo in data 19 dicembre 2016, in presenza di eventi eccezionali, ha presentato apposita Relazione al Parlamento con la quale ha chiesto, ai sensi dell'articolo 6, comma 6 della legge 243/2012, l'autorizzazione a

particolare, è stata prevista la concessione di garanzie dello Stato, nel rispetto della disciplina europea degli aiuti di Stato e previa decisione positiva della Commissione Europea, sulle passività di nuova emissione delle banche aventi sede legale in Italia e sui finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia a istituti di credito per fronteggiare gravi crisi di liquidità². È prevista inoltre la possibilità per il Ministero dell'Economia e delle Finanze di sottoscrivere o acquistare azioni di banche italiane, appartenenti o meno a un gruppo bancario, o di società italiane capogruppo di gruppi bancari (soggetti emittenti) che presentano esigenze di rafforzamento del proprio patrimonio, in relazione agli esiti di *stress test* basati su uno scenario avverso e condotti a livello nazionale, dell'Unione Europea o del Meccanismo unico di risoluzione³.

**TAVOLA V.2. EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Manovra lorda	3.585	1.613	1.316	671	593
Maggiori entrate	747	473	558	240	126
Minori spese	2.837	1.140	758	431	468
- spese correnti	2.280	801	654	380	438
- spese in conto capitale	557	339	105	51	29
Interventi	3.559	1.591	1.119	641	572
Minori entrate	767	606	229	161	149
Maggiori spese	2.791	984	890	480	423
- spese correnti	2.577	792	799	444	387
- spese in conto capitale	214	192	91	36	36
Effetti indebitamento netto	26	22	196	30	21
Variazione netta entrate	-20	-133	328	79	-23
Variazione netta spese	-46	-155	132	49	-45
- spese correnti	297	-9	145	64	-52
- spese in conto capitale	-343	-146	-14	-15	7

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

I provvedimenti approvati, in termini di effetti sull'indebitamento netto, determinano una manovra lorda (ammontare complessivo delle risorse reperite in relazione alle maggiori entrate e alle minori spese) pari a 3,6 miliardi nel 2016, 1,6 miliardi nel 2017, 1,3 miliardi nel 2018, 0,7 miliardi nel 2019 e 0,6 miliardi nel 2020 (Tav. V.2). Nel periodo considerato circa il 70 per cento delle risorse derivano da misure di riduzione della spesa con una prevalenza della componente di parte corrente rispetto a quella di conto capitale. Gli interventi finanziati ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2016, 1,6 miliardi nel 2017, 1,1 miliardi nel 2018, 0,6 miliardi nel 2019 e nel 2020.

Gli effetti in termini di sottosettori della PA dei provvedimenti considerati sono rappresentati nella Tavola V.3.

ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie. La Relazione è stata approvata in data 21 dicembre 2016 dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti con apposite risoluzioni: Senato della Repubblica (risoluzione 6-00218 Zanda, Bianconi e Zeller), Camera dei deputati (risoluzione 6-00276 Marchi, Tancredi, Librandi, Tabacchi e Di Gioia).

² D.L. n. 237/2016 convertito dalla L. n. 15/2017.

³ La richiesta dell'intervento dello Stato può essere effettuata dall'emittente previa sottoposizione alla Banca d'Italia o alla Banca Centrale Europea di un programma di rafforzamento patrimoniale che indichi l'entità del fabbisogno di capitale necessario, le misure che si intendono intraprendere per conseguire il rafforzamento e il termine per la realizzazione del programma.

TAVOLA V.3. EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	315	525	51	97	140
- <i>variazione netta entrate</i>	181	253	22	45	19
- <i>variazione netta spese</i>	-134	-272	-29	-52	-121
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-177	-124	-191	-130	-122
- <i>variazione netta entrate</i>	-51	-45	-50	-48	-46
- <i>variazione netta spese</i>	126	78	141	82	76
ENTI DI PREVIDENZA	-113	-379	336	63	4
- <i>variazione netta entrate</i>	-150	-341	356	82	4
- <i>variazione netta spese</i>	-37	38	19	19	0
TOTALE	26	22	196	30	21

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Le principali misure

Nel 2016 tra gli interventi relativi al settore bancario rientrano le disposizioni di riforma delle banche di credito cooperativo⁴, varate nel solco della complessiva riforma del sistema bancario, che nel corso del 2015 aveva già interessato le banche popolari. Si tratta, nello specifico, di misure finalizzate a garantire il miglioramento della qualità della governance di tali istituti, attraverso la semplificazione dell'organizzazione interna, l'aggregazione degli istituti di credito cooperativo in gruppi bancari a rafforzata dotazione patrimoniale e la riduzione dell'esposizione di tali enti agli shock dell'economia locale, consentendo loro di accedere anche a capitali esterni al mondo cooperativo in caso di sofferenze patrimoniali. Successive disposizioni⁵ hanno rivisto la disciplina sulle attività per imposte anticipate degli istituti di credito, chiarendo, in linea con le indicazioni pervenute in sede comunitaria, la corretta decorrenza di precedenti disposizioni ed assicurando, per le banche di credito cooperativo, la piena trasformabilità delle imposte anticipate in crediti di imposta, a seguito dell'eliminazione del limite di riportabilità delle perdite prevista per i soggetti in regime di esenzione dell'utile.

A beneficio del settore bancario, inoltre, recependo un accordo raggiunto con la Commissione Europea sulle operazioni di cartolarizzazione relative a crediti in sofferenza, è stata prevista la concessione di garanzie dello Stato per facilitare la cessione da parte degli istituti di asset deteriorati⁶.

Sono state, altresì, introdotte norme per i risparmiatori che hanno effettuato investimenti in istituti bancari sottoposti successivamente a procedure di liquidazione coatta amministrativa⁷.

In ambito sociale sono state intraprese disposizioni finalizzate a garantire l'assistenza, la cura e la piena inclusione sociale delle persone con disabilità

⁴ D.L. n. 18/2016 convertito dalla L. n. 49/2016.

⁵ D.L. n. 237/2016 convertito dalla L. n. 15/2017.

⁶ D.L. n. 18/2016 convertito dalla L. n. 49/2016.

⁷ D.L. n. 59/2017 convertito dalla L. n. 119/2016.

grave, prive di sostegno familiare: è stata aumentata la spesa massima detraibile dei premi versati per assicurazioni finalizzate alla tutela delle persone con grave disabilità aventi per oggetto il rischio di morte; sono state introdotte agevolazioni fiscali per i *Trust* costituiti in favore di persone affette da disabilità grave⁸ ed è stato rifinanziato il fondo per le non autosufficienze⁹.

Nel corso del 2016 con apposito provvedimento sono state finalizzate le risorse precedentemente stanziare per la proroga delle missioni internazionali di pace delle Forze armate e di polizia¹⁰.

Tra le misure a beneficio degli Enti territoriali si annovera, in particolare, l'assegnazione di maggiori risorse per l'anno 2016 alle province delle regioni a statuto ordinario per gli interventi di manutenzione straordinaria della rete viaria, e l'istituzione di appositi fondi in favore dei comuni per fronteggiare le spese per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità naturali o cedimenti strutturali e per consentire l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata, totale o parziale, di mutui e prestiti obbligazionari¹¹.

A seguito degli eventi sismici dei mesi di agosto e ottobre 2016 che hanno interessato i territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, si è reso necessario stanziare risorse, gestite da un Commissario straordinario del Governo, per finanziare gli interventi di riparazione, ricostruzione degli immobili pubblici e privati, fornire assistenza alla popolazione e avviare la ripresa delle attività economiche¹². È stata stabilita, inoltre, per i contribuenti residenti nei comuni interessati dagli eventi calamitosi, la sospensione degli adempimenti e dei versamenti tributari (fino al 30 settembre 2017 con ripresa della riscossione dei tributi non versati entro il 16 dicembre 2017) e dei contributi previdenziali e assistenziali (fino al 30 settembre 2017 con recupero entro il 30 ottobre 2017 anche mediante pagamenti rateizzati), nonché l'esenzione, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), di quella sul reddito delle società (IRES), dell'imposta municipale unica (IMU) e della tariffa sui servizi indivisibili (TASI), dei redditi da fabbricati ubicati nei territori colpiti dal sisma distrutti o dichiarati inagibili¹³. Ai collaboratori coordinati e continuativi che hanno dovuto sospendere la loro attività in conseguenza degli eventi sismici è stata riconosciuta, per l'anno 2016, nel limite di spesa di 134,8 milioni di euro e nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, un'indennità una tantum di 5.000 euro. E' stata disposta, altresì, l'esenzione totale dal pagamento della contribuzione addizionale relativa ai trattamenti di integrazione salariale straordinaria erogati ai lavoratori dipendenti presso aziende che operano nei territori interessati dal terremoto. Infine, è stata incrementata la dotazione del Fondo nazionale per il servizio civile nazionale, con lo scopo sia di favorire specifici progetti in favore delle popolazioni dei territori colpiti dal sisma che di aumentare il numero dei volontari da avviare al servizio civile nazionale. Ulteriori disposizioni¹⁴ prevedono: la proroga al 2018

⁸ L. n. 112/2016.

⁹ D.L. n. 243/2016 convertito dalla L. n. 18/2017.

¹⁰ D.L. n. 67/2016 convertito dalla L. n. 131/2016.

¹¹ D.L. n. 113/2016 convertito dalla L. n. 160/2016.

¹² D.L. n. 189/2016 convertito dalla L. n. 229/2016.

¹³ In particolare, l'esenzione ai fini IRPEF, IRES opera fino alla ricostruzione dell'immobile e comunque fino all'anno d'imposta 2017, mentre l'esenzione ai fini IMU e TASI si applica a decorrere dalla seconda rata 2016 e non oltre il 31 dicembre 2020.

¹⁴ D.L. n. 244/2016 convertito dalla L. n. 19/2017.

dei termini per il pagamento, da parte dei comuni interessati dagli eventi sismici del 2012, delle rate dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, la proroga al 2017 dei termini per il pagamento dell'imposta municipale propria sui fabbricati (case non adibite ad abitazioni principali e capannoni), danneggiati dagli eventi sismici del maggio 2012, la sospensione fino al 31 dicembre 2017 del pagamento delle rate di mutui accessi da privati per la ricostruzione delle abitazioni danneggiate dal sisma del 2012 e un contributo per l'anno 2017 in favore dei comuni interessati dagli eventi sismici verificatisi dal 2016 per finanziare interventi di ricostruzione.

