MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Giuseppe Conte

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Roberto Gualtieri

il 30 settembre 2019

PREMESSA

Negli ultimi quindici mesi l'Italia ha attraversato una fase complessa, in cui forti turbolenze internazionali si sono assommate ad un'accentuata discontinuità nella politica nazionale e nelle scelte economiche più importanti. Il nuovo Governo si è da poco insediato in un contesto di bassa crescita e persistente disagio sociale. Nonostante le importanti misure adottate negli ultimi tempi, le disuguaglianze all'interno della nostra società restano acute e le sfide che dobbiamo affrontare sono difficili. Ciononostante, la resilienza che l'Italia ha mostrato anche nei momenti più delicati a livello economico, finanziario ed istituzionale fornisce una solida base di partenza. Le tensioni sui mercati finanziari interni sono rientrate e l'Unione Europea sembra aver recuperato una maggiore unità d'intenti per rispondere alle sfide interne ed esterne.

In questo contesto, l'Italia può e deve fornire un contributo determinante alla ripresa di un sentiero di sviluppo inclusivo e sostenibile a livello europeo. Il nuovo Governo è stato formato con rapidità e si è trovato a dover aggiornare il DEF e impostare l'imminente sessione di bilancio in tempi strettissimi. Pertanto il presente Documento si concentra sui punti più importanti della strategia di politica economica e di riforma del nuovo Governo. Pur rinviando al prossimo Programma Nazionale di Riforma una trattazione più completa di tutti gli aspetti di tale strategia, siamo convinti di poter imprimere un cambio di passo alla politica economica già con la prossima Legge di Bilancio e che si sia aperta un'opportunità di disegnare riforme incisive e preparare un vero rilancio dell'economia italiana.

La bassa crescita dell'economia italiana è il portato di problemi strutturali oramai di lunga data, così come di fattori più recenti. Tra questi, i venti protezionistici, che danneggiano in primis paesi aperti al commercio estero come l'Italia, le tensioni internazionali e il rallentamento di importanti economie emergenti. Le fibrillazioni del quadro politico interno hanno concorso all'indebolimento di consumi e investimenti, e quindi del tasso di crescita dell'economia.

Il peggioramento del quadro macroeconomico e alcune politiche di spesa particolarmente onerose hanno, infatti, messo pressione sul bilancio pubblico, per compensare la quale la scorsa Legge di bilancio ha incrementato ulteriormente le clausole IVA per oltre 23 miliardi nel 2020 e quasi sei nell'anno successivo. Infine e di conseguenza, il peggioramento delle prospettive economiche e i ricorrenti dubbi sull'adesione alla moneta unica da parte di alcuni esponenti politici hanno contribuito a ridurre la fiducia degli investitori, portando a un significativo aumento del costo del debito pubblico, la componente più improduttiva della spesa. Anche sotto questo punto di vista è stato importante evitare la procedura per disavanzo eccessivo.

In questo contesto, il nuovo Governo si pone l'obiettivo di rilanciare la crescita assicurando allo stesso tempo l'equilibrio dei conti pubblici e una partecipazione propositiva al progetto europeo. Le linee di politica economica saranno volte a rafforzare la congiuntura così come ad aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana, che da almeno due decenni soffre di una bassa dinamica della produttività e di una altrettanto insoddisfacente crescita demografica.

Un Green New Deal italiano ed europeo, orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente e alla coesione sociale e territoriale, sarà il perno della strategia di sviluppo del Governo. Esso si inserirà nell'approccio di promozione del benessere equo e sostenibile, la cui programmazione è stata introdotta in Italia in anticipo sugli altri paesi europei e che il Governo intende rafforzare in tutte le sue dimensioni.

Strumentali a tali obiettivi sono (i) l'aumento degli investimenti pubblici e privati, con particolare enfasi su quelli volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali, a partire dagli asili nido; (ii) la riduzione del carico fiscale sul lavoro; (iii) un piano organico di riforme volte ad accrescere la produttività del sistema economico e a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia; iv) il contrasto all'evasione fiscale e contributiva e la digitalizzazione dei sistemi di pagamento, così da assicurare maggiore equità tra i contribuenti, ma anche un migliore funzionamento dei mercati dei prodotti e dei servizi e (v) politiche per ridurre la disoccupazione, a partire da quella giovanile e femminile, e le diseguaglianze sociali, territoriali e di genere, anche attraverso un miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

In questa prospettiva, nella prossima Legge di bilancio saranno aumentati gli investimenti pubblici e il Governo si impegnerà per accelerarne l'attuazione. Inoltre, verranno introdotti due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di almeno 50 miliardi su un orizzonte pluriennale, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre Leggi di bilancio. Le risorse saranno assegnate per attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili.

Gli investimenti pubblici verranno destinati anche alla riduzione del divario tra il Sud e il Nord del paese, che è questione centrale della strategia di politica economica del Governo. Senza un recupero del Mezzogiorno e senza la sua integrazione nelle dinamiche più vivaci del tessuto produttivo e sociale del Paese l'economia italiana non potrà raggiungere il suo potenziale di crescita sostenibile.

Come si è detto, la strategia di lungo termine punta ad accrescere la produttività dell'intero sistema economico, rendere più facile e attraente investire in Italia per le imprese nazionali ed estere, e far sì che i giovani trovino adeguate opportunità di lavoro e che le loro esperienze all'estero, di per sé positive, non diventino una scelta permanente e quindi una perdita per l'economia e la società italiana.

Un'economia avanzata si basa anche su un sistema finanziario moderno, efficiente e trasparente. Negli ultimi anni sono state affrontate le crisi bancarie più acute salvaguardando gli interessi dei piccoli risparmiatori. Le banche hanno dismesso una quota rilevante dei crediti in sofferenza e il tasso di deterioramento del credito è sceso ai livelli pre-crisi. La sfida è ora quella di promuovere un ulteriore rafforzamento del settore bancario e ampliare gli altri canali di accesso al credito e al mercato dei capitali per le piccole e medie imprese, accompagnandole nel processo di crescita e di internazionalizzazione. Il Governo si impegnerà in tal senso seguendo una strategia coerente con le regole europee e con un deciso sostegno al completamento dell'Unione del mercato dei capitali

La politica economica del Governo si svilupperà lungo un orizzonte pluriennale, anche alla luce dell'esigenza di porre il debito pubblico in rapporto al PIL lungo un sentiero di chiara riduzione. Il calo del rapporto debito/PIL verrà perseguito in primo luogo grazie alla graduale convergenza del deficit verso l'obiettivo di medio termine, alla ripresa economica, alla riduzione del costo di finanziamento del debito e a un realistico programma di privatizzazioni.

Il consolidamento di bilancio del prossimo triennio avrà come obiettivo prioritario evitare l'inasprimento della pressione fiscale prevista dalla legislazione vigente. In questo primo esercizio, oltre ad evitare l'aggravio di 23 miliardi di IVA sui consumi e da ultimo sulla crescita e l'occupazione, l'esecutivo intende iniziare ad alleggerire il carico fiscale sul lavoro, rifinanziare gli investimenti pubblici e facilitare l'accesso delle famiglie all'istruzione prescolare.

La composizione della prossima legge di bilancio e di quelle successive sarà improntata al rilancio della crescita e dell'occupazione, all'equità ed inclusione sociale e alla sostenibilità ambientale. Per raggiungere questi obiettivi si agirà sulla revisione della spesa, sulle agevolazioni fiscali e sulla lotta all'evasione. Si tratta di un compito impegnativo dato l'elevato onere a cui sono sottoposte le famiglie e le imprese che non evadono il fisco e data la difficoltà di attuare un'efficace revisione e riqualificazione della spesa in tempi limitati.

La strategia di politica economica dell'Italia avrà una forte proiezione europea. Il Governo intende sostenere lo sviluppo e il rilancio del processo di integrazione nella direzione della crescita, della sostenibilità e dell'inclusione. La partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria è essenziale per la stabilità e il benessere del paese. La resilienza dell'area euro durante la crisi, grazie in particolare al ruolo cruciale svolto dalla Banca centrale europea nel preservarne l'integrità, è stato un fattore decisivo per la tenuta dell'Italia. Al tempo stesso, l'incompiutezza dell'Unione economica e monetaria e i limiti e l'asimmetria delle regole fiscali hanno concorso a prolungare l'impatto della crisi e a inasprire il percorso di aggiustamento per paesi come l'Italia.

Nell'attuale fase economica è particolarmente importante che l'Unione Europea si doti di strumenti adeguati ad affrontare non solo l'indebolimento ciclico dell'economia, ma anche le sfide della crescita inclusiva e sostenibile. In particolare, un'intonazione espansiva della politica di bilancio aggregata dell'area euro, che appare un necessario complemento alla politica monetaria accomodante perseguita dalla Banca Centrale Europea, dovrebbe accompagnarsi alle necessarie

riforme volte all'approfondimento dell'Unione economica e monetaria: l'introduzione di una capacità di bilancio dell'area euro a sostegno degli investimenti e della stabilizzazione macroeconomica; il miglioramento e la semplificazione del Patto di stabilità e crescita per favorire gli investimenti e assicurarne la funzione anticiclica; il completamento dell'Unione bancaria a partire dall'introduzione di una garanzia europea dei depositi; il contrasto all'elusione e all'evasione fiscale e alla concorrenza sleale fra sistemi impositivi nazionali all'interno del mercato unico. Lungo queste linee l'Italia intende esprimere un nuovo protagonismo e una capacità di proposta e di iniziativa.

Abbiamo dunque di fronte a noi delle sfide impegnative e un programma ambizioso, che vogliamo realizzare attraverso un coinvolgimento attivo dei cittadini e delle forze sociali, produttive e intellettuali del paese. Ci sostiene la convinzione che l'Italia disponga di un grande capitale umano e di un tessuto industriale che negli ultimi anni ha ripreso a crescere e ad investire, nonché di una situazione finanziaria che, pur caratterizzata da un elevato debito pubblico, è notevolmente migliorata negli ultimi anni, particolarmente in termini di posizione netta sull'estero.

Roberto Gualtieri

Ministro dell'Economia e Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO

I.1 Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana
I.2 Scenario macroeconomico e finanza pubblica tendenziali
I.3 Scenario programmatico di finanza pubblica e previsioni macroeconomiche ufficiali

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 Lo scenario macroeconomico internazionale
II.2 L'economia italiana

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL
III.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti
III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2019
III.6 Valorizzazione del patrimonio pubblico e privatizzazioni

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

IV.1 Le Raccomandazioni del Consiglio al Paese
IV.2 Principali iniziative in risposta alle raccomandazioni

ALLEGATI

Relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali – anno 2018 (vol. I e II)
Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali
Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Esogene internazionali
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.3	Impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale
Tavola II.4	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)
Tavola III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.4	Misure una tantum a legislazione vigente
Tavola III.5	Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità
Tavola III.6	Deviazioni significative
Tavola III.7	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.8	Rispetto della regola del debito: criterio *forward looking* e debito corretto per il ciclo
Tavola III.9	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.10	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.11	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola III.12	Effetti del Decreto Legge n. 32 del 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.13	Effetti del Decreto Legge n. 34 del 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.1	Raccomandazioni per il 2018 e per il 2019

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Prodotto interno lordo
Figura II.1	PMI globale e per settori
Figura II.2	Prospettive sul tasso di cambio dollaro/euro e prezzo del Brent
Figura II.3	Prodotto interno lordo e contributi alla crescita congiunturali
Figura II.4	Trasformazioni dei contratti a tempo indeterminato per dimensione d'azienda

INDICE DEI BOX

Capitolo II Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia
La performance delle esportazioni italiane
La revisione delle stime di crescita per il 2019 e gli anni seguenti
Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene

Capitolo III Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento
La stima del Pil potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali
Semplificazioni e sperimentazioni in materia contabile
Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO

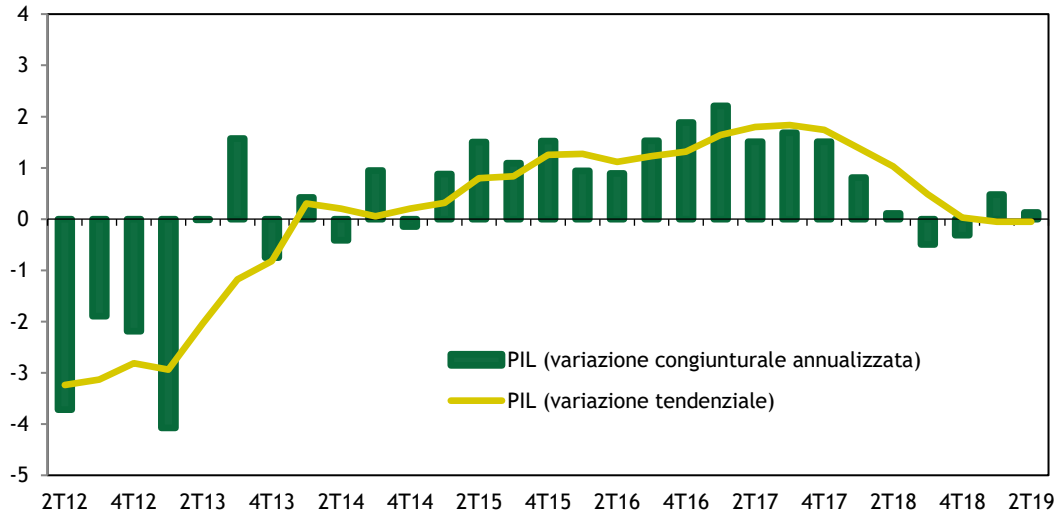
I.1 TENDENZE RECENTI E PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

Il primo semestre del 2019 ha visto una lieve ripresa dell'attività economica dopo la flessione della seconda metà del 2018. Tuttavia, sia l'esiguità del recupero registrato dal PIL rispetto al quarto trimestre del 2018 (0,15 punti percentuali in termini reali),[1] sia il permanere di una sostanziale debolezza degli indicatori congiunturali per i rimanenti mesi dell'anno portano a limare la previsione di crescita annuale del PIL reale allo 0,1 per cento, dallo 0,2 del DEF.

In conseguenza di scarse pressioni inflazionistiche e sulla base dei dati del primo semestre, la variazione del deflatore del PIL viene anch'essa lievemente ridotta. Nel complesso, la stima di crescita nominale per il 2019 scende all'1,0 per cento, dall'1,2 per cento del DEF.

La sostanziale stagnazione dell'attività economica nel 2019 sarebbe la risultante di una debole crescita della domanda interna, di un accentuato decumulo di scorte da parte delle imprese e di un contributo netto positivo alla crescita da parte del commercio estero. Il tasso di crescita dei consumi delle famiglie (0,4 per cento in media d'anno) sarebbe, infatti, al livello più basso dal 2014 e il ritmo di aumento degli investimenti scenderebbe in confronto al 2018.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO (variazione percentuale)



Fonte: ISTAT.

[1] Variazione cumulata del prodotto interno lordo in termini reali dal quarto trimestre del 2018 al secondo del 2019 secondo i dati pubblicati dall'Istat il 30 agosto 2019.

La crescita delle esportazioni nel primo semestre è stata più dinamica che nel 2018. Sebbene si profili una decelerazione dell'export nella seconda metà dell'anno, la debole crescita delle importazioni darebbe luogo ad un impatto netto del commercio estero sulla crescita del PIL di 0,6 punti percentuali. Grazie anche ad un andamento favorevole dei prezzi energetici e degli altri prezzi all'importazione, il surplus delle partite correnti della bilancia dei pagamenti quest'anno salirebbe al 2,7 per cento del PIL, dal 2,5 per cento del 2018.

Il rallentamento della crescita del PIL a partire dalla prima metà dell'anno scorso è stato guidato dal settore manifatturiero, che aveva invece registrato una forte espansione nel 2017. All'interno del manifatturiero, nei primi sette mesi di quest'anno la produzione e le esportazioni di beni di consumo non durevoli hanno registrato un andamento positivo, mentre i beni strumentali, i beni di consumo durevoli (in particolare l'auto) e i prodotti intermedi hanno subìto una contrazione. Va segnalato, tuttavia, che in termini di produzione manifatturiera nel 2019 l'Italia ha tenuto il passo con il resto dell'area euro e ha registrato una flessione nettamente inferiore a quella della Germania.

Per contro, l'andamento del settore dei servizi è risultato nettamente più debole in Italia rispetto alla media degli altri paesi dell'area euro. Nel primo semestre del 2019, ad esempio, il valore aggiunto del commercio, trasporto, alloggio e ristorazione (la maggiore componente del settore dei servizi) ha registrato una contrazione dello 0,3 per cento in confronto allo stesso periodo del 2018, mentre nell'area euro è aumentato di quasi l'1,8 per cento. Il settore delle costruzioni nel primo semestre ha registrato una crescita media del valore aggiunto pari al 3,3 per cento, ma anch'essa è risultata inferiore alla media dell'area euro (4,1 per cento).

Nel complesso, dunque, gli andamenti più recenti confermano che l'industria, pur colpita da un'evoluzione negativa della produzione e degli interscambi a livello internazionale, non ha registrato un arretramento nei confronti dell'area, mentre le altre componenti dell'offerta, in special modo i servizi, risentono maggiormente della bassa crescita della domanda interna.

Nel valutare le prospettive cicliche di breve termine, va rilevato che le valutazioni delle imprese manifatturiere a livello internazionale restano pessimistiche e si è recentemente registrata una flessione della produzione industriale anche negli USA e in Cina. I settori dei servizi e delle costruzioni, come detto, hanno sostenuto la crescita dell'economia europea, ma stanno mostrando segnali di rallentamento. I fattori geopolitici, dalla 'guerra dei dazi' alle tensioni mediorientali, dal rischio di una *no-deal Brexit* a quello di uno shock di offerta nel mercato del petrolio, preoccupano imprese e consumatori e hanno già causato una caduta di investimenti e consumi durevoli nelle principali economie.

Di fronte a questo peggioramento del ciclo economico, l'intonazione della politica monetaria negli Usa, in Europa e in altri importanti paesi, fra cui la Cina, è tornata verso lo stimolo, dapprima attraverso le comunicazioni fornite ai mercati e quindi attraverso concrete decisioni, quali quelle annunciate questo mese dalla BCE e dalla Fed. Grazie a questa svolta, le condizioni finanziarie sono fortemente migliorate, sia in termini di quotazioni nei mercati azionari, sia in termini di tassi di interesse a breve e a lungo termine. Gli *spread* sui titoli corporate e bancari si sono notevolmente ristretti e, per quanto riguarda l'Italia, il differenziale contro il

Bund è quasi tornato al livello medio dei primi quattro mesi del 2018, con il rendimento a dieci anni al livello più basso mai registrato.

L'opinione prevalente fra le istituzioni internazionali e i *policymaker* è che sia opportuno introdurre in Europa uno stimolo fiscale, non solo per contrastare l'indebolimento ciclico ma anche per affrontare con determinazione nodi strutturali quali la carenza di investimenti pubblici, i cambiamenti climatici e le tensioni sociali, e costruire un nuovo paradigma di crescita sostenibile a livello sociale e ambientale, basato sull'innovazione tecnologica e lo sviluppo delle competenze.

È noto che la politica fiscale ha tempi di reazione lenti e talvolta può giungere in ritardo rispetto alle fasi cicliche. Tuttavia, l'esperienza del 2009 dimostra che interventi di politica fiscale rapidi e incisivi possono essere efficaci in fasi di forte caduta dell'attività economica e costituiscono quindi un'assicurazione contro i *tail risk* economici e finanziari. Inoltre, con riferimento all'area euro, esistono senza dubbio spazi di accomodamento della politica fiscale, specialmente nel caso di Paesi attualmente caratterizzati da surplus di bilancio.

Con riferimento all'economia italiana, le valutazioni più recenti basate su modelli interni di *nowcasting* indicano una crescita del PIL intorno allo zero nel terzo trimestre ed un intervallo di 0,0-0,2 per cento per la crescita trimestrale negli ultimi tre mesi dell'anno. Poiché la stima di crescita per il primo semestre del 2019 formulata nel DEF è stata sostanzialmente confermata, è la revisione al ribasso dell'andamento del secondo semestre ad aver causato la limatura della previsione di crescita media annuale.

I.2 SCENARIO MACROECONOMICO E FINANZA PUBBLICA TENDENZIALI

Il recupero dei mercati finanziari italiani è uno sviluppo decisamente positivo per l'economia nazionale, in quanto deriva non solo da fattori internazionali, ma anche dall'accordo con la Commissione Europea con cui si è sventata una procedura per disavanzo eccessivo e dal riorientamento della politica estera e di bilancio del Paese operato dal nuovo Governo verso un convinto sostegno all'integrazione europea, all'approfondimento dell'Unione Monetaria e alla sostenibilità della finanza pubblica. Se la percezione di minore incertezza evidenziata dal restringimento dello *spread* sovrano si diffonderà dai mercati finanziari anche ai consumatori e alle imprese, e se essa si tradurrà in maggiore domanda di credito, la domanda interna potrebbe rafforzarsi anche in presenza di un quadro internazionale ancora difficile.

Tuttavia, come si è detto, gli indicatori ciclici non fanno ancora intravvedere una chiara inversione di tendenza del ciclo internazionale. Inoltre, il trascinamento della crescita 2019 sull'anno prossimo è nettamente inferiore a quanto prefigurato nel DEF. Di conseguenza, la crescita reale tendenziale prevista per il 2020 viene rivista al ribasso, dallo 0,8 allo 0,4 per cento.

Le variabili esogene della previsione, che sono state valutate a inizio settembre, mostrano livelli attesi dei tassi di cambio e del prezzo del petrolio solo lievemente mutati in confronto al DEF. Viceversa, le previsioni di crescita del PIL mondiale e del commercio internazionale sono nettamente più sfavorevoli, mentre

i livelli attesi dei tassi d'interesse e dei rendimenti sui titoli di stato sono decisamente più favorevoli.

Come illustrato dettagliatamente nel Capitolo II del presente documento, l'impatto complessivo dei cambiamenti delle variabili esogene sulla crescita del PIL è pari a -0,1 punti percentuali quest'anno, nullo per il 2020 e decisamente positivo per il 2021 e 2022, pur con tutti i rischi che caratterizzano un orizzonte previsivo pluriennale. Il fatto che nel 2020 le variabili esogene internazionali peggiorino nel complesso mentre quelle maggiormente guidate da fattori interni (quali lo *spread*) migliorino suggerisce che si dovrebbe verificare uno spostamento relativo della crescita della domanda aggregata dal settore estero alle componenti interne.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,8	0,1	0,4	0,8	1,0
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,9	1,5	1,5
Deflatore consumi	0,9	0,8	2,0	1,7	1,5
PIL nominale	1,7	1,0	2,3	2,3	2,5
Occupazione ULA (2)	0,8	0,5	0,2	0,5	0,7
Occupazione FL (3)	0,8	0,5	0,3	0,5	0,7
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,2	9,8	9,5
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,7	2,8	2,7	2,6

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro.

Va inoltre ricordato che lo scenario tendenziale incorpora un aumento dell'IVA di 23,1 miliardi da gennaio 2020 e un ulteriore incremento, per 5,6 miliardi, da gennaio 2021. L'impatto negativo degli aumenti IVA sulla crescita del PIL stimato con il modello econometrico del Tesoro (ITEM), tenuto conto degli effetti ritardati, è di poco più di 0,4 punti percentuali nel 2020, 0,6 nel 2021 e 0,1 nel 2022. L'impatto stimato sul deflatore del PIL è di 0,52 punti nel primo anno, 0,12 nel secondo e -0,14 nel terzo.

Nella simulazione da modello, l'aumento dell'IVA è inizialmente traslato in pieno sui prezzi e questi ultimi si aggiustano in seguito in base alla eventuale diminuzione della domanda. Allo stato attuale, non sono disponibili alternative per quantificare rigorosamente l'impatto degli aumenti IVA. Se la traslazione iniziale sui prezzi fosse minore di quanto ipotizzato (in quanto le imprese potrebbero anticipare la risposta della domanda alle variazioni di prezzo), l'impatto sui consumi potrebbe essere inferiore. Nel breve andare, la crescita del PIL reale potrebbe essere superiore a quanto stimato, ma il PIL nominale nel complesso potrebbe crescere in misura inferiore. Nella formulazione dello scenario tendenziale si è mantenuta una coerenza di fondo con le simulazioni effettuate con il modello ITEM, ma si è ipotizzata una traslazione incompleta e, quindi, un aggiustamento più rapido di prezzi e principali variabili macroeconomiche in seguito all'aumento dell'IVA.

Il quadro macroeconomico tendenziale per il 2019-2020 è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 23 settembre, al termine della

consueta interlocuzione con il Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e Finanze.

Per quanto riguarda il biennio 2021-2022, la previsione di crescita tendenziale del PIL reale per il 2021 resta allo 0,8 per cento, mentre quella per il 2022 sale lievemente, all'1,0 per cento dallo 0,8 per cento del DEF. Sulla base dei cambiamenti delle variabili esogene, i tassi di crescita previsti per il 2021-2022 potrebbero essere significativamente più elevati. Si è tuttavia optato per una revisione più contenuta e limitata al 2022 in considerazione dei rischi economici e geopolitici sopra accennati e del fatto che la crescita potenziale del PIL nello scenario tendenziale, stimata secondo la metodologia convenuta in sede UE, non eccede lo 0,6 per cento nell'arco del periodo previsivo.[2]

Venendo alla finanza pubblica, il profilo previsto dell'indebitamento netto della PA migliora notevolmente in confronto alle proiezioni del DEF. Il miglioramento per il 2019 è stato evidenziato con il disegno di legge di assestamento di bilancio. Rispetto alle proiezioni di inizio luglio, l'aggiornamento del Conto economico della PA di questo Documento incorpora, tuttavia, una revisione al rialzo delle stime delle entrate tributarie più contenuta. Alla luce della revisione dei dati di contabilità annuale pubblicati dall'Istat il 23 settembre, il punto di partenza è un deficit 2018 lievemente più elevato di quanto precedentemente stimato, 2,2 per cento anziché 2,1 per cento del PIL. L'evoluzione del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per gli anni 2019-2022 di questo Documento sconta il rallentamento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle attese formulate nel DEF di aprile e considera i risultati del monitoraggio sulla finanza pubblica e l'impatto dei provvedimenti adottati dal precedente Governo dopo il DEF.

Per effetto dei fattori sopraindicati, la stima dell'indebitamento netto della PA nel 2019 è rivista dal 2,4 per cento del PIL stimato nel DEF di aprile al 2,2 per cento, grazie al miglioramento dell'avanzo primario in rapporto al PIL di circa 0,1 punti percentuali (dall'1,2 per cento del DEF all'1,3 per cento del PIL) e al calo dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL (dal 3,6 per cento di aprile al 3,4 per cento).[3]

Per gli anni 2020-2022 è prevista una marcata riduzione dell'indebitamento netto a legislazione vigente, fino al conseguimento di un deficit nominale dello 0,9 per cento del PIL a fine periodo, che si confronta con un obiettivo programmatico di indebitamento netto a fine periodo pari all'1,5 per cento del PIL nel DEF di aprile. L'avanzo primario salirebbe all'1,9 per cento del PIL nel 2020, all'1,9 per cento nel 2021 e al 2,0 per cento nel 2022, grazie ad una crescita più sostenuta delle entrate fiscali e ad una dinamica più contenuta della spesa primaria. L'incidenza della spesa per interessi passivi sul PIL scenderebbe al 3,2 per cento del 2020, al 3,1 per cento

[2] La stima della crescita potenziale dell'Italia stimata dal Dipartimento del Tesoro seguendo la metodologia convenuta a livello UE risultava più elevata in precedenti edizioni del DEF, raggiungendo lo 0,8 per cento nel periodo qui considerato. Ciò rifletteva tassi di crescita più elevati, effettivi e attesi, per le principali variabili macroeconomiche, anche a livello internazionale.

[3] Nel verificare la coerenza dei dati citati nel testo, va tenuto presente che essi riflettono arrotondamenti al primo decimale.

del 2021 e infine al 2,9 per cento nel 2022, dato un andamento dei rendimenti sui titoli di stato decisamente più contenuto di quanto ipotizzato nel DEF.[4]

Per quanto riguarda il saldo strutturale di bilancio, quest'anno si registrerebbe un miglioramento di 0,3 punti percentuali, dal -1,5 per cento del PIL nel 2018 al -1,2 per cento. Il saldo strutturale secondo la legislazione vigente migliorerebbe quindi di 0,7 punti percentuali nel 2020 e 0,1 nel 2021, per poi rimanere invariato al -0,4 per cento nel 2022.

Si ricorda che la Commissione Europea, in seguito alle nuove proiezioni del Rapporto sulle spese legate all'invecchiamento (*Ageing Report 2018*) ha rivisto l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) per l'Italia ad un surplus strutturale dello 0,5 per cento del PIL.

Venendo infine al debito della PA, il 23 settembre l'Istat ha rivisto al rialzo il livello del PIL nominale degli anni scorsi.[5] Di per sé, ciò avrebbe portato ad una revisione al ribasso del rapporto debito/PIL a fine 2018 al 131,5 per cento (dalla precedente stima del 132,2 per cento). Tuttavia, nella stessa data la Banca d'Italia ha rilasciato una nuova serie del debito pubblico allineata col nuovo Manuale sul deficit e debito pubblico dell'Eurostat.[6] I nuovi dati rivedono al rialzo il debito pubblico per effetto di una ridefinizione del perimetro della PA e delle modifiche apportate al criterio di valutazione degli interessi relativi ai Buoni postali fruttiferi (BPF), trasferiti al MEF a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni avvenuta nel 2003.[7] L'ultima serie di questi strumenti scadrà nel 2033, ma va ricordato che i risparmiatori che li detengono hanno la possibilità di ritirarli per dieci anni successivamente alla scadenza (anche se in questo periodo aggiuntivo non maturano interessi). Pertanto tutte le previsioni del debito contenute in questo documento tengono conto dell'andamento stimato futuro della componente interessi maturati, in piena coerenza con il nuovo trattamento statistico previsto da Eurostat. Va tuttavia sottolineato che tale riclassificazione non impatterà sull'indebitamento netto della PA in quanto gli interessi maturati sono sempre stati inclusi nel conto della PA.

Alla luce dell'inclusione degli interessi maturati sui BPF trasferiti al MEF e dei nuovi dati di contabilità nazionale, il rapporto fra debito lordo della PA e PIL a fine 2018 risultava pari al 134,8 per cento del PIL.[8] In assenza di proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari (che il precedente governo aveva ipotizzato pari all'uno per cento del PIL) a fine 2019 il rapporto salirebbe al 135,7

[4] Si ricorda che, come è prassi consolidata, le proiezioni dei pagamenti per interessi sul debito della PA si basano sui livelli medi della curva dei rendimenti registrati nelle settimane precedenti la chiusura della previsione. Da tali livelli medi si calcolano i rendimenti impliciti per i rimanenti mesi del 2019 e per il triennio 2020-2022. Da inizio giugno i rendimenti di mercato hanno subìto una forte discesa e ciò impatta favorevolmente non solo sulla previsione economica, ma anche sulle proiezioni dei pagamenti per interessi.

[5] In particolare, il PIL nominale del 2018 è stato rivisto al rialzo per 8,44 miliardi.

[6] Cfr. Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010 — 2019 edition, 2 Agosto 2019: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-007.

[7] Le nuove stime del debito diffuse dalla Banca d'Italia il 23 settembre includono anche la revisione dei dati relativi ad alcune unità, che già lo scorso aprile erano state incluse nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche a partire dal 2017, in particolare Rete ferroviaria Italiana SpA. Per maggiori dettagli si veda il Paragrafo III.3 'Evoluzione del rapporto debito/PIL' di questo Documento.

[8] In base allo stock del debito pubblicato dalla Banca Italia il 9 aprile scorso e ai precedenti dati di contabilità nazionale, in cui il PIL nominale era inferiore di 8,44 miliardi nel 2018, il rapporto debito/PIL a fine 2018 risultava pari al 132,2 per cento.

per cento. La ripresa della crescita nominale e il miglioramento del saldo primario previsti per il prossimo triennio, unitamente ai bassi rendimenti attesi sui titoli del debito, porterebbero invece ad una discesa del rapporto debito/PIL a legislazione vigente, tale da raggiungere il 130,4 per cento del PIL nel 2022.[9] Il pur significativo calo del rapporto non sarebbe tuttavia sufficiente a soddisfare la regola di riduzione del debito in alcuna delle tre configurazioni.

I.3 SCENARIO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E PREVISIONI MACROECONOMICHE UFFICIALI

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica creando al contempo spazi fiscali per completare l'attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica a partire da un grande piano di investimenti pubblici e di sostegno agli investimenti privati, nel segno della sostenibilità ambientale e sociale e dello sviluppo delle competenze.

Nella risoluzione che ha approvato il DEF 2019, il Parlamento ha invitato il Governo ad annullare l'aumento dell'IVA previsto per gennaio 2020. Il nuovo Governo ha confermato questo impegno. Insieme al finanziamento delle cosiddette politiche invariate, la cancellazione dell'aumento IVA conduce la stima di indebitamento netto della PA al 2,7 per cento del PIL nel 2020. Ad un tale livello di deficit nominale in rapporto al PIL corrisponderebbe un significativo peggioramento del saldo strutturale, che è uno degli indicatori considerato ai fini dell'osservanza delle regole fiscali interne ed europee.

L'orientamento espresso dalla Commissione Europea e da altre organizzazioni internazionali si è chiaramente spostato verso l'opportunità di una *stance* fiscale espansiva per l'area dell'euro, che dovrebbe essere frutto di una politica di stimolo da parte dei Paesi membri in surplus e di un graduale consolidamento fiscale da parte delle nazioni più indebitate. La politica di bilancio dell'Italia delineata nel presente documento contribuirà al conseguimento di tale obiettivo per il complesso dell'area euro, con l'auspicio che i Paesi membri che attualmente godono di ampi spazi di bilancio li utilizzino per contrastare l'affievolimento della loro crescita economica. Inoltre, il Governo si impegnerà a favore della rapida attuazione di un '*Green new deal*' europeo finanziato con risorse comuni e lo sviluppo di appositi strumenti finanziari.

Pertanto, nell'ottica di un auspicabile orientamento della politica di bilancio dell'area euro verso uno stimolo alla crescita, ma tenuto conto della necessità di invertire l'aumento del rapporto debito/PIL dell'Italia, il Governo ha deciso di puntare ad un saldo strutturale in rapporto al PIL quasi invariato nel 2020. Si ribadisce altresì l'impegno a migliorare il saldo strutturale negli anni successivi.

L'obiettivo di indebitamento netto nominale per il 2020 è rivisto dal 2,1 per cento del PIL fissato nel DEF al 2,2 per cento del PIL, un livello invariato in confronto alla previsione aggiornata per il 2019. Tenuto conto della stima di *output gap* e

[9] Il precedente Governo aveva ipotizzato proventi da privatizzazioni pari a 0,3 per cento del PIL nel 2020 e zero negli anni successivi. Tenuto conto della mancata realizzazione del programma per il 2019, nello scenario tendenziale si sono ipotizzati proventi pari a zero anche nel 2020.

delle componenti temporanee del bilancio, ciò porterebbe ad un lieve deterioramento del saldo strutturale (0,1 punti percentuali). Va tuttavia sottolineato che questo deterioramento è principalmente dovuto alla tempistica della spesa relativa alle nuove politiche di inclusione introdotte nel corso di quest'anno. La politica di bilancio programmata per l'anno prossimo consolida la finanza pubblica incrementando in modo strutturale le coperture finanziarie adottate nel 2019.