Per rafforzare la coesione sociale delle aree del Mezzogiorno sono state incrementate le risorse per l'implementazione del Piano di misure e di tutela ambientale e sanitaria relativo al complesso siderurgico ILVA di Taranto¹⁵. Nel dettaglio, sono stati finanziati interventi per la realizzazione di indagini diagnostiche ed epidemiologiche su donne e minori residenti nei comuni del tarantino e per l'ammodernamento tecnologico delle apparecchiature e dei dispositivi medici in dotazione alle strutture sanitarie della medesima zona geografica. E' stata disposta, inoltre, l'integrazione del trattamento economico dei dipendenti impiegati presso gli stabilimenti produttivi del gruppo ILVA per i quali sia stato avviato o prorogato, nel corso dell'anno 2017, il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria.

Con lo scopo di sostenere l'occupazione e accompagnare i processi di riconversione industriale delle infrastrutture portuali è stato previsto che le Autorità di sistema portuale possano promuovere la costituzione di un'Agenzia per la somministrazione del lavoro in porto. Al personale inserito negli elenchi tenuti da tale Agenzia viene riconosciuta un'indennità di integrazione salariale straordinaria per le giornate di mancato avviamento al lavoro¹⁶.

Infine, in materia previdenziale è stato differito dal 2017 al 2018 il termine per il recupero a carico dei pensionati delle somme percepite nel corso dell'anno 2015 per effetto dello scostamento tra il tasso di perequazione provvisorio (0,3%) e quello definitivo (0,2%)¹⁷.

¹⁵ D.L. n. 243/2016 convertito dalla L. n. 18/2017.

¹⁶ D.L. n. 243/2016 convertito dalla L. n. 18/2017.

¹⁷ D.L. n. 244/2016 convertito dalla L. n. 19/2017.

TAVOLA V.4 - EFFETTI DEL D.L. N. 189 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	740	586	388	86	66
Maggiori entrate	84	218	368	83	1
<i>Ripresa versamenti tributari e contributivi per residenti nei Comuni colpiti dal sisma</i>	0	201	359	81	0
<i>Utilizzo entrate sanzioni antitrust</i>	80	0	0	0	0
<i>Altro</i>	4	17	10	2	1
Minori spese	657	368	19	3	65
<i>Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</i>	142	231	3	0	0
<i>Versamento all'entrata del bilancio risorse per credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive</i>	231	0	0	0	0
<i>Fondo per l'attuazione delle deleghe terzo settore</i>	139	0	0	0	0
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	32	0	2	23
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	0	14	0	0	41
<i>Fondo emergenze nazionali</i>	30	20	0	0	0
<i>Fondo per il funzionamento istituzioni scolastiche</i>	5	0	0	0	0
<i>Altro</i>	109	71	16	1	1
UTILIZZO RISORSE	736	567	377	85	65
Minori entrate	335	406	64	52	50
<i>Sospensione versamenti tributari e contributivi per residenti nei Comuni colpiti dal sisma</i>	299	345	0	0	0
<i>Esenzione redditi da fabbricati (IRPEF, IRES, IMU, TASI)</i>	25	53	51	49	49
<i>Esenzione totale addizionale integrazione salariale straordinaria</i>	0	9	12	2	0
<i>Altro</i>	11	0	1	1	1
Maggiori spese	401	161	313	33	15
<i>Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</i>	0	0	228	19	0
<i>Fondo per la ricostruzione nelle aree terremotate</i>	90	55	55	0	0
<i>Incremento fondo servizio civile nazionale</i>	146	0	0	0	0
<i>Indennità una tantum co.co.co sisma 2017</i>	135	0	0	0	0
<i>Rinnovo parco mezzi VV. FF.</i>	5	45	0	0	0
<i>Personale struttura Commissario del Governo</i>	3	15	15	0	0
<i>Misure urgenti per lo svolgimento dell'anno scolastico nelle aree terremotate</i>	5	15	0	0	0
<i>Deroga disposizioni obiettivi di finanza pubblica enti locali per i Comuni colpiti dal sisma</i>	11	0	0	0	0
<i>Altro</i>	6	31	15	14	15
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	5	19	11	1	1

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

TAVOLA V.5 - EFFETTI DEL D.L. N. 237 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	64	195	194	222
Maggiori entrate	0	2	2	2	2
Altro	0	2	2	2	2
Minori spese	0	62	193	192	221
Fondo per le esigenze indifferibili	0	30	100	100	129
Fondo speciale di parte corrente	0	32	93	92	92
UTILIZZO RISORSE	0	64	195	185	222
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	64	195	185	222
Interessi passivi per emissioni nette di titoli del debito pubblico	0	46	181	161	190
Credito d'imposta DTA Banche	0	17	13	23	31
Altro	0	1	1	1	1
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	8	0

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

TAVOLA V.6 - EFFETTI DEL D.L. N. 243 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	161	51	25	6
Maggiori entrate	0	0	0	0	0
Minori spese	0	161	51	25	6
Fondo contributi pluriennali	0	78	30	10	0
Fondo per le esigenze indifferibili	0	50	0	0	0
Altro	0	32	21	15	6
UTILIZZO RISORSE	0	161	51	25	6
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	161	51	25	6
Fondo per le non autosufficienze	0	50	0	0	0
Indennità integrazione salariale per personale Agenzia per la somministrazione del lavoro	0	18	14	8	0
Progetto sanitario nei comuni di Taranto e Statte	0	50	20	0	0
Piano assistenziale e di integrazione sociale per i minori di Taranto	0	10	10	10	0
Integrazione trattamento CIGS per i dipendenti del gruppo ILVA	0	24	0	0	0
Rete immateriale degli interporti	0	5	5	5	5
Altro	0	3	2	2	1
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

TAVOLA V.7 - EFFETTI DEL D.L. N. 244 DEL 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	385	292	69	54
Maggiori entrate	0	45	7	6	6
<i>Pensioni: recupero scostamento tra tasso di perequazione provvisorio e definitivo - effetti fiscali -</i>	0	41	0	0	0
<i>Altro</i>	0	4	7	6	6
Minori spese	0	340	285	63	48
<i>Pensioni: recupero scostamento tra tasso di perequazione provvisorio e definitivo</i>	0	0	206	0	0
<i>Fondo contributi pluriennali</i>	0	121	1	0	0
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	53	20	12	10
<i>Riduzione crediti di imposta rate ammortamento mutui ricostruzione Emilia</i>	0	49	21	13	9
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	0	76	0	0	0
<i>Fondo speciale di parte capitale</i>	0	0	15	15	15
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	0	4	8	11	10
<i>Altro</i>	0	37	15	11	3
UTILIZZO RISORSE	0	382	106	48	33
Minori entrate	0	43	61	12	10
<i>Pensioni: recupero scostamento tra tasso di perequazione provvisorio e definitivo - effetti fiscali -</i>	0	0	41	0	0
<i>Proroga detrazione da IRPEF pagamento IVA su acquisto abitazioni di classe energetica A o B cedute da imprese costruttrici</i>	0	0	16	9	9
<i>Modifica regime deducibilità ai fini IRES costi impianto e ampliamento soggetti IAS/IFRS adopter</i>	0	18	4	3	1
<i>Esenzione IMU fabbricati danneggiati dagli eventi sismici del maggio 2012</i>	0	25	0	0	0
Maggiori spese	0	339	45	36	23
<i>Pensioni: recupero scostamento tra tasso di perequazione provvisorio e definitivo</i>	0	208	0	0	0
<i>Contributo volto a compensare i Comuni colpiti dagli eventi sismici per i tagli al Fondo di solidarietà comunale</i>	0	18	16	13	9
<i>Assunzioni Istituto Superiore di Sanità</i>	0	6	12	12	12
<i>Contributo straordinario ai Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016</i>	0	32	0	0	0
<i>Proroga indennità disoccupazione co.co.co.</i>	0	19	0	0	0
<i>Proroga al 2018 sospensione pagamento rate dei mutui concessi dalla CDP ai comuni colpiti dal sisma del 2012</i>	0	5	4	0	0
<i>Altro</i>	0	50	13	11	2
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	3	186	21	21

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

La manovra di finanza pubblica per il 2017 e i primi interventi del 2017: gli effetti sui saldi

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 si compone delle misure previste dalla legge di bilancio¹⁸ e di quelle del decreto legge 193/2016, recante disposizioni in materia fiscale e per il rifinanziamento di esigenze indifferibili, che determina effetti finanziari a partire dal 2016. Gli interventi previsti sono coerenti con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di Aggiornamento al DEF 2016 e nella contestuale Relazione al Parlamento. La manovra e i primi provvedimenti predisposti nel corso del 2017 determinano un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 11,9 miliardi nel 2017, 6,6 miliardi nel 2018, 2,8 miliardi nel 2019 e sono sostanzialmente neutrali nel 2020 (Tav. V.8)¹⁹.

TAVOLA V.8 EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2017 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)

	2016	2017	2018	2019	2020
Legge di bilancio 2017 (L. 232/2016)	0	-11.996	-7.067	-3.267	-467
D.L. 193/2016 (convertito dalla L. 225/2016)	1	17	483	483	483
D.L. 8/2017	0	0	42	0	0
D.L. 13/2017	0	2	6	6	6
INDEBITAMENTO NETTO	1	-11.976	-6.536	-2.778	23
In % del PIL	0,0	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
SALDO NETTO DA FINANZIARE	25	-15.010	-10.634	-6.270	-3.691
In % del PIL	0,0	-0,9	-0,6	-0,3	-0,2
FABBISOGNO	896	-13.360	-8.243	-4.433	-1.640
In % del PIL	0,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,1

(1) Il diverso effetto, rispetto all'indebitamento, sul saldo del bilancio dello Stato e sul fabbisogno deriva dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni su tali aggregati e dal fatto che gli stessi fanno riferimento a differenti unità istituzionali.

Complessivamente i provvedimenti considerati comportano una manovra lorda di circa 22,6 miliardi nel 2017, 25,7 miliardi nel 2018, 27,7 miliardi nel 2019 e 31,2 miliardi nel 2020 (Tav. V.9). Al reperimento delle risorse, nell'intero periodo considerato, concorrono sostanzialmente nella stessa entità le maggiori entrate e le riduzioni di spesa per le quali prevale la componente di parte corrente. Gli interventi finanziati ammontano a circa 34,6 miliardi nel 2017, 32,3 miliardi nel 2018, 30,4 miliardi nel 2019 e 31,2 miliardi nel 2020. Nel quadriennio circa il 65 per cento degli interventi è costituito da maggiori spese, per le quali si evidenzia,

¹⁸ Con la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è stato previsto, tra l'altro, l'unificazione in un unico provvedimento della legge di bilancio e della ex legge di stabilità. Di conseguenza la parte di manovra riconducibile alla legge di bilancio è relativa alle disposizioni del medesimo provvedimento previste con la sezione I e ai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni contenuti nella sezione II.

¹⁹ Per il 2016 le misure intraprese con il D.L. 193/2016 comportano una ricomposizione delle voci di spesa del conto consolidato della PA e del bilancio dello Stato, con un effetto sostanzialmente neutrale sui rispettivi saldi. E' atteso, invece, un miglioramento del fabbisogno di circa 0,9 miliardi dovuto all'operazione di finanziamento del Fondo di garanzia per le PMI che, secondo le regole di contabilizzazione, impatta su tale saldo solo in seguito all'escussione della garanzia.

in particolare, l'andamento crescente della componente di parte capitale che passa da 2,7 miliardi nel 2017 a 9,5 miliardi nel 2020. In termini cumulati, nel quadriennio 2017-2020, la variazione netta delle spese capitali è superiore (18,7 miliardi) a quella delle spese correnti (13,8 miliardi).

TAVOLA V.9 EFFETTI CUMULATI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2017 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
Manovra lorda	2.647	22.591	25.746	27.650	31.238
Maggiori entrate	2	10.490	16.438	14.928	14.630
Minori spese	2.645	12.101	9.308	12.722	16.607
- spese correnti	2.467	9.370	9.025	8.995	16.327
- spese in conto capitale	178	2.731	284	3.727	280
Interventi	2.646	34.567	32.282	30.428	31.215
Minori entrate	10	16.782	10.441	9.466	8.603
Maggiori spese	2.636	17.785	21.841	20.962	22.612
- spese correnti	1.315	15.132	15.712	13.578	13.103
- spese in conto capitale	1.321	2.653	6.129	7.384	9.509
Effetti indebitamento netto	1	-11.976	-6.536	-2.778	23
Variazione netta entrate	-7	-6.292	5.997	5.462	6.028
Variazione netta spese	-8	5.685	12.532	8.240	6.005
- spese correnti	-1.151	5.763	6.687	4.582	-3.224
- spese in conto capitale	1.143	-78	5.845	3.657	9.229

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

TAVOLA V.10 EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	97	-8.168	-1.686	1.783	-3.638
- variazione netta entrate	-2	-6.976	5.591	5.293	5.762
- variazione netta spese	-99	1.192	7.277	3.510	9.400
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-91	-2.840	-2.567	-1.839	6.337
- variazione netta entrate	-1	18	15	-312	-203
- variazione netta spese	90	2.858	2.583	1.527	-6.539
ENTI DI PREVIDENZA	-5	-969	-2.282	-2.722	-2.676
- variazione netta entrate	-4	666	390	482	468
- variazione netta spese	1	1.635	2.673	3.204	3.144
TOTALE	1	-11.976	-6.536	-2.778	23

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Sui sottosettori della Pubblica Amministrazione (Tav. V.10), il disavanzo delle Amministrazioni centrali nel 2017 è dovuto principalmente alla sterilizzazione delle clausole IVA previste da precedenti disposizioni. Negli anni successivi l'andamento del saldo delle Amministrazioni centrali è spiegato dall'aumento delle spese, che passano da circa 7,3 miliardi nel 2018 a 9,4 miliardi nel 2020.

Negli anni 2017-2019 il deficit delle Amministrazioni locali dipende dagli interventi per il rilancio degli investimenti pubblici degli Enti territoriali assicurati anche mediante la concessione di spazi finanziari. Viceversa, nell'anno successivo è atteso un miglioramento del saldo di tale sottosettore per la proroga al 2020 delle misure di concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che in virtù delle precedenti norme terminavano nel 2019. Peggiora in tutti gli anni considerati il saldo di bilancio degli Enti di previdenza per effetto delle misure previste dalla legge di bilancio per il settore previdenziale.

La manovra di finanza pubblica per il 2017: le principali misure

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 ha disposto interventi per la riduzione della pressione fiscale, il rilancio degli investimenti, il rafforzamento del welfare e il potenziamento del capitale umano. Una quota rilevante delle risorse è assorbita dalla disattivazione della clausola di salvaguardia prevista da precedenti disposizioni legislative, che avrebbe comportato un aumento di tre punti percentuali dell'aliquota IVA al 10 per cento e di due punti percentuali dell'aliquota IVA al 22 per cento per il 2017, nonché dalla sterilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti per gli anni 2017 e 2018 (complessivamente 15,3 miliardi nel 2017 e 0,2 miliardi nel 2018).

La legge di bilancio 2017 ha prorogato le detrazioni e le agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica ed antisismica, l'acquisto di mobili ed elettrodomestici e la ristrutturazione delle strutture ricettive turistico alberghiere (circa 0,14 miliardi nel 2017, 1,6 miliardi nel 2018, 1,8 miliardi nel 2019 e 1,7 miliardi nel 2020, corrispondenti in termini netti a 0,04 miliardi nel 2017, 0,8 miliardi nel 2018, 1,6 miliardi nel 2019 e nel 2020).

A vantaggio delle imprese individuali e delle società di persone che operano in regime di contabilità ordinaria è stato previsto un nuovo regime opzionale attraverso l'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa - I.R.I.-, in luogo delle ordinarie aliquote IRPEF (5,3 miliardi nel 2018, 3,1 miliardi nel 2019 e nel 2020, che al netto delle maggiori entrate derivanti dalla nuova imposta determina un effetto agevolativo di circa 2 miliardi nel 2018, 1,2 miliardi nel 2019 e 1,3 miliardi nel 2020). Un ulteriore intervento di alleggerimento fiscale per le imprese, con la finalità di rilanciarne gli investimenti, è la proroga delle misure che consentono la maggiorazione degli ammortamenti per l'acquisto di nuovi beni strumentali, e l'introduzione di un iperammortamento nella misura del 150 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di beni strumentali ad alto contenuto tecnologico (1,1 miliardi nel 2018, 1,9 miliardi nel 2019, 1,6 miliardi nel 2020). Per favorire la ricerca e lo sviluppo è stata incrementata dal 25 al 50 per cento l'aliquota del credito di imposta per gli investimenti *intra muros* con contestuale aumento del limite del credito fruibile (0,7 miliardi in ciascuno degli anni del triennio 2018-2020). Per sostenere le piccole e medie imprese nell'accesso al credito è stato rifinanziato il Fondo di garanzia PMI per un importo di circa 0,9 miliardi per il 2016 e sono state previste nuove risorse (0,02 miliardi nel 2017, 0,08 miliardi nel 2018 e 0,11 miliardi nel 2019 e 2020) per la c.d. nuova Sabatini, ossia la misura

agevolativa che riguarda i finanziamenti accesi per l'acquisto di nuovi beni strumentali.

A favore dei lavoratori del settore privato è stata prevista l'estensione della disciplina della detassazione dei premi di produttività e misure per agevolare le pratiche di welfare aziendale (0,2 miliardi nel 2017 e 0,4 miliardi in ciascuno degli anni dal 2018 al 2020). Numerose novità riguardano il sistema pensionistico. In via sperimentale, per favorire l'accesso alla pensione anticipata, è stato introdotto, su base volontaria, l'istituto dell'anticipo pensionistico (c.d. APE) per quei soggetti con un'età minima di 63 anni che maturerebbero il diritto alla pensione di vecchiaia entro tre anni e sette mesi. Si tratta di un prestito assistito dalla garanzia dello Stato e corrisposto in quote mensili da restituire dalla data in cui matura il diritto alla pensione di vecchiaia con rate di ammortamento mensili per una durata di 20 anni. Nel caso di soggetti in particolari condizioni di bisogno, che hanno comunque compiuto 63 anni di età, l'anticipo pensionistico (APE sociale) è finanziato direttamente dallo Stato con un'indennità economica che non prevede forme di rimborso (0,3 miliardi nel 2017, 0,6 miliardi nel 2018 e 2019 e 0,5 miliardi nel 2020). Sono state adottate specifiche misure per favorire il pensionamento anticipato dei lavoratori che abbiano almeno 12 mesi di contribuzione versati prima del compimento del 19° anno di età (c.d. lavoratori precoci) i quali, pur avendo maturato il requisito contributivo, non hanno raggiunto quello anagrafico e si trovino in particolari condizioni di disagio (0,4 miliardi nel 2017 e 0,6 miliardi per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020). Risorse per 0,8 miliardi annui dal 2017 sono destinate alla concessione della quattordicesima mensilità dell'assegno pensionistico per quei soggetti il cui reddito complessivo non è superiore a due volte il trattamento minimo. Inoltre, è stata modificata la no tax area per i pensionati, estendendo a tutti i pensionati la soglia di reddito non imponibile fino ad oggi prevista solo per gli over-75 (0,2 miliardi in ciascun anno tra il 2017 e 2020). La manovra di finanza pubblica assicura, inoltre, un'ulteriore salvaguardia (c.d. ottava salvaguardia) per l'accesso al pensionamento da parte dei soggetti non in possesso dei requisiti pensionistici introdotti con la legge 241/2011 (0,1 miliardi nel 2017 e circa 0,3 miliardi annui negli anni dal 2018 al 2020).

In favore delle famiglie, sono state destinate risorse (0,6 miliardi nel 2017 e 0,7 miliardi circa per ciascun anno dal 2018 al 2020) per finanziare diverse misure tra le quali si ricordano, in particolare, il riconoscimento di un assegno una tantum di 800 euro per i nuovi nati e l'attribuzione di un voucher di 1000 euro per il pagamento delle rette degli asili nido pubblici e privati e per il supporto dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. Inoltre, al fine di contrastare le situazioni di grave disagio economico, è stato incrementato il fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (0,15 miliardi nel 2017 e 0,65 miliardi dal 2018). Per l'anno 2016 è stato rifinanziato il Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione (circa 0,6 miliardi).