Per il biennio 2021-2022 si punta a un miglioramento strutturale di 0,2 punti percentuali all'anno, con un livello finale del saldo strutturale pari al -1,0 per cento del PIL nel 2022. Il Governo conferma l'impegno a raggiungere l'OMT negli anni successivi.

La manovra di finanza pubblica per il 2020 comprende la completa disattivazione dell'aumento dell'IVA, il finanziamento delle politiche invariate per circa un decimo di punto di PIL e il rinnovo di alcune politiche in scadenza (fra cui gli incentivi Industria 4.0).

Il Governo intende inoltre adottare nuove politiche che costituiranno il primo passo di un programma più vasto volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale. Tra queste, il Governo si è impegnato a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, a rilanciare gli investimenti pubblici, ad aumentare le risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica e a sostenere e rafforzare il sistema sanitario universale. L'impegno aggiuntivo necessario alla riduzione del cuneo fiscale nel 2020 è valutato in 0,15 punti percentuali di PIL, che saliranno a 0,3 punti nel 2021.

Le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020 sono pari a quasi 0,8 per cento del PIL e saranno assicurate dai seguenti ambiti di intervento:

- Misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità, per un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL.
- Nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, nonché interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione dell'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, per un incremento totale del gettito pari a 0,4 per cento del PIL.
- Riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente e nuove imposte ambientali, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL.
- Altre misure fiscali, fra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni, per oltre 0,1 punti percentuali.

Il sentiero dell'indebitamento netto programmatico in rapporto al PIL prevede una discesa all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022. In corrispondenza di tali saldi, l'avanzo primario (ovvero il saldo di bilancio esclusi i pagamenti per interessi) passerebbe dall'1,3 per cento di quest'anno all'1,1 per cento nel 2020, per poi migliorare nei due anni successivi, fino all'1,6 per cento nel 2022.

Venendo alla previsione macroeconomica, l'intonazione della politica fiscale dello scenario programmatico è meno restrittiva nel 2020 e 2021 in confronto allo

scenario tendenziale. In particolare, nel 2020 non ha luogo l'elevato aumento dell'IVA previsto dalla legislazione vigente e discusso nel precedente paragrafo. Ciò porta da un lato ad una maggiore crescita della domanda interna e, dall'altro, ad un incremento più contenuto dei deflatori dei consumi e del PIL. L'effetto netto è positivo sul PIL reale e altre variabili macroeconomiche quali l'occupazione, ma riduce lievemente il PIL nominale. La crescita del PIL reale nel 2020 è prevista allo 0,6 per cento, mentre il PIL nominale crescerebbe del 2,0 per cento. L'occupazione crescerebbe di un decimo di punto in più rispetto al tendenziale, sia in termini di occupati che di ore lavorate. Il surplus di partite correnti sarebbe leggermente inferiore a causa del maggiore incremento della domanda interna.

Nei due anni seguenti, in corrispondenza di una riduzione degli obiettivi di indebitamento netto di maggiore entità in confronto alle stime tendenziali, ma distribuita in misura più equilibrata su ciascun anno, il tasso di crescita del PIL si attesterebbe all'1,0 per cento, grazie ad un contributo complessivo della domanda interna leggermente più elevato in confronto al 2020 e ad una ripresa più decisa della produzione (e quindi un apporto della variazione delle scorte leggermente positivo) nel 2021.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
Deflatore consumi	0,9	0,8	1,0	1,9	1,8
PIL nominale	1,7	1,0	2,0	2,7	2,6
Occupazione ULA (2)	0,8	0,5	0,4	0,6	0,9
Occupazione FL (3)	0,8	0,5	0,4	0,7	0,9
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,0	9,5	9,1
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,7	2,7	2,6	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro.

Infine, per quanto riguarda la proiezione del rapporto debito/PIL, partendo dal livello previsto per fine 2019 (135,7 per cento) e ipotizzando proventi da dismissioni e altri introiti in conto capitale destinati al fondo di ammortamento del debito pubblico per 0,2 punti percentuali di PIL all'anno, il rapporto scenderebbe al 135,1 per cento nel 2020 e quindi al 133,6 per cento nel 2021 e al 131,4 per cento nel 2022. La Regola del debito non sarebbe soddisfatta in nessuna delle sue configurazioni, ma la riduzione del rapporto debito/PIL nel 2022 rispetto all'anno precedente sarebbe significativa, 2,2 punti percentuali. A partire dal 2021, la crescita del PIL nominale è prevista superare il costo medio di finanziamento del debito pubblico. Se il surplus primario aumenterà gradualmente negli anni seguenti, il soddisfacimento della Regola del debito sarà assicurato anche in presenza di una graduale inversione del trend dei tassi di interesse a livello europeo.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4
Saldo primario	1,3	1,5	1,3	1,1	1,3	1,5
Interessi	-3,8	-3,7	-3,4	-3,3	-3,1	-2,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,4	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-1,0
Variazione strutturale	-0,6	-0,1	0,3	-0,1	0,2	0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,1	134,8	135,7	135,2	133,4	131,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	130,7	131,5	132,5	132,0	130,3	128,4
Proventi da privatizzazioni	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-2,2	-1,4	-1,1	-0,9
Saldo primario	1,3	1,5	1,3	1,9	1,9	2,0
Interessi	-3,8	-3,7	-3,4	-3,2	-3,1	-2,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,4	-1,5	-1,2	-0,5	-0,4	-0,4
Variazione strutturale	-0,6	-0,1	0,3	0,7	0,1	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	134,1	134,8	135,7	134,1	132,5	130,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	130,7	131,5	132,5	130,9	129,4	127,4
MEMO: DEF (aprile 2019) QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,4	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
Saldo primario	1,4	1,6	1,2	1,5	1,9	2,3
Interessi	-3,8	-3,7	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
Variazione strutturale	-0,4	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni) (4)	131,4	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
Debito pubblico (netto sostegni) (4)	128,0	128,8	129,4	128,1	127,2	125,9
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	*1736,6*	*1765,4*	*1783,1*	*1824,5*	*1866,5*	*1913,6*
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	*1736,6*	*1765,4*	*1783,1*	*1818,0*	*1867,9*	*1917,3*

(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 2018 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 16 settembre 2019). Le stime dello scenario programmatico considerano proventi da privatizzazioni pari a 0,2 punti percentuali di PIL all'anno nel periodo 2020-2022. Inoltre, si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. 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) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari all'1,0 per cento del PIL nel 2019 e allo 0,3 per cento nel 2020 e una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, è fissato nel limite massimo di [..] nel 2020, [..] nel 2021 e [..] nel 2022.

A completamento della manovra di bilancio 2020-2022, il Governo dichiara quali collegati alla decisione di bilancio:

- DDL *Green New Deal* e transizione ecologica del Paese;
- DDL in materia di spettacolo, industrie culturali e creative, turismo;
- DDL recante disposizioni in materia di formazione iniziale e abilitazione del personale docente;
- DDL recante riordino del modello di valutazione del sistema nazionale di istruzione e delle università;
- DDL recante istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e il trasferimento tecnologico;
- DDL recante misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (Family Act);
- DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale;
- DDL recante riforma del catasto;
- DDL recante semplificazioni e riordino in materia fiscale;
- DDL recante riordino del settore dei giochi;
- DDL recante delega al Governo per il testo unico in materia di contabilità e tesoreria;
- DDL in materia di economia dell'innovazione e attrazione investimenti;
- DDL in materia di Banca degli Investimenti pubblica;
- DDL recante riduzione del cuneo fiscale;
- DDL in materia di semplificazioni normative e redazione testi unici;
- DDL in materia di revisione della disciplina del ticket e delle esenzioni per le prestazioni specialistiche e di diagnostica ambulatoriale;
- DDL in materia di disabilità;
- DDL di legge recante misure volte a razionalizzare le misure di trasparenza e anticorruzione;
- DDL recante interventi mirati finalizzati a coordinare le responsabilità disciplinari dei dipendenti pubblici;
- DDL recante disposizioni di semplificazione e puntualizzazione, procedimentale e processuale, in materia di accesso ordinario e generalizzato;
- DDL recante disposizioni volte alla razionalizzazione delle procedure selettive della PA;
- DDL in materia di semplificazioni normative e amministrative e redazione testi unici.
- DDL recante delega al Governo per la revisione del codice civile.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

Nella prima metà del 2019 è proseguito il rallentamento del ciclo economico mondiale già in corso dall'inizio dell'anno scorso. Le tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina, l'acuirsi del rischio di uscita senza accordo del Regno Unito dall'Unione Europea, le tensioni politiche in alcuni paesi emergenti - in primis Argentina e Venezuela - la crisi del mercato dell'auto e le relative ripercussioni sulle economie a forte vocazione industriale, ostacolano l'utilizzo della capacità produttiva da parte delle imprese e le inducono a rivedere i programmi di investimento e a ridurre le scorte. In base alle più recenti previsioni dell'OCSE[1], il PIL mondiale dovrebbe crescere in termini reali del 2,9 per cento nel 2019 e del 3,0 per cento nel 2020, in deciso rallentamento rispetto al 3,6 per cento registrato lo scorso anno.

Il rallentamento interessa pressoché tutte le economie avanzate, specialmente quelle maggiormente esposte alla flessione degli investimenti e del commercio mondiale. Le tensioni commerciali, amplificate dalle interconnessioni all'interno delle catene globali di valore (GVC), determinano una contrazione della domanda mondiale non soltanto nel breve ma anche nel medio termine, riducendo la produttività e gli incentivi ad investire. A conferma di tale analisi, i dati mensili del commercio del *Central Planning Bureau* olandese per i primi sei mesi del 2019 mostrano una dinamica degli scambi più debole di quella dello scorso anno, con una variazione tendenziale negativa in termini reali (-1,4 per cento)[2].

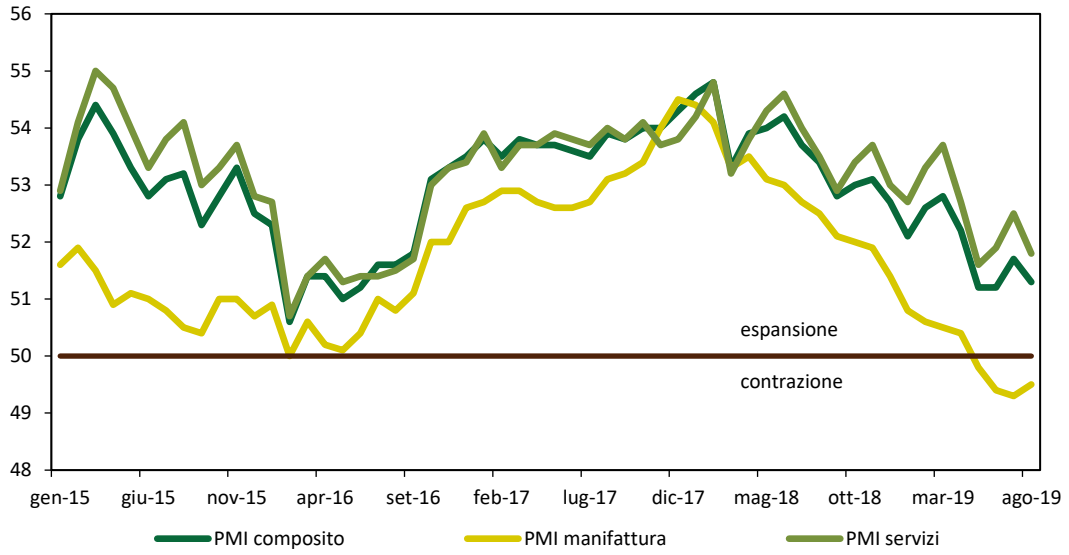
L'indebolimento del ciclo economico, considerato fino a pochi mesi fa un fenomeno temporaneo e destinato a raggiungere il suo massimo entro la fine dell'anno in corso, sembra ora invece destinato ad incidere sulla dinamica della crescita economica anche nel medio periodo. Man mano che ulteriori informazioni congiunturali si rendono disponibili, infatti, si osserva la tendenza dei principali previsori internazionali a posticipare l'avvio di una graduale ripresa, rivedendo al ribasso la dinamica per i prossimi mesi. Si inizia quindi a riscontrare una graduale convergenza delle previsioni ufficiali con le aspettative dei mercati che già da alcuni mesi stanno scontando nelle proiezioni sui tassi di interesse, sulle valute e sul prezzo del petrolio, una fase più prolungata di debolezza del ciclo economico.

Anche le indagini congiunturali tracciano un trend di constante indebolimento dell'attività economica: dalle rilevazioni più recenti del *Global composite Purchasing Managers' Index* (PMI) emerge una performance debole dell'indicatore composito, che ad agosto segna un marginale peggioramento a 51,3 (-0,3 punti rispetto a luglio) approssimando nuovamente i valori minimi degli ultimi tre anni già registrati in maggio e giugno. Dalla rilevazione emerge che al peggioramento già in

[1] Cfr. OCSE 'Interim Economic Outlook', September 2019.
[2] Cfr. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Monthly brief CPB World Trade Monitor, August 2019.

atto del manifatturiero inizia ad affiancarsi il deterioramento dei servizi, e che le prospettive future appaiono ora più deboli.

FIGURA II.1: PMI GLOBALE COMPOSITO E PER SETTORI



Fonte: Markit.

Rispetto al contesto macroeconomico dello scorso anno, inoltre, al rallentamento dell'Eurozona e di alcune grandi economie emergenti si è recentemente unita una moderazione del ritmo di crescita anche degli Stati Uniti. Dopo un'espansione ancora robusta del PIL nel primo trimestre, infatti, nel secondo trimestre la crescita si è fermata al 2 per cento t/t (dal 3,1 per cento del trimestre precedente) ed è stata sostenuta principalmente dai consumi pubblici. Le prospettive per i prossimi mesi sembrano orientate verso un'ulteriore decelerazione dell'economia USA. Nel terzo trimestre dell'anno comincia a rallentare il passo anche il mercato del lavoro, con l'occupazione che aumenta in misura inferiore alle attese, sia pure in presenza di un tasso di disoccupazione ancora stabile su livelli molto contenuti (3,7 per cento ad agosto).

L'economia americana potrebbe quindi stare sperimentando una decelerazione che non è soltanto la naturale evoluzione di un ciclo ormai maturo, ma che risente anche del rallentamento globale innescato dalle tensioni commerciali e geopolitiche. I margini espansivi di politica fiscale appaiono limitati. Secondo le previsioni di consenso la crescita del PIL americano nel 2019 si fermerà all'1,8 per cento, oltre 1 punto al di sotto del risultato dello scorso anno (2,9 per cento).

Per quanto riguarda la Cina, sebbene i risultati macroeconomici abbiano mostrato tassi di espansione ancora robusti, nel corso di quest'anno si sono accentuati i segnali di decelerazione: nel secondo trimestre di quest'anno il PIL cinese è cresciuto ad un tasso tendenziale del 6,2 per cento (dal 6,4 per cento del 1T) facendo registrare il ritmo di espansione più contenuto degli ultimi 17 anni. Anche se la domanda interna continua a sostenere la crescita, grazie all'incremento dei consumi ed alla stabilità degli investimenti delle imprese, è venuto meno il contributo del settore estero e risulta molto debole quello dell'edilizia. La Cina si trova infatti a dover fronteggiare sia le ripercussioni della guerra commerciale con

gli Stati Uniti, sia quelle derivanti dalla stretta al sistema creditizio che il Governo ha dovuto apportare per far fronte al problema dello *shadow banking*. L'insieme di questi fattori, unitamente agli ulteriori segnali di debolezza emersi dai recenti dati congiunturali – tra cui la produzione industriale – hanno portato l'OCSE a rivedere al ribasso le proprie stime, portandole al 6,1 per cento quest'anno e al 5,7 per cento nel 2020.

L'affievolirsi della forza trainante dell'economia cinese e il rallentamento del commercio mondiale si ripercuotono anche sull'altra principale economia asiatica, il Giappone. L'economia nipponica ha rallentato nel secondo trimestre dell'anno ad un tasso annualizzato dell'1,3 per cento: anche in questo caso, è venuto a mancare il contributo dell'export e si è riscontrata una moderazione degli investimenti privati, soprattutto da parte di quelle aziende più esposte verso l'estero. In assenza di un miglioramento del contesto internazionale, la domanda interna potrebbe ancora reggere nel terzo trimestre, grazie ad una politica fiscale espansiva e ad un possibile anticipo di consumi privati prima dell'incremento dell'imposta sulle vendite in ottobre, ma in chiusura d'anno anche questo supporto potrebbe indebolirsi. Per questo motivo le previsioni OCSE scontano un'ulteriore moderazione della crescita nel prossimo anno, stimando che la crescita del PIL rallenterà dall'1,0 per cento nel 2019 allo 0,6 per cento nel 2020.

Tra gli emergenti permangono alcuni casi di complessità. L'Argentina attraversa una nuova fase di difficoltà politica con ricadute rilevanti sulla stabilità finanziaria del Paese[3]. A settembre il governo di Buenos Aires ha chiesto al FMI la ristrutturazione del debito con una revisione delle scadenze previste nell'ambito del programma di aiuti accordato nel giugno dello scorso anno. In Turchia, la situazione economica resta difficile, soprattutto sul piano dell'inflazione, con la Banca Centrale che ha alzato il tasso di *policy* fino al 24 per cento per poi abbassarlo di recente al 16,5 per cento pur in presenza di un tasso di inflazione del 15 per cento.

In questo contesto internazionale, l'Area dell'euro dopo aver avuto una performance migliore delle attese nel primo trimestre, con una crescita dello 0,4 per cento t/t, ha rallentato nuovamente nel 2T fermandosi allo 0,2 per cento t/t. L'Eurozona è particolarmente esposta all'impatto delle tensioni commerciali, dato l'elevato grado di apertura che caratterizza le sue principali economie. Tale effetto risulta peraltro amplificato in Paesi il cui sistema produttivo è fortemente incentrato sulla produzione manifatturiera, quali Germania e Italia. Inoltre, dopo un inizio d'anno in cui le importazioni del Regno Unito sono fortemente aumentate per via di acquisti preventivi di prodotti europei, le economie dell'area stanno risentendo sensibilmente anche del rallentamento dell'economia britannica a causa del clima di incertezza generato dalla Brexit. Malgrado gli sviluppi più recenti abbiano in parte ridimensionato il rischio di uscita senza accordo con l'UE (*no-deal Brexit*), anche il solo prolungarsi della fase di stallo delle trattative attraverso un posticipo della scadenza per il raggiungimento di un accordo continuerebbe ad alimentare l'incertezza e ad incidere negativamente su aspettative delle imprese e piani di investimento.

[3] Il 12 agosto, l'indice principale, lo S&P Merval Index, è arrivato a perdere il 48 per cento su base giornaliera in quello che è il secondo maggiore calo registrato negli ultimi 70 anni, con l'indice che ha chiuso con una riduzione del 37,9 per cento e ha in parte recuperato nelle sedute successive.

In considerazione di questi fattori, nelle previsioni di settembre la Banca Centrale Europea stima un tasso di crescita del PIL dell'area euro pari all'1,1 per cento quest'anno, 1,2 per cento nel 2020 e 1,4 per cento nel 2021 e valuta che i rischi al ribasso per la previsione siano più accentuati di quelli al rialzo.

Le banche centrali, a fronte della nuova fase del ciclo e delle deboli pressioni inflazionistiche, hanno modificato la *stance* complessiva.

La Fed, dopo aver deliberato in luglio la prima riduzione in dieci anni del tasso sui *fed funds*, in occasione del meeting di settembre ha proseguito lungo il percorso di una politica monetaria più accomodante introducendo un ulteriore taglio dei tassi di *policy* di 0,25 punti percentuali, che ora si attestano tra l'1,75 e il 2 per cento. Da parte sua, la BCE in occasione del meeting dello scorso 12 settembre ha ridotto il tasso sui depositi delle banche al -0,50 per cento (dal precedente -0,40 per cento), mentre sono stati lasciati invariati il tasso principale allo zero per cento e quello sui prestiti marginali allo 0,25 per cento. L'Istituto ha inoltre introdotto un sistema di *tiering*, per cui un ammontare di riserve in eccesso pari a sei volte la riserva obbligatoria è remunerato ad un tasso pari a zero, mentre le rimanenti riserve sono 'tassate' allo 0,5 per cento. Dato l'attuale stock di riserve in eccesso, ciò dovrebbe ridurre l'onere di interesse gravante sulle banche dell'area euro di circa due miliardi (da un attuale onere sulle riserve pari a circa 7,7 miliardi).

La BCE ha anche dichiarato che i tassi di interesse rimarranno su tali livelli, o anche inferiori, finché le prospettive dell'inflazione non saranno prossime al 2 per cento. Ciò ha comportato una modifica anche della *forward guidance*, fino ad ora caratterizzata da scadenze temporali ben definite, cui tuttavia si è accompagnata l'indicazione della durata delle diverse misure di intervento. Hanno trovato riscontro anche le aspettative dei mercati circa un nuovo ricorso al *Quantitative easing*, che è stato ripristinato prevedendo acquisti di titoli al ritmo di 20 miliardi al mese a partire dal prossimo 1° novembre, senza un termine prestabilito, ma per il tempo necessario "a rinforzare l'impatto dei tassi". La durata del TLTRO è stata estesa a tre anni (dai due previsti in precedenza), con modalità più favorevoli per le banche in modo da agevolare l'accesso al credito e assicurare la trasmissione della politica monetaria. I tassi applicati sono pari alla media dei tassi di riferimento (attualmente a quota zero) e sono ulteriormente più bassi per gli istituti bancari i cui prestiti netti risultano superiori ad un livello prefissato.

Sul fronte asiatico, anche le Banche centrali di Cina e Giappone si sono mostrate propense ad intervenire per contrastare l'indebolimento del ciclo economico. La Banca Popolare Cinese finora ha limitato il proprio intervento ad un marginale taglio dei soli tassi d'interesse ad un anno. La Banca del Giappone per il momento si è astenuta da un intervento sui tassi ma ha dichiarato di essere pronta a un'ulteriore operazione di allentamento monetario se necessario.

Nel complesso, più di trenta banche centrali hanno stabilito la riduzione dei tassi di policy dall'inizio di quest'anno: ad agosto le banche centrali di India, Tailandia e Nuova Zelanda hanno abbassato i tassi spiazzando le aspettative di mercato o comunque in misura superiore alle attese; il Messico ha tagliato i costi di finanziamento per la prima volta dal 2014; la Banca centrale di Indonesia a settembre ha tagliato i tassi di riferimento per la terza volta in tre mesi.

Eppure, i margini a disposizione delle banche centrali, soprattutto delle più rilevanti, sono più limitati di quanto non fossero all'indomani delle crisi finanziarie

e il sostegno di cui l'economia ha bisogno potrebbe essere calibrato in maniera più efficace attraverso politiche fiscali mirate. Lo stesso Governatore della BCE, commentando le decisioni di politica monetaria ha ribadito l'importanza di un'iniziativa dei Governi nazionali per rimuovere gli ostacoli alle relazioni commerciali, attenuare le tensioni geopolitiche e sostenere l'attività produttiva e la domanda attraverso misure di politica fiscale.

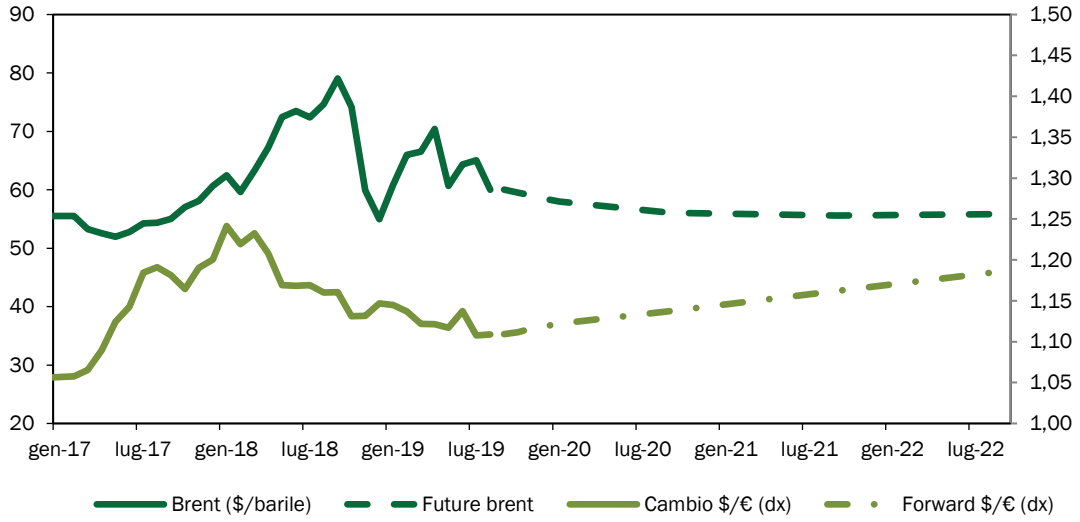
Per queste ultime, se gli spazi di manovra negli Stati Uniti appaiono meno evidenti data la forte espansione del deficit federale dal 2016 ad oggi, restano disponibili margini ben più ampi a livello europeo e cinese. Il Governo cinese ha disposto riduzioni di imposta per sostenere la domanda interna e sta promuovendo iniziative per favorire gli investimenti diretti dall'estero.

Sul fronte dei mercati finanziari, i rendimenti a lungo termine dei titoli sovrani dei Paesi dell'area dell'euro nel corso del 2019 hanno mostrato una tendenza al ribasso. Nel mese di agosto il rendimento medio (ponderato per il PIL) dei titoli sovrani a dieci anni dell'area dell'euro è risultato sostanzialmente nullo (-0,02 per cento). Un profilo discendente si è registrato anche per i rendimenti dei titoli di Stato a dieci anni di numerosi altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti, il Giappone e il Regno Unito. Anche i differenziali di rendimento sui titoli sovrani dei Paesi dell'area dell'euro rispetto al Bund tedesco si sono in genere ridotti. Concorre a spiegare queste dinamiche anche l'intonazione espansiva nella politica monetaria delle principali banche centrali. Riguardo ai mercati azionari, i principali indici, tra cui l'Euro Stoxx 50 e lo S&P 500, hanno mostrato una ripresa rispetto all'inizio del 2019. Questo riflette in parte la spinta degli investitori internazionali a rivolgersi verso attività più rischiose in concomitanza con la riduzione dei tassi di rendimento dei titoli privi di rischio.

Nel mercato dei cambi, nel corso del 2019 l'euro si è deprezzato nei confronti del dollaro e, marginalmente, su base ponderata verso le principali valute. Gli sviluppi più recenti segnalano un ulteriore indebolimento in risposta alle decisioni della BCE e a un peggioramento delle aspettative delle imprese, soprattutto nel manifatturiero.

In media, il prezzo del Brent nei primi nove mesi dell'anno è risultato inferiore dell'11 per cento a quello del corrispondente periodo del 2018. Prima della volatilità registrata in seguito all'attacco ai pozzi sauditi del 14 settembre, il moderato trend rialzista del prezzo del petrolio si era interrotto in maggio e il prezzo del Brent aveva oscillato tra 55 e 67 dollari per barile durante l'estate. Grazie alle rassicurazioni fornite dalle autorità saudite circa la disponibilità di scorte e il rapido ripristino della capacità produttiva, le quotazioni dei principali benchmark petroliferi sono riscese negli ultimi giorni e sono solo marginalmente superiori ai livelli ipotizzati nelle previsioni del presente Documento. Sembra probabile che i timori di nuovi attacchi e di tensioni politiche nel Medio Oriente continuino a sostenere le quotazioni. Tuttavia, la crescita prevista della domanda globale di petrolio è moderata, con rischi al ribasso. Se non si verificheranno shock di offerta, la tendenza del mercato indica un sostanziale eccesso di offerta a causa dell'aumento della produzione dei paesi non-OPEC.

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



Fonte: Bloomberg.

Il quadro internazionale è dunque cambiato sotto diversi aspetti in confronto al DEF di aprile. Il rallentamento del commercio mondiale nel corso di quest'anno è stato più marcato del previsto. Ciò ha determinato una revisione al ribasso della crescita ipotizzata per il commercio internazionale su tutto il periodo di previsione e, in misura più marcata, sui primi due anni (rispettivamente di 0,9 punti percentuali nel 2019 e di 2,2 punti nel 2020).

TAVOLA II.1: ESOGENE INTERNAZIONALI

	2019		2020		2021-2022	
	DEF 2019	NOTA AGG.	DEF 2019	NOTA AGG.	DEF 2019	NOTA AGG.
Commercio internazionale (Variazioni percentuali)	2,5	0,6	3,7	1,7	3,8	3,3
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	64,8	63,3	64,6	57,3	62,9	56,3
Cambio dollaro/euro	1,13	1,12	1,13	1,11	1,13	1,11

Sul mercato valutario, secondo l'ipotesi tecnica[4], il tasso di cambio dell'euro rispetto al dollaro utilizzato per la previsione, pari a 1,12 nel 2019 e a 1,11 a partire dal 2019, è più debole in confronto al DEF. D'altra parte, ai fini del tasso di cambio effettivo nominale, l'apprezzamento dell'euro nei confronti di sterlina e Yuan più che compensa il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro.

Le proiezioni per la dinamica del prezzo del petrolio risultano invece più basse rispetto al DEF per i motivi sopra illustrati. Tale previsione si basa sull'andamento dei futures sul greggio rilevati nei dieci giorni lavorativi precedenti l'avvio dei lavori per la predisposizione di questa Nota[5].

[4] Per il tasso di cambio dollaro/euro si fa riferimento all'ipotesi tecnica della media dei dieci giorni lavorativi terminanti il 30 agosto 2018. Per il prezzo del petrolio, si fa riferimento ai futures al 30 agosto.
[5] Sul punto si vedano anche gli approfondimenti illustrati nel Riquadro sugli scenari di sensitività delle variabili esogene internazionali.

II.2 L'ECONOMIA ITALIANA

Nel primo semestre del 2019 la dinamica congiunturale del PIL è stata lievemente positiva e si è dimostrata nel complesso in linea con le previsioni del DEF. Nel primo trimestre 2019 il PIL è aumentato dello 0,1 per cento t/t per poi decelerare allo 0,03 per cento t/t nel 2T.

La domanda interna, pur restando debole, ha apportato un contributo positivo alla crescita del PIL, cui si è aggiunto quello delle esportazioni nette, in particolare nel primo trimestre dell'anno. Per le scorte si è accentuato il processo di decumulo già in atto dal secondo trimestre 2018.

Nei primi due trimestri dell'anno i consumi sono rimasti deboli, oltre le attese. Nel primo trimestre 2019, a fronte di una crescita del reddito disponibile reale dello 0,9 per cento t/t, i consumi sono risultati solo lievemente positivi e la propensione al risparmio è aumentata all'8,4 per cento. Nei mesi primaverili la crescita dei consumi è risultata piatta. Sulle decisioni di spesa delle famiglie pesa anche la maggiore incertezza sulle prospettive economiche segnalata dalle indagini sul clima di fiducia. Riguardo le tipologie di consumo, la spesa per beni è risultata debole o in calo nel primo semestre rispetto alla seconda metà dell'anno precedente; i servizi, che rappresentano più della metà dei consumi, hanno mostrato un ritmo di crescita moderato. Nella prima metà dell'anno anche i consumi in Italia dei residenti all'estero hanno registrato un rallentamento.

Con riferimento all'accumulazione di capitale, dopo il calo del 1T del 2019, gli investimenti hanno mostrato una sensibile ripresa nei mesi primaverili, in particolare, quelli in impianti e in macchinari che hanno più che compensato la contrazione d'inizio anno. Nonostante il rimbalzo del 2T del 2019, gli investimenti nel settore manifatturiero restano deboli come segnalato anche dall'ultima indagine della Banca d'Italia secondo la quale le imprese esprimono giudizi ancora negativi sulla situazione economica corrente. Secondo le imprese, le vendite risentono in particolare del deterioramento delle aspettative sulla domanda estera. Su quest'ultima soprattutto a livello europeo sta incidendo il rallentamento dell'industria tedesca, specialmente nella filiera dell'auto. Sugli investimenti influisce negativamente anche la riduzione dei profitti: sulla base dei dati diffusi dall'Istat, nel primo trimestre del 2019 la quota dei profitti delle imprese (definita dal rapporto tra risultato lordo di gestione e valore aggiunto) è diminuita in confronto al periodo precedente risentendo dell'aumento del costo del lavoro[6]. Anche la capacità di autofinanziamento (definita dal rapporto tra risparmio lordo e valore aggiunto) si è ridotta.

Nonostante l'avanzo finanziario in rapporto al valore aggiunto si sia ridotto, il debito complessivo delle imprese in percentuale del PIL ha registrato un ulteriore calo, collocandosi al 68,7 per cento nel primo trimestre[7]. Le condizioni di accesso al credito sono risultate meno favorevoli e i dati sui nuovi prestiti alle imprese riferiti a luglio hanno mostrato un ulteriore calo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente.

[6] ISTAT, Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, giugno 2019.

[7] Banca d'Italia, Bollettino economico, luglio 2019.

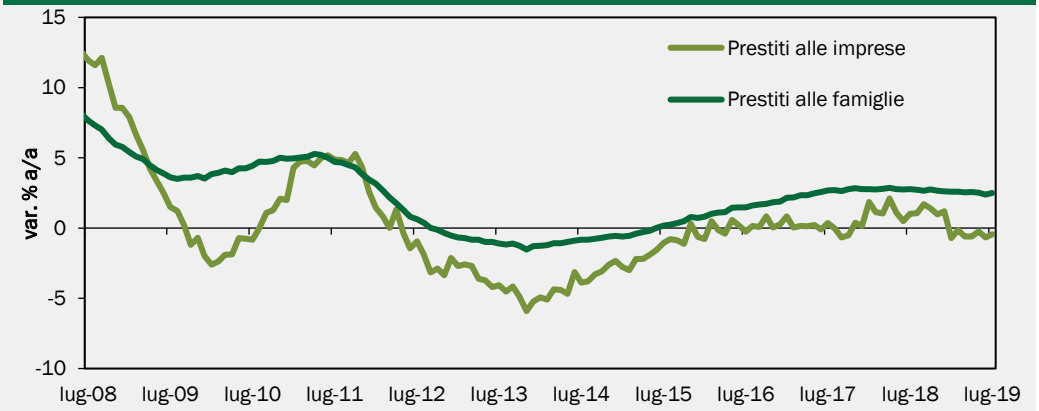
Gli investimenti in costruzioni hanno registrato un notevole rimbalzo nel primo trimestre del 2019 e, pur con una decelerazione nel secondo trimestre, risultano in crescita del 3,9 per cento nel primo semestre in confronto allo stesso periodo dell'anno scorso. Nel settore immobiliare, nello stesso periodo le compravendite continuano a crescere moderatamente, mentre i prezzi salgono lievemente nel caso delle abitazioni di nuova costruzione (0,8 per cento tendenziale) e si riducono dello 0,9 per cento per quelle esistenti.[8]

FOCUS

Credito al settore privato: recenti andamenti in Italia

L'andamento dei prestiti al settore privato si è indebolito nel primo semestre del 2019. I dati più recenti di fonte Banca d'Italia indicano una variazione tendenziale del credito bancario alle famiglie positiva (2,5 per cento) mentre il credito alle società non finanziarie segna variazioni lievemente negative su base annua, da gennaio di quest'anno (Figura R.1).