In materia di immigrazione e gestione dell'emergenza dei rifugiati, nel 2016 sono stati stanziati 0,6 miliardi per i centri di prima accoglienza e 0,1 miliardi a favore dei comuni che accolgono i soggetti richiedenti protezione internazionale; mentre per il 2017 sono state destinate nuove risorse (circa 0,5 miliardi) sia per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri irregolari che per il dialogo con i paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie.

Per quanto riguarda la sanità, nell'ambito della definizione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, sono state previste risorse per l'acquisto di medicinali innovativi e oncologici (1 miliardo in ciascun anno). Inoltre, è prevista l'accelerazione dell'attuazione del fascicolo sanitario elettronico, attraverso l'utilizzo dell'infrastruttura già esistente del sistema tessera sanitaria.

Nel settore dell'istruzione e della ricerca sono state destinate nuove risorse per l'attuazione della delega sulla "Buona scuola"²⁰ (circa 0,25 miliardi nel 2017 e 0,3 miliardi dal 2018), per l'ampliamento dell'organico docente nelle scuole (circa 0,14 miliardi nel 2017 e 0,4 miliardi dal 2018, che al netto degli effetti fiscali e contributivi si riducono a circa 0,07 miliardi nel 2017 e 0,2 miliardi dal 2018), per l'incremento del fondo di finanziamento ordinario dell'Università e del fondo per gli enti di ricerca, nonché per stanziare nuove risorse per i dipartimenti universitari di eccellenza e per il diritto allo studio (complessivamente circa 0,2 miliardi per il 2017 e 0,5 miliardi per ciascuno degli anni tra il 2018 e 2020).

Nuove risorse²¹ sono state assegnate al settore del pubblico impiego per finanziare: il rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici con oneri a carico del bilancio dello Stato, il reclutamento, in aggiunta alle ordinarie facoltà assunzionali, di unità di personale a tempo indeterminato presso le Amministrazioni dello Stato, il riordino delle carriere per il personale dei Corpi di polizia, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (in termini di indebitamento netto circa 1,5 miliardi nel 2017 e 1,9 miliardi dal 2018, che al netto degli effetti fiscali e contributivi ammontano a 1 miliardo nel 2017 e a 1,2 miliardi dal 2018).

Per il rilancio degli investimenti pubblici nel Paese è stato istituito un apposito fondo da ripartire con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e destinato a finanziare diverse iniziative di settore²² con effetti in termini di indebitamento netto, di circa 0,6 miliardi nel 2017, 2 miliardi nel 2018, 3,5 miliardi nel 2019 e 3 miliardi nel 2020 (con una dotazione corrispondente di stanziamenti di bilancio pari a complessivi 47,5 miliardi dal 2017 al 2032). Per le medesime finalità sono stati, inoltre, attribuiti spazi finanziari alle Regioni, agli Enti locali e alle Province autonome di Trento e Bolzano con oneri in termini di indebitamento netto pari a circa 0,8 miliardi nel 2017, 1,1 miliardi nel 2018 e nel 2019 e 1 miliardo nel 2020. Per consentire la ricostruzione dei territori e la riparazione e assistenza alle popolazioni interessate dagli eventi sismici del 2016 è stato previsto un credito d'imposta per gli interventi di ricostruzione privata, maturato in relazione all'accesso ai finanziamenti agevolati, che saranno erogati sulla base degli stati di avanzamento lavori, (0,4 miliardi nel 2017, 0,5 miliardi nel

²⁰ I provvedimenti attuativi della delega sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 7 aprile 2017.

²¹ Le risorse previste per il pubblico impiego sono state allocate in un apposito fondo del bilancio dello Stato la cui ripartizione è avvenuta con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2017.

²² L'utilizzo del fondo potrà riguardare le seguenti finalità: trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie, infrastrutture relative anche alla rete idrica e alle opere di collettamento fognatura e depurazione, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, investimenti per la riqualificazione urbana per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed eliminazione delle barriere architettoniche.

2018, 0,6 miliardi nel 2019 e 0,3 miliardi nel 2020) e la concessione di contributi in forma diretta per le iniziative di ricostruzione pubblica (0,2 miliardi nel 2017, 0,3 miliardi nel 2018, 0,4 miliardi nel 2018 e 0,2 miliardi nel 2020). Complessivamente le risorse iscritte in bilancio per tali finalità ammontano a 7,1 miliardi dal 2017 al 2047.

Un apposito fondo, con una dotazione di 970 milioni annui, è stato istituito in favore degli Enti territoriali (cui si aggiunge un ulteriore fondo di 2 miliardi per il 2017 con effetti nulli sull'indebitamento netto, alimentato con le risorse iscritte in conto residui per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione non utilizzate dalle regioni e con le somme disponibili sulla contabilità speciale istituita dal DL 66/2014, per le operazioni di ristrutturazione del debito delle regioni, non utilizzate dalle regioni alla data del 31 dicembre 2016) le cui finalità e i criteri di riparto sono stati definiti con apposito decreto.

Da ultimo, nuove risorse sono state destinate al rifinanziamento delle missioni internazionali (0,9 miliardi nel 2017, che al netto degli effetti fiscali e contributivi ammontano a 0,65 miliardi) e alla definizione di un piano nazionale per la mobilità sostenibile (0,05 miliardi nel 2018, 0,25 miliardi nel 2019 e 0,2 miliardi nel 2020).

TAVOLA V.11 - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	2.647	22.495	25.649	27.588	31.185
Maggiori entrate	2	10.481	16.388	14.883	14.594
Rottamazione cartelle esattoriali e recupero evasione IVA	0	4.560	5.930	3.270	2.970
Incremento aliquota IVA	0	0	0	3.679	3.679
IRI regime opzionale tassazione imprese individuali	0	0	3.345	1.876	1.857
ACE - Aiuto alla crescita economica	0	1.706	1.527	1.423	1.497
Effetti retroazione	0	350	1.050	2.200	2.200
Fondo per il pubblico impiego (effetti fiscali e contributivi)	0	483	702	702	702
Riemersione volontaria dei capitali detenuti all'estero	0	1.600	0	0	0
Potenziamento della riscossione	0	0	483	483	483
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	0	340	340	340	340
Regime di cassa soggetti in contabilità semplificata	0	0	1.331	0	0
Proroga agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica e antisismica e acquisto mobili	0	167	775	93	93
Rivalutazione partecipazioni, terreni e beni d'impresa	0	380	160	160	0
Incremento organico dell'autonomia istituzioni scolastiche (effetti fiscali e contributivi)	0	68	194	194	194
Recupero evasione IVA petroli (depositi fiscali)	0	105	105	105	105
Norme antielusive in materia di depositi doganali	0	100	100	100	100
Missioni internazionali (effetti fiscali e contributivi)	0	250	0	0	0
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi (effetti fiscali)	0	0	72	77	83
Part time pensionistico	0	100	50	0	0
Iva di gruppo	0	0	0	0	94
Interventi famiglie	0	0	16	25	35
Cumulo periodi contributivi di diverse gestioni previdenziali (effetti fiscali)	0	4	12	17	20
Operazione strade sicure (effetti fiscali e contributivi)	0	43	0	0	0
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica	0	5	5	11	11
Disattivazione clausole di salvaguardia IVA ed eliminazione incremento accise carburanti	0	0	0	12	0
Sgravi fiscali e contributivi imprenditori agricoli e coltivatori diretti (effetti fiscali)	0	0	2	3	3
Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato (effetti fiscali)	0	0	0	5	3
Altro	2	220	188	108	127
Minori spese	2.645	12.014	9.261	12.704	16.591
Fondo interventi strutturali di politica economica	0	4.287	4.241	3.343	3.053
Rideterminazione livello finanziamento fabbisogno sanitario	0	1.063	1.998	3.988	3.988
Proroga al 2020 del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e delle Province autonome di Trento e Bolzano	0	0	0	0	7.682
Fondo esigenze indifferibili	1.600	966	499	13	33
Risparmi salvaguardia riforma pensionistica	593	1.285	813	213	154
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica	0	728	710	705	689
Diritti d'uso frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	0	2.010	0	0	0
Riprogrammazione Fondo di rotazione per il cofinanziamento politiche comunitarie	0	0	0	2.000	0
Riprogrammazioni FF.SS.	0	320	0	1.400	0
Fondo pressione fiscale	0	380	380	380	380
Riduzione assegno di disoccupazione (ASDI)	0	150	150	150	150
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri	435	17	0	0	0
Proroga agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica e antisismica e acquisto mobili	0	8	8	33	0
Misure per l'Università, la ricerca e il diritto allo studio	0	12	12	12	12
Fondo speciale di parte capitale	16	0	0	0	0
Altro	1.3	788	450	467	451

(1) Effetti finanziari della legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (legge 232/2016) e del DL 193/2016 (convertito dalla legge 225/2016).

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

**TAVOLA V.11 (segue) - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)**

	2016	2017	2018	2019	2020
UTILIZZO RISORSE	2.646	34.474	32.233	30.372	31.169
Minori entrate	10	16.762	10.431	9.465	8.602
<i>Disattivazione clausole di salvaguardia IVA ed eliminazione incremento</i>					
<i>accise carburanti</i>	0	15.353	199	0	0
<i>IRI regime opzionale tassazione imprese individuali</i>	0	0	5.332	3.112	3.116
<i>Proroga agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, riqualificazione</i>					
<i>energetica e antisismica e acquisto mobili</i>	0	138	1.513	1.639	1.624
<i>Superammortamento - Iperammortamento</i>	0	0	1.131	1.923	1.586
<i>Detassazione premi di produttività e welfare aziendale</i>	0	211	392	385	385
<i>Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi</i>	0	108	292	370	377
<i>No tax area pensionati</i>	0	213	247	246	246
<i>Contributo al Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione</i>					
<i>del personale del credito</i>	0	174	224	139	87
<i>Sgravi fiscali e contributivi imprenditori agricoli e coltivatori diretti</i>	0	10	253	161	157
<i>Regime di cassa soggetti in contabilità semplificata</i>	0	0	0	553	0
<i>Misure a favore dell'Università, della ricerca e del diritto allo studio</i>	0	55	105	105	105
<i>Sospensione incremento addizionale comunale diritti di imbarco</i>					
<i>trasporto aereo</i>	0	184	184	0	0
<i>Iva di gruppo</i>	0	0	0	158	158
<i>A agevolazioni pensioni vittime del dovere e orfani dei superstiti</i>	0	43	48	48	48
<i>Interventi in favore dell'auto-imprenditorialità e per le start-up</i>					
<i>innovative</i>	0	0	39	62	84
<i>Cumulo periodi contributivi di diverse gestioni previdenziali</i>	0	15	30	30	30
<i>Rivalutazione partecipazioni, terreni e beni d'impresa</i>	0	0	0	3	64
<i>Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (effetti</i>					
<i>fiscali)</i>	10	0	0	0	0
<i>Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica (effetti fiscali e</i>					
<i>contributivi)</i>	0	3	3	0	0
<i>Altro</i>	0	254	440	532	535
Maggiori spese	2.636	17.712	21.801	20.907	22.567
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	4.340	4.286	3.270	2.970
<i>Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del</i>					
<i>Paese</i>	0	629	1.968	3.500	3.000
<i>Fondo per il pubblico impiego</i>	0	1.481	1.933	1.933	1.933
<i>Farmaci innovativi ed oncologici (specifica finalizzazione all'interno del</i>					
<i>fabbisogno sanitario)</i>	0	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali</i>	0	970	970	970	970
<i>Quattordicesima mensilità pensionati</i>	0	800	800	800	800
<i>Interventi famiglie</i>	0	622	750	718	735
<i>Proroga e potenziamento del credito d'imposta in R&S</i>	0	0	727	727	727
<i>Riprogrammazioni FF.SS.</i>	320	0	500	0	1.300
<i>Fondo per la povertà e l'esclusione sociale</i>	0	150	650	650	650
<i>A agevolazioni nell'accesso al pensionamento per i lavoratori precoci</i>	0	360	550	570	590
<i>APE sociale - Anticipo pensionistico</i>	0	300	609	647	462
<i>Riprogrammazione Fondo di rotazione per il cofinanziamento politiche</i>					
<i>comunitarie</i>	0	0	0	0	2.000
<i>Sisma ricostruzione privata</i>	0	400	500	600	300
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	0	364	1.192	105	114
<i>Utilizzo avanzo vincolato per investimenti EE.LL.</i>	0	245	435	405	528
<i>Misure a favore dell'Università, della ricerca e del diritto allo studio</i>	0	128	425	432	431
<i>Incremento organico dell'autonomia istituzioni scolastiche</i>	0	140	400	400	400

(1) Effetti finanziari della legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (legge 232/2016) e del DL 193/2016 (convertito dalla legge 225/2016).

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

**TAVOLA V.11 (segue) - EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2017-2019
SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro) (1)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo lavoratori salvaguardati	0	642	406	107	77
Utilizzo avanzo per investimenti Regioni	0	175	311	301	378
Delega Buona scuola	0	250	300	300	300
Ottava salvaguardia	0	137	305	368	333
Sisma ricostruzione pubblica	0	200	300	350	150
Utilizzo del Fondo pluriennale vincolato per il pareggio di bilancio delle amministrazioni locali	0	304	296	302	0
Missioni internazionali	0	900	0	0	0
Incremento Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	895	0	0	0	0
Cumulo periodi contributivi di diverse gestioni previdenziali	0	93	144	182	210
Migranti permanenza nei centri di prima accoglienza ai richiedenti protezione internazionale	600	0	0	0	0
Fondo per l'occupazione e la formazione	593	0	0	0	0
Fondo speciale di parte corrente	0	59	162	152	152
Misure per l'accoglienza dei migranti e per il dialogo con i Paesi d'origine	0	520	0	0	0
Piano strategico nazionale mobilità sostenibile	0	2	50	250	200
Fondo speciale di conto capitale	0	31	108	161	166
Agevolazioni nell'accesso al pensionamento per lavori usuranti	0	85	86	125	127
Nuova Sabatini	0	28	84	112	112
Diritti d'uso frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	0	0	65	130	130
Spazi finanziari per investimenti Province autonome di Trento e di Bolzano	0	50	73	98	103
Contributo per la Regione Valle d'Aosta	0	101	72	72	72
Card 18enni	0	290	0	0	0
Fondo potenziamento mezzi Corpi di Polizia e VV.FF.	0	20	70	100	100
Credito d'imposta adeguamento tecnologico	0	0	245	0	0
Proroga agevolazioni fiscali ristrutturazioni edilizie, riqualificazione energetica e antisismica e acquisto mobili	0	0	60	120	60
Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato	0	18	47	88	69
Interventi in favore dell'auto-imprenditorialità e per le start-up innovative	0	95	95	0	0
Decoro edifici scolastici	0	128	0	0	0
Operazione strade sicure	0	123	0	0	0
Promozione made in Italy	0	62	52	2	0
Centri per l'impiego	0	110	0	0	0
Istituzione fondo per il ristoro spese sostenute dai Comuni per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale	100	0	0	0	0
APE volontaria - Anticipo pensionistico	0	70	2	8	17
Partecipazione italiana a banche e fondi	0	29	7	7	5
Rottamazione cartelle esattoriali e recupero evasione IVA	0	4	4	4	4
IRI regime opzionale tassazione imprese individuali	0	0	1	2	4
Altro	129	1.259	762	840	889
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	1	-11.979	-6.584	-2.784	16

(1) Effetti finanziari della legge di bilancio per il triennio 2017-2019 (legge 232/2016) e del DL 193/2016 (convertito dalla legge 225/2016).

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

I primi provvedimenti adottati nel 2017: gli interventi per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma e le misure in tema di immigrazione

Nei primi mesi del 2017 è stato emanato un provvedimento²³ che dispone nuovi interventi per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. Nello specifico, è stata prevista una misura di sostegno al reddito, mediante l'attribuzione del trattamento economico connesso al contrasto alla povertà (c.d.

²³ D.L. n. 8/2017.

sostegno all'inclusione attiva) per i nuclei familiari disagiati dei Comuni interessati dagli eventi calamitosi. Al contempo, ai soggetti residenti nei Comuni interessati dal sisma titolari di reddito d'impresa e di reddito di lavoro autonomo, nonché esercenti attività agricole è riconosciuta la facoltà di chiedere ad istituti di credito finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, nel limite complessivo di 380 milioni di euro per l'anno 2017, per il pagamento dei tributi sospesi fino al 30 novembre 2017 e per quelli dovuti nell'anno 2017. Gli interessi relativi ai finanziamenti erogati, a carico dello Stato, sono corrisposti agli istituti di credito sotto forma di credito d'imposta. Infine, per i contribuenti delle zone interessate dal sisma del 2016 sono prorogati di un anno i termini per la definizione agevolata dei carichi fiscali iscritti a ruolo nel periodo 2000-2016.

Sono state, altresì, approntate misure straordinarie in materia di protezione internazionale e di contrasto dell'immigrazione illegale²⁴. Per tali finalità sono state autorizzate assunzioni di personale, da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo, ed è stata ampliata la rete dei centri di permanenza per i rimpatri. Inoltre, disposizioni di carattere ordinamentale prevedono l'istituzione, presso alcuni tribunali ordinari, di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

TAVOLA V.12 - EFFETTI DEL DL N. 8 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	85	65	25	15
Maggiori entrate	0	1	21	10	1
<i>Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali</i>	0	0	20	9	0
<i>Altro</i>	0	1	1	1	1
Minori spese	0	85	44	15	13
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	20	21	0	0
<i>Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale</i>	0	41	0	0	0
<i>Fondo contributi pluriennali</i>	0	7	0	10	9
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	0	0	21	2	2
<i>Fondo per le esigenze indifferibili</i>	0	15	0	0	0
<i>Altro</i>	0	1	2	2	2
UTILIZZO RISORSE	0	85	23	24	14
Minori entrate	0	20	10	1	1
<i>Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali</i>	0	20	9	0	0
<i>Altro</i>	0	0	1	1	1
Maggiori spese	0	65	13	24	13
<i>Sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione colpita dal sisma</i>	0	41	0	0	0
<i>Credito di imposta su interessi di finanziamenti erogati per versamento tributi</i>	0	7	10	10	9
<i>Fondo di solidarietà nazionale</i>	0	15	0	0	0
<i>Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	0	0	9	0
<i>Altro</i>	0	2	3	5	5
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	42	0	0

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

²⁴ D.L. n.13/2017.

TAVOLA V.13 - EFFETTI DEL D.L. N. 13 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	0	10	32	38	38
Maggiori entrate	0	8	29	35	35
Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato	0	6	23	28	28
Assunzione personale uffici Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto d'asilo - effetti riflessi	0	1	5	5	5
Altro	0	1	2	1	1
Minori spese	0	2	3	3	3
Fondo speciale di parte corrente	0	2	3	3	3
Altro	0	0	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	0	8	26	31	31
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	8	26	31	31
Costi di gestione derivanti dall'attivazione dei nuovi posti nei centri di permanenza per i rimpatri	0	4	12	18	18
Assunzione personale uffici Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto d'asilo	0	3	10	10	10
Altro	0	2	3	3	3
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	2	6	6	6

Nota: i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

FOCUS

Contrasto all'evasione fiscale

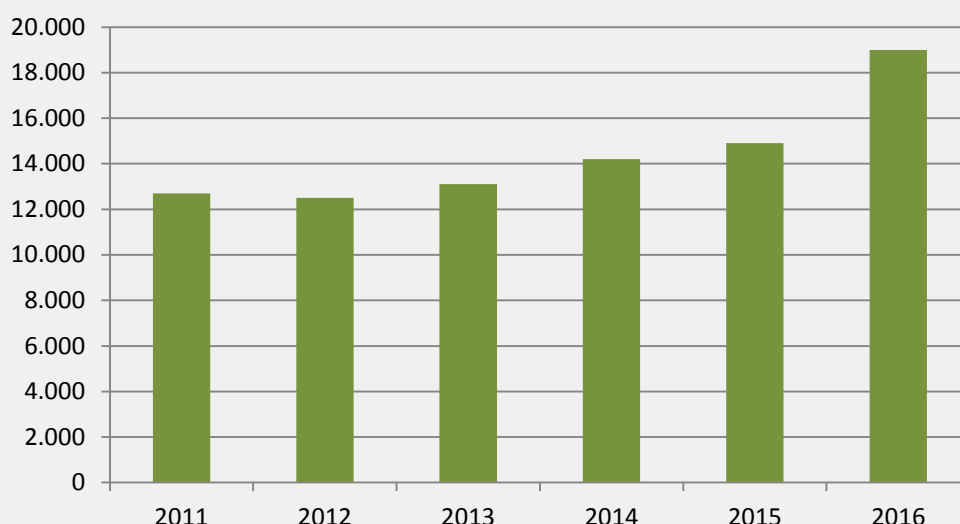
Nel corso del 2016 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un record di incassi per un ammontare pari a 19 miliardi. Si tratta di un risultato estremamente positivo, con un incremento del 28 per cento rispetto al 2015, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio. Infatti, la dinamica degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale evidenzia negli ultimi anni risultati notevoli: oltre 48 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2014 - 2016; circa 86,4 miliardi a partire dal 2011 (vedi Figura R.1).