FIGURA R.1: PRESTITI BANCARI - TASSI DI VARIAZIONE A 1 ANNO



Nota: Dati corretti per l'effetto delle cartolarizzazioni.
Fonte: Banca d'Italia.

Le indagini presso le banche indicano che nel secondo trimestre del 2019 i criteri di offerta sui prestiti alle imprese hanno registrato un moderato inasprimento in conseguenza di un lieve aumento della percezione del rischio tra gli intermediari. D'altra parte, la domanda di finanziamenti da parte delle imprese ha registrato un modesto incremento. Quest'ultimo emerge anche dalle indagini effettuate presso le piccole e medie imprese (PMI) non finanziarie che segnalano una graduale ripresa del credito.

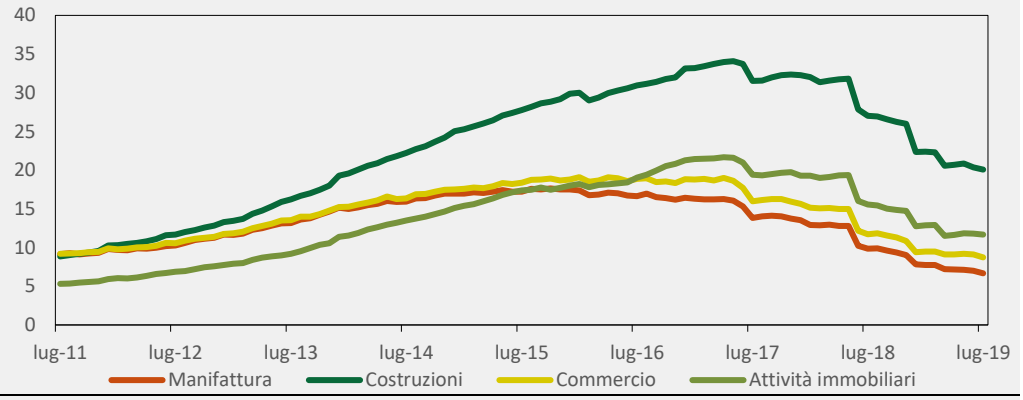
Il livello delle sofferenze è in netto miglioramento. Il processo di dismissione degli NPL prosegue infatti a ritmo sostenuto e le sofferenze risultano diminuite a luglio del 23,3 per cento su base annua, grazie ad ulteriori operazioni di cartolarizzazione. Tuttavia, le dinamiche relative alle varie branche di attività restano disomogenee e in alcuni settori, come quello delle costruzioni, le sofferenze costituiscono ancora il 20 per cento del totale dei prestiti (Figura R.2).

La riduzione degli stock non si deve tuttavia ricondurre solo alle operazioni di dismissione, ma anche al tasso di entrata in sofferenza che torna ai livelli pre-crisi. Nei prossimi mesi, sarà probabilmente più chiaro in quale misura la riduzione delle nuove NPE (Non-Performing Exposures) sia effetto del ciclo economico o sia piuttosto da ricondursi a un cambiamento strutturale del mercato. Le variabili dal lato della domanda e dell'offerta sono co-determinate

[8] ISTAT e Agenzia delle entrate – OMI, 2019.

in quanto le banche sono meno propense a prestare a settori o regioni in cui le imprese hanno una maggiore probabilità di entrare in sofferenza. Questo circolo vizioso si può interrompere attraverso una minore segmentazione del mercato del credito e proseguendo nel rafforzamento patrimoniale degli istituti.

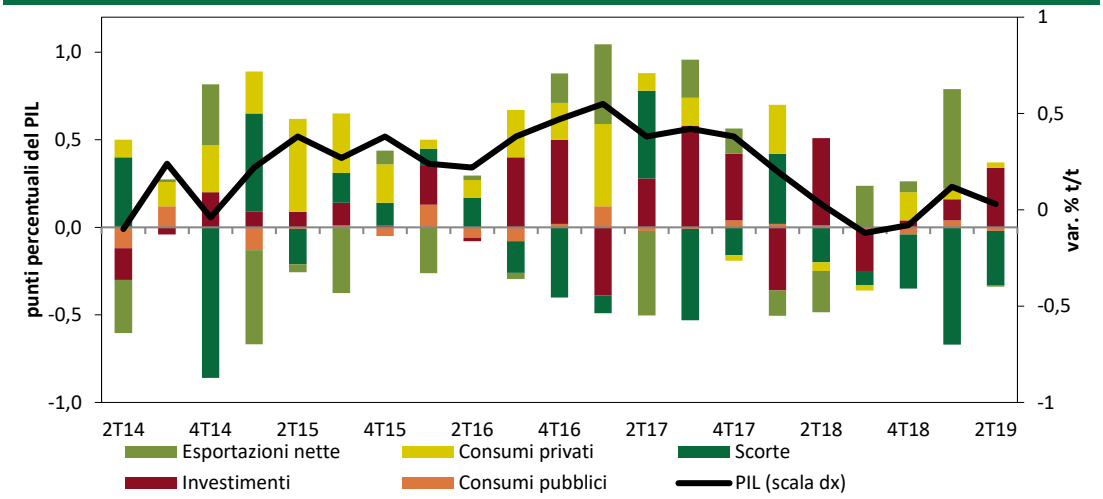
FIGURA R2: EVOLUZIONE DELLE SOFFERENZE SUL TOTALE DEI PRESTITI PER SETTORE



Fonte: Banca d'Italia.

La debolezza degli investimenti è stata accompagnata da un processo marcato di decumulo delle scorte, già iniziato nel corso del 2018. Solo negli anni della crisi (2009 e 2012) si è registrata una riduzione delle scorte di tale entità; in quegli anni però il PIL registrò cali molto più significativi. Dopo entrambe le recessioni, le scorte avevano sostenuto la ripresa: nel 2010 il rimbalzo ha compensato la caduta dell'anno precedente mentre dopo la crisi del 2012 l'accumulo era stato più graduale, seppur sostenuto, nel corso degli anni successivi.

FIGURA II.3: PRODOTTO INTERNO LORDO E CONTRIBUTI ALLA CRESCITA CONGIUNTURALI (tasso di crescita percentuale)



Fonte: ISTAT.

Nella prima metà dell'anno, le esportazioni hanno mostrato una sostanziale tenuta nonostante le tensioni innescate dalle politiche commerciali di Stati Uniti e Cina. In particolare le esportazioni hanno beneficiato dell'aumento di quelle di beni

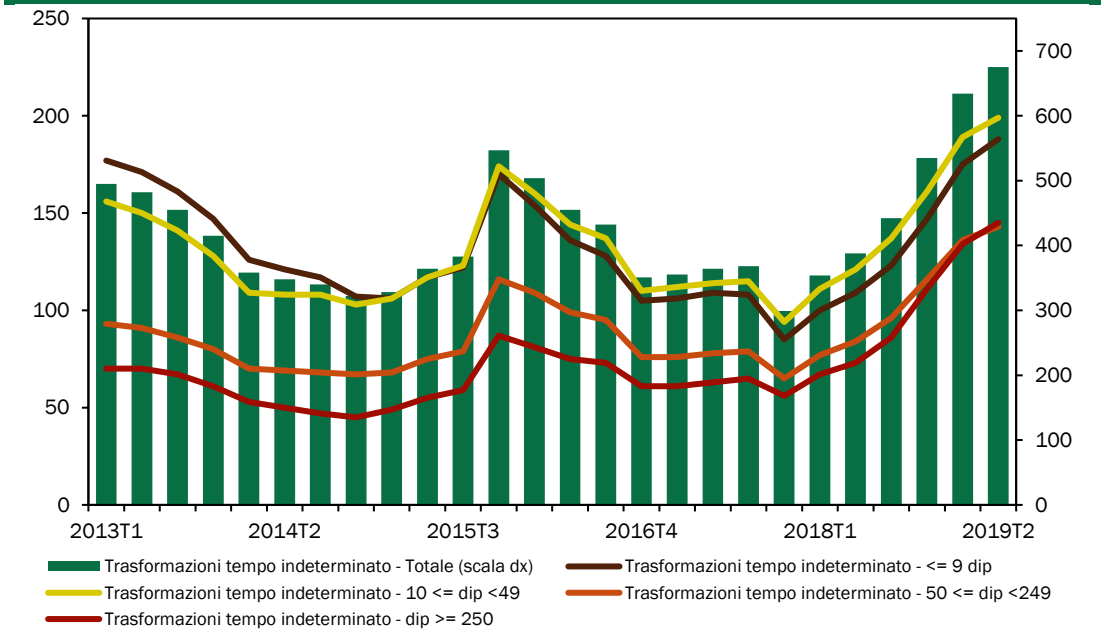
mentre quelle di servizi hanno registrato una flessione. La performance delle prime è stata influenzata anche da fattori temporanei quali l'aumento delle scorte di beni d'importazione da parte degli Stati Uniti e del Regno Unito per fronteggiare, rispettivamente, i rischi derivanti dall'eventuale aumento dei dazi e dalla *Brexit*. La debolezza della domanda interna, in particolare degli investimenti, ha invece inciso sulla dinamica delle importazioni che nel 1T19 hanno registrato un sensibile calo. Di conseguenza il contributo delle esportazioni nette alla crescita nel 2019 risulterà significativo.

Riguardo la produzione settoriale, la stagnazione è legata principalmente al venir meno del contributo del comparto manifatturiero, la cui espansione è stata robusta fino al 2017. Tale settore è quello che sta più risentendo della decelerazione degli scambi commerciali internazionali e anche del sensibile calo della produzione tedesca. Nel primo semestre, in media, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto si è ridotto di 0,5 per cento su base annua. Per contro, il settore delle costruzioni ha registrato un'accelerazione sensibile, rispetto al primo semestre 2018, pari al 3,3 per cento. Il settore dei servizi ha mostrato una dinamica poco favorevole. In particolare, tutti i comparti hanno registrato variazioni tendenziali negative ad eccezione di quelli delle attività immobiliari e della Pubblica amministrazione.

In sintesi, l'industria resta ancora colpita dalla riduzione degli scambi internazionali mentre i servizi risentono maggiormente della fase di bassa crescita della domanda interna. Nel primo semestre dell'anno la debole espansione economica è stata accompagnata da un miglioramento del mercato del lavoro, che generalmente reagisce con ritardo rispetto al ciclo economico. Gli occupati misurati in unità di lavoro standard aumentano nel 1T del 2019 dello 0,4 per cento t/t mentre sono risultati stabili nel secondo trimestre; l'incremento si concentra principalmente tra i lavoratori dipendenti. Secondo le recenti elaborazioni del Ministero del Lavoro, nel primo semestre 2019 l'aumento delle posizioni lavorative dipendenti riguarda le posizioni a tempo indeterminato mentre quelle a tempo determinato subiscono una consistente riduzione. Il fenomeno è influenzato da un elevato livello di trasformazioni a tempo indeterminato: l'incidenza delle trasformazioni sul totale degli ingressi a tempo indeterminato raggiunge il 28,7 per cento nel 1T19 e il 22,4 per cento nel 2T19.

I dati provenienti dall'indagine delle forze di lavoro Istat confermano una discreta crescita occupazionale, che ha interessato in particolare i dipendenti, specie quelli con contratto a tempo indeterminato. D'altra parte l'offerta di lavoro è risultata solo marginalmente positiva: ne ha beneficiato il tasso di disoccupazione che si è ridotto di 0,7 punti (da 10,5 per cento del 4T19 a 9,8 per cento del 2T19). Le ultime informazioni relative al mese di luglio indicano un lieve calo congiunturale degli occupati; la crescita su base annua continua ad essere moderata e di poco inferiore all'1 per cento. Il tasso di disoccupazione è aumentato di 0,1 punti percentuali rispetto a giugno, arrivando al 9,9 per cento. Il tasso di disoccupazione giovanile, nonostante il progressivo calo, si colloca appena sotto il 30 per cento.

FIGURA II.4: TRASFORMAZIONI DEI CONTRATTI A TEMPO INDETERMINATO PER DIMENSIONE D'AZIENDA (valori assoluti in migliaia)



Fonte: Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione, ISTAT, Ministero del Lavoro e INPS.

Tenuto conto del marginale aumento dell'attività economica e della contestuale tenuta del mercato del lavoro, la crescita della produttività (misurata sulle unità di lavoro) è risultata nella media dei primi sei mesi dell'anno lievemente negativa con andamenti differenti tra settori. Sul costo del lavoro medio del primo semestre incide un aumento delle retribuzioni pro-capite nei primi tre mesi dell'anno che però non trova riscontro nell'aumento, più contenuto, delle retribuzioni contrattuali orarie nello stesso periodo. L'accelerazione della crescita salariale, accompagnata da una debole dinamica della produttività, ha prodotto un modesto aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), specie nel 1T del 2019, per poi rallentare sensibilmente nel 2T19. Analogamente, il deflatore del PIL ha registrato un andamento più sostenuto nei primi tre mesi dell'anno per poi decelerare per effetto del venir mento della spinta salariale.

Considerando i prezzi al consumo, la prima parte dell'anno è stata caratterizzata da un basso tasso di crescita dell'inflazione, inferiore tanto alle attese quanto a quello della media dell'Area dell'Euro. La tendenza è proseguita nei mesi estivi. In agosto l'IPCA ha segnato una crescita allo 0,5 per cento a/a da 0,3 per cento a/a di luglio, legata principalmente alla componente energetica e a quella dei beni alimentari. L'inflazione di fondo rimane tuttavia debole e si colloca abbondantemente sotto l'1 per cento.

Il commercio estero

Le statistiche del commercio estero di beni rilevano una buona tenuta delle esportazioni italiane nella prima metà del 2019. Tra i maggiori partner europei, la decelerazione dell'export su base annua è più intensa verso la Germania (allo 0,5 per cento, in calo per oltre 3 punti percentuali) e la Spagna (all'1,7 dal 2,9 per

cento). Si rafforzano invece quelle verso la Francia, per poco più di 2 punti percentuali (al 5,3 per cento).

Nonostante le crescenti misure protezionistiche[9], i dazi statunitensi imposti sulle importazioni di acciaio e alluminio hanno influito direttamente su meno dello 0,2 per cento sul valore complessivo delle esportazioni italiane di beni. Tuttavia l'eventuale inclusione del settore automobilistico toccherebbe un ulteriore 1,0 per cento delle esportazioni italiane e, considerando le relazioni economiche internazionali, il 10 per cento del valore aggiunto di tale comparto sarebbe influenzato da tali misure[10].

Se, nella prima metà dell'anno, i volumi scambiati su base tendenziale mostrano una flessione, rimane invece positiva la variazione dell'export in valore (2,7 per cento), pur rallentando di poco più di mezzo punto percentuale. Nell'insieme, il saldo commerciale dell'Italia (pari a 22,1 miliardi dai circa 19,1 miliardi della prima metà del 2018) si conferma tra i più elevati dell'Unione Europea dopo quelli della Germania, dell'Irlanda e dei Paesi Bassi, tornando su livelli analoghi a quelli della prima parte del 2016, i più elevati storicamente.

La composizione della crescita dell'export in valore mostra una maggiore dinamicità dell'area extra-UE (3,2 per cento rispetto al 2,0 per cento), mentre rallentano di due punti percentuali gli scambi con i paesi europei (al 2,3 per cento), in particolare con la Germania e la Francia (rispettivamente a circa l'1 per cento dal 3,9 per cento e al 2,5 per cento, dal 4,7 per cento). La robusta crescita delle esportazioni verso il Regno Unito (lievemente inferiore al 10 per cento, dal -0,5 per cento) riflette acquisti preventivi motivati dall'incombere dell'uscita del Regno Unito dall'UE e beneficia i principali prodotti del Made in Italy (moda, alimentari, macchinari e mezzi di trasporto), unitamente agli articoli farmaceutici.

Tra i mercati esterni all'UE, si rafforzano le vendite verso gli Stati Uniti (al 7,7 per cento dal 4,2 per cento) e restano sostenute le esportazioni verso la Svizzera, pur decelerando (all'11,2 per cento dal 16,7 per cento); tornano leggermente positive quelle verso la Cina (allo 0,3 per cento dal -0,5 per cento). L'entrata in vigore dell'accordo di libero scambio tra l'UE e il Giappone[11] (avvenuta lo scorso 1° febbraio) ha agevolato le vendite italiane in questo Paese (con un aumento del 17,3 per cento), registrando uno degli incrementi più elevati dell'ultimo decennio; ne hanno beneficiato soprattutto i prodotti alimentari, del tessile e abbigliamento (rispettivamente del 47,5 e del 24 per cento) e i mezzi di trasporto (16 per cento). Ancora deboli gli scambi con l'area del Mercosur e con la Turchia, mentre tornano leggermente positive le vendite verso la Russia ed è meno pronunciata la flessione verso i paesi dell'OPEC (al -5,1 per cento dal -14,3 per cento).

[9] Dal 1° settembre, gli Stati Uniti hanno introdotto nuovi dazi del 15 per cento su altri 300 miliardi di dollari di prodotti cinesi (per circa la metà di tale valore), cui la Cina ha risposto con nuove tariffe (+5 per cento sui semi di soia e sul petrolio greggio importati). Nuovi innalzamenti delle tariffe sono previsti per la metà di dicembre. Tuttavia, per agevolare il round negoziale previsto per ottobre, gli Stati Uniti hanno posticipato al 15 ottobre l'aumento del 5 per cento dei dazi attualmente in vigore (pari al 25 per cento) su 250 miliardi di dollari. La Cina ha annunciato che, a partire dal 17 settembre fino al settembre del 2020, entreranno in vigore delle esenzioni per 16 categorie di prodotti statunitensi (dai medicinali ai prodotti chimici). Nuovi innalzamenti delle tariffe sono ancora previsti per la metà di dicembre.

[10] Fonte: Banca d'Italia, Relazione annuale, 31 maggio 2019.

[11] Tale accordo prevede l'abolizione dei dazi sui prodotti europei esportati in Giappone, inclusi 250 prodotti agricoli di cui 45 di origine italiana. È prevista l'agevolazione dell'esportazione di servizi e l'accesso al mercato degli appalti. Per maggiori dettagli si veda il seguente link:
https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6784_en.htm

Analizzando le performance settoriali, rispetto allo stesso periodo del 2018, sono particolarmente vivaci le vendite di prodotti farmaceutici (+28,0 per cento, con una accelerazione di oltre 21 punti percentuali), sostenute principalmente dal mercato statunitense (+95,8 per cento). Nell'area europea, l'incremento delle vendite è di poco superiore al 21 per cento. Si sono rafforzate le esportazioni del tessile e abbigliamento e dei prodotti alimentari, bevande e tabacco (rispettivamente in crescita del 7,3 e del 6,9 per cento). Risultano più robuste le vendite di macchinari (2 per cento) e rimangono positive quelle dei prodotti in metallo (2,9 per cento). Prosegue la fase di debolezza del settore dei mezzi di trasporto (le vendite si sono ridotte del 6,5 per cento dal +3,5 per cento dello stesso semestre del 2018), per effetto dell'ampia contrazione del comparto dell'auto (8,9 per cento dal -4,6 per cento dell'anno precedente). Nei mercati non europei (-13,5 per cento), le riduzioni maggiori riguardano gli Stati Uniti (-25,3 per cento), la Cina (-11,1 per cento) e la Turchia (-28,6 per cento). Rilevante la flessione all'interno dell'UE (del 5,6 per cento).

Le prime informazioni sulla seconda metà dell'anno riportano una performance favorevole dell'export italiano. A luglio, la crescita tendenziale in valore supera il 6 per cento ed è pari al 2,7 per cento in volume, grazie alla maggiore vivacità dei mercati esteri.

Le indagini più recenti mostrano un lieve peggioramento della fiducia delle imprese manifatturiere con riferimento all'andamento degli ordinativi esteri e alle prospettive di esportazione. Nel complesso del 2019, le esportazioni italiane forniranno un contributo alla crescita positivo diversamente dall'anno scorso, ma i mesi finali dell'anno potrebbero registrare andamenti meno favorevoli in confronto al primo semestre.

FOCUS

La performance delle esportazioni italiane

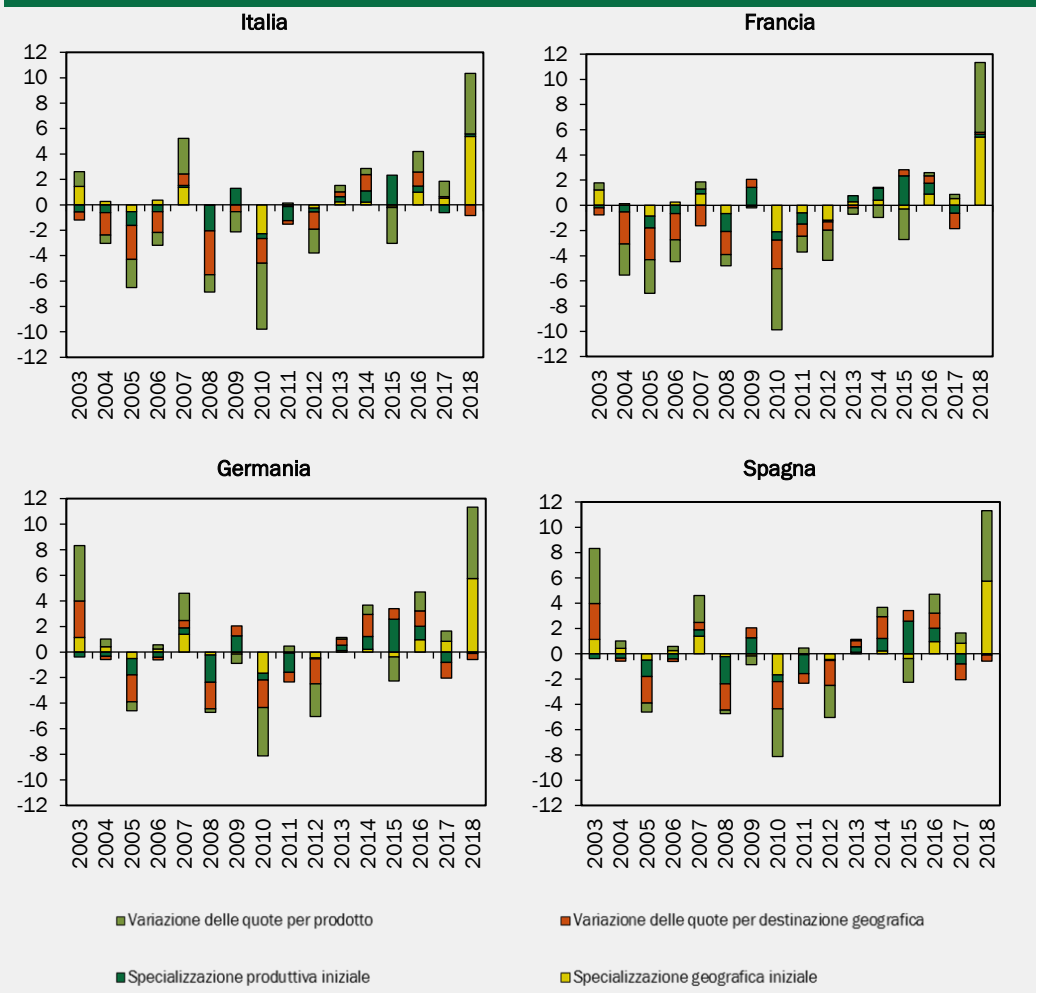
Ricorrendo alla *Shift and Share Analysis* (SSA)[12] è possibile valutare la performance dei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna) nei mercati internazionali[13].

Nel 2018, si conferma l'evoluzione favorevole per tutti i quattro paesi già avviatasi negli anni precedenti. Per quanto riguarda l'Italia, i risultati del periodo 2016-2018 evidenziano che: i) la specializzazione produttiva non influisce in misura apprezzabile sulle quote di mercato e le informazioni disponibili per il 2018 suggeriscono un orientamento dell'export verso settori più moderni e dinamici; ii) l'apporto positivo dell'esposizione verso i mercati più attivi, iniziata a partire dal 2013, sembra aver mutato di segno, riflettendo le tensioni commerciali acuitesi dalla seconda metà dello scorso anno; iii) in termini di specializzazione geografica, nel 2018 la crescita economica dell'UE ha sostenuto il commercio intra-area in misura maggiore rispetto a quello con paesi terzi, con esiti favorevoli per le esportazioni italiane. Nello stesso triennio, si osservano sviluppi simili anche negli altri partner europei.

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

[13] L'elaborazione si basa sui dati disponibili (circa l'82 per cento del totale) nella banca dati UNComtrade al 16 settembre 2019.

FIGURA R.1: ANALISI SHIFT AND SHARE DELLE ESPORTAZIONI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (differenze dei tassi di crescita delle esportazioni mondiali e dei singoli paesi, %)



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

Nonostante la complessità crescente del contesto internazionale, il buon andamento del settore estero dell'Italia, in atto dal 2010, continua a seguire due direttrici: il cambiamento del modello di specializzazione e il recupero della competitività di prezzo. Secondo recenti studi[14], nel periodo 1990-2018, la struttura settoriale dell'industria italiana si è progressivamente orientata verso comparti a maggiore intensità tecnologica, pur senza abbandonare i prodotti tipici del Made in Italy.

In particolare, dagli anni duemila si è irrobustita la posizione dell'industria italiana nei comparti maggiormente specializzati, quale quello della meccanica; inoltre, negli ultimi due anni, è in forte crescita anche la presenza nel settore nautico. Da notare che, negli anni più

[14] ICE, 'L'Italia nell'economia internazionale', Rapporto 2018-2019, luglio 2019. Per maggiori dettagli si veda l'approfondimento 'Il modello di specializzazione commerciale dell'economia italiana: evoluzione recente e confronto con gli altri principali paesi dell'Area dell'euro', A. Giampietri. Questa analisi si ricorre alla tassonomia di Pavitt (1984) che classifica i settori industriali sulla base delle fonti e della natura delle opportunità tecnologiche e delle innovazioni, dell'intensità della ricerca e sviluppo e della tipologia dei flussi di conoscenza. L'indicatore utilizzato per esaminare il modello di specializzazione commerciale è l'indice di specializzazione commerciale netta (NTS) che considera il peso dei diversi settori sulle esportazioni e sulle importazioni.

recenti, si osserva un recupero nel comparto della chimica, mentre si è lievemente ampliata la de-specializzazione nella metallurgia e negli autoveicoli. Gli svantaggi comparati si sono ridotti in altri settori, come quello dei derivati del petrolio, pur in leggero arretramento nell'ultimo biennio. I settori ad alta intensità di R&S rimangono tuttavia un elemento di debolezza del modello di specializzazione dell'industria italiana, sebbene di recente l'indice di specializzazione mostri un mutamento, rispetto al biennio 1990-1991, per la meccanica di precisione e per la farmaceutica, insieme al cambiamento di segno per aeromobili e veicoli spaziali, anche se più debole rispetto al periodo 2012-2013. Nel complesso, l'evoluzione del modello di esportazione dell'Italia è attribuibile al cambiamento del grado di specializzazione, che si attenua nei settori tradizionali e si accresce in quelli più avanzati. Tali trasformazioni certificano la progressiva trasformazione dell'industria italiana e la convergenza verso i modelli dei principali paesi dell'Area dell'Euro.

Per quanto riguarda la competitività di prezzo, utilizzando gli indicatori basati sui prezzi alla produzione dei manufatti, si è osservato[15] che tra l'avvio dell'UEM e il 2018 la capacità competitiva delle imprese italiane è migliorata di due punti percentuali mentre sono stati più rilevanti i progressi per quelle francesi e tedesche (8,2 e 10,1 punti percentuali rispettivamente); si è invece deteriorata per più di nove punti per le aziende spagnole. L'evoluzione della competitività di tali paesi non è stata omogenea nel periodo considerato. Infatti, negli anni precedenti alla crisi finanziaria del 2008-2009 si rileva un peggioramento per la Francia e in misura più ampia per l'Italia e la Spagna, accompagnato da un continuo guadagno per la Germania. All'indomani della crisi, la competitività si è accresciuta per tutti i paesi ad eccezione della Spagna. Per le imprese italiane il miglioramento è stato lievemente superiore a quelle tedesche, per effetto del contenuto andamento dei prezzi praticati rispetto ai concorrenti.

Questo quadro di insieme del settore estero dell'Italia deve tuttavia tenere conto del permanere dei rischi al ribasso dello scenario internazionale e della conseguente incertezza. A tal proposito, insieme alle tensioni tra Stati Uniti e Cina, l'uscita del Regno Unito dall'UE costituisce un fattore di preoccupazione comune ai diversi settori produttivi italiani, ma in particolare per quello dell'*automotive.* Per quest'ultimo, infatti, il Regno Unito è il terzo mercato di destinazione per la componentistica e il quarto per i veicoli[16].

Scenario tendenziale

Le stime di crescita per la seconda parte dell'anno prefigurano una dinamica più contenuta rispetto a quanto ipotizzato in aprile. Le informazioni congiunturali più recenti indicano una *performance* ancora debole dell'attività manifatturiera. In luglio la produzione industriale si è ridotta (-0,7 per cento m/m) oltre le attese e in prospettiva ci si attende una variazione negativa dell'indice nel complesso del terzo trimestre rispetto a quello precedente. L'indice di fiducia delle imprese manifatturiere è peggiorato ulteriormente in agosto, risentendo del deterioramento dei giudizi sugli ordini e sulle attese di produzione. L'indice dei responsabili degli acquisti delle imprese (Purchasing Managers' Index, PMI) della manifattura si è mantenuto al di sotto della soglia che indica un'espansione dell'attività economica. Il settore delle costruzioni dovrebbe mostrare una maggiore resilienza come si evince dagli ultimi risultati della produzione.

[15] ICE, 'L'Italia nell'economia internazionale', op. cit. Si veda il riquadro 'Gli andamenti della competitività di prezzo dell'Italia nei diversi mercati di sbocco delle sue esportazioni', C. Giordano.

[16] ACEA, CLEPA, 'EU automotive leaders unite to say "no" to 'no deal' Brexit', 23 September 2019.

Le prospettive per i servizi indicano al più una debole crescita: in settembre l'indice di fiducia settoriale ISTAT, pur in miglioramento rispetto al mese precedente, rimane al disotto della media di lungo termine. Anche dal lato dei consumatori, nell'indagine di settembre migliora il clima di fiducia complessivo e quello relativo alla situazione personale e alle prospettive future, ma peggiorano le valutazioni sulla situazione economica del Paese e le intenzioni d'acquisto di beni durevoli.

Nel complesso la stima del PIL per il 2019 è pari quindi allo 0,1 per cento (dallo 0,2 per cento del DEF). L'attività economica continuerà a subire gli effetti del rallentamento della produzione industriale tedesca, dell'inasprimento delle tensioni commerciali tra Stati Uniti e Cina e del perdurare dell'incertezza riguardo la "Brexit". A questo si somma una ripresa della domanda interna, in particolare dei consumi, inferiore rispetto a quanto previsto nel quadro programmatico del DEF. Le precedenti stime si basavano, infatti, sulle valutazioni ex ante dell'impatto dei provvedimenti di Quota 100 e Reddito di Cittadinanza contenute nelle relazioni tecniche. Rispetto alle iniziali stime prudenziali circa la platea dei potenziali beneficiari, il numero delle effettive adesioni per entrambi i provvedimenti è risultato, per il momento, inferiore alle ipotesi.

La revisione della previsione per la seconda metà del 2019 incide principalmente sul 2020: ne consegue un trascinamento inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto al DEF che viene interamente incluso nella nuova previsione tendenziale (allo 0,43% dallo 0,75% del DEF, cfr. riquadro 'La revisione delle stime di crescita per il 2019 e gli anni seguenti'). La previsione di crescita del PIL è invariata per il 2021 (0,8 per cento) mentre è rivista al rialzo per il 2022 (1,0 per cento dallo 0,8 per cento). La stima dell'ultimo anno di previsione si fonda sulla nuova configurazione delle variabili esogene, in particolare sul miglioramento dei rendimenti sui titoli di Stato, che porta ad una dinamica più favorevole della crescita dei consumi e degli investimenti. Inoltre, il modesto recupero dell'attività produttiva negli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione avverrà anche attraverso una ricostituzione delle scorte che, in chiave prudenziale, si stima contenuta e comunque largamente inferiore alla caduta registrata nel biennio precedente.

Con riferimento alle componenti della domanda, le informazioni congiunturali più recenti suggeriscono una crescita debole dei consumi anche nella seconda parte dell'anno: le vendite al dettaglio continuano ad essere deboli e i dati sulle nuove immatricolazioni di auto risultano in recupero solo negli ultimi mesi. Per quanto riguarda l'impatto del Reddito di Cittadinanza, dopo una prima fase di assestamento, il tasso di adesione a tale misura di sostegno al reddito dovrebbe confermarsi in linea con le stime iniziali e contribuire alla crescita dei consumi. Con riferimento all'impatto degli aumenti dell'IVA previsti dalla Legge di Bilancio 2019, nonostante si sia adottata un'ipotesi di traslazione solo parziale sui prezzi al consumo del maggior onere fiscale, l'effetto inflattivo inciderebbe sul reddito disponibile reale con ricadute sulla propensione al consumo. Di conseguenza, il tasso di risparmio si ridurrebbe lievemente, attestandosi poco sopra l'8 per cento a fine periodo.

Per gli investimenti è prevista solo una lieve crescita nel 2019, per poi tornare su un sentiero di espansione modesto negli anni successivi. Anche l'indagine annuale della Banca d'Italia indica una crescita modesta dei piani di investimento delle

imprese per l'anno in corso[17]. Nello scenario tendenziale la debolezza degli investimenti si protrae anche nel 2020 a causa dell'incertezza generata dalle politiche commerciali e dalle tensioni geo-politiche. Gli investimenti riprendono a crescere a fine periodo sostenuti dalla ripresa dell'export, dal progressivo recupero dei margini di profitto e dall'ipotesi di rendimenti più favorevoli. Gli investimenti in costruzioni dopo l'aumento registrato nel 2019 mostrano una dinamica moderata grazie alla componente residenziale, che beneficia di condizioni di accesso al credito più favorevoli.

Nel complesso, la domanda interna costituisce il principale motore della crescita nell'intero arco previsivo.

Con riferimento al settore estero, nel 2019 e nel 2020 le esportazioni aumenterebbero in media a un tasso lievemente superiore a quello dei mercati esteri rilevanti per l'Italia, recuperando in parte il forte rallentamento del 2018, anno in cui ha pesato maggiormente l'incertezza generata dalle tensioni commerciali. Negli ultimi due anni di previsione la crescita è sostanzialmente analoga alla domanda estera. Le importazioni riporterebbero un profilo di crescita moderato in linea con la dinamica della domanda interna. Ci si attende quindi che le esportazioni nette forniscano un contributo positivo nel 2019 per 0,6 punti percentuali e nel 2020 per 0,1 punti percentuali per poi annullarsi nel biennio 2021-2022. Il saldo delle partite correnti risulterebbe pari a 2,6 punti percentuali di PIL a fine periodo.