Nel dettaglio, il recupero dell'evasione fiscale nel 2016 è dovuto all'attività di controllo per un ammontare di 10,5 miliardi, con un incremento del 36 per cento rispetto al 2015, di cui 4,1 miliardi derivano dalla *voluntary disclosure*; circa 8 miliardi derivano dall'attività di liquidazione delle imposte, con un incremento del 16 per cento rispetto al 2015; infine, circa 500 milioni si riferiscono ai versamenti spontanei a seguito della promozione della *compliance*, con un incremento del 67 per cento rispetto al 2015. Oltre al miglioramento della *tax compliance*, il gettito derivante dai versamenti diretti si attesta a 13,7 miliardi (incluso anche gli introiti della *voluntary disclosure*), in crescita del 34 per cento rispetto all'anno precedente. I versamenti da riscossione coattiva ammontano a 4,8 miliardi, con un incremento del 9 per cento rispetto all'anno precedente.

In materia di attività di contrasto all'evasione fiscale, l'azione del Governo è finalizzata non solo al recupero di gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo (c.d. *effetto diretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), ma anche al miglioramento della propensione

all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. *effetto indiretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

FIGURA R.1: RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni di euro)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

In linea con questo approccio strategico, uno dei punti qualificanti è rappresentato, in attuazione della delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita, dal monitoraggio e dalla stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva²⁵. Infatti, il Governo è tenuto a: i) presentare annualmente, nel quadro della procedura di bilancio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva; ii) avvalersi, per la redazione di tale rapporto, dei risultati della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" redatta dalla Commissione istituita ad hoc con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze²⁶. In particolare, tale Relazione è finalizzata a stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico.

Per quanto concerne la stima ufficiale dell'ammontare delle entrate tributarie sottratte al bilancio pubblico, la Relazione considera il *tax gap*, calcolato come il divario (*gap*) tra le imposte effettivamente versate e le imposte che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari previsti a legislazione vigente, come una *proxy* dell'evasione fiscale. Sulla base di una prassi consolidata e condivisa a livello internazionale, la Commissione ha quantificato il *tax gap* delle principali imposte, distinguendo, ove possibile, tra il *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*) e quello dovuto ai mancati versamenti (*collected gap*).

Sulla base degli ultimi dati disponibili, relativi al 2014, l'evasione tributaria e contributiva è stimata in 111.655 milioni, di cui la sola evasione tributaria è pari a 100.366 milioni (con un aumento dell'evasione tributaria di 844 milioni rispetto al 2013); in media, nel periodo 2012-2014, l'evasione tributaria e contributiva è pari a 109.691 milioni, di cui la sola evasione tributaria è pari a 98.982 milioni. Rispetto al 2013, si registra un incremento del *tax gap* per l'IVA di 1,1 miliardi e una riduzione di quello relativo all'IRAP di 245 milioni. La riduzione relativa all'IRES (circa 3,4 miliardi) è compensata dall'incremento dell'IRPEF di

²⁵ Art. 3 L. n. 23/2014

²⁶ Art. 10 bis.1 L. n. 196/2009, introdotto dal D.Lgs. n. 160/2015

circa 3,5 miliardi, di cui 1,2 miliardi per lavoratori dipendenti e 2,3 miliardi per lavoratori autonomi e le imprese. Nel triennio 2012-2014, la propensione all'evasione aumenta dal 23,6 al 24,8 per cento. Rispetto al 2013, si registra un significativo incremento della propensione all'evasione dell'IRPEF, pari a 1,8 punti percentuali per i lavoratori autonomi e le imprese e a 0,8 punti percentuali per i lavoratori dipendenti irregolari, e dell'IRAP, anch'essa pari a 0,8 punti percentuali. La propensione per l'IRES, invece, diminuisce di 1,5 punti percentuali. Variazioni contenute si osservano per le altre imposte.

I provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale, introdotti dalla Legge di Stabilità per il 2015, quali il meccanismo dello *split payment* e del *reverse charge*, hanno consentito un considerevole recupero di gettito IVA, suscettibile di generare una inversione di tendenza del *compliance VAT gap*. Infatti, le valutazioni ex post delle misure introdotte in ambito IVA, evidenziano un recupero di gettito complessivo di circa 3,77 miliardi, di cui circa 2,1 miliardi ascrivibili alla sola introduzione del meccanismo dello *split payment*. Tale recupero è sensibilmente superiore a quanto era stato quantificato ex ante in sede di relazione tecnica (988 milioni derivanti dall'introduzione dello *split payment* e 900 milioni derivanti dall'introduzione del *reverse charge* al settore delle pulizie, dei certificati verdi, nonché all'estensione dello stesso al settore dell'edilizia specializzata).

Queste misure, finalizzate al contrasto del fenomeno dell'omissione di versamento (soprattutto nel caso dello *split payment*) e all'emersione della base imponibile non dichiarata, si inseriscono all'interno di una strategia principalmente basata su un nuovo e più evoluto rapporto tra fisco e contribuente, alimentato da reciproca fiducia, trasparenza e semplificazione. Dal 2015, le strategie di contrasto all'evasione sono state, infatti, concentrate soprattutto su un 'cambiamento di verso' rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento ex post, in un'ottica di collaborazione tra l'Amministrazione fiscale, imprese e cittadini, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

Per perseguire questo obiettivo, due fattori sono stati considerati strategici: innanzitutto, il miglioramento dei servizi resi ai contribuenti dal punto di vista della trasparenza e della semplificazione amministrativa; in secondo luogo, il miglioramento in termini di efficienza e efficacia dell'Amministrazione fiscale, a partire dal potenziamento e dall'utilizzo delle banche dati. Per tale ragione, l'obiettivo del Governo è quello di potenziare l'uso sistematico e strutturato delle banche dati a disposizione e dei sistemi di tracciabilità delle transazioni, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica delle operazioni IVA. Va in questa direzione anche l'evoluzione degli studi di settore verso nuovi indici di affidabilità, cui commisurare le premialità per i contribuenti di dimensioni medio-piccole.

Per quanto riguarda le nuove misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva introdotte in ottobre 2016²⁷, va segnalato che, a partire dal 1° gennaio 2017, sono aboliti alcuni rilevanti adempimenti fiscali, tra cui lo 'spesometro', e sono introdotti con periodicità trimestrale: i) la comunicazione analitica dei dati delle fatture emesse e ricevute; ii) la comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA.

L'introduzione di tali adempimenti comporterà un incremento di gettito dovuto sia al maggior stimolo alla *compliance*, tramite l'attività dissuasiva posta in essere dall'Agenzia delle Entrate, sia all'accelerazione delle somme riscosse tramite i controlli automatizzati. In particolare, si stima che l'introduzione di tali misure comporterà, nel complesso, un ulteriore recupero di gettito pari a 2,1 miliardi per l'anno d'imposta 2017.

Gli indirizzi e le linee strategiche per il contrasto all'evasione terranno, inoltre, conto delle principali raccomandazioni contenute nei recenti rapporti del FMI e dell'OCSE sullo stato dell'Amministrazione fiscale in Italia. L'attività di contrasto di fenomeni evasivi ed elusivi degli obblighi fiscali sarà potenziata anche mediante una sempre più efficace cooperazione

²⁷ Art. 4, D.L. n. 193 del 22 ottobre 2016.

amministrativa sul piano internazionale. Dovranno, infatti, essere ottimizzate le attività di controllo verso quei soggetti che strutturano complessi sistemi di evasione e/o elusione, rafforzando in particolare la lotta alle frodi fiscali, con particolare riguardo a quelle nel settore dell'IVA e in materia di accise. Particolare attenzione sarà dedicata, inoltre, alle sinergie operative e allo scambio di informazioni con altre Autorità competenti, europee e internazionali, anche monitorando gli obiettivi dello scambio automatico di informazioni a fini fiscali (*Common Reporting Standard*) e del progetto BEPS (*Base Erosion Profit Shifting*)²⁸.

FOCUS**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

In base alle rilevazioni preliminari, l'APS italiano nel 2016 si dovrebbe attestare sullo 0,26% del Reddito Nazionale Lordo (RNL), dato che farebbe registrare un aumento di ben 0,04 punti percentuali rispetto al dato definitivo 2015 certificato dal Comitato per l'Aiuto allo Sviluppo dell'OCSE. Ove validato, un simile incremento confermerebbe la tendenza positiva in termini di APS registrata nel corso degli ultimi anni (0,17% nel 2013, 0,19% nel 2014 e 0,22% nel 2015).

Tale andamento costituisce una conferma della volontà del Governo Italiano di tenere fede agli impegni assunti a livello europeo e internazionale in materia di cooperazione allo sviluppo. Nel dare seguito a tale orientamento, l'Italia ha intrapreso un percorso di graduale riallineamento degli stanziamenti annuali alla media dei Paesi OCSE, in linea con quanto previsto dall'articolo 30 della Legge 125 del 2014 (Legge di riforma della cooperazione italiana).

Per quanto concerne il triennio 2018-2020, nella prospettiva del conseguimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7% entro il 2030, così come previsto nel quadro dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, si indicano i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,27% del RNL nel 2018, 0,28% nel 2019 e 0,30% nel 2020.

Nell'ambito di tale impegno politico, s'intende nel periodo di riferimento confermare l'attuale incremento delle risorse del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per attività di Cooperazione allo Sviluppo e rendere immediatamente disponibili le risorse per una pronta partecipazione dell'Italia alla ricostituzione di Fondi multilaterali di sviluppo.

V.2 LA REVISIONE DELLA SPESA**Le misure adottate**

Da diversi anni l'attività di revisione della spesa ha contraddistinto la strategia della politica di bilancio, con l'obiettivo di migliorare il controllo della spesa pubblica e consentire, attraverso il superamento della logica incrementale, una più efficiente ed efficace allocazione delle risorse pubbliche.

Complessivamente, dal 2014 i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016, 29,9 miliardi nel 2017, circa 31,5 miliardi nel 2018 e 26,8 miliardi nel 2019 e riguardano tutti i livelli di governo (Tav. V.14).

²⁸ Si segnala, in tale ambito, la conclusione il 2 marzo di un accordo tra le Autorità italiane e svizzere sullo scambio di informazioni, ai fini fiscali, per gruppi di contribuenti identificabili in base a determinati schemi di comportamento, finalizzato a superare il problema delle doppie imposizioni.

TAVOLA V.14 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. n. 4/2014 (convertito dalla L. 50/2014)	488	773	565	565	565	565
D.L. n. 66/2014 (convertito dalla L. 89/2014)	3.120	2.972	2.800	2.727	503	503
D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. 114/2014)	0	75	113	123	153	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814	8.995
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976	10.240
Legge di bilancio 2017	0	0	0	2.302	2.822	4.705
Totale	3.608	18.003	25.030	29.947	31.500	26.828

Nota: I risparmi sono quantificati al netto degli effetti fiscali e contributivi e, nel caso delle Regioni e degli Enti locali, sono indicati al lordo di utilizzi nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (dal 2016 in poi). Va specificato che i provvedimenti indicati hanno complessivamente disposto tagli di spesa per importi anche superiori a quelli associati al processo di revisione della spesa. Nella tavola sono considerati solo quelli che riguardano misure di razionalizzazione ed efficientamento. Inoltre, parte delle misure, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari e nelle relazioni tecniche dei provvedimenti.

In particolare, la legge di bilancio per il 2017 prevede misure di razionalizzazione della spesa per un ammontare pari a circa 2,3 miliardi nel 2017, 2,8 miliardi nel 2018 e 4,7 miliardi nel 2019.

Tra queste rientrano: la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard²⁹, quota parte delle economie accertate per le salvaguardie pensionistiche non destinate a finanziare interventi all'interno dello stesso settore previdenziale e gli interventi di razionalizzazione della spesa dei Ministeri. Gli interventi di efficientamento della spesa adottati dai Ministeri seguono una procedura già sperimentata negli anni precedenti e prevista a regime dalla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, in base alla quale ciascun Ministero è chiamato a formulare proprie proposte di modifica della legislazione vigente utili per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio definito per ciascuna Amministrazione. A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze ha condiviso i criteri di valutazione delle proposte formulate da ciascuna Amministrazione, attraverso apposite interlocuzioni, che hanno portato per ciascun Ministero alla quantificazione del concorso e al complesso degli interventi da intraprendere. Le misure adottate riguardano prevalentemente le spese di parte corrente e, tra queste, gli stanziamenti di bilancio correlati ai risparmi di spesa accertati a consuntivo e gli interventi di contenimento delle spese di acquisto di beni e servizi. Altri risparmi sono correlati alle indennità e agli interessi di mora da corrispondere ai contribuenti in caso di somme indebitamente riscosse dall'Erario e alla remunerazione a Poste italiane S.p.A. per la gestione dei conti correnti postali. Infine, si annoverano i minori oneri di gestione dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

²⁹ Tale rideterminazione tiene conto della destinazione di un miliardo di euro annui per l'acquisto di farmaci innovativi ed oncologici.

Un ulteriore contributo al processo di efficientamento della spesa potrà derivare dall'integrazione, introdotta con la riforma della legge contabile, della *spending review* all'interno del ciclo di programmazione economico finanziaria.

L'intento è quello di rafforzare l'approccio di tipo *top down* della programmazione economico finanziaria e di ancorare le proposte allocative dei Ministeri a specifici obiettivi assegnanti preventivamente a ciascuna Amministrazione. In questo modo si offre un incentivo ad operare la valutazione in termini alternativi tra il finanziamento delle attività "storiche" e le nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione delle risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia e/o alle priorità politiche del Governo.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 RECENTI SVILUPPI NORMATIVI IN TEMA DI RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Il percorso di riforma del bilancio dello Stato è stato completato con l'approvazione dei decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 e della legge n. 163 del 2016. Con tali provvedimenti è stata data attuazione alla delega per la revisione della struttura del bilancio dello Stato e a quella per il riordino della disciplina della gestione e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa. Inoltre, è stata rivista la disciplina sul contenuto della Legge di Bilancio dello Stato in ossequio alla riforma costituzionale del 2012, con la quale è stato recepito in Costituzione il principio del pareggio di bilancio previsto a livello sovranazionale, e alla successiva disposizione attuativa¹.

I tre provvedimenti intervengono - in maniera coordinata - sull'assetto contabile con lo scopo di garantire una più efficiente programmazione e gestione della spesa statale. Per tale finalità sono stati introdotti nuovi strumenti, tra i quali più ampi margini di flessibilità per le Amministrazioni centrali dello Stato nell'allocazione e nella gestione delle risorse e l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio. È stato rivisto il calendario del ciclo di programmazione economico-finanziaria per consentire di riportare nella Nota di Aggiornamento del DEF le informazioni sui dati di consuntivo contenuti nella seconda Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche effettuata, entro il 1 ottobre, dall'ISTAT ad EUROSTAT. Per rafforzare il ruolo allocativo e la significatività del bilancio dello Stato è stata disposta l'unificazione in un unico provvedimento del disegno di Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità, nonché la progressiva eliminazione delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. La riforma ha inoltre rafforzato il ruolo della cassa del bilancio, mediante la revisione del concetto di accertamento e di impegno contabile, l'introduzione di un piano finanziario dei pagamenti anche in fase di formazione (con la conferma e il potenziamento dello stesso nella fase di gestione del bilancio) e la revisione della disciplina dei residui passivi. Migliora anche il livello di trasparenza e di qualità dei dati di finanza pubblica, attraverso la revisione della struttura del bilancio dello Stato, l'introduzione delle azioni, quali ulteriore articolazione in senso funzionale dei programmi del bilancio, l'adozione di un piano dei conti e l'introduzione a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria.

Molte delle innovazioni previste sono state concretamente attuate. Tra queste, la Legge di Bilancio per il triennio 2017-2019 è già stata predisposta secondo lo schema unificato che ha fatto confluire in un unico documento i precedenti disegni di Legge di Bilancio e di Stabilità, secondo una struttura che già

¹ Legge costituzionale n. 1/2012 e articolo 15 della legge n. 243/2012.

incorpora la rappresentazione per azioni². Inoltre, è stato predisposto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individua le gestioni contabili di tesoreria da eliminare.

Altre novità della riforma necessitano di essere valutate anche alla luce dell'effettivo impatto sulle strumentazioni informatiche e sui processi gestionali delle Amministrazioni centrali dello Stato. In questi casi sono previsti appositi periodi di sperimentazione: a partire dal 1° ottobre 2016 e fino al 30 settembre 2017, ad esempio, è stata avviata l'attività di sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile³. Sono state inoltre avviate le attività di approfondimento che dovranno portare alla definizione di un bilancio di genere, all'applicazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale, all'adozione di un piano dei conti e alla revisione del concetto di accertamento contabile.

Una più ampia e dettagliata trattazione di tali aspetti e delle tematiche specifiche della riforma del bilancio dello Stato sono illustrate nel capitolo III del Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica allegato al presente Documento di programmazione.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La regola dell'equilibrio di bilancio

Il Patto di Stabilità Interno ha definito per circa sedici anni il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. La disciplina del Patto ha subito revisioni molto significative nel tempo fino alla sua completa sostituzione e all'entrata in vigore, a partire dal 2016, della regola dell'equilibrio di bilancio. Tale superamento è conseguenza diretta dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del principio del pareggio di bilancio e di regole che garantiscano una rapida convergenza verso tale obiettivo.

Il percorso di superamento del Patto avviato nel 2012⁴ è stato consolidato con le nuove norme introdotte nell'agosto del 2016⁵ che individuano un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti, sia nella fase di previsione che di rendiconto. La soppressione della pluralità di vincoli previsti inizialmente nel 2012 segue l'entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali⁶ la quale, a decorrere dal 1° gennaio 2015, garantisce: i) il rispetto dell'equilibrio di bilancio di parte corrente per tutte le Amministrazioni territoriali; ii) il passaggio ad una rilevazione basata sulla competenza finanziaria potenziata, che rende meno rilevanti i dati di cassa per le analisi di finanza pubblica.

² Individuate in via sperimentale con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

³ Per effetto di quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 16 settembre 2016.

⁴ L. n. 243/2012.

⁵ L. n. 164/2016 che ha rivisto il Capo IV della L. n. 243/2012.

⁶ D. Lgs n. 118/2011.

Al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali concorrono le regioni, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e tutti i comuni, a prescindere dal numero di abitanti. Rimangono fermi gli obblighi di comunicazione di certificazioni attestanti il conseguimento degli obiettivi da parte degli enti nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze che effettua il monitoraggio sul rispetto della regola.

Le revisioni del 2016, oltre a semplificare i vincoli di finanza pubblica degli Enti territoriali, hanno ampliato le possibilità di finanziamento degli investimenti sul territorio. In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, da un lato sono mantenuti fermi i principi generali, in particolare: i) il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato⁷; ii) le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo. Dall'altro, invece, le nuove regole consentono che gli investimenti pubblici locali siano finanziati, oltre che attraverso il ricorso al debito, anche tramite l'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti. Le modifiche apportate all'articolo 10 della L. n. 243/2012 hanno demandato ad apposite intese regionali sia le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, sia la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli Enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa.