Nella seconda parte del 2019, la dinamica del mercato del lavoro risente degli effetti ritardati della debole fase ciclica e di quelli, ridimensionati, delle adesioni al Reddito di Cittadinanza e a Quota 100. In media d'anno, il numero degli occupati aumenta dello 0,5 per cento, accompagnato da una crescita marginale dell'offerta di lavoro; il tasso di disoccupazione si colloca al 10,1 per cento (10,6 nel 2018). La riduzione del tasso di disoccupazione rispetto al 2018 riflette principalmente il miglioramento del mercato del lavoro riscontrato nei primi sette mesi dell'anno in corso. Inoltre dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro non emerge ancora pienamente l'incremento del tasso di partecipazione che sarebbe dovuto scaturire dall'adesione al reddito di cittadinanza (RdC) e dal conseguente patto per il lavoro.

È ragionevole ipotizzare che l'attuazione completa del RdC avvenga con un certo ritardo rispetto alla previsione iniziale. Conseguentemente l'incremento del tasso di partecipazione che nel DEF era stato attribuito principalmente al primo anno di entrata in vigore del provvedimento, è stato ora traslato in parte anche sul 2020, attraverso un moderato incremento del tasso di crescita delle forze lavoro. La rimodulazione, unitamente alla debole dinamica dell'occupazione, determina un tasso di disoccupazione che aumenta al 10,2 per cento per poi ridursi gradualmente al 9,5 per cento nel 2022.

Nel 2020 prosegue l'aumento delle ore lavorate per occupato poiché si ipotizza solo una parziale sostituzione degli aderenti a quota 100 adottando le stesse ipotesi metodologiche già adottate nel DEF. La dinamica dei salari pro-capite rallenta nel 2019 rispetto al 2018 e resta modesta nel triennio successivo. Il tasso di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto, risentendo della moderata crescita della

[17] Banca d'Italia, Bollettino economico, luglio 2019.

produttività, aumenta in media dell'1,2 per cento nell'orizzonte di previsione (2019-2022).

L'inflazione resta contenuta nel 2019 (0,8 per cento) per effetto della caduta dei prezzi dei beni energetici e del rallentamento della domanda interna. Il deflatore del PIL aumenta dello 0,9 per cento nel 2019. Nel 2020 - 2021 la dinamica dei prezzi risente dell'aumento delle aliquote IVA.

TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (var. perc. salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,7	0,6	1,7	3,0	3,6
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	71,3	63,3	57,3	56,2	56,4
Cambio dollaro/euro	1,18	1,12	1,11	1,11	1,11
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,8	0,1	0,4	0,8	1,0
Importazioni	3,0	0,7	2,0	3,2	3,6
Consumi finali nazionali	0,7	0,3	0,2	0,5	0,8
Consumi famiglie e ISP	0,8	0,4	0,3	0,7	1,0
Spesa della PA	0,4	-0,2	0,1	0,1	0,2
Investimenti	3,2	2,1	1,6	1,7	2,2
- macchinari, attrezzature e vari	2,6	1,5	1,3	1,3	2,5
- mezzi di trasporto	8,8	0,3	1,6	1,3	1,5
- costruzioni	2,9	3,1	2,0	2,1	2,1
Esportazioni	1,8	2,8	2,3	2,8	3,2
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	*2,5*	*2,7*	*2,8*	*2,7*	*2,6*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,3	0,6	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,1	-1,1	-0,2	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,1	0,6	0,5	0,7	1,0
PREZZI					
Deflatore importazioni	2,6	0,5	1,3	1,3	1,4
Deflatore esportazioni	1,8	0,7	1,2	1,2	1,4
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,9	1,5	1,5
PIL nominale	1,7	1,0	2,3	2,3	2,5
Deflatore consumi	0,9	0,8	2,0	1,7	1,5
p.m. inflazione al netto degli energetici importati, var % (**)	*0,8*	*0,9*	*1,0*	*1,1*	*1,1*
LAVORO					
Redditi da lavoro dipendente (intera economia)	3,5	2,0	1,5	1,9	2,3
costo lavoro per unità di lavoro dipendente	2,2	1,3	1,1	1,3	1,5
produttività (mis.su PIL)	-0,1	-0,4	0,2	0,3	0,4
CLUP (misurato su PIL)	2,2	1,7	1,0	1,0	1,2
occupazione (ULA)	0,8	0,5	0,2	0,5	0,7
dipendenti (ULA)	1,3	0,7	0,3	0,6	0,8
Occupati di contabilità nazionale	0,9	0,5	0,2	0,5	0,7
Occupati FL	0,8	0,5	0,3	0,5	0,7
Ore lavorate	1,1	0,6	0,2	0,6	0,7
Ore lavorate per occupato	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,2	9,8	9,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,9	59,2	59,7	60,2
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1765421*	*1783142*	*1824521*	*1866503*	*1913559*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte: ISTAT.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 23 settembre 2019. Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni disponibili al 10 settembre 2019.

FOCUS

La revisione delle stime di crescita per il 2019 e gli anni seguenti[18]

In analogia con i precedenti documenti, in questo riquadro viene presentata un'analisi dei principali fattori sottostanti la revisione delle previsioni macroeconomiche per il 2019-2020 rispetto al quadro programmatico del DEF 2019; successivamente si illustra l'impatto delle nuove esogene sulla crescita per l'intero arco previsivo.

In primo luogo, la Nota di Aggiornamento considera nuove informazioni sull'andamento dell'economia italiana nell'anno in corso rispetto al documento di aprile con riferimento sia ai dati trimestrali di contabilità nazionale, disponibili ora per i primi due trimestri dell'anno, sia alle nuove prospettive del quadro internazionale. Inoltre le revisioni dell'ISTAT sui dati annuali hanno comportato una revisione verso l'alto del PIL nominale per gli anni 2016-2018, che risulta significativa soprattutto nel 2017 (9,2 miliardi). Le modifiche intervenute sulle componenti della domanda nel 2018, potrebbero avere un impatto sul trascinamento del 2019. Occorrerà verificare l'esercizio di confronto con i conti trimestrali coerenti con la nuova contabilità nazionale per una valutazione complessiva più accurata. I valori riportati nella tabella sono relativi ai dati corretti per i giorni lavorativi.

I principali fattori sottostanti la revisione della previsione macroeconomica per il 2019-2020 sono pertanto illustrati nella Tavola R.1.

Le prime due colonne presentano le stime di crescita del PIL e delle sue componenti nel DEF e nella NADEF a confronto e nella terza è riportato il differenziale tra le due (Delta a). Del delta ne vengono rappresentate le determinanti principali: a) l'effetto degli errori di previsione che hanno interessato i primi due trimestri del 2019 poiché le stime del DEF si basavano sui dati di contabilità trimestrale disponibili fino al 4T del 2018 (delta b); b) l'impatto delle esogene (delta c). Il delta residuo dipende da fattori connessi alle aspettative. Nel complesso risulta una revisione verso il basso delle previsioni di crescita del PIL di 0,1 punti percentuali rispetto al DEF. La portata sulle singole componenti è differenziata. Tra le componenti della domanda interna, nella prima metà del 2019 gli investimenti sono cresciuti più di quanto atteso, mentre i consumi sono cresciuti meno del previsto.

La crescita del deflatore del PIL ha avuto un andamento altalenante con una accelerazione nel 1T del 2019 e una sensibile decelerazione nei mesi primaverili.

La revisione della previsione di crescita del PIL del 2019 è principalmente influenzata dalle prospettive al ribasso del quadro internazionale.

Le colonne successive mostrano invece lo scostamento tra la previsione attuale e quella di aprile per il 2020. In questo caso il delta (colonna delta d) della previsione di crescita è pari a -0,3 punti percentuali spiegato interamente dalla revisione al ribasso del profilo di crescita della seconda metà del 2019 sintetizzato nella colonna della revisione del trascinamento (delta e).

Il quadro internazionale è cambiato significativamente rispetto al DEF di aprile.

Il rallentamento del commercio mondiale è più marcato ed è causato dal persistere delle tensioni commerciali tra USA e Cina che continuano a generare incertezza a livello globale. Ne risentono le esportazioni italiane e le decisioni di investimento delle imprese. Sulla previsione di crescita delle esportazioni incide negativamente anche il tasso di cambio effettivo nominale: l'apprezzamento dell'euro nei confronti di sterlina e yuan più che compensa il deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro.

D'altra parte, in senso opposto rispetto al DEF, si muovono due fattori: il primo è il prezzo del petrolio (sensibilmente più basso) e il secondo riguarda la significativa riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato, accompagnata da un ridimensionamento dello spread nei

[18] In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali (corretti per i giorni lavorativi) rilasciati dall'ISTAT lo scorso 30 agosto. Le serie trimestrali coerenti con i dati annuali di contabilità nazionale resi noti il 23 settembre saranno pubblicate il 4 ottobre.

confronti del Bund, che incide favorevolmente sulla domanda interna attraverso il canale del credito e della ricchezza.

TAVOLA R1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (DATI DESTAGIONALIZZATI)

.	Previsione 2019			di cui: acquisito 1 sem 2019 (netto trascinamento)	di cui: Impatto Esogene	Previsione 2020			di cui: Revisione trascinamento sul 2020	di cui: Impatto Esogene
	DEF 2019	NADEF 2019	Delta (a)	Delta (b)	Delta (c)	DEF 2019	NADEF 2019	Delta (d)	Delta (e)	Delta (f)
MACRO ITALIA										
PIL (prodotto interno lordo)	0,2	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,8	0,4	-0,3	-0,3	0,0
Spesa delle famiglie	0,6	0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,6	0,3	-0,4	-0,3	0,6
Spesa della PA	-0,4	-0,2	0,3	0,4	0,0	0,8	0,1	-0,7	-0,2	0,0
Investimenti fissi lordi	1,4	2,6	1,2	1,4	0,1	2,0	2,0	0,0	0,0	0,4
Esportazioni di beni e servizi	2,1	2,8	0,7	1,0	-0,6	2,3	2,3	-0,1	-0,3	-1,8
Importazioni di beni e servizi	2,3	0,7	-1,6	-1,3	0,2	2,7	2,0	-0,7	-0,5	-0,9
Deflatore PIL	1,0	0,9	0,0	0,1	0,0	2,0	1,9	-0,1	-0,1	-0,1
Deflatore consumi	1,0	0,8	-0,2	-0,2	0,0	2,3	2,0	-0,3	-0,1	-0,4

Nel biennio 2019 – 2020, l'impatto delle esogene sul PIL è sostanzialmente nullo ma i rischi sono orientati al ribasso per le possibili ripercussioni derivanti dall'inasprimento delle tensioni commerciali tra USA e Cina, dagli sviluppi sulla Brexit e da possibili cambiamenti di aspettative dei mercati finanziari.

Per il 2021 e 2022 l'impatto sull'attività economica è sensibilmente migliore (poco superiore al mezzo punto percentuale) ma per ragioni di cautela è stato attenuato nelle previsioni dello scenario tendenziale della NADEF sulla base della considerazione che il maggior impulso delle esogene proviene dalla variabile potenzialmente più volatile, ovvero l'andamento dei mercati finanziari, mentre permangono rischi al ribasso relativamente all'andamento previsto della crescita a livello internazionale.

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE RISPETTO ALLO SCENARIO DEL DEF 19 (impatto sui tassi di crescita)

	2019	2020	2021	2022
1. Commercio mondiale	-0,1	-0,5	-0,2	0,0
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,1	0,0	0,0
4. Prezzo del petrolio	0,0	0,2	0,2	0,0
5. Ipotesi tassi d'interesse	0,1	0,4	0,7	0,8
Totale (*)	-0,1	0,0	0,6	0,7

(*) Eventuali imprecisioni sono dovute ad arrotondamenti.

FOCUS

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

Le ipotesi relative alla dinamica del commercio mondiale, al profilo dei tassi di cambio, alle quotazioni petrolifere e alle condizioni dei mercati finanziari configurano lo scenario internazionale di riferimento che risulta di grande importanza per delineare l'evoluzione dell'economia italiana all'interno del quadro macroeconomico tendenziale. I valori assegnati a queste variabili nell'orizzonte di previsione sono il risultato di metodi di proiezione largamente in uso presso i principali centri di previsione nazionale ed internazionale. Tenuto conto dell'incertezza che tipicamente caratterizza il profilo prospettato per le variabili del quadro internazionale e considerata la loro rilevanza per un'economia aperta agli scambi con l'estero come quella italiana, si ritiene opportuno effettuare una valutazione di alcuni degli elementi di rischio insiti nel quadro tendenziale. Tramite il modello econometrico ITEM sono stati quindi simulati alcuni scenari alternativi con riferimento alle principali variabili esogene internazionali, ipotizzando per ognuna di esse un profilo differente rispetto a quello del quadro tendenziale onde valutarne l'impatto sul sentiero di crescita dell'economia italiana. In particolare, sono stati disegnati cinque scenari alternativi ciascuno dei quali si incentra su

uno specifico fattore di rischio per l'economia nazionale. Le prime due simulazioni vertono entrambe sui rischi di una revisione al ribasso dell'evoluzione del commercio internazionale dovuta, nel primo caso, ad un inasprimento delle tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina che si accompagnerebbe a un innalzamento generalizzato dei dazi doganali e, nel secondo caso, a un'uscita disordinata del Regno Unito dall'Unione Europea.

Per quantificare l'impatto sul commercio mondiale di ciascuno dei due scenari di rischio si è fatto riferimento alle valutazioni effettuate al riguardo da *Oxford Economics* avvalendosi del loro modello globale. Quest'ultimo ha una copertura estesa a circa 80 Paesi considerati simultaneamente, il che consente di tenere conto in modo coerente della rete di integrazione che innerva l'economia mondiale. Pertanto, gli scostamenti percentuali tra i livelli della domanda mondiale in ciascuno dei due scenari e quelli dello scenario di base della NADEF sono stati innestati nel modello ITEM per valutarne l'impatto sull'economia italiana.

Nel quadro internazionale della NADEF, il 2019 è stato caratterizzato da un progressivo rallentamento del commercio mondiale che ha comportato una revisione al ribasso delle sue prospettive di crescita. Per l'anno in corso si prefigura un tasso di crescita della domanda mondiale pesata per l'Italia dell'1,5 per cento che risulta più contenuto rispetto sia a quello del 2018 sia a quanto indicato nell'ultimo DEF. In tale scenario la dinamica della domanda mondiale accelera nel 2020 (1,9 per cento) e nei due anni successivi (rispettivamente 3,0 e 3,2 per cento).

Lo scenario relativo all'escalation della guerra commerciale prevede dal quarto trimestre 2019 un aumento da parte degli Stati Uniti delle tariffe dei beni importati dalla Cina, dal Messico e dall'Unione Europea. I paesi coinvolti reagiscono imponendo dazi di entità corrispondente sui prodotti statunitensi. Tali tensioni portano ad una revisione al ribasso della crescita per le maggiori economie rispetto allo scenario di base della NADEF e il tasso di crescita della domanda estera dei mercati rilevanti per l'Italia risulta inferiore di un punto percentuale nel 2020, di 1,2 punti nel 2021 e di 1,8 punti percentuali nel 2022.

Lo scenario relativo all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea senza accordi alla fine di ottobre 2019 porta ad un aumento delle tariffe e delle altre barriere al commercio a cui si accompagna un deprezzamento della sterlina, un aumento dell'inflazione e una perdita generalizzata di fiducia. Le economie maggiormente coinvolte sono quelle europee e il tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia vede una brusca caduta nel 2020 allo 0,3 per cento, per poi portarsi verso i valori dello scenario di base nel 2021 (2,7 per cento) e nel 2022 (3,3 per cento).

Con riferimento all'andamento dei tassi di cambio, nel quadro tendenziale si adotta l'ipotesi tecnica secondo la quale i livelli dei tassi di cambio sono mantenuti costanti nell'orizzonte di previsione[19]. Al contrario, nello scenario alternativo qui considerato si ipotizza, a partire dal 2020, un graduale apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro che, nel 2022, rispetto ai valori recenti registrati nell'ultima decade di agosto, sarebbe pari a oltre l'8 per cento. In questo quadro si registrerebbe un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo pari, nel 2020, all'1,5 per cento, maggiore rispetto a quanto prefigurato nello scenario di base. Nel biennio successivo, l'apprezzamento dell'euro (inteso come variazione annuale del tasso di cambio nominale effettivo) sarebbe dell'1,9 per cento nel 2021 e dell'1,6 per cento nel 2022, rispetto a una corrispondente invarianza del tasso di cambio nello scenario tendenziale.

Il quarto scenario di rischio riguarda le quotazioni del petrolio. L'andamento previsto nel quadro tendenziale si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio e segnala una graduale riduzione del prezzo del petrolio che, dai 63,3 dollari al barile del 2019, raggiungerebbe i 56,4 dollari nel 2022. Nello scenario alternativo si ipotizzano, a partire dal 2020, livelli del

[19] Si considera la media delle quotazioni giornaliere più recenti, quelle registrate negli ultimi dieci giorni lavorativi.

prezzo del greggio in ogni anno superiori di 20 dollari rispetto ai quelli ipotizzati nel quadro tendenziale.

Infine, per quanto riguarda le condizioni finanziarie dell'economia, si ipotizza uno scenario di minor fiducia da parte dei risparmiatori e degli operatori finanziari, nel quale lo *spread* contro Bund dei BTP a dieci anni sarebbe superiore, a partire dall'inizio del 2020, di 100 punti base rispetto ai corrispondenti livelli dello scenario di base. In questo scenario, i livelli più elevati dello spread BTP-Bund si traslerebbero, in parte, sui tassi di interesse applicati dalle banche alla clientela, rendendo meno favorevoli le condizioni di credito per il settore privato.

I risultati dell'analisi di sensibilità del quadro tendenziale ai diversi elementi di rischio dello scenario internazionale di riferimento sono riportati nella Tavola R1. La minore crescita della domanda mondiale indebolirebbe la dinamica delle esportazioni italiane e porterebbe ad una minore crescita del prodotto nel triennio 2020-2022. In particolare, nel caso di una prolungata guerra commerciale gli effetti maggiori si manifesterebbero nel 2021 e 2022, con una riduzione del tasso di crescita, rispettivamente, dello 0,5 e 0,4 per cento. Nel caso di limitazioni agli scambi internazionali derivanti da uno scenario di Hard Brexit, vi sarebbe un impatto negativo sul livello del PIL di 0,4 punti percentuali nel 2020. Anche l'apprezzamento dell'euro (in particolare del tasso di cambio nominale effettivo per l'economia italiana) e l'aumento del prezzo del petrolio costituirebbero elementi di possibile freno alla crescita dei prossimi anni. Per quanto attiene alle condizioni finanziarie dell'economia, l'ipotesi di scenario meno favorevole si tradurrebbe in effetti di minor crescita per il PIL, i consumi e gli investimenti: nel 2022, il PIL risulterebbe inferiore dello 0,9 per cento rispetto al corrispondente livello dello scenario tendenziale.

Nel complesso, l'esercizio evidenzia che se i fattori di rischio più significativi dovessero manifestarsi nel corso del prossimo anno, partendo dal modesto tasso di crescita tendenziale proiettato nella previsione si arriverebbe ad una significativa contrazione del PIL reale, ovvero ad una vera e propria recessione.

TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)

	2019	2020	2021	2022
1a. Commercio mondiale - guerra commerciale	0,0	-0,2	-0,5	-0,4
1b. Commercio mondiale - Hard Brexit	0,0	-0,4	-0,1	0,1
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,2	-0,4	-0,4
3. Prezzo del Petrolio	0,0	-0,4	-0,5	-0,1
4. Ipotesi peggiori condizioni finanziarie	0,0	-0,1	-0,3	-0,5

Scenario programmatico

Il quadro macroeconomico programmatico incorpora gli effetti sull'economia delle misure che il Governo intende presentare al Parlamento nel disegno di legge di bilancio 2020. La manovra di finanza pubblica per il 2020 comprenderà la disattivazione dell'aumento dell'IVA, il finanziamento delle politiche invariate e il rinnovo di altre politiche in scadenza (fra cui gli incentivi Industria 4.0).

Il Governo intende inoltre adottare nuove politiche che costituiranno il primo passo di un programma più vasto volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale. Tra queste, il Governo si è impegnato a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, a rilanciare gli investimenti pubblici e ad aumentare le risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica.

La manovra di finanza pubblica programmata per il 2020-2022 è descritta nel Capitolo III del presente documento. L'intonazione della politica fiscale dello scenario programmatico è meno restrittiva nel 2020 e 2021 in confronto al

tendenziale. La disattivazione dell'aumento IVA previsto dalla legislazione vigente porta da un lato ad una maggiore crescita della domanda interna e, dall'altro, ad un incremento più contenuto dei deflatori dei consumi e del PIL. L'effetto netto è positivo sul PIL reale e altre variabili macroeconomiche quali l'occupazione, ma riduce lievemente il PIL nominale. La crescita del PIL reale nel 2020 è prevista allo 0,6 per cento, mentre il PIL nominale crescerebbe del 2,0 per cento. L'occupazione crescerebbe di un decimo di punto in più rispetto al tendenziale, sia in termini di occupati che di ore lavorate. Il surplus di partite correnti sarebbe leggermente inferiore a causa del migliore andamento della domanda interna.

Nei due anni successivi, in corrispondenza di una riduzione dell'indebitamento netto di maggiore entità in confronto al tendenziale, ma distribuita in misura più equilibrata su ciascun anno, il tasso di crescita del PIL reale si attesterebbe all'1,0 per cento, grazie ad un contributo complessivo della domanda interna leggermente più elevato in confronto al 2020 e ad una ripresa più decisa della produzione (e quindi un apporto della variazione delle scorte leggermente positivo) nel 2021. Le previsioni programmatiche sono fondate su simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

La tavola seguente mostra l'impatto sul PIL delle misure della manovra raggruppate per tipologia di intervento. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,2 punti percentuali nel 2020 e nel 2021, mentre l'impatto netto della manovra sulla crescita del PIL sarebbe nullo nel 2022, anno in cui l'intonazione della politica di bilancio sarebbe più restrittiva in confronto allo scenario tendenziale.

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

	2020	2021	2022
Rimodulazione imposte indirette	0,3	0,2	-0,2
Riduzione cuneo fiscale	0,1	0,1	0,1
Politiche invariate e proroghe interventi in scadenza	0,1	0,2	0,1
Maggiori entrate	-0,1	-0,2	-0,1
Riduzioni di spesa	-0,1	0,0	0,0
Totale (*)	0,2	0,2	0,0

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,7	0,6	1,7	3,0	3,6
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	71,3	63,3	57,3	56,2	56,4
Cambio dollaro/euro	1,181	1,120	1,108	1,108	1,108
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0
Importazioni	3,0	0,7	2,3	3,3	3,4
Consumi finali nazionali	0,7	0,3	0,5	0,7	0,5
Consumi famiglie e ISP	0,8	0,4	0,7	0,8	0,6
Spesa della PA	0,4	-0,2	-0,2	0,3	0,1
Investimenti	3,2	2,1	2,2	2,3	2,2
- macchinari, attrezzature e vari	2,6	1,5	2,0	2,0	2,3
- mezzi di trasporto	8,8	0,3	2,2	1,6	1,5
- costruzioni	2,9	3,1	2,3	2,6	2,2
Esportazioni	1,8	2,8	2,2	2,9	3,1
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	*2,5*	*2,7*	*2,7*	*2,6*	*2,5*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,3	0,6	0,1	-0,1	0,0
Scorte	-0,1	-1,1	-0,2	0,1	0,2
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,1	0,6	0,8	0,9	0,8
PREZZI					
Deflatore importazioni	2,6	0,5	1,3	1,3	1,4
Deflatore esportazioni	1,8	0,7	1,2	1,1	1,4
Deflatore PIL	0,9	0,9	1,3	1,7	1,7
PIL nominale	1,7	1,0	2,0	2,7	2,6
Deflatore consumi	0,9	0,8	1,0	1,9	1,8
p.m. inflazione al netto degli energetici importati, var % (**)	*0,8*	*0,9*	*1,0*	*1,1*	*1,1*
LAVORO					
Redditi da lavoro dipendente (intera economia)	3,5	2,0	1,8	2,7	2,9
costo lavoro per unità di lavoro dipendente	2,2	1,3	1,3	1,9	1,9
produttività (mis.su PIL)	-0,1	-0,4	0,2	0,4	0,1
CLUP (misurato su PIL)	2,2	1,7	1,1	1,5	1,8
occupazione (ULA)	0,8	0,5	0,4	0,6	0,9
dipendenti (ULA)	1,3	0,7	0,5	0,8	1,0
Occupati di contabilità nazionale	0,9	0,5	0,3	0,6	1,0
Occupati FL	0,8	0,5	0,4	0,7	0,9
Ore lavorate	1,1	0,6	0,4	0,7	1,0
Ore lavorate per occupato	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Tasso di disoccupazione	10,6	10,1	10,0	9,5	9,1
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,9	59,3	59,8	60,5
pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1765421*	*1783142*	*1817985*	*1867901*	*1917350*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte: ISTAT.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 23 settembre 2019. Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni disponibili al 10 settembre 2019.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

L'aggiornamento degli andamenti della finanza pubblica si basa sui nuovi dati rilasciati dall'ISTAT[1], che oltre alla disponibilità di nuove informazioni scontano anche una revisione generale dei Conti Economici Nazionali concordata in sede europea al fine di migliorare l'allineamento agli standard di compilazione del SEC 2010. Tale revisione ha comportato l'elaborazione ex novo delle stime per il 2016, grazie anche all'utilizzo da parte dell'ISTAT di nuove fonti e metodologie, e il riadattamento delle serie storiche dei conti economici nazionali dal 1995 al 2018 al nuovo *benchmark* 2016.

Per il 2017 e il 2018, la revisione apportata al PIL ha determinato un incremento dei livelli pari rispettivamente a circa 9,2 miliardi e 8,4 miliardi, mentre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ha subito una revisione peggiorativa pari rispettivamente a circa 762 milioni e oltre 1 miliardo.

Il deficit nominale si attesta pertanto a un livello di 42 miliardi nel 2017 e 38,6 miliardi nel 2018. In rapporto al PIL, l'indebitamento netto è confermato al 2,4 per cento nel 2017 e rivisto lievemente al rialzo, dal 2,1 al 2,2 per cento, nel 2018[2].

L'avanzo primario è rivisto dall'1,4 per cento del PIL all'1,3 per cento nel 2017 e dall'1,6 all'1,5 per cento del PIL nel 2018, mentre la spesa per interessi in rapporto al PIL si riduce di circa un decimo di punto percentuale in entrambi gli anni, collocandosi al 3,7 per cento nel 2018. Sono confermati i principali trend per spesa e tassazione: la spesa primaria sul PIL registra una lieve riduzione dal 44,9 del 2017 al 44,7 per cento del 2018 mentre, dal lato delle entrate, la pressione fiscale (al 41,8 per cento nel 2018, a fronte di una stima precedente del 42,1 per cento) rimane invariata rispetto all'anno precedente, ovvero al 41,3 per cento al netto del bonus 80 euro.

L'evoluzione del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per gli anni 2019-2022 sconta il rallentamento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle attese formulate nel DEF di aprile, tiene conto dei risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e dell'impatto dei provvedimenti adottati dal precedente Governo dopo il DEF. Tra questi vi sono, in particolare, l'assestamento di bilancio e il D.L. n. 61/2019 recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica[3]. Questi provvedimenti hanno evidenziato un

[1] ISTAT, Conti Economici Nazionali, 23 settembre 2019.

[2] È opportuno rilevare che, a causa della revisione straordinaria, la stima del PIL nominale per il 2017 è ancora provvisoria e quindi passibile di ulteriori revisioni in occasione del prossimo rilascio a marzo 2020, mentre negli anni passati la stima pubblicata a settembre relativa all'anno t-2 diveniva definitiva.

[3] D.L. n. 61/2019 cvt. dalla L. n. 85/2019.

miglioramento del deficit nominale di circa 0,4 punti percentuali di PIL incluse alcune poste fuori dal perimetro del bilancio dello Stato[4].

Le valutazioni più aggiornate circa l'andamento delle entrate e delle spese corrente primaria sono, tuttavia, lievemente meno favorevoli dell'aggiornamento effettuato a giugno. Di conseguenza, la stima dell'indebitamento netto della PA nel 2019 è prudenzialmente rivista in misura più contenuta, dal 2,4 per cento del PIL stimato nel DEF di aprile[5] al 2,2 per cento di questo Documento. L'avanzo primario in rapporto al PIL è stimato all'1,3 per cento (1,2 per cento nel DEF di aprile), in calo di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2018, mentre l'incidenza della spesa per interessi sul PIL è stimata al 3,4 per cento (3,6 per cento nel DEF di aprile), in calo di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2018[6]. La netta correzione al ribasso dei tassi di interesse nominali rispetto al DEF, sia a breve sia a lungo termine, è correlata non solo all'indebolimento delle aspettative di crescita dell'economia europea e globale, ma anche al recupero di credibilità dell'Italia, testimoniata anche dalle valutazioni espresse da agenzie di rating. I risparmi di spesa per interessi sono stimabili per l'anno in corso in circa 2,7 miliardi rispetto alla stima del DEF.

Più nel dettaglio, la stima aggiornata dell'indebitamento netto include il miglioramento di circa 0,3 punti percentuali di PIL emerso dall'assestamento del bilancio dello Stato che ha certificato un miglior risultato di bilancio rispetto alla previsione iniziale stabilita con la Legge di Bilancio 2019. Inoltre, sconta il minor utilizzo, per circa 1,5 miliardi (quasi 0,1 punti percentuali di PIL), delle risorse previste per le nuove politiche sociali (Reddito di Cittadinanza e Quota 100) rispetto alle previsioni contenute nel DEF di aprile. Il conseguimento di tali risparmi di spesa è confermato dall'attività di monitoraggio prevista dal D.L. n. 61/2019. Le dotazioni del bilancio dello Stato che erano state accantonate a luglio dal decreto stesso, a garanzia della correzione fiscale negoziata dal precedente Governo con la Commissione Europea, sono state rese nuovamente disponibili.

La stima dell'indebitamento netto per il 2019, in linea con quanto ipotizzato nel DEF di aprile, include i tagli di spesa per 2 miliardi (circa 0,1 punti percentuali di PIL, disposti con il disegno di legge di assestamento) previsti dalla Legge di Bilancio 2019, che aveva accantonato una dotazione di bilancio di importo corrispondente a garanzia del raggiungimento dell'obiettivo di deficit per l'anno in corso. Con i provvedimenti dello scorso luglio, gli accantonamenti sono stati resi definitivamente indisponibili alla gestione e destinati al miglioramento dei saldi.

Gli interventi descritti, insieme agli impegni assunti dal precedente Governo con riferimento alla politica di bilancio per il 2020 e alle riforme strutturali, hanno scongiurato l'apertura da parte della Commissione Europea di una Procedura per Deficit Eccessivi a carico dell'Italia, per il mancato rispetto della regola del debito nel 2018.

L'aggiornamento del Conto economico della PA di questo Documento rivede al ribasso la stima delle entrate tributarie in considerazione dei risultati più consolidati del monitoraggio.

[4] Il miglioramento include i maggiori introiti delle c.d. 'Aste CO2' e maggiori entrate per flussi con l'Unione Europea per 500 milioni.

[5] La stima era 2,5 per cento del PIL secondo le previsioni di primavera 2019 della Commissione Europea.

[6] Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Per gli anni 2020-2022 è prevista una marcata riduzione dell'indebitamento netto nominale a legislazione vigente, che è atteso attestarsi allo 0,9 per cento del PIL alla fine del periodo di previsione, a fronte di un obiettivo programmatico per il 2022 che nel DEF di aprile era fissato all'1,5 per cento del PIL. L'avanzo primario segnerà un'accelerazione collocandosi all'1,9 per cento del PIL nel 2020 e 2021 e raggiungerà il 2,0 per cento nel 2022, grazie ad una crescita più sostenuta delle entrate fiscali e ad una dinamica più contenuta della spesa primaria. L'incidenza della spesa per interessi passivi sul PIL scenderà dal 3,2 per cento del 2020 al 3,1 per cento del 2021, per attestarsi al 2,9 per cento nel 2022. I conti pubblici continueranno a beneficiare di significativi risparmi di spesa per interessi, a fronte del trend in riduzione dei rendimenti, dell'ordine di 2,1 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,6 miliardi nel 2022.

Il gettito fiscale, tributario e contributivo, è atteso crescere dell'1,3 per cento nel 2019 e in media del 2,7 all'anno nel triennio 2020-2022, sostenuto prevalentemente dalle imposte indirette, che segneranno un aumento di circa il 9,9 per cento nel 2020 e del 2,7 per cento in media nei rimanenti anni. L'accelerazione è legata, da un lato, al fatto che lo scenario a legislazione vigente sconta l'entrata in vigore degli aumenti automatici dell'IVA e delle accise posti a garanzia dei saldi di finanza pubblica[7] e gli altri interventi in campo fiscale introdotti dalla Legge di Bilancio 2019 che hanno riguardato, tra l'altro, l'obbligo della trasmissione elettronica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate, la definizione agevolata delle controversie fiscali pendenti, e l'inasprimento dei prelievi sui giochi e tabacchi. Dall'altro, l'andamento tendenziale delle imposte indirette beneficia della maggior crescita economica attesa.

Il ritmo di crescita previsto delle imposte dirette è dello 0,5 per cento nell'anno in corso e circa l'1,1 per cento in media nel periodo 2020-2022. Le imposte in conto capitale, sostenute in passato dal gettito derivante dalla *voluntary disclosure*, sono previste in calo nell'anno in corso e nel successivo e sono attese tornare a crescere dal 2021.

Per i contributi sociali è stimata una crescita del 2,8 per cento nel 2019 ed una crescita media dell'1,8 per cento all'anno nel triennio successivo. L'andamento riflette l'evoluzione delle variabili macroeconomiche rilevanti, il venir meno degli effetti economici delle misure di esonero contributivo previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, gli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di Bilancio 2018, nonché la revisione delle tariffe INAIL introdotta dalla legge di Bilancio 2019. In rapporto al PIL, i contributi sociali raggiungeranno il 13,5 per cento nel 2019 e 2020, per poi ridursi al 13,4 per cento nel 2021 e al 13,3 per cento nel 2022.

La pressione fiscale a legislazione vigente è attesa salire di un decimo di punto percentuale nel 2019, collocandosi al 41,9 per cento. Considerando l'intero periodo, crescerà ulteriormente di circa 0,4 punti percentuali, attestandosi al 42,3 per cento nel 2022. Tale andamento sconta, come già chiarito, gli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente. Al netto delle misure riguardanti l'erogazione del beneficio degli 80 euro, la pressione fiscale passerebbe dal 41,4 per cento del 2019 al 41,8 per cento nel 2022.

7 Le clausole determinano un gettito aggiuntivo pari a circa 23 miliardi da gennaio del 2020 (circa 1,3 punti percentuali di PIL) e ulteriori 5,7 miliardi da gennaio del 2021 (circa 0,3 punti percentuali di PIL).

Le proiezioni della spesa pubblica stimano una crescita della spesa primaria, ovvero della spesa totale al netto degli interessi, del 2,2 per cento per l'anno in corso e di circa l'1,9 per cento in media nel periodo 2020-2022. Nei prossimi anni, l'incidenza della spesa primaria sul PIL sarà pertanto in calo: a fronte della prevista crescita del PIL nominale, essa passerà dal 45,3 per cento del 2019 al 44,6 per cento nel 2022.

La spesa corrente primaria salirà dal 41,4 per cento del PIL nel 2018 al 41,9 per cento del PIL nel 2019, per poi riscendere al 41,3 per cento a fine periodo, un livello in linea con quanto previsto nel DEF di aprile. La componente più dinamica è quella delle prestazioni sociali in denaro, che crescerà del 3,9 per cento nel 2019, per poi assumere un ritmo medio annuo del 3,2 per cento nel periodo 2020-2021 e aumentare del 2,5 per cento nel 2022. In rapporto al PIL, la spesa per prestazioni sociali in denaro conferma un profilo lievemente crescente, passando dal 20,3 per cento nel 2019 al 20,7 per cento nel 2022, un livello allineato al tendenziale del DEF di aprile. All'interno delle prestazioni sociali, le previsioni della spesa pensionistica scontano il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei recenti cambiamenti normativi introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e altri provvedimenti attuativi[8], tra cui Quota 100[9]. Prospettive di crescita economica più contenute, unitamente a tali innovazioni normative, contribuiscono a far aumentare il rapporto tra spesa per pensioni e PIL, che salirà dal 15,5 per cento del 2019 al 15,9 per cento nel 2022.

Rispetto alla previsione del DEF di aprile, la stima della spesa pensionistica nel 2019 è tuttavia rivista al ribasso di circa 1,4 miliardi, di cui circa 1,2 miliardi riscontrati dal minor numero di domande di pensionamento anticipato con il nuovo canale sperimentale rispetto alla platea di soggetti che potevano beneficiare dell'agevolazione. La nuova stima si basa anche su una previsione prudenziale delle domande che perverranno da qui a fine anno. Per gli anni successivi, si ipotizza una distribuzione graduale degli accessi al pensionamento nel 2020 e nel 2021, con conseguenti economie pari a 1,7 miliardi nel 2020 e 400 milioni nel 2021. Tali valutazioni previsionali saranno aggiornate nei prossimi mesi sulla base degli andamenti effettivi.

Le altre prestazioni non pensionistiche sono attese crescere dell'8 per cento nell'anno in corso, sostenute dalle politiche di contrasto alla povertà e dalle ulteriori prestazioni assistenziali riconosciute. La previsione per il 2019 indicata in questo Documento è stata aggiornata sulla base dei dati di monitoraggio relativi alle domande accolte e quelle prevedibili in accoglimento fino alla fine del 2019 per il Reddito di Cittadinanza (RdC) e Reddito di Inclusione (ReI), e include una riduzione di spesa complessiva di circa 400 milioni rispetto al DEF[10].

Dopo aver segnato tassi di crescita negativi dal 2011, nel 2018 i redditi da lavoro dipendente della PA sono tornati a crescere ad un ritmo sostenuto (3,3 per cento su base nominale), sulla scorta della dinamica delle retribuzioni pro-capite. Nel 2019

[8] L. n. 145/2018 e D.L. n. 4/2019 cvt. dalla L. n. 26/2019.

[9] In base al nuovo canale di pensionamento anticipato, introdotto in via sperimentale nel triennio 2019-2021, è possibile collocarsi a riposo prima del conseguimento del requisito di vecchiaia, con un'anzianità contributiva minima di 38 anni ed una età minima di 62.

[10] La previsione aggiornata include un onere di circa 550 milioni per quanto riguarda il ReI e di circa 4,2 miliardi per quanto riguarda il RdC (inclusa la componente cosiddetta di Pensione di Cittadinanza). Nel DEF 2019, essendo già noto che il primo ciclo mensile di domande era inferiore al totale previsto a regime per l'anno, la stima di spesa per il RdC nel 2019 era già stata ridotta di circa 500 milioni.

la previsione sconta, fra l'altro, la conclusione della tornata contrattuale 2016-2018 ed il maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. 'Quota 100', l'effetto complessivo è di un incremento dello 0,3 per cento nell'anno. Nel triennio 2020-2022 la spesa per redditi aumenta in media dello 0,6 per cento. L'incidenza sul PIL risulta pertanto in calo, dal 9,7 del 2019 al 9,2 per cento del PIL nel 2022, confermando sostanzialmente le proiezioni del DEF.

I consumi intermedi sono attesi scendere in rapporto al PIL, dall'8,2 per cento del 2019 all'8,0 per cento del 2022.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi nel 2019 mostra una ripresa dell'attività di spesa, con una crescita nominale del 7,7 per cento, sostenuta dai numerosi interventi messi in campo negli ultimi anni per rilanciare la spesa, fra cui gli stanziamenti pluriennali per la realizzazione di opere che riducano il rischio idrogeologico e lo sblocco degli avanzi di amministrazione degli Enti territoriali per la realizzazione di opere pubbliche. Nel 2020, la crescita degli investimenti è meno sostenuta, al 3,7 per cento, mentre il 2021 registrerà un rafforzamento della crescita al 9,5 per cento. In rapporto al PIL, gli investimenti saliranno dal 2,1 per cento del 2018 al 2,3 per cento nel 2019 e si collocheranno attorno al 2,4 per cento in media nel periodo 2020-2022.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	172.362	172.902	174.611	174.282	175.859
Consumi intermedi	146.681	146.967	150.240	151.217	152.848
Prestazioni sociali	348.794	362.520	374.460	386.390	395.990
di cui: Pensioni	268.741	276.030	284.820	295.560	304.080
Altre prestazioni sociali	80.053	86.490	89.640	90.830	91.910
Altre spese correnti	63.665	65.095	65.861	66.360	66.272
Totale spese correnti al netto interessi	731.502	747.485	765.171	778.249	790.969
Interessi passivi	64.662	61.316	59.225	57.721	56.170
Totale spese correnti	796.164	808.801	824.396	835.970	847.139
di cui: Spesa sanitaria	115.410	118.560	120.596	122.003	123.696
Totale spese in conto capitale	58.438	59.493	59.861	63.474	62.307
Investimenti fissi lordi	37.602	40.496	41.979	45.960	46.891
Contributi in c/capitale	13.597	13.869	13.217	13.196	12.280
Altri trasferimenti	7.239	5.128	4.665	4.318	3.136
Totale spese finali al netto di interessi	789.940	806.977	825.032	841.723	853.276
Totale spese finali	854.602	868.293	884.257	899.444	909.446
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	503.657	506.366	531.789	546.384	554.825
Imposte dirette	248.834	250.173	250.326	254.845	258.143
Imposte indirette	253.253	255.011	280.365	290.435	295.570
Imposte in c/capitale	1.570	1.182	1.098	1.104	1.112
Contributi sociali	234.941	241.482	245.404	249.330	254.990
Contributi effettivi	230.810	237.249	241.079	244.921	250.514
Contributi figurativi	4.131	4.233	4.325	4.409	4.476
Altre entrate correnti	75.182	79.236	79.980	79.563	79.266
Totale entrate correnti	812.210	825.902	856.075	874.173	887.969
Entrate in c/capitale non tributarie	2.271	2.596	2.436	2.703	2.772
Totale entrate finali	816.051	829.680	859.609	877.980	891.853
p.m. Pressione fiscale	*41,8*	*41,9*	*42,6*	*42,6*	*42,3*
Pressione fiscale al netto misure 80 euro	*41,3*	*41,4*	*42,1*	*42,1*	*41,8*
SALDI					
Saldo primario	26.111	22.703	34.577	36.257	38.577
in % di PIL	1,5	1,3	1,9	1,9	2,0
Saldo di parte corrente	16.046	17.102	31.679	38.203	40.830
in % di PIL	0,9	1,0	1,7	2,0	2,1
Indebitamento netto	-38.551	-38.613	-24.648	-21.464	-17.593
in % di PIL	-2,2	-2,2	-1,4	-1,1	-0,9
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.765,4	1.783,1	1.824,5	1.866,5	1.913,6

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,6	9,3	9,2
Consumi intermedi	8,3	8,2	8,2	8,1	8,0
Prestazioni sociali	19,8	20,3	20,5	20,7	20,7
di cui: Pensioni	15,2	15,5	15,6	15,8	15,9
Altre prestazioni sociali	4,5	4,9	4,9	4,9	4,8
Altre spese correnti	3,6	3,7	3,6	3,6	3,5
Totale spese correnti al netto interessi	41,4	41,9	41,9	41,7	41,3
Interessi passivi	3,7	3,4	3,2	3,1	2,9
Totale spese correnti	45,1	45,4	45,2	44,8	44,3
di cui: Spesa sanitaria	6,5	6,6	6,6	6,5	6,5
Totale spese in conto capitale	3,3	3,3	3,3	3,4	3,3
Investimenti fissi lordi	2,1	2,3	2,3	2,5	2,5
Contributi in c/capitale	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Altri trasferimenti	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese finali al netto di interessi	44,7	45,3	45,2	45,1	44,6
Totale spese finali	48,4	48,7	48,5	48,2	47,5
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	28,5	28,4	29,1	29,3	29,0
Imposte dirette	14,1	14,0	13,7	13,7	13,5
Imposte indirette	14,3	14,3	15,4	15,6	15,4
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,5	13,5	13,4	13,3
Contributi effettivi	13,1	13,3	13,2	13,1	13,1
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,4	4,4	4,3	4,1
Totale entrate correnti	46,0	46,3	46,9	46,8	46,4
Entrate in c/capitale non tributarie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate finali	46,2	46,5	47,1	47,0	46,6
p.m. Pressione fiscale	*41,8*	*41,9*	*42,6*	*42,6*	*42,3*
SALDI					
Saldo primario	1,5	1,3	1,9	1,9	2,0
Saldo di parte corrente	0,9	1,0	1,7	2,0	2,1
Indebitamento netto	-2,2	-2,2	-1,4	-1,1	-0,9

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

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

	2019	2020	2021	2022
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	0,3	1,0	-0,2	0,9
Consumi intermedi	0,2	2,2	0,7	1,1
Prestazioni sociali	3,9	3,3	3,2	2,5
di cui: Pensioni	2,7	3,2	3,8	2,9
Altre prestazioni sociali	8,0	3,6	1,3	1,2
Altre spese correnti	2,2	1,2	0,8	-0,1
Totale spese correnti al netto interessi	2,2	2,4	1,7	1,6
Interessi passivi	-5,2	-3,4	-2,5	-2,7
Totale spese correnti	1,6	1,9	1,4	1,3
di cui: Spesa sanitaria	2,7	1,7	1,2	1.4
Totale spese in conto capitale	1,8	0,6	6,0	-1,8
Investimenti fissi lordi	7,7	3,7	9,5	2,0
Contributi in c/capitale	2,0	-4,7	-0,2	-6,9
Altri trasferimenti	-29,2	-9,0	-7,4	-27,4
Totale spese finali al netto di interessi	2,2	2,2	2,0	1,4
Totale spese finali	1,6	1,8	1,7	1,1
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	0,5	5,0	2,7	1,5
Imposte dirette	0,5	0,1	1,8	1,3
Imposte indirette	0,7	9,9	3,6	1,8
Imposte in c/capitale	-24,7	-7,1	0,5	0,7
Contributi sociali	2,8	1,6	1,6	2,3
Contributi effettivi	2,8	1,6	1,6	2,3
Contributi figurativi	2,5	2,2	1,9	1,5
Altre entrate correnti	5,4	0,9	-0,5	-0,4
Totale entrate correnti	1,7	3,7	2,1	1,6
Entrate in c/capitale non tributarie	14,3	-6,2	11,0	2,6
Totale entrate finali	1,7	3,6	2,2	1,6

FOCUS

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

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono presentate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base[11]. Pertanto, la previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat[12], con base 2017, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo[13].

La previsione della spesa pensionistica[14] in rapporto al PIL, riportata in figura 1, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[15].

La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019), tra i quali l'introduzione del nuovo regime di indicizzazione dei trattamenti pensionistici in vigore nel periodo 2019-2021 e l'applicazione nel quinquennio

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

12 Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici con la nuova previsione della popolazione Istat risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,34 del 2017 all'1,59 del 2065, con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2065 raggiunge 86,1 anni per gli uomini e 90,2 anni per le donne con un incremento, rispettivamente, di 5,5 e 5,2 anni rispetto al 2017 e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 165 mila unità fino al 2065 con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2018), http://demo.istat.it e Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2019), Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 20.

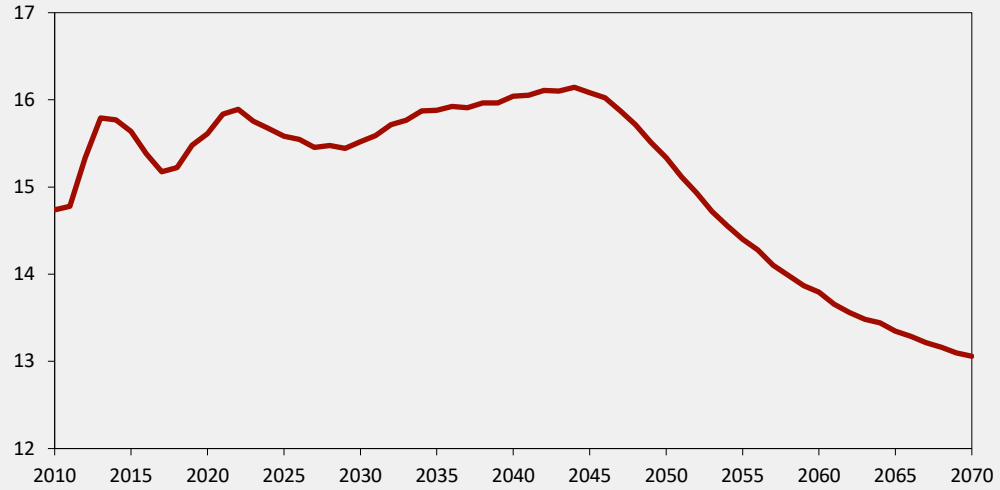
13 Per il periodo 2019-2022, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione, invece, aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5.5 per cento nel 2050.

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

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

2019-2024 dell'aliquota di riduzione per pensioni di importo superiore a 100.000 euro lordi. Infine, le previsioni scontano le misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, convertito con la Legge n. 26/2019[16] che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021[17] e, stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026[18].

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



Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente, negli anni successivi, dell'ulteriore fase di contrazione del PIL. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio, per poi iniziare una fase di crescita a partire dal 2019 fino al 2022. Segue una fase di lieve flessione che si protrae fino al 2029 dove il rapporto raggiunge il 15,4 per cento. Successivamente, il rapporto spesa e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,1 per cento nel 2044. Infine, il rapporto scende rapidamente portandosi al

[16] Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 4 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

[17] È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

[18] È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

15,3 per cento nel 2050 e al 13,1 per cento nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

La contenuta flessione nel triennio 2015-2017 del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è largamente spiegata dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. L'andamento dal 2019 al 2027 è condizionato, in una prima fase di crescita del rapporto spesa/PIL, sia dall'esplicarsi delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019, che favoriscono una più rapida uscita dal mercato del lavoro e il conseguente aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati, sia dalla crescita reale molto contenuta del Prodotto Interno Lordo. Nel periodo successivo, la flessione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è imputabile, in parte, alla riduzione dell'importo medio di pensione conseguente all'anticipo del pensionamento e, in parte, dal recupero dei livelli occupazionali.

Negli anni che seguono e fino al 2044 l'aumento della spesa pensionistica in rapporto al PIL è essenzialmente dovuto all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

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

A fronte delle previsioni del sistema pensionistico descritte sopra, basate sullo scenario nazionale e utili a valutarne le tendenze di medio periodo, le previsioni fino al 2070 del complesso delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long term care*, ammortizzatori sociali e istruzione) funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche sono elaborate sulla base dello scenario definito in sede di EPC-WGA (Economic policy Committee – Working Group on Ageing). Come è noto l'esercizio triennale di previsione nello scenario EPC-WGA *baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat[19] con base 2015, è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei, nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita.

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale[20] pari all'1,0 per cento medio annuo il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 3 punti

[19] Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2015 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 190 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2040 e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,9 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,66.

[20] Per il periodo 2019-2022 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale definito per la Nota di Aggiornamento al DEF 2019. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA baseline 2018, così come presentate nel Rapporto "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" - European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Tali ipotesi strutturali sono state opportunamente modificate per recepire l'impatto di lungo periodo sulla permanenza al lavoro delle misure adottate con il DL 4/2019. Le differenze occupazionali evidenziate nel 2022, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico di breve periodo della Nota di Aggiornamento al DEF 2019 sono state progressivamente azzerate. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025.

percentuali negli anni 2015-2045, (Tavola. 1). Tale aumento è ascrivibile per 2,4 punti percentuali alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 18,4 per cento, nel 2042, per circa 0,9 punti percentuali alla spesa sanitaria e per circa 0,3 punti percentuali alla componente assistenziale della spesa per LTC, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione e per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL.

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2044, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL, si riduce progressivamente di circa 4 punti percentuali al 2070, grazie al contributo della spesa pensionistica in rapporto al PIL la cui incidenza si riduce dal 18,2 per cento nel 2044 al 13,7 per cento nel 2070. La rapida diminuzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*.

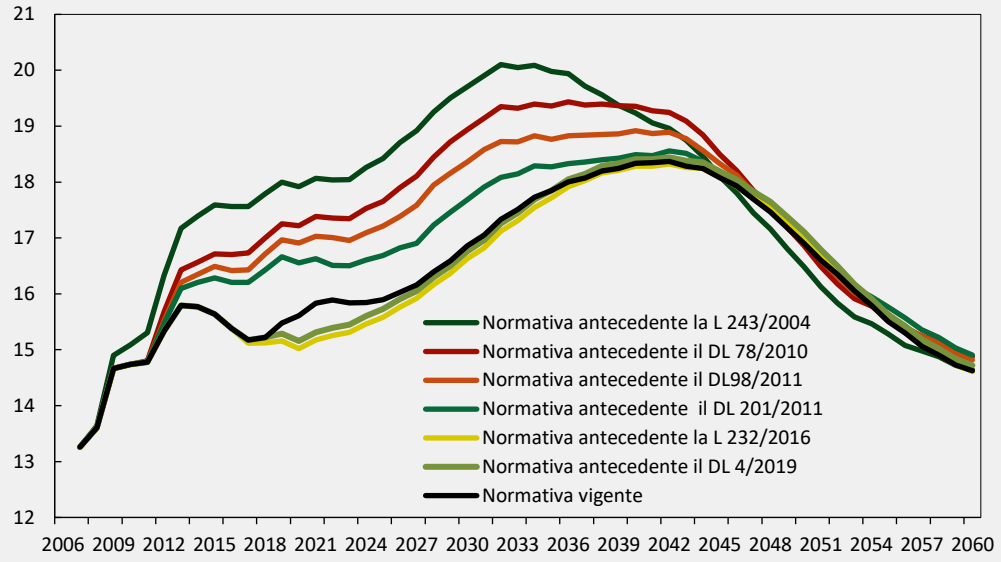
TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, LTC, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018

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

La curva in grassetto della Figura 2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario EPC-WGA, ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 e nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2036, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari in media a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL.

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 63 nel 2017, 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 di PIL al 2060.

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



Nota: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale della Nota di Aggiornamento DEF 2019. Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica e a creare al contempo spazi fiscali per completare l'attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica nel segno della sostenibilità ambientale e sociale e dello sviluppo delle competenze.

Nella risoluzione che ha approvato il DEF 2019, il Parlamento ha impegnato il Governo ad annullare l'aumento dell'IVA previsto per gennaio 2020. Il nuovo Governo ha confermato questo impegno. Insieme al finanziamento delle cosiddette politiche invariate, la cancellazione dell'aumento IVA conduce la stima di indebitamento netto della PA al 2,7 per cento del PIL nel 2020. Un tale livello di deficit nominale in rapporto al PIL corrisponderebbe ad un significativo peggioramento del saldo strutturale, che è uno degli indicatori considerati ai fini dell'osservanza delle regole fiscali interne ed europee.

L'orientamento espresso dalla Commissione Europea e da altre organizzazioni internazionali si è chiaramente spostato verso l'opportunità di una *stance* fiscale espansiva per l'area dell'euro, che dovrebbe essere frutto di una politica di stimolo da parte dei Paesi membri in surplus e di un graduale consolidamento fiscale da parte degli Stati più indebitati. La politica di bilancio dell'Italia delineata nel presente documento contribuirà al conseguimento di tale obiettivo per il complesso dell'area euro, con l'auspicio che i Paesi membri che attualmente godono di ampi spazi di bilancio li utilizzino per contrastare l'affievolimento della loro crescita economica. Inoltre, il Governo si impegnerà a favore della rapida attuazione di un

'Green new deal' europeo finanziato con risorse comuni e lo sviluppo di appositi strumenti finanziari.

Pertanto, nell'ottica di un auspicabile orientamento della politica di bilancio dell'area euro verso uno stimolo alla crescita, ma tenuto conto della necessità di invertire l'aumento del rapporto debito/PIL dell'Italia, il Governo ha deciso di puntare ad un saldo strutturale in rapporto al PIL quasi invariato nel 2020. Si ribadisce altresì l'impegno a migliorare il saldo strutturale negli anni successivi.

L'obiettivo di indebitamento netto nominale per il 2020 è posto al 2,2 per cento del PIL, invariato in confronto al livello stimato per quest'anno. Tenuto conto della stima di *output gap* e delle componenti temporanee del bilancio, ciò porterebbe ad un lieve deterioramento del saldo strutturale (0,1 punti percentuali). La politica di bilancio programmata per l'anno prossimo, infatti, incrementa in modo strutturale le coperture finanziarie per le politiche di inclusione introdotte nel 2019.

Per il biennio 2021-2022 si punta a un miglioramento strutturale di 0,2 punti percentuali all'anno, con un livello finale del saldo strutturale pari al -1,0 per cento del PIL nel 2022. Il Governo conferma l'impegno a raggiungere l'OMT negli anni successivi.

La manovra di finanza pubblica per il 2020 comprende la completa cancellazione dell'aumento dell'IVA, il finanziamento delle politiche invariate per circa un decimo di punto di PIL e il rinnovo di alcune politiche in scadenza (fra cui gli incentivi Industria 4.0).

Il Governo intende inoltre adottare nuove politiche che costituiranno il primo passo di un programma più vasto volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale. Tra queste, il Governo si è impegnato a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, a rilanciare gli investimenti pubblici, ad aumentare le risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica e a sostenere e rafforzare il sistema sanitario universale. L'impegno aggiuntivo necessario alla riduzione del cuneo fiscale nel 2020 è valutato in 0,15 punti percentuali di PIL, che saliranno a 0,3 punti nel 2021.

Le risorse per il finanziamento degli interventi previsti dalla manovra di bilancio per il 2020 sono pari a quasi 0,8 per cento del PIL e saranno assicurate dai seguenti ambiti di intervento:

- Misure di efficientamento della spesa pubblica e di revisione o soppressione di disposizioni normative vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità, per un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL.
- Nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, nonché interventi per il recupero del gettito tributario anche attraverso una maggiore diffusione dell'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, per un incremento totale del gettito pari a 0,4 per cento del PIL.
- Riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente e nuove imposte ambientali, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo 0,1 per cento del PIL.
- Altre misure fiscali, fra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni, per oltre 0,1 punti percentuali.

Il sentiero dell'indebitamento netto programmatico in rapporto al PIL prevede una discesa all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022. In corrispondenza di tali saldi, l'avanzo primario (ovvero il saldo di bilancio esclusi i pagamenti per

interessi) passerebbe dall'1,3 per cento di quest'anno all'1,1 per cento nel 2020, per poi migliorare nei due anni successivi, fino all'1,5 per cento nel 2022.

Il profilo dei conti pubblici testé illustrato modifica leggermente il sentiero dell'indebitamento netto rispetto a quanto indicato nel DEF, che riprendeva il profilo delineato nell'ultima Relazione al Parlamento presentata contestualmente alla NADEF 2018 e approvato a maggioranza assoluta dal Parlamento. L'obiettivo per il 2020 è rivisto al rialzo di un decimo di punto di PIL mentre quello atteso alla fine dell'orizzonte previsionale migliorerebbe di circa 2 decimi di punto di PIL.

Come rappresentato nella Relazione al Parlamento allegata alla presente Nota di Aggiornamento, le lievi modifiche apportate al sentiero di rientro del deficit sono motivate dal mutato clima economico e dai crescenti consensi a favore di un orientamento più espansivo della politica fiscale dell'area euro. In tale contesto, come già rilevato, l'apporto dell'Italia consiste nel modulare il consolidamento di bilancio in chiave lievemente meno restrittiva, confermando che l'obiettivo di stabilizzazione del rapporto debito/PIL rimane prioritario.

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

		2018	2019	2020	2021	2022
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4
	(DEF 2019)	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	3,7	3,4	3,3	3,1	2,9
	(DEF 2019)	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,5	1,3	1,1	1,3	1,5
	(DEF 2019)	1,6	1,2	1,5	1,9	2,3
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-1,5	-1,2	-1,4	-1,2	-1,0
	(DEF 2019)	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
DEBITO (lordo sostegni)(2)	(Nota agg. DEF)	134,8	135,7	135,2	133,4	131,4
	(DEF 2019)	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	131,5	132,5	132,0	130,3	128,4
	(DEF 2019)	128,8	129,4	128,1	127,2	125,9
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-2,3	-2,3	-2,5	-1,9	-1,3
	(DEF 2019)	-2,3	-3,2	-2,4	-2,1	-1,3
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-2,6	-2,4	-2,6	-2,0	-1,5
	(DEF 2019)	-2,6	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9

1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.
2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2019 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.

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

L'Italia è impegnata a rispettare le regole di finanza pubblica europee. In particolare la L.243/2012[21] ha recepito il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria, stabilendo che il saldo di

[21] L. 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", pubblicata nella G.U.n.12 del 15 gennaio 2013. La disciplina fiscale europea prevede, che gli Stati Membri dell'Unione economica e monetaria conseguano nel medio termine un obbiettivo di saldo strutturale che possa garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche anche durante le normali fluttuazioni cicliche dell'economia e tenendo conto delle passività implicite legate alle dinamiche demografiche.

bilancio strutturale delle amministrazioni pubbliche debba raggiungere l'Obbiettivo di Medio Termine (OMT).

Fino a tutto il 2019 il valore dell'OMT ha coinciso con il pareggio di bilancio; dunque, il saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche, una volta corretto per le fluttuazioni cicliche, doveva convergere nel medio periodo verso un valore pari a zero. A seguito del più recente aggiornamento, l'OMT nel prossimo triennio 2020-2022 è stato portato ad un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. Come ribadito nel Capitolo I del presente documento, l'elevato livello di debito pubblico, il peggioramento delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e di quelle demografiche hanno determinato un tale esito[22]. Non avendo ancora raggiunto l'OMT, l'Italia è tenuta ad adottare una programmazione di bilancio tale da assicurare un avvicinamento verso tale obbiettivo per i prossimi anni; ciò implica migliorare in ciascun anno il saldo strutturale rispetto all'esercizio finanziario precedente.

Secondo i regolamenti europei, ed in particolare in ragione della cosiddetta matrice di convergenza, la velocità di avvicinamento all'OMT dipende dal livello iniziale del debito pubblico e dalle condizioni cicliche dell'economia, valutate sulla base della crescita reale e della distanza tra il PIL reale e quello potenziale (*output gap*)[23]. Gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità, seguendo le indicazioni comunicate dalla Commissione nel gennaio del 2015. Deviazioni temporanee dall'OMT o dal percorso di avvicinamento sono consentite nel caso di circostanze eccezionali, gravi crisi economiche e finanziarie[24]. Inoltre, a partire dal 2015 l'Italia ha beneficiato di margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali ed il massiccio afflusso di migranti)[25].

[22] L'OMT è definito ogni tre anni sulla base delle caratteristiche di bilancio, crescita potenziale e rischio finanziario relativo alla sostenibilità delle finanze pubbliche di ciascun paese. Secondo i calcoli della metodologia ufficiale l'OMT per il periodo 2017-2019 corrispondeva a un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. il valore risultante dalla formula di calcolo corrisponde, in ogni caso, ad una soglia minima; pertanto, l'Italia scegliendo il pareggio di bilancio in termini strutturali, aveva operato una scelta più ambiziosa. Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf

23 Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT 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. Più precisamente, la matrice tiene conto dei seguenti parametri: i) le condizioni cicliche dell'economia come sintetizzate dall'output gap e dalla crescita reale; ii) il livello del rapporto debito/PIL; e iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1.

Ad esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un output gap compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un Paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio OMT attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. Condizioni cicliche sfavorevoli, quali quelle fronteggiate negli ultimi anni, danno dei requisiti meno stringenti.

[24] Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pd.

[25] Con riferimento agli investimenti infrastrutturali, si tratta prevalentemente di progetti che afferiscono all'ambito della politica strutturale e di coesione, delle reti trans-europee e dei progetti co-finanziati dal Fondo Europeo per gli investimenti strategici (c.d. Piano Junker). Per una quantificazione dettagliata della flessibilità accordata si rimanda alla Tavola III.4 del DEF 2019.

Si ricorda, infine, che la valutazione relativa al percorso di convergenza del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT è effettuata sia sul singolo anno, sia sulla media biennale[26]. Il Regolamento Europeo n.1466/97 prevede che nel valutare se la deviazione dal percorso sia significativa, si applichi un margine di tolleranza. In particolare, per avere una deviazione significativa lo scostamento dal percorso di convergenza deve essere almeno di 0,5 per cento di PIL su base annuale o di 0,25 per cento di PIL nella media di due anni consecutivi; in tal caso sussistono i requisiti per l'attivazione del braccio correttivo della procedura di deficit eccessivo.

La Commissione Europea verifica la coerenza della programmazione di bilancio rispetto agli obbiettivi concordati e monitora regolarmente l'andamento del bilancio strutturale e delle altre grandezze rilevanti. Sulla base dei Documenti programmatici di bilancio (DPB) inviati dagli Stati Membri entro il 15 ottobre, la Commissione esaminerà gli obiettivi dichiarati e l'insieme delle misure fiscali programmate. Sarà valutata la loro conformità con le regole, vagliando anche il grado di affidabilità delle stime presentate. Le valutazioni si faranno alla luce delle previsioni di crescita effettuate dai servizi della Commissione che saranno rese pubbliche nel corso della prima decade di novembre.

Il Documento programmatico di bilancio presentato dal Governo Italiano avrà come riferimento le cifre e le politiche dichiarate all'interno della presente Nota di Aggiornamento, che incorpora la revisione dei conti nazionali operata il 23 settembre dall'ISTAT[27]. La valutazione operata dalla Commissione dei saldi di finanza pubblica riguarda gli esiti dell'anno appena chiuso (t-1), l'anno in corso (t), e gli obiettivi dichiarati per il biennio successivo (t+1 e t+2). Con riferimento a tale arco temporale si osserva quanto segue.

Nel 2018 l'indebitamento netto della PA è stato pari a 2,2 per cento del PIL. In termini strutturali, a fronte di un divario stimato tra prodotto effettivo e potenziale di 1,4 per cento del PIL potenziale, il saldo di bilancio è stato pari al'1,5 per cento del PIL. Rispetto al 2017 la variazione del saldo è stata quindi lievemente peggiorativa, e pari a -0,1 per cento. Le revisioni operate dall'ISTAT e diffuse il 23 settembre hanno comportato modifiche marginali (aumento di circa un decimo di punto del deficit nominale).

In ogni caso, gli andamenti del 2018 sono già stati oggetto di diverse valutazioni nel corso del tempo da parte della Commissione Europea[28]. Nella valutazione *ex post* sul rispetto delle regole per l'anno 2018, effettuata a giugno 2019 e basata sulle previsioni macroeconomiche elaborate in primavera, la Commissione stimava

[26] Una eguale valutazione si effettua per il rispetto della regola della spesa, commentata nella parte finale del paragrafo.

[27] I dati di fonte ISTAT potrebbero andare incontro ad ulteriori cambiamenti a seguito del rilascio dei conti trimestrali (attesi per il 3 ottobre). Pur non andando a modificare i totali annui, potrebbe essere marginalmente rivisto il recente profilo trimestrale di alcuni aggregati economici, con possibili effetti di c.d. trascinamento sui valori del 2019. In ogni caso, le revisioni dei profili trimestrali delle componenti del PIL non risultano mai tali da intaccare l'affidabilità delle proiezioni degli aggregati di finanza pubblica. Diverso potrebbe essere il caso per revisioni che afferissero direttamente la componente dei conti delle AAPP.

[28] Nelle sue raccomandazioni di luglio 2017 il Consiglio dell'Unione Europea, su proposta della Commissione, aveva sollecitato l'Italia a perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, ma tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea dell'11 luglio 2017 sul Programma Nazionale di Riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2017 dell'Italia (2017/C 261/11). In ragione di ciò, l'Italia ha potuto beneficiare di un margine di discrezionalità rispetto al percorso delineato dalla matrice di convergenza, che rendeva sufficiente un aggiustamento strutturale rispetto al 2017 pari allo 0,3 per cento del PIL.

un deterioramento rispetto all'anno precedente di 0,1 punti percentuali. La deviazione dal percorso prescritto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita risultava marginalmente significativa. Successivamente al pacchetto di misure fiscali adottato dal Governo Italiano nel mese di luglio, la deviazione per il 2018 è stata valutata come compensata dai nuovi e più ambiziosi obiettivi di finanza pubblica dichiarati dall'Italia per l'anno 2019. Per maggiori dettagli sulla interlocuzione avvenuta con la Commissione e sugli interventi effettuati si veda quanto riferito nei paragrafi III.4 e III.5.

Con riferimento al 2019, a fronte di una crescita economica stimata di 0,1 per cento di PIL, l'indebitamento netto si attesta al 2,2 per cento. Rispetto al 2018 aumenta il divario tra il prodotto effettivo e quello potenziale, evidenza di condizioni cicliche sfavorevoli. Il saldo di bilancio strutturale è stimato pari a -1,2 per cento del PIL con un miglioramento 0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente, che segnala la ripresa del percorso di convergenza verso l'OMT. Tenendo conto del margine di flessibilità accordato dalla Commissione, pari a 0,18 decimi di PIL[29], la variazione è sostanzialmente conforme ai vincoli imposti dalla matrice di convergenza, come mostrato nella Tavola III.3[30].

La strategia di finanza pubblica per i prossimi anni, già presentata in dettaglio nella prima parte del presente paragrafo, può essere illustrata anche in termini strutturali, sempre facendo riferimento alla Tavola III.3.

A fronte di un pronunciato miglioramento del bilancio in termini nominali nel triennio 2020-2022, le variazioni in termini strutturali sono, nell'insieme, più graduali. Nel 2020 si registra solo un lieve peggioramento del saldo strutturale poiché l'output gap resta pressoché invariato rispetto al 2019 (il tasso di crescita effettivo del PIL si allinea al tasso di crescita di quello potenziale) e le componenti transitorie sono lievemente più penalizzanti che nel 2019. Nel 2021 e 2022 il saldo strutturale riprenderebbe a migliorare, ma con variazioni più contenute rispetto a quelle del saldo nominale; nel biennio subentra una maggiore correzione per il ciclo, dovuta alla graduale chiusura dell'*output gap*.

La scelta effettuata contempera l'esigenza di ricondurre verso il basso l'evoluzione del rapporto debito/PIL e di non correre il rischio, soprattutto nel

[29] A fine 2018, il Governo italiano aveva chiesto alla Commissione di riconoscere la flessibilità di bilancio per spese legate a piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie La Commissione aveva preso atto della richiesta dimostrandosi aperta ad accoglierla ed era stata concordata ex ante una flessibilità pari allo 0,18 per cento del PIL. Si veda l'allegato n.4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilitx.pdf.