La normativa attuale prevede l'inclusione nel saldo-obiettivo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), sia nelle entrate sia nelle spese. Tale fondo è costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive in esercizi successivi. Svolge pertanto una funzione di raccordo tra più esercizi finanziari. La considerazione del FPV tra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo è atteso generare effetti espansivi soprattutto per la spesa in investimenti da parte dei comuni.

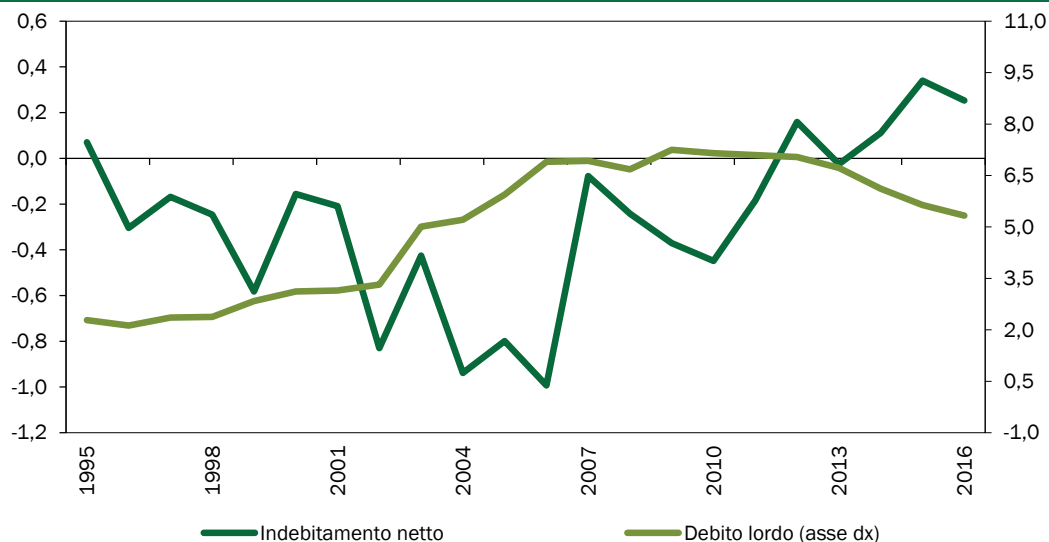
Il quadro normativo considera, infine, una diversificazione del rapporto Stato-Enti territoriali a fronte delle diverse fasi del ciclo economico: nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali è previsto, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nelle fasi favorevoli del ciclo economico è previsto il concorso degli Enti territoriali alla riduzione del debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dello Stato.

La transizione dalla disciplina del Patto di Stabilità Interno alla nuova ha rafforzato il percorso di contenimento dell'indebitamento netto e stabilizzazione del debito delle Amministrazioni locali, osservabile già a partire dalla seconda

⁷ Tali limiti sono posti dall'art. 202 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000 per gli Enti locali e dall'art. 62, c.6 del D.Lgs. n. 118/2011 per le regioni e le Province Autonome.

metà del 2000: negli ultimi due anni il saldo del comparto permane in avanzo mentre il debito si riduce, in valore assoluto e in rapporto al PIL.

FIGURA VI.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazione MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia

La riforma del 2016 è stata completata dalla Legge di Bilancio 2017 che ha ridisegnato il sistema sanzionatorio-premiale. L'elemento innovatore riguarda la distinzione tra il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio con uno sfioramento inferiore oppure maggiore o uguale al 3 per cento delle entrate finali accertate, che consente di rendere graduale l'impatto della sanzione. Mentre le sanzioni previste nel 2016 determinavano il blocco totale delle assunzioni, a tempo indeterminato e determinato, in caso di mancato rispetto del pareggio di bilancio, dal 2017 uno sfioramento inferiore al 3 per cento delle entrate finali comporterà il blocco delle sole assunzioni a tempo indeterminato, con la possibilità di assumere a tempo determinato nei limiti consentiti dalla normativa vigente⁸. Nel caso di uno sfioramento superiore o uguale al 3 per cento scatterà il blocco sia delle assunzioni a tempo indeterminato sia determinato. Lo stesso principio di gradualità sarà applicato anche alle sanzioni che prevedono un limite sugli impegni di spesa corrente e al versamento delle indennità di funzione e gettoni del Presidente, Sindaco e Giunta. Rimane invariato, in ogni caso, il divieto di ricorrere all'indebitamento e la sanzione pecuniaria da comminare agli amministratori in caso di accertamento del reato di elusione fiscale. Inoltre, la sanzione economica viene recuperata in un triennio.

Per favorire gli investimenti sul territorio, la Legge di Bilancio 2017 assegna spazi finanziari, nell'ambito dei Patti nazionali orizzontali e verticali⁹, agli Enti

⁸ Le norme consentono la stipula di contratti con durata massima fino al 31 dicembre 2017 per garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, polizia locale, istruzione pubblica e nel settore sociale, entro i limiti posti sulle nuove assunzioni nel settore pubblico (*turnover*).

⁹ Questi strumenti di flessibilità sono finalizzati a coniugare l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'esigenza di tornare a realizzare investimenti pubblici fondamentali per l'economia locale e nazionale. Grazie ai

locali fino a complessivi 700 milioni annui, di cui 300 milioni destinati all'edilizia scolastica, ed alle regioni fino a 500 milioni annui.

Il passaggio dai tetti sulla spesa previsti per le regioni dalle previgenti regole alla nuova regola del pareggio di bilancio è iniziato già dal 2015 sulla base di un percorso differenziato. L'applicazione della regola del pareggio è stata anticipata a partire dal 2015 per le regioni a statuto ordinario e la Regione Sardegna. La regola è stata quindi estesa alla Regione Siciliana dal 2016¹⁰. A partire dal 2017, il pareggio di bilancio si applica anche alla Regione Valle d'Aosta, mentre la disciplina del PSI rimane ancora in vigore per la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP e il divieto di sostituzione del personale in quiescenza (*turn over*). Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge¹¹. All'interno del piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. Dal 2016, la presentazione dei Piani di rientro è obbligatoria anche per le Aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, gli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi¹² o non rispettino parametri di qualità ed efficacia delle cure¹³.

L'ultimo Patto per la Salute è stato stipulato il 10 luglio 2014 ed è relativo al triennio 2014-2016. Nell'accordo è stato definito il livello del finanziamento cui

Patti nazionali verticali e orizzontali le città metropolitane, le province e i comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari per investimenti ceduti, rispettivamente, dalle regioni e dagli altri enti locali.

¹⁰ Tale regione deve assicurare un saldo positivo non inferiore a 577,5 milioni nel 2017 e un saldo non negativo calcolato con le regole del pareggio di bilancio dal 2018.

¹¹ La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

¹² Scostamento tra costi e ricavi superiore al 7 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 7 milioni in valore assoluto.

¹³ Art. 1, c. 521-536, L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità per il 2016).

concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN. Il Patto è stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Per gli anni successivi al 2016 gli interventi normativi più recenti hanno ridefinito il livello di finanziamento del SSN, pur in assenza di un nuovo accordo. In particolare, la Legge di Bilancio 2017 ha rideterminato il finanziamento del SSN, fissandolo in 113 miliardi per il 2017, 114 miliardi per il 2018 e 115 miliardi nel 2019. A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci¹⁴.

Il 18 marzo è stato pubblicato il DPCM riguardante l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ovvero il provvedimento che definisce le attività, i servizi e le prestazioni sanitarie da garantire a tutti i cittadini, aggiornando anche l'elenco delle patologie per le quali è riconosciuta l'esenzione. I precedenti LEA erano stati definiti nel 2001, pertanto il nuovo DPCM assume un'importanza fondamentale nell'ottica della garanzia di prestazioni sanitarie in condizioni di efficienza ed appropriatezza e consente l'erogazione degli 800 milioni di finanziamento del SSN che erano stati condizionati all'adozione del predetto decreto. Al fine di assicurare un regolare aggiornamento dei LEA in futuro, dal 2016 opera un'apposita Commissione che ha il compito sia di monitorare la corretta erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale, sia di proporre annualmente eventuali modifiche al DPCM.

I vincoli sulla spesa farmaceutica sono stati modificati in modo sostanziale dall'ultima Legge di Bilancio. Fino al 2016 il sistema di regolazione della spesa farmaceutica si articolava in due componenti dedicate rispettivamente alla spesa farmaceutica territoriale¹⁵ e alla spesa farmaceutica ospedaliera¹⁶. Tali componenti non dovevano superare, a livello nazionale, un tetto di spesa rispettivamente pari all'11,35 per cento e al 3,5 per cento del livello del finanziamento del SSN. La Legge di Bilancio per il 2017 ha ridefinito le due componenti e modificato il livello dei tetti, pur mantenendo invariato il tetto complessivo al 14,85 per cento rispetto al livello del finanziamento del SSN. Il tetto della spesa farmaceutica territoriale, rinominato 'tetto della spesa farmaceutica convenzionata', è ridotto dall'11,35 per cento al 7,96 per cento in quanto al netto della spesa per i farmaci essenziali e per le malattie croniche distribuiti dalle strutture sanitarie. Quello sulla spesa farmaceutica ospedaliera, definito 'tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti', viene calcolato, viceversa, al lordo della medesima spesa per i farmaci distribuiti dalle strutture

¹⁴ Circa 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

¹⁵ La spesa farmaceutica territoriale indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate e attraverso la distribuzione diretta (dispensazione, per il tramite delle strutture sanitarie, di medicinali ad assistiti per la somministrazione al proprio domicilio). Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private allora si parla di distribuzione per conto.

¹⁶ La spesa farmaceutica ospedaliera indica la spesa riferibile ai farmaci in uso solo nelle strutture ospedaliere e non venduti nelle farmacie pubbliche, acquistati dalle strutture sanitarie direttamente gestite dal SSN, ad eccezione dei medicinali dispensati in distribuzione diretta.

sanitarie o tramite accordi con le farmacie territoriali, ed è pertanto incrementato dal 3,5 per cento al 6,89 per cento¹⁷.

In caso di sfioramento dei tetti è confermato il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche.

¹⁷ La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928