[30] Il Governo Italiano stima per il 2019: 1) un output gap negativo e inferiore a -1,5 punti percentuali di PIL, segnalando all'interno della matrice una condizione di "bad times"; 2) un tasso di crescita effettivo inferiore a quello potenziale. Come risultato delle due condizioni la matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali richiesti in funzione delle condizioni cicliche dell'economia e del livello di debito pubblico indica un requisito annuale di convergenza verso l'OMT di 0,25 punti percentuali di PIL, che scende a 0,075 una volta che vengono applicate le clausole di flessibilità concesse per il 2019. Il miglioramento del saldo strutturale di 0,3 punti percentuali renderebbe l'Italia pienamente compliant in base al criterio annuale. Per quanto riguarda il criterio biennale (valutazione combinata sul 2018 e 2019), si renderebbe necessario un miglioramento medio sul biennio di circa 0,19 punti percentuali di PIL. A fronte di una variazione media (2018-2019) dello saldo strutturale pari 0,11, l'Italia risulterebbe in deviazione non significativa sul criterio biennale.

Si rileva, infine, che qualora per il 2019 la crescita del PIL risultasse inferiore a 0, non sarebbe necessario alcun aggiustamento strutturale per lo stesso anno. Un tale evento è al momento improbabile e non fa parte delle previsioni del Governo né di quelle di consenso, ma tecnicamente non può essere escluso.

breve periodo, di effettuare politiche pro-cicliche. Nel 2020 in un contesto economico ancora debole, in cui dovrebbero presentarsi i primi segnali di ripresa del ciclo internazionale, sarebbe inopportuno dare luogo ad eccessive strette fiscali. Pertanto, misure di portata maggiore a quelle necessarie per compensare gli effetti sul bilancio della disattivazione delle clausole IVA sarebbero controproducenti. Il lieve peggioramento del saldo di bilancio strutturale Italiano si pone nell'ottica di una *stance* fiscale complessiva per l'area dell'euro maggiormente a supporto della crescita; quest'approccio comporterebbe interventi di stimolo all'economia da parte di quei paesi che dispongono di maggiori spazi fiscali.

In termini di *compliance* con il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, si segnala che – tenendo conto della imminente richiesta di flessibilità per il 2020 – secondo le proiezioni del Governo Italiano non si registrano deviazioni significative dal sentiero di convergenza all' OMT[31].

Per il biennio successivo le variazioni dei saldi strutturali segnalano la volontà di effettuare un processo di consolidamento dei conti pubblici. Come premesso, il deciso miglioramento del bilancio in termini nominali non è pienamente riflesso da miglioramenti strutturali poiché le stime di variazioni del prodotto potenziale risultano particolarmente punitive in termini di correzione per il ciclo[32].

Si rileva infine che la valutazione circa il rispetto delle regole fiscali da parte della Commissione potrebbe non coincidere con quella effettuata dal Governo Italiano; ciò anche in ragione di diverse stime di *output gap*[33], caratteristica ricorrente negli ultimi anni[34]. Tali diverse valutazioni, d'altra parte, sono compatibili con l'incertezza nella misurazione di questa variabile, rispecchiata anche dalle differenze nelle metodologie e nei risultati dei diversi organismi internazionali.

FOCUS

La stima del Pil potenziale e dell'*output gap* nelle diverse istituzioni internazionali

Il prodotto potenziale e l'output gap (OG) rivestono un ruolo fondamentale, nell'ambito della legislazione europea (Six Pack) e di quella italiana che la recepisce (L. n. 243/2012). Infatti la stima dell'output gap concorre a determinare la correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico, e la sua ampiezza, in ragione di diverse soglie, influenza il percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) dettato dalla matrice di

[31] Per il 2020 si osserva un output gap maggiore di 1.5 in valore assoluto ma – a differenza del 2019 – il tasso di crescita del potenziale e, sia pur marginalmente, inferiore a quello del PIL effettivo. Secondo la matrice di convergenza l'avvicinamento al MTO deve essere almeno pari a 0.5. Tenendo conto di una flessibilità di 0.2 decimi di PIL che il governo intende presentare, la deviazione dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT risulterebbe non significativa.

[32] Si consideri inoltre che nelle stime del governo, a partire dal 2021 l'output gap negativo diventa inferiore in valore assoluto alla soglia del 1,5 percento del PIL. Pertanto, secondo la matrice di convergenza, l'aggiustamento minimo da effettuare sarebbe pari a 0,6 punti percentuali di PIL.

[33] Le discrepanze tra le stime di output gap del Governo e quelle della Commissione sono imputabili a differenti: i) scenari macroeconomici di riferimento; ii) orizzonti temporali; iii) valutazioni sui parametri di inizializzazione per la scomposizione trend/ciclo del tasso di disoccupazione e della produttività totale dei fattori.

[34] Le più recenti proiezioni di output gap della Commissione (contenute nelle Spring Forecasts 2019) stimano per l'Italia un output gap su valori superiori a -1,5 per cento di PIL potenziale già dal 2017. Per la Commissione quindi l'Italia beneficia di condizioni cicliche normali già da due anni. Di conseguenza, la matrice prescriverebbe all'Italia un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno di almeno 0,6 punti percentuali di PIL. Una valutazione preliminare del risultato della Commissione – non sono disponibili né le previsioni di finanza pubblica né le nuove previsioni macroeconomiche Autumn Forecasts 2019 – segnalerebbe sul 2019 una situazione di deviazione non significativa per il criterio annuale e di deviazione significativa sul criterio biennale. Il requisito resta sempre di 0,6, per tutti gli anni della previsione.

convergenza[35]. L'indicatore che sintetizza la posizione ciclica di un paese, il cosiddetto *output gap*, è misurato come differenza tra il Pil reale e il Pil potenziale, in percentuale di quest'ultimo. Tuttavia, mentre il livello del PIL reale è un dato che può essere misurato, il PIL potenziale, definito come il massimo output ottenibile senza generare pressioni inflazionistiche, è una variabile non osservabile e che quindi va stimata.

Per il calcolo del PIL potenziale si possono usare diverse tecniche statistico-econometriche, i cui risultati risentono sensibilmente delle ipotesi teoriche di base. In questo box si dà conto sinteticamente delle metodologie di stima adottate dalle principali organizzazioni non governative (Commissione Europea (COMM), Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI)). Si riportano inoltre le stime di output gap prodotte nel corso dei mesi primaverili da queste autorità congiuntamente a quelle prodotte dal MEF e pubblicate nel più recente DEF.

La COMM utilizza una metodologia, concordata con i singoli Stati Membri, basata su una funzione di produzione di Tipo Cobb-Douglas con rendimenti di scala costanti.

In tale contesto, il prodotto reale viene scomposto nei fattori lavoro, capitale e produttività opportunamente pesati:

$$Y=TFP*L^{\alpha}*K^{(1-\alpha)}\ ;$$ con α uguale a 0,65 per tutti gli Stati membri.

Il fattore lavoro è ottenuto moltiplicando la popolazione attiva, le ore lavorate, il tasso di partecipazione e il complemento a uno del tasso di disoccupazione.

Il passaggio dal PIL reale al Pil potenziale si ottiene estraendo le componenti di trend dei fattori della produzione (tranne che per lo stock di capitale, di cui si considera il valore effettivo) utilizzando differenti tecniche statistiche. Nel caso del fattore lavoro, per il tasso di partecipazione e le ore lavorate viene impiegato il filtro di Hodrick-Prescott, mentre il valore di trend del tasso di disoccupazione (NAWRU, tasso di disoccupazione a cui la teoria economica associa assenza di pressioni inflazionistiche) è ottenuto con un filtro di Kalman in cui la scomposizione trend-ciclo è "indirizzata" da una curva di Phillips[36]. Il trend della TFP è anch'esso stimato con un filtro di Kalman attraverso un modello bivariato, che lega il ciclo a un indicatore di capacità utilizzata.

La metodologia impiegata dall'OCSE si discosta lievemente da quella della Commissione. Il framework è molto simile, funzione di produzione con fattori di scala costanti e α pari a 0,67; la differenza principale riguarda le tecniche di filtraggio utilizzate. Per la stima del tasso di disoccupazione strutturale il filtro di Kalman impiegato dall'OCSE incorpora una curva di Phillips in cui l'unemployment gap è messo in relazione con l'inflazione dei prezzi (e non dei salari) e in cui le aspettative di inflazione sono ancorate[37].

Il FMI dispone di una vasta gamma di modelli basati sia sulla funzione di produzione che su filtri multivariati complessi e non utilizza un metodo unico per la stima del Pil potenziale dei diversi Paesi. I valori di PIL potenziale e di output gap pubblicati all'interno del World

[35] La velocità di convergenza è modulata in funzione di alcuni parametri, tra cui le condizioni cicliche dell'economia A seconda del livello dell'output gap rispetto al PIL potenziale, un Paese è considerato in condizioni cicliche: a) positive (output gap maggiore di 1,5 per cento del PIL potenziale); b) normali (tra -1,5 per cento e 1,5 per cento); c) negative (tra -1,5 per cento e -3,0 per cento); d) molto negative (tra -3,0 e -4,0 per cento); e) eccezionalmente negative (per valori di output gap inferiori al -4,0 per cento o in caso di crescita reale negativa). L'aggiustamento minimo annuale richiesto è: a) 0,75 punti di PIL se la crescita reale è inferiore alla crescita potenziale, 1 punto di PIL in caso contrario; b) 0,6 punti di PIL; c) 0,25 punti di PIL se la crescita reale è inferiore alla crescita potenziale, 0,5 punto di PIL in caso contrario; d) 0,25 punti di PIL; e) 0 punti di PIL.

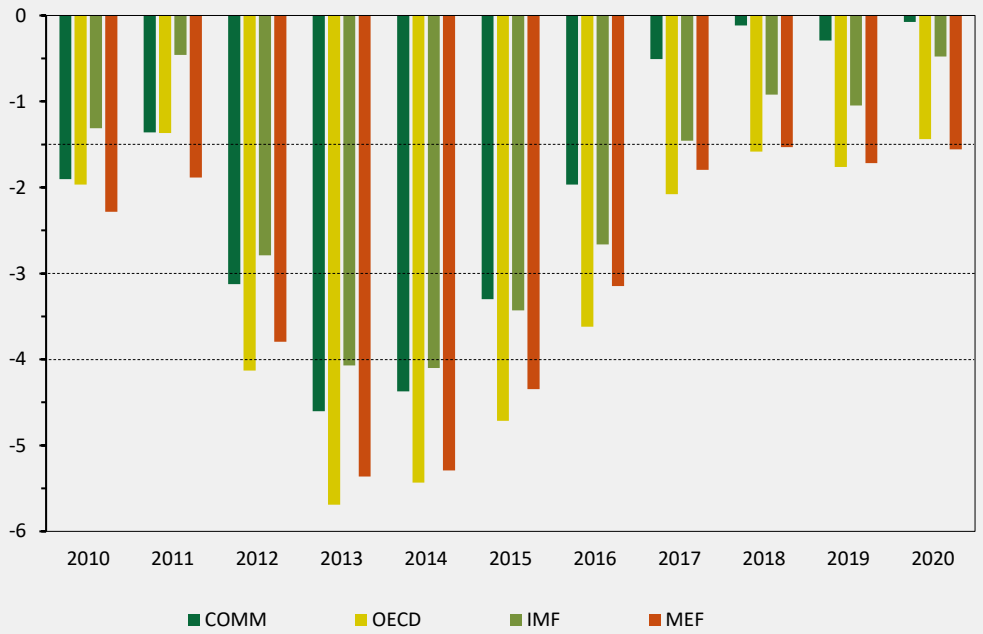
[36] Sullo scarso potere esplicativo di modelli afferenti alla curva di Phillips nell'economia italiana (e non solo), tanto la Commissione quanto le delegazioni nazionali hanno portato avanti diversi lavori di approfondimento nel corso degli anni. Sviluppi ulteriori sono previsti per il prossimo futuro.

[37] M.C. Cavalleri, D. Turner, E. Rusticelli. Incorporating anchored inflation expectations in the Phillips curve and in the derivation of OECD measures of the unemployment gap. OECD Journal: Economic Studies 2015.

Economic Outlook sono influenzati anche da considerazioni e valutazioni discrezionali da parte di esperti di ciascun Paese.

Le stime del prodotto potenziale effettuate dal Tesoro seguono la metodologia concordata a livello europeo ma differiscono dalle stime della Commissione Europea per via di un diverso quadro macroeconomico, un diverso orizzonte temporale (T+4 vs T+2) e differenti ipotesi a priori sull'andamento del trend della Produttività Totale dei Fattori[38].

FIGURA R.1: STIME DELL'OUTPUT GAP PER L'ITALIA



Fonte: Commissione Europea (Spring Forecasts 2019), OCSE (Economic Outlook, Maggio 2019), FMI (World Economic Outlook, Aprile 2019), MEF

Il confronto tra le stime di output gap pubblicate dalle diverse istituzioni internazionali ne evidenzia la forte incertezza. In generale, prendendo a riferimento il periodo 2010-2020 si può notare (Figura R.1) che, sebbene ci sia un largo consenso nel constatare la fase di ciclo negativo che ha sperimentato l'Italia, esiste una significativa diversità di vedute circa l'ampiezza dell'output gap e, nell'ultima parte del orizzonte temporale, nella valutazione della sua velocità di chiusura. Tornando al collegamento tra la dimensione dell'Output gap e le soglie presenti nella matrice di convergenza, nella Figura R.1 la linea nera al di sotto dell'asse delle ascisse denota il confine tra posizioni cicliche normali e negative (bad times); le successive linee tratteggiate rappresentano le soglie successive. Come si può notare, mentre per la COMM le condizioni cicliche dell'Italia sarebbero normali già a partire dal 2017 (con tendenza dell'output gap a chiudersi a partire dal 2020), secondo le stime del MEF e dell'OCSE le condizioni cicliche dell'Italia continuerebbero ad essere negative fino al 2020.

[38] Il filtro di Kalman necessita di parametri di inizializzazione per le varianze dei fattori latenti. La scelta di tali parametri può influenzare sensibilmente la stima finale. Poiché i parametri scelti dalla Commissione europea per l'Italia danno luogo a stime del trend della Produttività Totale dei Fattori continuativamente decrescente per il periodo 2005-2018

La conformità con i requisiti del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita è valutata con un approccio a due pilastri. L'utilizzo del criterio del saldo strutturale, è, infatti, supportato da una valutazione del rispetto del parametro di riferimento per la spesa. Quest'ultimo consiste in un'analisi del tasso di crescita di un aggregato di spesa di riferimento al netto delle misure discrezionali in materia di entrate[39]. Gli Stati membri che seguono il percorso di aggiustamento verso l'OMT, come l'Italia, devono garantire che la loro spesa rilevante per il criterio cresca a un tasso inferiore al tasso di crescita a medio termine del Pil potenziale, a meno di misure discrezionali sul lato delle entrate che compensino l'eventuale sforamento dal *benchmark*.

Come si evince dalla Tav. III.6, la programmazione di bilancio dell'Italia è stata pienamente coerente con le prescrizioni della regola di spesa dal 2014 al 2016, mentre nel 2017 vi è stata una deviazione, non significativa, sia sul criterio annuale che su quello biennale. Nel 2018 l'Italia ha deviato in modo marginalmente significativo sul criterio annuale con uno sforamento appena superiore al margine di tolleranza concesso dalla disciplina fiscale europea, mentre non veniva rispettato il criterio biennale. Nel 2019 il tasso di crescita della spesa pubblica è stimato a 1,6 per cento: la deviazione rispetto al tasso di crescita della spesa raccomandato in base alle condizioni cicliche risulta non significativa perché entro i margini di tolleranza concessi dalla normativa. Al contrario, vi è uno sforamento significato se si valuta l'andamento della spesa per il biennio 2018-2019.

Nel 2020 e 2021 il tasso di crescita della spesa pubblica è previsto essere positivo, a fronte di una riduzione prescritta dalla regola della spesa. Al riguardo va rilevato che il rispetto della regola della spesa è al momento ancora più sfidante della convergenza verso l'OMT. Il contenimento della spesa negli anni fino al 2017 ha generato pressioni sulle amministrazioni pubbliche e sugli enti locali che hanno reagito diminuendo drasticamente gli investimenti pubblici. In generale, le politiche messe in atto hanno impedito interventi adeguati sul piano sociale e hanno minato i presupposti per una ripresa economica più decisa. Una revisione della regola che escludesse determinate categorie di beni di investimento sarebbe molto importante. Ciò vale in particolare nel contesto delle attuali discussioni sulla riforma delle regole fiscali europee.

[39] La spesa aggregata comprende la spesa pubblica complessiva al netto dei pagamenti di interessi, la spesa relativa ai programmi dell'UE a carico dei fondi UE e gli elementi ciclici degli ammortizzatori per la disoccupazione. Gli investimenti pubblici finanziati dagli Stati membri sono scaglionati su quattro anni. L'aggregato di spesa pubblica così definito è: i) indipendente dalle condizioni cicliche (compensando gli elementi ciclici della spesa per la disoccupazione); ii) controllato dal governo; iii) deve essere pagato al di fuori del gettito fiscale (compensando la spesa relativa ai programmi finanziati direttamente dall'UE); inoltre, iv) non penalizza i picchi di investimento. Inoltre, si corregge per l'impatto delle misure una tantum.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,7	0,8	0,1	0,6	1,0	1,0
2. Indebitamento netto	-2,4	-2,2	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4
3. Interessi passivi	3,8	3,7	3,4	3,3	3,1	2,9
4. Misure una tantum (2)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
di cui: Misure di entrata	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Misure di spesa	-0,5	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	0,2	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
Lavoro	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,2
Capitale	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Produttività Totale dei Fattori	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
6. Output gap	-1,8	-1,4	-1,8	-1,7	-1,3	-1,0
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,0	-0,8	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,4	-1,4	-1,2	-1,2	-1,0	-0,9
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	2,3	2,2	2,3	2,0	2,1	2,1
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	**-1,4**	**-1,5**	**-1,2**	**-1,4**	**-1,2**	**-1,0**
11. Avanzo primario strutturale (3)	2,4	2,1	2,2	1,9	1,9	2,0
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	**-0,6**	**-0,1**	**0,3**	**-0,1**	**0,2**	**0,2**
13. Variazione avanzo primario strutturale	-0,7	-0,2	0,1	-0,3	0,0	0,0

(1) Gli arrotondamenti possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.
(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.
(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

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

	CONSUNTIVO		PREVISIONI			
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale misure una tantum	-685	1.772	1.152	2.855	2.625	2.298
in % del PIL	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*0,2*	*0,1*	*0,1*
- a) Entrate	8.848	3.147	2.501	2.153	2.085	1.898
in % del PIL	*0,5*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
- Imposte sostitutive varie	1.070	1.360	1.749	823	428	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	250	308	216	215	215	215
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	1.167	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	1.526	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	956	264	37	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	3.879	1.215	499	1.115	1.442	1.683
- b) Spese	-10.289	-2.200	-2.239	-1.048	-340	-340
in % del PIL	*-0,6*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*
- Interventi per calamità naturali:	-2.326	-1.900	-2.239	-1.048	-340	-340
- Dividendi in uscita	-20	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	-1.000	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	-1.587	0	0	0	0	0
- Banche Venete	-4.756	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Alitalia	-600	-300	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	756	825	890	1.750	880	740
in % del PIL	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Ripartizione per sotto settori						
- Amministrazioni Centrali	-1.404	977	392	2.135	1.935	1.608
- Amministrazioni Locali	550	626	500	500	510	550
- Enti di Previdenza	169	169	260	220	180	140

1) Comprende le misure del D.L. n.193/2016, D.L. n. 148/2017 e D.L. n. 119/2018.
Nota: Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione dell'indebitamento netto nominale.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale)	-3.30	-1.80	-1.39	-1.82	-1.74
Condizioni cicliche	Molto negative	Negative	Normali	Negative	Negative
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0.25	0.50	0.60	0.25	0.50
Flessibilità accordata (p.p di PIL)	0.83	0.39	0.00	0.18	0.20
di cui per attivazione delle clausole di flessibilità:					
riforme strutturali	0.50	0.00	0.00	0.00	0.00
investimenti	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00
per attivazione delle clausole di eventi non usuali:					
rifugiati	0.06	0.16	0.00	0.00	0.00
sicurezza	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00
messa in sicurezza del territorio	0.00	0.19	0.00	0.00	0.00
dissesto idrogeologico e rete viaria	0.00	0.00	0.00	0.18	0.20
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	-0.58	0.11	0.60	0.08	0.30
Margine di discrezionalità			0.30		

TAVOLA III.6: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2017	2018*	2019	2020	
				Programmatico	Tendenziale
Indebitamento netto	-2,42	-2,18	-2,17	-2,18	-1,35
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-1,40	-1,53	-1,24	-1,37	-0,47
Variazione annuale del saldo strutturale	-0,26	-0,12	0,29	-0,14	0,76
Variazione richiesta del saldo strutturale	0,11	0,30	0,08	0,30	0,25
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,47	-0,42	0,22	-0,44	0,51
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,51		0,08	0,08	0,53
Variazione media richiesta	-0,24		0,19	0,19	0,16
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,27		-0,10	-0,11	0,37

Regola di spesa	2017	2018*	2019	2020	
				Programmatico	Tendenziale
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (**) (%)	0,52	1,67	1,64	2,01	0,18
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (**) (%)	-0,35	0,50	1,30	0,59	0,70
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	-0,31	-0,51	-0,15	-0,62	0,23
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	-0,10	-0,41	-0,33	-0,39	0,04

(*) Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.
(**) In termini reali fino al 2017, nominali dal 2018.
(***) Per il 2016 e il 2017, i dati di variazione e deviazione sono congelati come da procedura normalmente impiegata dalla Commissione Europea.

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Il 23 settembre l'ISTAT ha rivisto al rialzo il livello del PIL nominale degli anni precedenti al 2019[40]. Ciò avrebbe portato ad una revisione al ribasso del rapporto debito/PIL a fine 2018 al 131,5 per cento, dalla precedente stima del 132,2 per cento. Tuttavia, nella stessa data la Banca d'Italia ha rilasciato una nuova serie del debito pubblico allineata col nuovo Manuale sul deficit e debito pubblico dell'Eurostat[41]. Per effetto delle modifiche ai criteri di valutazione del debito introdotte con questa ultima versione del Manuale, infatti, il debito pubblico viene incrementato degli interessi maturati e non ancora erogati sui Buoni postali fruttiferi (BPF)[42], i noti strumenti della raccolta postale non più in corso di emissione caratterizzati dalla capitalizzazione degli interessi, che vennero trasferiti al MEF a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni avvenuta nel 2003[43].

Le nuove stime del debito diffuse dalla Banca d'Italia il 23 settembre includono anche la revisione dei dati relativi ad alcune unità che già lo scorso aprile erano state incluse nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche a partire dal 2017, in particolare di Rete ferroviaria Italiana S.p.A., con riferimento agli anni meno recenti. L'impatto derivante da questo ulteriore fattore è decrescente e pari a circa 5,2 miliardi nel 2015, 4,1 miliardi nel 2016 e poco meno di 300 milioni rispettivamente nel 2017 e 2018[44].

Alla luce delle modifiche classificatorie di cui sopra e dei nuovi dati di contabilità nazionale, il rapporto debito/PIL si è attestato al 134,1 per cento nel 2017 e al 134,8 per cento nel 2018. Le revisioni, pur determinando un'incidenza del debito sul PIL più elevata conducono, tuttavia, ad una dinamica del rapporto più favorevole: rispetto al 2015, in cui il rapporto debito/PIL è pari al 135,3 per cento, alla fine del 2018 il peso del debito è diminuito invece di aumentare.

Per quanto attiene alle previsioni del debito contenute sia nel quadro tendenziale che in quello programmatico di questo documento, queste tengono conto dell'andamento stimato futuro della componente interessi maturati sui BPF trasferiti al MEF, in piena coerenza con il nuovo trattamento statistico previsto da Eurostat. L'ultima serie di questi strumenti scadrà nel 2033, ma va ricordato che i risparmiatori che li detengono hanno la possibilità di ritirarli nei dieci anni successivi alla scadenza (anche se in questo periodo aggiuntivo non maturano interessi).

Nel 2019, analogamente al DEF di aprile, il rapporto debito/PIL è atteso ulteriormente in aumento di circa 0,9 punti percentuali rispetto al 2018[45],

[40] In particolare, il PIL nominale del 2017 è stato rivisto di 9,2 miliardi, quello del 2018 di circa 8,4 miliardi.

[41] Cfr. Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010 — 2019 edition, 2 August 2019: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-007.

[42] Per tutte le informazioni circa il nuovo trattamento statistico dei Buoni Postali Fruttiferi trasferiti al MEF si veda anche il comunicato n. 165 del 23/09/2019 sul sito del MEF http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2019/comunicato_0165.html. Va precisato che a partire dal 2003 Cassa Depositi e Prestiti continua ad emettere diverse tipologie di Buoni Postali Fruttiferi attraverso la rete di Poste Italiane, ma tali strumenti non costituiscono debito pubblico essendo emessi da un'entità che dallo stesso anno non è più parte dell'aggregato delle Pubbliche Amministrazioni.

[43] Si sottolinea, inoltre, che la nuova classificazione statistica non impatterà sull'indebitamento netto della PA in quanto gli interessi maturati sono sempre stati inclusi nel conto economico consolidato della stessa.

[44] Nel Comunicato stampa della Banca d'Italia del 9 aprile 2019, l'ampliamento del perimetro della PA aveva determinato una revisione al rialzo dello stock di debito per quasi 800 milioni nel 2016, oltre 5,6 miliardi nel 2017 e oltre 5,9 miliardi nel 2018.

[45] Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

attestandosi al 135,7 per cento, per effetto di una crescita dello stock di debito dell'1,7 per cento e di una crescita del PIL nominale dell'1,0 per cento.

La nuova stima del rapporto debito/PIL per il 2019 è, tuttavia, superiore di circa 3,1 punti percentuali rispetto al DEF, che fissava un obiettivo del 132,6 per cento. Questo significativo incremento risente, in primo luogo, della revisione al rialzo del livello del 2018, per circa 2,7 punti percentuali, e della crescita del PIL nominale inferiore alle attese di aprile (ridotta dall'1,2 all'1,0 per cento). In secondo luogo, riflette anche il mancato realizzo dei proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari, che il precedente Governo aveva ipotizzato pari all'1,0 per cento del PIL. Tali fattori incrementativi sono solo in parte compensati da: i) il rafforzamento dell'avanzo primario in rapporto al PIL, ora all'1,3 per cento rispetto alla precedente stima dell'1,2 per cento; ii) la minore incidenza degli interessi passivi sul PIL che scende dal 3,6 al 3,4 per cento e mitiga l'effetto *snow-ball*; iii) un aggiornamento della previsione del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico che, soprattutto in virtù delle maggiori entrate di cassa derivanti dagli utili della Banca d'Italia e delle minori uscite di cassa per il Reddito di Cittadinanza e Quota 100, ora risulta molto più allineata al consuntivo 2018 rispetto a quanto stimato nel DEF, fattore quest'ultimo che costituisce una componente migliorativa dell'aggiustamento stock-flussi. La giacenza di liquidità, che si prevede diminuire di circa lo 0,1 per cento del PIL, rimane in linea con quanto indicato nel DEF di aprile.

La prevista ripresa della crescita nominale e il miglioramento dell'avanzo primario, unitamente ai bassi rendimenti previsti, porterebbero ad una discesa del rapporto debito/PIL nei tre anni successivi, tale da raggiungere il 131,4 per cento nel 2022. Le stime a legislazione vigente incorporano l'ipotesi di riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno nel 2020 e 2021 e proventi da privatizzazioni e da altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento del PIL all'anno nel prossimo triennio. Nel 2020 sono inclusi proventi da dismissioni immobiliari per 850 milioni, relativi al piano straordinario di dismissioni disposto dalla Legge di Bilancio per il 2019.

Il quadro programmatico conferma l'inversione di tendenza della dinamica del rapporto debito/PIL nel 2020, con un obiettivo stimato del 135,2 per cento, derivante soprattutto da un valore particolarmente positivo degli scarti di emissione[46] che tende a più che compensare il contenuto aumento del fabbisogno del settore pubblico (di circa 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2019) e la crescita del PIL nominale del 2,0 per cento, inferiore rispetto alle attese di aprile di circa 0,8 punti percentuali.

[46] Quando lo scarto di emissione di un collocamento di un titolo di Stato è positivo (ossia con un prezzo di emissione ben superiore alla pari) questo implica che il debito nominale emesso è inferiore alla copertura di cassa che la stessa emissione garantisce. Ciò accade quando le cedole dei titoli che vengono offerti sul mercato sono superiori ai tassi di interesse correnti. La politica di emissione del Tesoro, finalizzata a garantire adeguata liquidità a tutti i titoli anche attraverso un adeguato flottante in circolazione, nelle fasi di forte riduzione dei tassi, tende inevitabilmente ad accumulare scarti di emissione positivi, proprio per l'esigenza di riaprire sul mercato titoli lanciati in fasi di mercato con tassi superiori. L'impostazione del modello previsionale del Tesoro è basata su questo approccio alla politica di emissione.

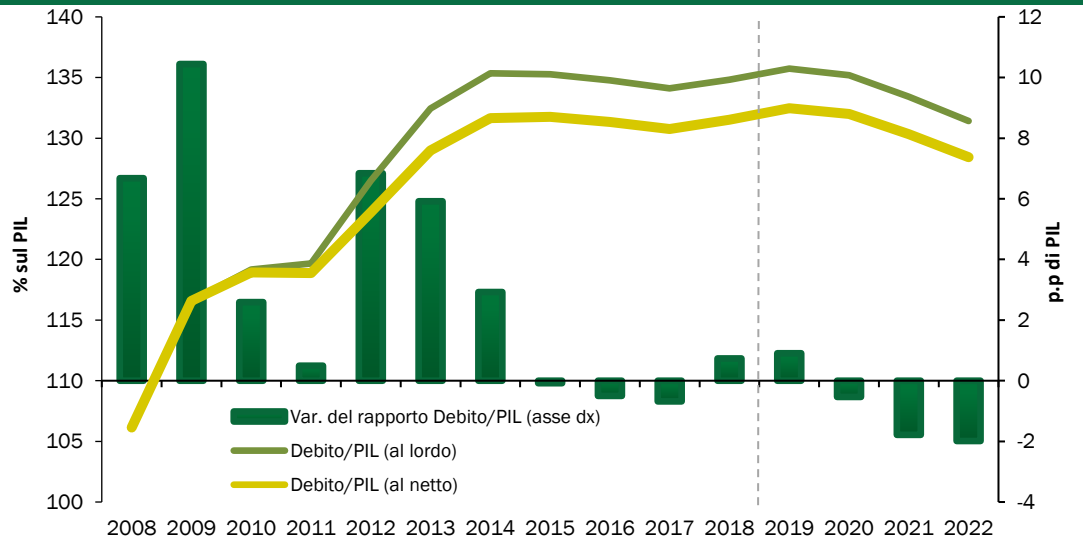
TAVOLA III.7 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2018	2019	2020	2021	2022
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.380.306	2.420.341	2.457.921	2.492.070	2.519.922
in % del PIL	*134,8*	*135,7*	*135,2*	*133,4*	*131,4*
Amministrazioni centrali (3)	2.303.225	2.345.237	2.384.968	2.421.433	2.451.713
Amministrazioni locali (3)	127.133	125.156	123.005	120.689	118.263
Enti di previdenza e assistenza (3)	126	126	126	126	126
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.322.075	2.362.110	2.399.823	2.434.364	2.462.717
in % del PIL	*131,5*	*132,5*	*132,0*	*130,3*	*128,4*
Amministrazioni centrali (3)	2.244.994	2.287.006	2.326.870	2.363.728	2.394.507
Amministrazioni locali (3)	127.133	125.156	123.005	120.689	118.263
Enti di previdenza e assistenza (3)	126	126	126	126	126

(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2018 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 16 settembre 2019). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento del PIL all'anno nel prossimo triennio. Nel 2020 sono inclusi proventi da dismissioni immobiliari per 850 milioni. Inoltre, si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto settori.
(4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

Nel 2021 il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 133,4 per cento. Il miglioramento rispetto al 2020 (circa 1,8 punti del PIL) è dovuto al calo del fabbisogno del settore pubblico di circa 0,6 punti percentuali di PIL, in presenza di una crescita nominale più robusta, prevista al 2,7 per cento.

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



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

Nel 2022 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, che raggiungerebbe il 131,4 per cento. Il ritmo di discesa del rapporto debito/PIL sarà lievemente superiore a quello dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 2,6 per cento, e di un calo del fabbisogno del settore pubblico di circa lo 0,5 per cento del PIL[47].

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

La disciplina fiscale europea prevede che il rapporto tra il debito pubblico e il PIL non debba superare il 60 per cento. Gli stati membri che si trovano al di sopra di questa soglia sono chiamati a intraprendere un percorso di riduzione graduale del debito pubblico secondo una regola, introdotta dal cosiddetto *Six Pack,* e recepita nell'ordinamento italiano attraverso la legge di attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio (L. 243/2012) [48].

In una situazione di indebitamento pubblico superiore al 60 per cento del PIL e in mancanza di una sua diminuzione ad un ritmo soddisfacente, la Commissione valuta se non vi siano fattori rilevanti[49] a giustificare la momentanea deviazione dal percorso di riduzione, a norma dell'art. 126, par. 3 del Trattato.

Da quando l'Italia è soggetta all'applicazione integrale della regola numerica di riduzione del debito pubblico, la dinamica del debito italiano è stato analizzato in dettaglio dalla Commissione Europea prestando attenzione alle ragioni dei governi italiani che ne hanno giustificato di volta in volta l'evoluzione. La Commissione tiene in gran conto il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita e l'adozione di riforme strutturali importanti. Nell'esperienza italiana questi sono sempre stati fattori determinanti per scongiurare l'apertura di una procedura di violazione per debito eccessivo[50].

Allo stesso modo nel 2019 vi è stato un intenso dialogo con la Commissione Europea a causa del mancato rispetto *prima facie* della regola del debito per l'anno 2018. Di seguito alcuni dei passaggi cruciali del dialogo intercorso tra il Governo Italiano e la Commissione in merito a tale procedura. Il 5 giugno la Commissione Europea ha pubblicato i documenti del cosiddetto Pacchetto di primavera previsto dal ciclo di programmazione comunitario, che includeva il Rapporto sull'osservanza delle regole di bilancio alla luce dell'Art. 126 c.3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Nella Relazione la Commissione rilevava il mancato rispetto del parametro di riduzione del debito nel 2018 che passava da 131,4 del 2017 a 132,2 per cento del PIL, nonché negli anni di previsione 2019 e 2020.

[47] Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

[48] La regola del debito prevede che la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL sia ridotta su base annua di 1/20 della media dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio retrospettivo) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio prospettico), e che la violazione del parametro di riferimento non sia dovuta alle condizioni avverse del ciclo economico. Per maggiori dettagli si rimanda al Focus " La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti" presente nel DEF 2019.

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

[50] Per una sintesi si veda il Focus "Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019" nel DEF 2019.

Determinanti risultavano gli scostamenti dal percorso di avvicinamento all'OMT ritenuti significativi sia nella valutazione *ex post* del 2018 sia in quella *ex ante* del 2019. In particolare, una variazione del saldo strutturale stimata dalla Commissione per il 2018 evidenziava un peggioramento di 0,1 per cento del PIL, con uno scostamento di 0,4 punti percentuali rispetto al percorso raccomandato verso l'OMT, mentre per il 2019 il peggioramento del disavanzo strutturale era stimato di 0,2 per cento del PIL, con una deviazione di 0,3 punti percentuali. Per il 2020 la Commissione stimava un deficit nominale superiore al 3 per cento del PIL, dovuto alla disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA come annunciato dal Governo e Parlamento.

Nella Relazione venivano inoltre osservati limitati progressi nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per l'Italia formulate dalla Commissione nel 2018[51], nonché la revoca parziale di alcune riforme precedentemente adottate. La Commissione concludeva quindi che fosse giustificata l'apertura di una procedura per deficit eccessivo motivata dal mancato rispetto della regola di riduzione del debito per l'anno 2018. La Relazione è stata approvata dal Comitato di Economia e Finanza del Consiglio Europeo l'11 giugno come previsto dal Trattato. In tale sede, il Consiglio invitava l'Italia ad attuare tutte le misure necessarie a garantire il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita, esortandola a contribuire con nuovi elementi utili all'avanzamento della procedura.

Il 1 luglio 2019 il Governo Italiano ha approvato un pacchetto di misure composto dal D.L. 61/2019 e dal disegno di legge di assestamento del bilancio 2019. Come ricordato nel paragrafo III.1, tale pacchetto comportava un miglioramento dell'indebitamento netto di 7,6 miliardi di euro[52]. Allo stesso tempo, il disegno di legge di assestamento di bilancio ha aggiornato le stime di finanza pubblica, dando evidenza di un miglioramento dei saldi rispetto alle previsioni contenute nel DEF 2019. Grazie al pacchetto di luglio, il deficit nominale per il 2019 stimato dalla Commissione Europea si attestava a 2,04 per cento del PIL, rispettando così il target fissato dalla Legge di Stabilità 2019 pur in una condizione macro economica peggiore rispetto a quella prevista a dicembre 2018. Nella sua comunicazione il 3 luglio la Commissione ha riconosciuto un miglioramento strutturale di 0,2 punti percentuali, giudicando il percorso di avvicinamento all'OMT rispettato in linea di massima per il 2019. Inoltre, l'aggiustamento strutturale era ritenuto tale da compensare il peggioramento riscontrato nel 2018. Alla luce di ciò, la Commissione ha concluso che non avrebbe presentato al Consiglio una raccomandazione di apertura di una procedura di deficit eccessivo nei confronti dell'Italia basata sul criterio del debito[53].

[51] Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea per il 2019 suggerivano all'Italia di adeguarsi al percorso di avvicinamento all'OMT. All'indomani della presentazione del Documento Programmatico di Bilancio 2019 il Governo Italiano si era impegnato a conseguire una variazione nulla del saldo strutturale di bilancio. Per una sintesi si veda il Focus "Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019" nel DEF 2019

[52] I due provvedimenti determinano maggiori entrate nette per 6,2 miliardi e minori spese nette per 1,4 miliardi di euro. In particolare, il D.L. 61/2019 ha disposto che le minori spese che si sarebbero realizzate a fine esercizio rispetto alle risorse stanziate dalla Legge di Stabilità 2019 per Reddito di cittadinanza e "Quota 100" costituiscano economie di spesa.

[53] Communication from the Commission to the Council on the Spring 2019 round of fiscal surveillance for Italy, COM(2019) 351 final.

Con riferimento alla programmazione finanziaria contenuta nella presente nota di aggiornamento, il Governo fa suo l'obbiettivo di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. A partire dal 2020, il rapporto assume un profilo discendente, in coerenza con il miglioramento dei saldi nominali di bilancio e di una graduale normalizzazione del tasso di crescita nominale del PIL.

Prima facie, l'Italia non rispetta la regola del debito in nessuna delle tre configurazioni (*backward looking*, *forward looking* e *cyclically adjusted*, così come definite dalle regole europee[54]). Tra esse, la più favorevole resta quella *forward looking*. Nella prassi della sorveglianza europea, il rispetto della regola per l'anno in corso è valutato sulla base della previsione del rapporto debito/PIL del 2021 che risulta pari a 133,4 per cento del PIL. In tale configurazione, la regola del debito segnala un percorso di avvicinamento che implicherebbe un rapporto debito/PIL pari al 128 per cento nel 2021, con un gap di 5,4 punti percentuali (si veda Tav. III.8).

Il dato di fondo è che continua la difficoltà di rispettare il sentiero di riduzione del debito pubblico come prescritto dalla disciplina europea. Ostano la flebile crescita nominale e i parametri di convergenza troppo rigidi sia in termini di obbiettivo finale (60 per cento del rapporto debito/PIL) sia in termini temporali (venti anni). Resta in piedi un rilevante problema di policy secondo il quale il conseguimento di un avanzo primario di bilancio tale da riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente non deve impedire l'utilizzo di risorse per rafforzare la crescita economica.

TAVOLA III.8: RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING E DEBITO CORRETTO PER IL CICLO

	Scenario					
	Tendenziale			Programmatico		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	134,1	132,5	130,4	135,2	133,4	131,4
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	**6,4**	**4,9**	3,5	**7,5**	**5,4**	**3,9**
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	8,3	7,6	**3,5**	8,4	7,7	4,9

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2019

A partire dal mese di aprile 2019 sono stati adottati diversi provvedimenti con carattere di urgenza, che determinano effetti ulteriori rispetto a quanto già incorporato nelle stime del Documento di Economia e Finanza 2019. Tra questi, i principali[55] prevedono disposizioni volte a favorire la crescita economica e a dare

[54] Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2019 Edition: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.

55 Si tratta nello specifico del D.L. n. 32/2019 recante 'Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici', convertito con modificazioni dalla L. n. 55 del 14 giugno 2019 e del D.L. n. 34/2019,

impulso al sistema produttivo del Paese, attraverso disposizioni ordinamentali di semplificazione del quadro normativo in materia di contratti e di progettazione di opere pubbliche e misure di agevolazione fiscale e rilancio degli investimenti pubblici e privati.

Complessivamente i provvedimenti considerati comportano una modesta ricomposizione delle voci di entrata e di spesa con effetti sostanzialmente trascurabili sul saldo del conto consolidato della PA nel periodo 2019-2022 (Tavola III.9).

TAVOLA III.9: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021	2022
D.L. n. 32/2019 (convertito dalla L. n. 55/2019)	3	5	0	0
D.L. n. 34/2019 (convertito dalla L. n. 58/2019)	3	2	1	1
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	6	7	1	1
In % del PIL	*0*	*0*	*0*	*0*

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

Le coperture (maggiori entrate e minori spese) ammontano a circa 0,8 miliardi nel 2019, 1,2 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,2 miliardi nel 2022 (Tavola III.10). Nel periodo considerato, circa il 77 per cento di tali risorse è ottenuto da misure sul versante delle uscite, mediante la riduzione di alcune spese del bilancio dello Stato.

Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 0,8 miliardi nel 2019, 1,2 miliardi nel 2020, 1,5 miliardi nel 2021 e 1,2 miliardi nel 2022 e riguardano per circa due terzi il finanziamento di spese con una prevalenza della componente di parte capitale rispetto a quella corrente.

recante 'Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi', convertito con modificazioni dalla L. n. 58 del 28 giugno 2019. È stato inoltre adottato il D.L. n. 61/2019, recante 'Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica', convertito dalla L. n. 85 del 1 agosto 2019. Tra gli altri provvedimenti adottati con effetti sostanzialmente neutrali sui saldi di finanza pubblica si ricordano anche: il D.L. n. 35/2019, recante 'Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria', convertito con modificazioni dalla L. n. 60 del 25 giugno 2019; il D.L. n. 53/2019 recante 'Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica', convertito con modificazioni dalla L. n.77 dell'8 agosto 2019; il D.L. n. 59/2019 recante 'Misure urgenti in materia di personale delle fondazioni lirico sinfoniche, di sostegno del settore del cinema e audiovisivo e finanziamento delle attività del Ministero per i beni e le attività culturali, di credito d'imposta per investimenti pubblicitari nei settori editoriale, televisivo e radiofonico, di normativa antincendio negli edifici scolastici e per lo svolgimento della manifestazione UEFA Euro 2020, nonché misure a favore degli istituti superiori musicali e delle accademie di belle arti non statali', convertito con modificazioni dalla L. n. 81 dell'8 agosto 2019 e il D.L. n. 101/2019 recante 'Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali'.

TAVOLA III. 10: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021	2022
Coperture	781	1.223	1.525	1.231
Maggiori entrate	7	366	399	303
Minori spese	774	857	1.126	928
- spese correnti	*374*	*371*	*583*	*439*
- spese in conto capitale	*400*	*486*	*543*	*488*
Interventi	*775*	*1.216*	*1.523*	*1.230*
Minori entrate	*103*	*439*	*615*	*508*
Maggiori spese	*672*	*777*	*908*	*722*
- spese correnti	*227*	*190*	*137*	*118*
- spese in conto capitale	*444*	*587*	*771*	*604*
Effetti sull'indebitamento netto	6	7	1	1
Variazione netta entrate	*-96*	*-73*	*-217*	*-204*
Variazione netta spese	*-102*	*-80*	*-218*	*-206*
- spese correnti	*-146*	*-181*	*-445*	*-321*
- spese in conto capitale	*44*	*101*	*227*	*116*

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sui sotto settori della PA (Tavola III.11) si rileva un miglioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali per effetto delle disposizioni che prevedono l'incremento di gettito e riduzioni di alcuni fondi del bilancio dello Stato.

In particolare, sul versante delle entrate, per le imprese con l'eccezione delle banche, si prevede l'applicazione di un'aliquota IRES agevolata (che si riduce progressivamente dal 22,5 per cento nel 2019 al 20 per cento dal 2023) sul reddito di impresa relativo al solo reimpiego degli utili. La misura è interamente sostitutiva della tassazione agevolata al 15 per cento della quota di utili reinvestiti in azienda per l'acquisizione di beni strumentali e per l'incremento occupazionale (cd. mini-IRES prevista con la Legge di Bilancio per il 2019), generando effetti differenziali di maggior gettito. Sul piano del recupero dell'evasione fiscale è stata definita una procedura semplificata e automatizzata che consentirà all'Agenzia delle Entrate di verificare la corretta annotazione dell'assolvimento dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche, con conseguenti effetti positivi in termini di maggior gettito.

Il deficit delle Amministrazioni locali è dovuto in gran parte alle risorse assegnate ai Comuni per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile e per la messa in sicurezza di edifici pubblici e alla riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni Friuli Venezia Giulia e Sicilia. Sul disavanzo degli Enti di previdenza rilevano, in particolare, le misure che introducono, in via sperimentale per gli anni 2019-2020, per alcuni lavoratori di imprese con particolari caratteristiche dimensionali impegnate in processi di reindustrializzazione e riorganizzazione, misure di integrazione salariale e incentivi all'esodo connesse all'introduzione del contratto di espansione interprofessionale; nonché l'ampliamento della platea dei lavoratori esposti all'amianto che potranno beneficiare della pensione di inabilità.

TAVOLA III.11: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021	2022
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	14	246	420	415
- variazione netta entrate	*-92*	*-73*	*-213*	*-177*
- variazione netta spese	*-106*	*-319*	*-633*	*-591*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	28	-181	-397	-396
- variazione netta entrate	*-3*	*-4*	*-2*	*-23*
- variazione netta spese	*-31*	*177*	*395*	*373*
ENTI DI PREVIDENZA	-36	-58	-21	-17
- variazione netta entrate	*0*	*4*	*-2*	*-5*
- variazione netta spese	*36*	*62*	*19*	*12*
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	6	7	1	1

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi (Tavole III.12 e III.13) rilevano le misure adottate per rilanciare gli investimenti privati. Nello specifico si prevede l'incremento progressivo, rispetto alla normativa previgente, della quota di deducibilità dal reddito d'impresa e dal reddito professionale dell'IMU dovuta sui beni strumentali, che diventerà totalmente deducibile a decorrere dal 2023. Dal 1° aprile 2019 è stato ripristinato il super-ammortamento, agevolazione che consente una maggiorazione ai fini fiscali del 30 per cento del costo di acquisizione di beni materiali strumentali nuovi, fissando un tetto di 2,5 milioni di euro agli investimenti agevolabili. Sono state estese le detrazioni fiscali previste da precedenti disposizioni per gli interventi di adeguamento antisismico realizzati tramite demolizione e ricostruzione di interi edifici (c.d. sisma bonus) anche agli immobili ricompresi nelle zone classificate a rischio sismico 2 e 3. Per l'anno 2019 è stato rifinanziato il Fondo di garanzia per la prima casa ed è stata istituita, nell'ambito del Fondo centrale di garanzia per le PMI, una sezione speciale destinata alla concessione, a titolo oneroso, di garanzie a copertura di finanziamenti di importo massimo di euro 5 milioni e di durata ultradecennale e fino a 30 anni, erogati da banche e intermediari finanziari alle imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499 e finalizzati per almeno il 60 per cento a investimenti in beni materiali. Per il triennio 2019-2021 sono previste forme di incentivi per la valorizzazione edilizia, attraverso l'applicazione dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di euro 200 ciascuna sui trasferimenti di edifici a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che realizzino interventi di riqualificazione energetica e procedano successivamente alla loro alienazione.

Per rilanciare gli investimenti degli Enti territoriali, a partire dall'anno 2020, è stato costituito un fondo da destinare ai Comuni per interventi di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile e messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici pubblici. Ai medesimi enti, per finalità analoghe, sono assegnate altresì per l'anno 2019 nuove risorse a valere sulle disponibilità del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033 è stato poi previsto il riconoscimento di un contributo ai fini del concorso al pagamento delle rate in

scadenza dei mutui contratti per spese di investimento da parte dei Comuni capoluogo delle città metropolitane in dissesto finanziario.

Con riferimento alle regioni a statuto speciale è stato recepito l'Accordo sottoscritto in data 25 febbraio 2019 tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia che determina, tra l'altro, una riduzione del concorso della finanza pubblica per ciascun anno del triennio 2019-2021 e il riconoscimento di un contributo per spese di investimento in opere pubbliche, distribuito tra le annualità 2019-2025, a favore della regione medesima. È stata data attuazione anche all'accordo integrativo tra il Governo e la Regione Siciliana del 15 maggio 2019 per il sostegno ai liberi consorzi e alle città metropolitane della regione che comporta per l'anno 2019 la riduzione del concorso alla finanza pubblica della regione stessa mediante l'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020, nell'ambito della quota di risorse già destinate alla programmazione della Regione siciliana.

Si è altresì stabilito che Roma Capitale promuova le iniziative necessarie per ottenere l'adesione dei possessori delle obbligazioni Rome-City all'accollo del prestito obbligazionario medesimo da parte dello Stato. In caso di adesione, gli oneri derivanti dal pagamento degli interessi e del capitale del suddetto prestito obbligazionario, attualmente in capo alla Gestione Commissariale del piano di rientro del debito pregresso del comune di Roma e destinati, in mancanza di tale intervento normativo, ad essere trasferiti a Roma Capitale alla conclusione della stessa, saranno assunti a carico del bilancio dello Stato.

Altre disposizioni riguardano i territori delle Regioni Molise e Sicilia colpiti dagli eventi sismici dell'agosto e del dicembre 2018. Per tali finalità è stata prevista la nomina di due Commissari straordinari incaricati di coordinare e sovrintendere alle attività di ricostruzione e l'assistenza alle popolazioni ripristino e gestire le risorse finanziarie stanziate. Contestualmente, i redditi dei fabbricati distrutti od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero fino alla definitiva ricostruzione e agibilità dei fabbricati medesimi e comunque non oltre l'anno di imposta sono esclusi dalla base imponibile ai fini IRPEF e IRES e dal calcolo dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente). Per il medesimo periodo, gli stessi immobili sono inoltre esenti dall'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU) e dal tributo per i servizi indivisibili (TASI). Ulteriori disposizioni intervengono in favore di altri territori colpiti dagli eventi sismici nell'Italia centrale nel 2009 e 2016 e nell'isola di Ischia nel 2017 e prevedono: l'assunzione di personale tecnico amministrativo da impiegare nei servizi per la ricostruzione; l'assegnazione di un contributo ai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti per interventi urgenti di manutenzione straordinaria o di messa in sicurezza di strade ed infrastrutture e misure per garantire la continuità dei servizi scolastici.

Per favorire l'aggregazione aziendale di società nell'Italia meridionale si consente la possibilità di trasferire al soggetto derivante dall'aggregazione le attività fiscali differite (DTA) di singoli contribuenti e trasformarle in credito di imposta, a fronte del pagamento di un canone annuo determinato applicando l'aliquota dell'1,5 per cento alla differenza tra le DTA e le imposte versate. Con lo scopo di rendere maggiormente attrattiva per le imprese la facoltà, già prevista dalla normativa vigente, di insediamento con specifici programmi di investimento nelle Zone economiche speciali istituite in alcune aree svantaggiate del Paese sono previsti nuovi finanziamenti a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Altri interventi riguardano: l'installazione di sistemi di videosorveglianza presso gli asili nido, le scuole dell'infanzia e le strutture che ospitano anziani e disabili; l'acquisto, la costruzione, l'adeguamento e l'ammodernamento delle sedi di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; la previsione di un regime fiscale agevolato ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, per i trasferimenti di beni e diritti alle società veicolo interessate in operazioni di cartolarizzazione e l'estensione a regime, a decorrere dal 2023 (con esclusione dell'anno 2022) della revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali già prevista per il triennio 2019-2021.

Inoltre, senza effetti sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, in quanto già considerati nelle previsioni tendenziali del Documento di economia e finanza 2019, è stata disposta per il medesimo anno con il disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato la riduzione degli accantonamenti previsti con la legge di bilancio per il 2019, per complessivi 2 miliardi di euro, a salvaguardia del conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Da ultimo, con il D.L. n. 61/2019, recante 'Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica', è stato previsto che i risparmi derivanti dal minor utilizzo delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per l'attuazione delle disposizioni relative all'introduzione del reddito di cittadinanza e al trattamento di pensione anticipata siano destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. A salvaguardia dell'effettivo realizzo di tali risparmi, per un importo di 1,5 miliardi di euro nel 2019, è stato disposto l'accantonamento di un corrispondente importo delle dotazioni di bilancio, che, a seguito dell'esito del monitoraggio previsto dalla citata normativa, che ha confermato i suddetti risparmi, sono state rese nuovamente disponibili.

FOCUS

Semplificazioni e sperimentazioni in materia contabile

Nell'ambito del D.L. n. 32/2019 (articolo 4-quater) sono state introdotte alcune disposizioni ordinamentali in materia di gestione contabile del bilancio dello Stato. Tali modifiche sono dirette ad assicurare la disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie in un arco temporale adeguato alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento, sulla base dello stato avanzamento lavori. A tal fine, si stabilisce che, in via sperimentale, per gli anni 2019, 2020 e 2021:

a) le somme da iscrivere nei bilanci di ciascun Ministero, in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività, siano assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale, in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione;
b) per le spese in conto capitale i termini di conservazione in bilancio dei residui di stanziamento sono prolungati di un ulteriore esercizio (da uno a due anni) e quelli relativi alla perenzione amministrativa sono prorogati di ulteriori tre esercizi (da tre a sei anni);
c) la facoltà di reiscrivere, in sede di disegno di legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi le somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio venga applicata anche alle spese in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali, anziché alle sole spese in conto capitale a carattere non permanente.

Da ultimo, al fine di semplificare e accelerare le procedure di assegnazione di alcuni fondi nel corso della gestione, è previsto che alcune variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato anziché con provvedimento del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Si tratta delle seguenti fattispecie previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196 del 31 dicembre 2009):

- variazioni di bilancio occorrenti per l'iscrizione nei diversi stati di previsione della spesa interessati delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (articolo 24, comma 5-bis);
- variazioni di bilancio con prelevamento dai fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (articolo 27);
- variazioni di bilancio con prelevamento dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (articolo 29);
- variazioni compensative disposte nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero, aventi ad oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili (articolo 33, comma 4-ter);
- variazioni di bilancio in termini di competenza, cassa e residui necessarie alla ripartizione anche tra diversi Ministeri di fondi da ripartire istituiti per legge, salvo che non sia diversamente previsto dalla legge medesima (33, comma 4-sexies).

TAVOLA III.12: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 32 DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021	2022
MAGGIORI RISORSE	87	122	122	56
Maggiori entrate	3	5	5	0
Interventi a favore dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, 2017 e del 2018 - effetti fiscali e contributivi	*3*	*5*	*0*	*0*
Altro	*0*	*0*	*5*	*0*
Minori spese	84	117	117	56
Fondi speciali di parte corrente e capitale	*13*	*33*	*32*	*31*
Fondi per il riaccertamento dei residui passivi perenti	*20*	*25*	*60*	*0*
Riduzione autorizzazione di spesa per interventi di ricostruzione privata per il sisma 2009	*30*	*35*	*0*	*0*
Fondo per l'edilizia sanitaria	*5*	*15*	*15*	*15*
Fondo per il capitale immateriale	*15*	*5*	*5*	*5*
Altro	*2*	*5*	*5*	*5*
UTILIZZO RISORSE	84	117	122	56
Minori entrate	2	2	0	0
Interventi a favore dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, 2017 e del 2018	*2*	*2*	*0*	*0*
Maggiori spese	83	115	122	56
Interventi a favore dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, 2017 e del 2018	*59*	*88*	*90*	*30*
Sistemi di videosorveglianza delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e disabili	*5*	*15*	*15*	*15*
Acquisto, costruzione e adeguamento sedi di servizio del Corpo nazionale dei VV.FF.	*5*	*5*	*5*	*5*
Piattaforma Unica Nazionale (PUN) e Piano nazionale infrastrutture per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica	*10*	*0*	*0*	*0*
Altro	*4*	*7*	*12*	*6*
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	3	5	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.13: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 34 DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2019	2020	2021	2022
MAGGIORI RISORSE	694	1.100	1.403	1.175
Maggiori entrate	4	361	394	303
Revisione mini-IRES	*0*	*217*	*259*	*169*
Recupero gettito imposta di bollo virtuale su fatture elettroniche attraverso procedure automatizzate Agenzia delle entrate	*0*	*57*	*76*	*76*
Incentivo fiscale per promuovere la crescita dell'Italia meridionale - canone annuo DTA e effetti fiscali	*0*	*67*	*41*	*40*
Estensione del sisma bonus agli immobili situati nelle zone classificate "a rischio sismico 2 e 3"	*1*	*9*	*5*	*4*
Altro	*3*	*11*	*13*	*15*
Minori spese	689	740	1.009	872
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività	*10*	*120*	*245*	*245*
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*54*	*95*	*112*	*193*
Fondi per il riaccertamento dei residui passivi perenti	*43*	*118*	*140*	*40*
Fondo per l'attuazione del programma di Governo	*53*	*86*	*143*	*6*
Riduzione del limite di spesa annuo della gestione commissariale per il piano di rientro del debito pregresso del Comune di Roma	*0*	*75*	*75*	*75*
Fondo sviluppo e coesione	*190*	*30*	*0*	*0*
Fondo finalizzato agli investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le Regioni a Statuto Speciale	*15*	*15*	*80*	*80*
Rimodulazione risorse per l'edilizia sanitaria	*50*	*80*	*45*	*0*
Card 18enni	*100*	*0*	*0*	*0*
Contributi in conto interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento degli interessi a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese	*37*	*30*	*30*	*0*
Finanziamento Agenzia delle entrate	*50*	*0*	*0*	*0*
Altro	*87*	*91*	*139*	*233*
UTILIZZO RISORSE	690	1.098	1.401	1.174
Minori entrate	101	437	615	508
Maggiorazione della deducibilità dal reddito di impresa e di lavoro autonomo dell'IMU relativa a immobili strumentali	*0*	*145*	*229*	*167*
Proroga del super-ammortamento (130%)	*0*	*129*	*202*	*147*
Estensione del sisma bonus agli immobili situati nelle zone classificate "a rischio sismico 2 e 3"	*3*	*32*	*50*	*66*
Agevolazioni fiscali per le operazioni di cartolarizzazione	*31*	*31*	*31*	*31*
Incentivi per la riqualificazione energetica e antisismica degli immobili	*30*	*40*	*40*	*0*
Assoggettamento a tassazione dei canoni relativi agli immobili locati ad uso abitativo solo se percepiti	*0*	*9*	*27*	*39*
Modifica della disciplina della vendita di beni tramite piattaforme digitali	*28*	*28*	*0*	*0*
Incentivo fiscale per promuovere la crescita dell'Italia meridionale - canone annuo DTA e effetti fiscali	*0*	*0*	*3*	*2*
Altro	*10*	*24*	*34*	*57*
Maggiori spese	589	662	786	666
Fondo per stabilizzare i contributi a favore dei Comuni per interventi di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile e per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale	*0*	*75*	*200*	*210*
Incentivo fiscale per promuovere la crescita dell'Italia meridionale - credito d'imposta DTA	*0*	*140*	*140*	*140*
Riduzione del concorso alla finanza pubblica della regione Friuli Venezia Giulia	*30*	*110*	*120*	*0*
Fondo per il pagamento degli interessi ai possessori del prestito obbligazionario City of Rome	*0*	*75*	*75*	*75*
Trasferimento alla regione Friuli Venezia Giulia per spese di investimento	*15*	*15*	*80*	*80*
Istituzione presso il fondo centrale di garanzia per le PMI di una sezione speciale per investimenti di medio-lungo termine in beni materiali	*150*	*0*	*0*	*0*
Riduzione del concorso alla finanza pubblica della regione Sicilia	*150*	*0*	*0*	*0*
Contributo ai Comuni capoluogo delle città metropolitane in dissesto ai fini del concorso per il pagamento delle rate dei mutui contratti per spese di investimento	*20*	*35*	*35*	*35*
Rifinanziamento del fondo di garanzia per la prima casa	*100*	*0*	*0*	*0*
Interventi di integrazione salariale e agevolazione all'esodo di lavoratori di imprese che attuano processi di reindustrializzazione e riorganizzazione	*20*	*44*	*7*	*0*
Contributo alle micro, piccole e medie imprese per sostenere processi di ricapitalizzazione	*10*	*15*	*15*	*15*
Risorse per l'edilizia sanitaria	*0*	*0*	*0*	*50*
Ampliamento della platea dei lavoratori esposti all'amianto che possono beneficiare della pensione di invalidità	*8*	*13*	*13*	*12*
Fondo per la tutela dei marchi storici di interesse nazionale	*0*	*30*	*0*	*0*
Altro	*86*	*110*	*102*	*49*
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	3	2	1	1

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

FOCUS

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

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di stabilità 2014, così come modificato dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di bilancio 2018.

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2019, 2020 e 2021); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2018); iii) le predette maggiori entrate siano permanenti .

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

Ai fini della valutazione rilevano, nel titolo delle entrate tributarie, i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali derivanti da attività di accertamento e controllo e nel titolo delle entrate extra tributarie gli interessi e sanzioni. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2018 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2019; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2019, 2020 e 2021, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2019.

Per l'elaborazione della proiezione degli incassi è stata considerata la variazione registrata nel periodo gennaio-agosto 2019 rispetto allo stesso periodo del 2018. Tale variazione è stata applicata alle singole voci delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo incassate nell'anno 2018.

Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2018, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato (colonna a)); la stima delle entrate realizzate nel 2019 (colonna b)); le previsioni di bilancio assestate per il 2018 (colonna c)), 2019 (colonna d)), 2020 (colonna e)) e 2021 (colonna f)); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2019 e quelli realizzati nel 2018; la differenza tra gli incassi stimati per il 2019 e le previsioni iscritte in bilancio per il triennio 2019-2021.

Sulla base dei criteri sopra descritti, si perviene ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2019 è maggiore degli incassi realizzati nel 2018 per circa 0,41 miliardi; ii) il raffronto tra la stima degli incassi e le previsioni per il 2019 mostra un incremento di circa 2,14 miliardi interamente riconducibile alle entrate tributarie; iii) il raffronto tra la stima degli incassi del 2019 e le previsioni per il 2020 mostra un incremento di circa 2,68 miliardi, riconducibile alla differenza positiva sulle entrate tributarie (3,08 miliardi), parzialmente compensata da una differenza negativa sulle entrate extra tributarie (-0,41 miliardi); iv) il raffronto tra la stima degli incassi del 2019 e le previsioni per il 2021 mostra un incremento di circa 3,04 miliardi, riconducibile alle entrate tributarie per 2,93 miliardi e alle entrate extra tributarie per 0,11 miliardi.

TAVOLA R1: INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2018 (Rendiconto generale dello Stato) (a)	Stima incassi 2019 basata sui dati a tutto agosto (b)	Previsioni di cassa bilancio assestato 2018 (c)	Previsioni di bilancio assestate			Differenza stima			
				2019 (d)	2020 (e)	2021 (f)	Incassi 2019 in-cassi 2018 (b-a)	Incassi 2019 pre-visioni 2019 (b-d)	Incassi 2019 pre-visioni 2020 (b-e)	Incassi 2019 pre-visioni 2021 (b-f)
IRPEF	3,75	3,52	3,83	3,09	3,03	3,05	-0,23	0,43	0,49	0,48
IRES	1,97	2,58	2,50	2,36	1,63	1,65	0,61	0,22	0,95	0,93
IVA	5,76	5,72	3,23	4,00	4,23	4,35	-0,04	1,72	1,48	1,36
Altre imposte minori	0,94	0,75	0,63	0,99	0,60	0,60	-0,19	-0,23	0,15	0,15
Totale ruoli tributarie	**12,42**	**12,57**	**10,19**	**10,43**	**9,49**	**9,65**	**0,16**	**2,14**	**3,08**	**2,93**
Totali ruoli extra tributarie	2,51	2,76	3,40	2,76	3,17	2,65	0,26	0,00	-0,41	0,11
Totale	**14,93**	**15,34**	**13,59**	**13,20**	**12,66**	**12,30**	**0,41**	**2,14**	**2,68**	**3,04**

L'ammontare di risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è valutato, per ragioni prudenziali, al minore dei predetti importi (circa 0,41 miliardi). Tuttavia, soltanto una parte di queste risorse può essere considerata permanente. Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2020, saranno iscritti 0,37 miliardi nello Stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

III.6 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATIZZAZIONI

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

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

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

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

Valorizzazione del patrimonio immobiliare

L'attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico rimane parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo, finalizzata al contenimento della spesa e alla riduzione del debito, ma con implicazioni rilevanti anche in termini di maggiore efficienza nella gestione degli asset pubblici.

In tale ottica, la Legge di Bilancio per il 2019 ha previsto un Piano straordinario di dismissioni, che è stato adottato con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'attuazione del Piano avrà effetti positivi sulla finanza pubblica attraverso:

i) l'abbattimento diretto del debito dello Stato;

ii) il miglioramento del debito degli enti locali;

iii) la possibilità, cambiando la proprietà e la destinazione d'uso di alcuni edifici, di incentivare il recupero di beni non utilizzati e di assicurare ricadute positive sull'economia locale e nazionale in termini di investimenti e occupazione.

Il 16 luglio è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale[56] che contribuisce a definire il perimetro e le modalità di attuazione del citato Piano straordinario. Gli immobili ricompresi nel Piano di dismissioni, ai quali ne potrebbero essere aggiunti altri nel corso dell'anno, hanno un valore stimato di circa 1,2 miliardi, nell'obiettivo di conseguire introiti per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021[57]. A tale scopo è prevista l'implementazione di strumenti diversificati di cessione e valorizzazione degli immobili che verranno attuati dai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

L'Agenzia del Demanio sta procedendo all'alienazione di un portafoglio complessivo di circa 1.600 immobili per un valore di 458 milioni. In tal senso, è stato predisposto un elenco di 420 immobili per un controvalore complessivo di circa 420 milioni, proposti al MEF e successivamente allegato al Decreto Ministeriale del 28 giugno 2019, a cui ha fatto seguito il suddetto DPCM.

Oltre ai citati 420 immobili, l'Agenzia ha individuato circa 1.200 beni (di valore unitario inferiore ai 100.000 euro) per un controvalore complessivo di circa 38 milioni, da immettere sul mercato attraverso avvisi e bandi di gara gestiti dalle

[56] Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, 28 giugno 2019.

[57] Secondo i dati ISTAT (aggiornamento di aprile 2019), i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici sono stati pari a 825 milioni nel 2018, di cui 30 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 626 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 169 milioni per le vendite degli Enti di previdenza.

strutture territoriali dell'Agenzia, oltre che a trattativa diretta per le fattispecie contemplate dalla norma (es. quote indivise di beni).

A questi si aggiungono circa 40 immobili in uso al Ministero della Difesa, per un valore stimato di 160 milioni.

Al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Legge di Bilancio l'Agenzia ha messo in atto diverse attività tra cui: i) la sottoscrizione di una convenzione con il Consiglio Nazionale del Notariato per lo svolgimento delle procedure di vendita degli immobili attraverso la Rete Aste Notarili (RAN); ii) l'avvio delle interlocuzioni con gli Enti territoriali e con le altre Amministrazioni competenti per il rilascio di pareri o nulla osta per discutere delle tematiche attinenti alla conformità catastale, edilizia ed urbanistica degli immobili ovvero affrontare ulteriori criticità di carattere tecnico ed amministrativo. In tema di varianti urbanistiche è stato predisposto un nuovo schema di accordo di valorizzazione da porre in essere con gli Enti territoriali, anche al fine di poter riconoscere loro la premialità di cui all'art. 1, comma 426 della menzionata Legge di Bilancio.

Rispetto ai sopracitati 1.600 beni, nel corso del 2019 l'Agenzia ha provveduto a pubblicare bandi di gara per poco più di 1.000 lotti con un valore complessivo a base d'asta di circa 192 milioni; nei prossimi mesi si procederà all'immissione sul mercato di ulteriori beni. Per circa 65 immobili (per un valore ad oggi di circa 150 milioni) si sta procedendo alle attività di regolarizzazione e valorizzazione urbanistica; detti beni, pertanto, potranno essere messi in vendita successivamente all'espletamento di tali attività.

Al conseguimento degli obiettivi fissati per il 2019-2021 contribuiranno anche i proventi derivanti dalla dismissione degli immobili di provenienza pubblica conferiti ai fondi immobiliari gestiti da Invimit Sgr, società interamente partecipata dal MEF, per un importo stimato complessivamente in 610 milioni, di cui 500 milioni attraverso la cessione, entro l'anno, di quote dei fondi e 110 milioni attraverso la vendita diretta di immobili con un'innovativa procedura di asta. Relativamente alla cessione delle quote, con decreto MEF del 20 agosto 2019 è stato costituito un fondo riservato multi comparto di tipo chiuso (fondo 'Dante'), a cui verranno apportati immobili pubblici per un valore di circa 500 milioni. Si tratta, in particolare, di immobili di pregio localizzati prevalentemente nelle zone centrali delle principali città italiane, in grado di assicurare un rendimento adeguato rispetto alle richieste degli investitori, soprattutto quelli istituzionali. I proventi generati dalla vendita delle quote dei fondi INVIMIT potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto.

I portafogli immobiliari pubblici conferiti nei fondi immobiliari gestiti da Invimit già operativi hanno un valore, al 30 giugno 2019, pari a circa 1.485 milioni[58] (in crescita rispetto ai 1.086 milioni al 30 giugno 2018) così ripartiti: 102,744 milioni per il fondo i3-INAIL, 231,583 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 73,49 milioni per il fondo i3- Università, 81,84 milioni per il Comparto 8-*quater* e 65,64 milioni per il Comparto *8-ter* del fondo i3-Sviluppo Italia, 440,022 milioni per il fondo i3-Inps, 489,98 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia.

[58] Relazioni semestrali dei fondi gestiti da Invimit Sgr al 30 giugno 2019,

Privatizzazioni

In fase di aggiornamento del piano di dismissioni enunciato nell'ultimo Documento di Economia e Finanza, con riferimento alle società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze rivede a 0,0 punti percentuali di PIL l'obiettivo di proventi per il 2019 e a 0,2 punti percentuali l'obiettivo per il 2020. Si introduce, inoltre, un obiettivo di introiti di 0,2 per cento del PIL all'anno per il biennio 2021-2022. Tali obiettivi comprendono dividendi straordinari e altri proventi finanziari destinati al Fondo di ammortamento del debito pubblico.

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

Premessa

Il presente capitolo aggiorna lo stato di attuazione delle riforme illustrate nel Programma Nazionale di Riforma dello scorso aprile e illustra gli obiettivi programmatici del nuovo Governo. In coerenza con le prescrizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, il capitolo contiene, inoltre, le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni della sezione terza del DEF in relazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea formulate nell'ambito del Semestre europeo. La strategia qui delineata sarà attuata a partire dalla prossima Legge di bilancio, che avrà il compito di indirizzare il Paese verso una solida prospettiva di sviluppo sostenibile.

Il Governo ha recentemente presentato alle Camere le linee di azione che intende perseguire nel corso del suo mandato. In coerenza con tale dichiarazione programmatica, il presente capitolo illustra la strategia di riforma e le priorità di politica economica del Governo, che saranno orientate alla crescita, all'equità, alla tutela ambientale, al sostegno del mercato del lavoro, alla coesione sociale e territoriale. Tali linee programmatiche saranno ulteriormente sviluppate, anche a seguito del dibattito parlamentare sul disegno di legge di bilancio per il triennio 2020-2022, nell'ambito del Programma Nazionale di Riforma che verrà presentato con il DEF del prossimo aprile.

Una delle priorità del Governo è la realizzazione di un *Green New Deal*, che preveda in primo luogo la realizzazione di un piano di investimenti pubblici sinergici a quelli privati, che si intende stimolare e orientare. La sfida ambientale non può essere vinta opponendo la protezione dell'ecosistema alla crescita o affrontata in chiave di contrasto con il mondo produttivo e degli investimenti privati. Il binomio sostenibilità–investimenti deve essere rafforzato nel suo complesso. Lo sviluppo economico, infatti, deve essere al contempo causa ed effetto di una maggiore tutela ambientale, creando un circolo virtuoso. A tale scopo è necessario un ripensamento dei modelli produttivi, al fine d'incrementare l'uso di tecnologie a basso impatto ambientale che consentano il contenimento delle emissioni nocive, coinvolgano un impiego crescente di risorse rinnovabili, sostituiscano progressivamente le fonti fossili e contestualmente assicurino una più elevata crescita della produttività del sistema economico.

Il Governo è impegnato quindi a definire una strategia capace di rilanciare la crescita potenziale attraverso un recupero di produttività e competitività. Produttività che deve essere intesa in senso ampio, dalle infrastrutture materiali a quelle immateriali, dall'educazione allo sviluppo delle competenze innovative, dall'intera catena del valore al rilancio della crescita del Sud.

Sul fronte degli investimenti privati, gli interventi saranno mirati a incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi e la transizione verso la Quarta rivoluzione

industriale (digitalizzazione e intelligenza artificiale). Gli incentivi all'innovazione saranno ridefiniti in modo da renderli coerenti con tali finalità. In questo contesto avranno inoltre un ruolo centrale le politiche di valorizzazione del capitale umano (formazione, ricerca e sviluppo, rientro dei cervelli ad alta specializzazione).

Oltre agli investimenti, verranno implementate politiche di supporto, adattate alle esigenze territoriali del Paese. Il *Green New Deal* è orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità, alla riconversione energetica, alla promozione della rigenerazione urbana e delle cosiddette *smart city*. Queste azioni saranno concretizzate su diversi livelli, dalla regolazione e protezione dei diritti dei cittadini all'introduzione di incentivi efficienti. Fondamentali saranno anche le politiche per la messa in sicurezza del territorio, per il contrasto al dissesto idrogeologico e per l'accelerazione della ricostruzione delle aree terremotate. Nell'ottica della sostenibilità, è inoltre essenziale che il sistema produttivo si orienti verso un'economia circolare e che diffonda nel Paese la cultura del riciclo.

Non esiste crescita del Paese senza un Sud che cresca. Per superare il divario economico e sociale esistente tra Nord e Sud, occorre prevedere un piano straordinario di investimenti per il Mezzogiorno, unitamente alla promozione del coordinamento di tutti gli strumenti normativi esistenti. Lo sviluppo del Sud e la coesione territoriale rappresentano, infatti, priorità strategiche del Governo, al fine di attivare il potenziale di crescita inespresso, rafforzando il capitale fisico, umano, sociale e naturale. L'obiettivo è rendere più attrattivi il Sud e le aree interne, offrendo nuove opportunità occupazionali in particolare a giovani e donne.

Altro tema centrale riguarda il rafforzamento delle misure a favore delle famiglie, come sostegno alla genitorialità e alla natalità, nonché le tutele in ambito lavorativo. Saranno previste misure per incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, ponendo in essere parallelamente azioni di contrasto alle diseguaglianze di genere in tutti i settori produttivi dell'economia.

Vale la pena ricordare come l'inclusione degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, avviata nel 2017, abbia aperto la strada a una visione più ampia e articolata del rapporto tra le politiche pubbliche e la qualità della vita dei cittadini: le misure economiche devono, infatti, essere valutate in termini degli effetti previsti in relazione al benessere delle persone, alla sua distribuzione e al suo grado di sostenibilità nel tempo.

L'arrivo del nuovo Governo coincide con quello della nuova Commissione Europea. L'Italia intende assumere un ruolo da protagonista di una fase di rilancio e rinnovamento dell'Unione per renderla più inclusiva e più solida, ma soprattutto più attenta alla sostenibilità ambientale, alla coesione sociale e territoriale e al modello di *welfare* europeo, obiettivi fondanti delle istituzioni europee.

Questo capitolo offre quindi anche l'occasione per annunciare gli impegni del Governo in sede europea. L'obiettivo dell'esecutivo è rafforzare la *governance* economica per favorire le priorità sopra enunciate, nonché per realizzare un piano di investimenti sostenibili e per completare l'unione economica e bancaria a partire dall'istituzione di un bilancio dell'Area euro e di una garanzia europea dei depositi, uno strumento di stabilizzazione del mercato del lavoro quale un indennizzo occupazionale europeo e, da ultimo, rendere l'Unione un'area maggiormente competitiva e innovativa.

In questo quadro, occorre inoltre migliorare il Patto di stabilità e crescita e la sua applicazione, evitando effetti pro-ciclici e sostenendo gli investimenti, e

attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzare le politiche di contrasto all'evasione fiscale, tassando i profitti dove effettivamente sono realizzati. È necessario infatti contrastare le pratiche di concorrenza sleale tanto in ambito commerciale quanto in quello fiscale. Si tratta di obiettivi che presentano numerosi punti di contatto con le raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dal Consiglio a luglio scorso.

IV.1 LE RACCOMANDAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Il Consiglio Ecofin del 9 luglio 2019[1] ha approvato le Raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia, nelle quali si chiede di adottare provvedimenti volti a:

1) Ridurre il rapporto debito/PIL, spostare la pressione fiscale dal lavoro, riducendo al contempo le agevolazioni fiscali, aggiornando i valori catastali e contrastando l'evasione fiscale; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni sulla spesa pubblica e creare margini per altre tipologie di spesa sociale e politiche di sostegno alla crescita economica.
2) Contrastare il lavoro sommerso; garantire l'efficace integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali, favorendo in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia; migliorare i risultati scolastici, anche mediante investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.
3) Accrescere gli investimenti materiali e immateriali (ricerca, innovazione e qualità delle infrastrutture), tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; rimuovere gli ostacoli alla concorrenza, con particolare riguardo ai settori del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.
4) Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio, razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, ponendo in particolare l'accento sui regimi di insolvenza; migliorare le politiche anticorruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.
5) Favorire il risanamento del sistema bancario, e in particolare delle banche di piccole e medie dimensioni, tramite una maggiore efficienza operativa, il miglioramento della qualità degli attivi, lo smaltimento dei crediti deteriorati e la diversificazione della provvista; migliorare l'accesso al credito non bancario per le piccole imprese innovative.

[1] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/09/economic-employment-and-fiscal-policies-2019-country-specific-recommendations/

TAVOLA IV.1 - RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E PER IL 2019

Area di *policy*	Raccomandazioni 2019	Raccomandazioni 2018
Finanza pubblica e *Spending Review*	Racc. 1-Assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1% nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. [...]
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.. [...]	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]
Povertà	Racc. 1 - [...] Attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica.	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.
Lavoro, politiche sociali e famiglia	Racc. 2 - Intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso. Garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili. Sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità. [...]	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]
Istruzione e ricerca	Racc. 2 - [...] Migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.
Infrastrutture ed investimenti	Racc. 3 – Porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali. [...]	
Riforma della P.A.	Racc. 3 - [...] Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]
Concorrenza e competitività	Racc. 3 -[...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza
Giustizia civile	Racc. 4 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore, con particolare riguardo al regime di insolvenza. [...]	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]
Giustizia penale e corruzione	Racc. 4 -[...] Migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali.	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 5 - Favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative.	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.

IV.2 PRINCIPALI INIZIATIVE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI

Il Governo è impegnato a perseguire una politica di rilancio dell'economia in grado di coniugare la crescita e l'innovazione con la sostenibilità sul piano sociale, ambientale ed economico, per rilanciare il potenziale di sviluppo del nostro Paese. Le misure che saranno introdotte mirano a intervenire su fattori interni di debolezza strutturale, intercettando allo stesso tempo tendenze globali in materia di ambiente, lavoro, capitale umano e diritti.

Finanza pubblica e revisione della spesa - CSR n.1

LINEE PROGRAMMATICHE: Si intende perseguire una politica di rilancio dell'economia senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica e, allo stesso tempo, si attuerà una *spending review*, riducendo la spesa corrente e migliorando l'efficienza di tutta la spesa primaria. Lo sforzo coinvolgerà le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli.

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare l'equilibrio della finanza pubblica creando al contempo spazi fiscali per rilanciare la crescita. Per maggiori dettagli su questo argomento si vedano i capitoli I e III del presente documento.

Lotta all'evasione fiscale - CSR n. 1

LINEE PROGRAMMATICHE: L'azione di contrasto all'evasione fiscale è un obiettivo prioritario del Governo e sarà affrontato attraverso un piano organico e un'ampia riforma fiscale basata sulla semplificazione delle regole e degli adempimenti nonché su una più efficace alleanza tra contribuenti e Amministrazione finanziaria. La lotta all'evasione fiscale sarà perseguita anche agevolando, estendendo e potenziando i pagamenti elettronici e riducendo drasticamente i costi di transazione.

Il Governo intende, nel rispetto della normativa sulla *privacy*, rendere quanto più possibile trasparenti le transazioni commerciali, agevolando, estendendo e potenziando i mezzi di pagamento elettronici. A questo scopo saranno introdotte specifiche misure per incentivarne l'utilizzo, sia per contrastare l'evasione fiscale, sia per favorire l'utilizzo da parte dei consumatori di metodi di pagamento sicuri alternativi al contante.

Tali politiche punteranno, in maniera contestuale, ad aumentare la capacità digitale dei contribuenti in termini di utilizzo di strumenti elettronici di pagamento, garantendo la tracciabilità delle operazioni in chiave anti evasione fiscale.

Grazie a un salto di qualità in termini di rapporto tra fisco e contribuente, si potranno ottenere maggiori entrate, che potranno essere reinvestite per ridurre la pressione fiscale, nonché per finanziare misure a favore della collettività e sostenere la spesa sociale. Appositi progetti di educazione finanziaria e diffusione di conoscenze digitali permetteranno di ridurre le disuguaglianze esistenti anche in questo campo.

Dopo l'introduzione della fatturazione elettronica, prosegue il processo di digitalizzazione delle certificazioni fiscali volto alla diffusione della cultura digitale

nel mondo delle imprese, all'efficienza dei processi amministrativi e al miglioramento della *compliance* fiscale.

Dal primo luglio è in vigore l'obbligo dello scontrino elettronico per i soggetti che esercitano il commercio al minuto e le attività similari e che, ad oggi, non sono tenuti ad emettere fattura verso i clienti, salvo che tale documento non sia richiesto dal cliente stesso. L'obbligo è scattato immediatamente per i circa 260 mila esercenti con un giro d'affari superiore ai 400 mila euro, mentre l'estensione a tutti gli altri esercenti avverrà a partire dal primo gennaio 2020. Dalla stessa data partirà anche la cd 'lotteria degli scontrini', a cui potranno partecipare i consumatori che acquistano beni o servizi presso gli esercenti che effettuano la trasmissione telematica dei corrispettivi.

Con l'introduzione dello scontrino elettronico, gli esercenti avranno accesso immediato ai dati delle proprie vendite, che verranno trasmessi direttamente all'Agenzia delle Entrate. Quest'ultima potrà effettuare controlli più tempestivi e più rapide analisi di eventuali rischi di evasione.

Tale misura, insieme alla fatturazione elettronica, pone l'Italia all'avanguardia fra i Paesi che hanno avviato un processo di digitalizzazione delle certificazioni fiscali, come certificato dall'OCSE nel Rapporto '*Implementing Online Cash Registers*'[2].

Tassazione e agevolazioni fiscali - CSR n. 1

LINEE PROGRAMMATICHE: il triplice ambizioso obiettivo del Governo è innanzitutto il disinnesco delle clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente in parallelo all'alleggerimento della pressione fiscale, che grava maggiormente sui redditi medio bassi, e alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Nell'ambito di un ampio processo di riforma dell'imposizione sugli utili d'impresa concordato a livello internazionale, si attuerà la *web tax* per le multinazionali del settore che spostano i profitti verso giurisdizioni più favorevoli. La revisione delle agevolazioni fiscali punterà a una razionalizzazione della miriade di agevolazioni attualmente esistenti rendendo il sistema più coerente con l'approccio d'insieme e sostenga il gettito fiscale.

Oltre agli obiettivi suddetti, facendo leva sulla forza del sistema produttivo italiano, la manovra di bilancio conterrà altri interventi in grado di incentivare investimenti sia per il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, in modo da contenere le emissioni e ridurre i consumi energetici, sia per l'utilizzo delle nuove tecnologie, attivando un circolo virtuoso tra innovazione e ambiente. Saranno previsti incentivi e agevolazioni che perseguiranno l'obiettivo di proteggere l'ambiente e favorire la crescita e l'economia circolare, in modo tale da traguardare la realizzazione e lo sviluppo di un nuovo modello di crescita sostenibile ed inclusivo.

[2] http://www.oecd.org/ctp/implementing-online-cash-registers-benefits-considerations-and-guidance.htm

Mercato del lavoro politiche attive del lavoro e politiche sociali - CSR n. 2

LINEE PROGRAMMATICHE: Il Governo intende potenziare le politiche attive del lavoro e di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e incentivare la parità di genere nelle retribuzioni. La disciplina del salario minimo aumenterà le tutele per i lavoratori, anche attraverso il meccanismo dell'efficacia erga omnes dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Si sosterrà lo sforzo per una regolamentazione più efficace della rappresentanza sindacale e datoriale. Si amplierà il sostegno a famiglie, disabili e ai 'lavoratori tramite piattaforma digitale'.

L'azione di tutela dei lavoratori comprenderà, oltre alla riduzione delle tasse sul lavoro, anche un piano strategico di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, una legge sulla parità di genere nelle retribuzioni, il rinnovamento dell'istituto di natura previdenziale cosiddetto 'opzione Donna' e "Ape sociale" e l'incremento del Fondo previdenziale integrativo pubblico, includendo la pensione di garanzia per i giovani. Per rafforzare le tutele dei lavoratori ed elaborare nuove strategie occupazionali sarà istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un Osservatorio Nazionale del Lavoro.

Una particolare attenzione sarà rivolta a tutelare e garantire i diritti di coloro che svolgono una attività lavorativa tramite piattaforma digitale. A questo proposito, a settembre è entrato in vigore un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e la risoluzione di crisi aziendali[3]. Il decreto mira, in particolare, ad assicurare una tutela economica e normativa di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli, come quelli iscritti alla gestione separata, quelli che operano tramite piattaforme digitali (*rider*), i lavoratori socialmente utili (LSU) e di pubblica utilità (LPU) e i lavoratori disabili.

Si prevede inoltre di sostenere l'intervento di regolazione della rappresentanza sindacale e datoriale realizzato mediante la disciplina di indici rigorosi di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni dei lavoratori e delle imprese. Inoltre, nel rispetto dei princìpi europei e nazionali di tutela della concorrenza, il Governo individuerà l'equo compenso per i lavoratori non dipendenti, al fine di evitare forme di abuso e di sfruttamento, in particolare a danno dei giovani professionisti, e interverrà per limitare il fenomeno delle cd 'false partite IVA'. Verranno intensificati gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso e, in particolare, le forme di caporalato anche valorizzando gli indirizzi che saranno elaborati a conclusione del relativo tavolo.

Nel corso del 2019, sono stati introdotti il Reddito di cittadinanza (RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC) ed è stata avviata la riforma dei Centri per l'Impiego (CpI), fondamentali per l'efficienza delle politiche attive del lavoro. Nel complesso, i dati disponibili ad agosto 2019 e riferiti al mese precedente, indicano che, in termini di nuclei familiari, i percettori ammontavano già a circa 922 mila (di cui oltre 112 mila destinatari di PdC) su un totale di 1,5 milioni di domande, che corrispondono a un numero complessivo di beneficiari che supera i 2 milioni.

Con riferimento alle politiche attive del lavoro collegate al RdC, quasi tutte le Regioni hanno proceduto all'assunzione dei '*navigator*' e per ogni Regione è stato predisposto un piano operativo molto dettagliato con tutti i compiti assegnati alle nuove figure di consulenza. Con l'obiettivo di rinforzare i CpI, i '*navigator*'

[3] Decreto legge n. 101/2019.

supporteranno la definizione e la realizzazione dei piani personalizzati, nonché il raccordo con le imprese, con le strutture di istruzione e formazione, con i Comuni e con tutti i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro a livello locale, valorizzando le opportunità offerte nel territorio.

Nel frattempo, l'ANPAL ha messo a disposizione degli operatori dei Centri per l'Impiego uno strumento digitale per la gestione delle attività connesse al RdC. Gli operatori possono visualizzare la lista dei beneficiari del RdC e monitorare quotidianamente l'avanzamento delle loro attività di ricerca del lavoro. La piattaforma digitale permetterà un accesso diretto e puntuale alle informazioni relative ai beneficiari del RdC e dei nuclei familiari, in forma aggregata e per singola persona. Nuovi servizi connessi al RdC verranno implementati sulla Piattaforma.

I nuclei beneficiari del Reddito di Cittadinanza che non sono immediatamente attivabili possono iniziare un percorso di inclusione sociale mediante la condivisione di un Patto per l'Inclusione sociale. Ciò ha richiesto il potenziamento dei servizi sociali dedicati, attraverso l'attribuzione di risorse ai territori a valere sulla Quota servizi del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e sul Programma Operativo Nazionale Inclusione (FSE 2014-2020). Per assicurare metodologie di intervento uniformi e appropriate su tutto il territorio nazionale e assicurare l'efficacia degli interventi contro la povertà e l'esclusione sociale, sono state redatte le Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 23 luglio 2019.

Misure a sostegno delle famiglie e pari opportunità- CSR n. 2

LINEE PROGRAMMATICHE Il Governo intende rafforzare le misure a favore delle famiglie, sotto il profilo del sostegno alla genitorialità e alla natalità, nonché le tutele in ambito lavorativo. Sono previste misure finalizzate a favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, anche attraverso mirate politiche di assunzione e di contrasto alle diseguaglianze di genere nel mondo del lavoro.

Le politiche di rilancio dell'economia che il Governo intende adottare comprendono un progetto complessivo e sistematico di sostegno e valorizzazione della famiglia. Nell'ambito delle politiche per le pari opportunità, si introdurranno ulteriori strumenti di sostegno della genitorialità e della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche facilitando l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia, indirizzati a sanare le disuguaglianze di genere. Si recepirà la direttiva europea sui congedi di paternità e sulla conciliazione tra lavoro e vita privata, si rivedrà la disciplina dei congedi parentali e dello *smart working* e si adotteranno misure di sostegno all'educazione dei figli e alla frequenza degli asili nido. Inoltre, per favorire l'inversione del *trend* demografico negativo, saranno adottate misure a sostegno della natalità.

Nell'ambito delle azioni di sostegno alle famiglie saranno introdotte specifiche misure di tutela per i *caregiver* familiari, che troveranno un'apposita definizione normativa, finalizzate alla tutela della qualità della vita dei più deboli. Infine, specifici interventi fiscali saranno previsti a favore delle famiglie, in particolare per quelle prive di adeguate risorse economiche (ad esempio attraverso l'istituzione di un assegno unico mensile destinato alla crescita, al mantenimento e all'educazione della prole, anche nell'ottica di pervenire a un sistema organico più semplice e coordinato) e quelle con persone disabili.

Istruzione e competenze - CSR n. 2

LINEE PROGRAMMATICHE: Per stimolare una crescita duratura è fondamentale investire sulle nuove generazioni, garantendo a tutti la possibilità di svolgere un percorso di crescita professionale, sociale e culturale e creare le condizioni per il rientro di quanti hanno lasciato il Paese. Le dotazioni a favore della scuola pubblica verranno migliorate, anche da un punto di vista infrastrutturale. L'università e la ricerca verranno potenziate e il sistema di reclutamento verrà allineato ai migliori standard internazionali.

Nel comparto della scuola pubblica occorrono politiche dirette a limitare le classi troppo affollate e valorizzare, anche economicamente, il ruolo dei docenti, potenziare il piano nazionale per l'edilizia scolastica, garantire, con le Regioni, la gratuità degli asili nido e dei micro-nidi, ampliandone l'offerta soprattutto nel Mezzogiorno nonché quella del percorso scolastico per gli studenti provenienti da famiglie con redditi medio-bassi. Saranno contrastati infine la dispersione scolastica e il bullismo.

Per garantire una maggior funzionalità e qualità del sistema nazionale di istruzione e formazione si rende opportuno ripensare i percorsi di formazione e abilitazione del personale docente. A tal fine verrà presentato alle Camere un disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Il sistema della ricerca va potenziato, favorendo un più intenso coordinamento tra centri universitari ed enti di ricerca, nel segno dell'internazionalizzazione.

Il sistema di reclutamento nelle istituzioni di alta formazione e di ricerca va allineato ai migliori standard internazionali e va rafforzato anche attraverso l'istituzione di un'agenzia nazionale, sul modello di quelle già attive in altri paesi europei, che possa coordinare e accrescere la qualità e l'efficacia delle politiche pubbliche per la ricerca. Vanno sperimentate nuove forme di finanziamento e incentivate formule innovative di partenariato pubblico-privato. Si deve, infine, ripensare il modello di accesso ai corsi di laurea a numero programmato.

Lo scorso luglio è stato emanato un bando per la selezione di 120 docenti, esperti in materia di scuola digitale, per la promozione e la diffusione di nuove metodologie didattiche e la creazione di ambienti di apprendimento innovativi nelle scuole.

Nell'ambito della procedura di autorizzazione al reclutamento del personale docente per l'anno scolastico 2019/2020, a luglio è stato dato il via libera all'assunzione fino a 53.627 docenti, per la copertura di altrettanti posti vacanti e disponibili in dotazione organica.

Entro la fine del 2019 sarà bandito un concorso ordinario per coprire 16.959 posti della scuola dell'infanzia e primaria.

Inoltre, a luglio sono stati pubblicati i dati sulla dispersione scolastica che analizzano e quantificano il fenomeno dell'abbandono del sistema scolastico e formativo nella scuola secondaria di I grado, nel passaggio tra cicli scolastici e nella secondaria di II grado. Dall'analisi emerge che il fenomeno della dispersione scolastica è in diminuzione.

Ai fini della promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a luglio 2019 è stato approvato un decreto legislativo[4] con cui vengono riviste le procedure da seguire per la redazione e l'aggiornamento del Piano Educativo Individualizzato (PEI) e le modalità di svolgimento del servizio di istruzione domiciliare da parte dei docenti di sostegno. Inoltre viene notevolmente semplificato e accelerato *l'iter* di attribuzione delle risorse assegnate.

In tema di edilizia scolastica, a luglio sono stati firmati gli accordi tra il MIUR e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) che consentono lo stanziamento di 1,5 miliardi per interventi di ristrutturazione, messa in sicurezza, adeguamento alle norme antisismiche, efficientamento energetico e nuova costruzione di edifici scolastici. Le risorse saranno erogate da CDP a Comuni, Province e Città Metropolitane tramite la concessione di mutui alle Regioni da parte di BEI e CEB (1.255 milioni erogati da BEI e 300 milioni da CEB).

Si ricorda infine che tra il 2019 e il 2033 sono previste risorse per l'edilizia scolastica: 1.410 milioni per la messa in sicurezza e l'adeguamento anti-incendio degli edifici scolastici e 1.020 milioni per l'adeguamento delle strutture per rischio sismico[5].

Investimenti materiali e immateriali e infrastrutture - CSR n. 3

Investimenti strettamente connessi alla realizzazione e allo sviluppo della priorità politica del *Green new deal*

LINEE PROGRAMMATICHE: Con il prossimo disegno di Legge di bilancio, il Governo intende avviare un piano pluriennale che, attraverso l'attivazione di investimenti privati e pubblici, favorisca la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile, inclusiva ed equa, in linea con il *Green new deal* europeo.

Sul fronte degli investimenti privati, gli interventi saranno mirati a incentivare il rinnovo delle produzioni e degli impianti in uso, l'efficientamento e la riconversione dei processi produttivi e la transizione verso la Quarta rivoluzione industriale (digitalizzazione e nell'intelligenza artificiale). In questo contesto avranno un ruolo centrale le politiche di valorizzazione del capitale umano (formazione, ricerca e sviluppo, rientro dei cervelli ad alta specializzazione).

Parallelamente, gli investimenti pubblici saranno incrementati e finalizzati a favorire questo processo di trasformazione del sistema Paese, in modo da creare le condizioni per un maggior coinvolgimento di investimenti e risorse private.

Nella prossima legge di bilancio saranno introdotti due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato e Enti territoriali, per un ammontare complessivo di 50 miliardi su un orizzonte di 15 anni, che si affiancheranno e daranno continuità ai fondi costituiti con le ultime tre leggi di bilancio. Le risorse saranno assegnate per attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di

[4] Che reca disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 66/2017, previsto dalla legge n. 180/2015.

[5] A valere sul fondo di cui all'articolo 1 comma 95 della legge di bilancio per il 2019.

incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili. Tale impegno non sarà comunque perseguito a discapito della realizzazione degli interventi necessari alla tutela del territorio e alla difesa della biodiversità e di quelli relativi alle reti comunicazione e di connessione, senza i quali l'innovazione non potrebbe svilupparsi.

Infrastrutture

LINEE PROGRAMMATICHE: Le potenzialità del sistema produttivo verranno valorizzate sia con politiche di intervento infrastrutturale, sia con azioni di potenziamento dell'innovazione. Per quanto riguarda le infrastrutture, l'obiettivo è creare un sistema moderno, integrato e sicuro che tenga conto dei connessi impatti sociali ed ambientali e che migliori drasticamente il potenziale produttivo del Sud e sostenga la ripresa delle zone terremotate.

È intendimento del Governo rilanciare gli investimenti, sia pubblici sia privati, anche intervenendo sul complesso delle disposizioni normative con l'obiettivo di introdurre, nel rispetto delle direttive europee, strumenti di flessibilità che consentano la celerità delle procedure e la semplificazione documentale. Saranno riviste alcune disposizioni del Codice degli Appalti al fine di ottenere un quadro giuridico più lineare, che riduca l'incertezza interpretativa e applicativa. delineando chiaramente le responsabilità degli amministratori.

Saranno inoltre adottate misure normative e amministrative per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro.

Le modifiche apportate con il recente decreto 'Sblocca Cantieri' saranno oggetto di un costante monitoraggio per verificare il concreto impatto al fine di introdurre correttivi o integrazioni coerentemente con l'obiettivo di accelerare gli interventi programmati e in corso di realizzazione, contrastando, comunque, in ogni fase del procedimento, la corruzione e il pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata.

È inoltre intendimento del Governo intervenire sul Testo Unico dell'edilizia, al fine di razionalizzare, semplificare e sistematizzare, la disciplina attinente all'edilizia, alla sicurezza e alla sostenibilità ambientale delle costruzioni, nonché per favorire i processi di riduzione del consumo del suolo e di rigenerazione urbana. Per le medesime finalità e nel quadro delle competenze definite dal Titolo V della Costituzione, si ritiene opportuno assumere iniziative anche relativamente alle materie dell'urbanistica e del governo del territorio.

Nell'ambito delle iniziative di promozione e attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale, sono stati definiti con il DPCM del 15 aprile 2019 gli aspetti organizzativi e funzionali della Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici, collocata presso l'Agenzia del Demanio. È ora urgente rendere operativa la Centrale, diffonderne la conoscenza presso le Amministrazioni locali e regionali e verificarne in seguito l'incisività e i risultati conseguiti.

Il Governo intende inoltre accelerare l'attuazione delle recenti delibere del CIPE in materia di infrastrutture, ambiente, politiche di coesione. Sono prioritari il piano per la manutenzione straordinaria dei ponti, viadotti e gallerie previsto nell'aggiornamento del Contratto di programma 2016-2020 fra MIT e ANAS (36 miliardi di investimenti) e gli investimenti sulla rete ferroviaria inclusi nell'aggiornamento del Contratto di Programma di RFI per il 2017-2021. Questi

ultimi hanno l'obiettivo di realizzare un programma di intermodalità integrato che renda il sistema ferroviario un punto di collegamento tra i porti e gli aeroporti

Ulteriore slancio alle priorità nazionali per indirizzare gli investimenti può venire dall'accesso ai finanziamenti europei. È intendimento del Governo procedere all'ulteriore sviluppo delle reti di trasporto transeuropee (TEN-T), concentrandosi su progetti transfrontalieri ad alto valore aggiunto. In considerazione della rilevanza delle sinergie tra i settori dei trasporti, energia e digitale, nonché della necessità di promuovere azioni intersettoriali che consentano l'intervento in ambiti quali la mobilità connessa e automatizzata o a favore dell'adozione di carburanti alternativi, si attuerà il Programma '*Connecting Europe Facility* (CEF)'.

In quest'ottica, interviene anche il Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020, co-finanziato con risorse FESR. Il PON prevede interventi a favore dello sviluppo delle infrastrutture di trasporto delle Regioni del Sud, attraverso la destinazione di risorse a vantaggio del potenziamento delle reti ferroviarie, dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti, della mobilità sostenibile e degli ITS. Particolare attenzione è posta ai progetti in corso, e alla realizzazione di investimenti lungo la rete TEN–T, incluse le direttrici prioritarie di sviluppo della rete centrale presenti nel Mezzogiorno, quali gli itinerari Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo. Il Governo, inoltre, intende massimizzare le opportunità di investimento che si renderanno disponibili nell'ambito del periodo di programmazione 2021-2027, attraverso l'impiego strategico dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) secondo le priorità di investimento nazionali, coerentemente con gli indirizzi di politica dei trasporti di matrice europea.

Il Governo intende investire sul miglioramento della rete stradale statale in particolare per le strade di interesse nazionale, per garantire una maggiore sicurezza nella circolazione e una maggiore funzionalità delle strade, adeguandole anche all'aumentato traffico veicolare nonché al fine di costituire un valido completamento della complessiva rete stradale. Il Governo assicurerà anche gli interventi necessari a garantire la viabilità nelle aree interne e delle zone colpite dal terremoto del 2016, al fine di supportare la ripresa economica delle stesse zone. Dovrà essere assicurato un costante intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale di competenza dell'ANAS che sarà soggetta a valutazione, da parte dei competenti uffici del Ministero, sulla performance organizzativa e funzionale dei servizi resi agli utenti.

In tale contesto, deve essere rivisto il sistema delle concessioni autostradali al fine di garantire la maggiore trasparenza, la competitività tra gli operatori anche al fine di perseguire il corretto equilibrio tra l'interesse pubblico e l'interesse imprenditoriale, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti, alla luce anche delle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

La celerità e la semplificazione delle procedure, così come la riduzione degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, rappresentano una priorità anche con specifico riguardo al settore della motorizzazione. A tale fine, si darà attuazione al documento unico di circolazione, ove necessario anche reperendo le necessarie risorse con l'obbiettivo di assicurare risparmi all'utenza.

Tenuto conto dell'importanza del trasporto aereo in un Paese moderno, è fondamentale avere strutture infrastrutturali adeguate nel settore aeroportuale, per le quali è opportuno prevedere interventi specifici volti a soddisfare un flusso di passeggeri in costante aumento e trasporti cargo efficienti. Pertanto, è

intenzione del Governo procedere all'aggiornamento del piano nazionale aeroporti, anche con riferimento alle azioni per il rilancio e l'implementazione del cargo aereo, tenendo in ogni caso conto della sostenibilità ambientale e dei vincoli internazionali relativi alla riduzione dell'emissione in atmosfera di anidride carbonica.

È in vigore un nuovo assetto regolatorio, introdotto con la Legge Europea 2018[6], che prevede che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti svolga le funzioni di autorità nazionale di vigilanza anche con riferimento ai contratti di programma in base ai quali sono determinati i diritti aeroportuali negli scali di Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Milano Linate, Milano Malpensa e Venezia (c.d. aeroporti con contratti di programma 'in deroga'). Anche in questi aeroporti, pertanto, i diritti aeroportuali saranno determinati secondo i modelli tariffari adottati dall'Autorità e improntati ai principi di trasparenza, stabilità ed efficienza, dei quali è attualmente in corso la revisione.

È inoltre opportuno potenziare il concetto di continuità territoriale al fine di sviluppare le necessarie interconnessioni, come ultimo miglio, con le altre modalità di trasporto proprio al fine di migliorare la connettività del Paese ed abbassare i tempi necessari per poter usufruire nella maniera più rapida e qualitativamente valida degli aeroporti.

Il Governo intende altresì attuare la riforma delle Autorità di sistema portuale, prevedendo strumenti operativi di coordinamento tra le stesse Autorità di sistema al fine di rafforzare le sinergie per lo sviluppo imprenditoriale ed economico del settore. Al tempo stesso è necessario disciplinare il sistema delle concessioni portuali per garantire la massima trasparenza e competitività.

Per quanto riguarda il Trasporto pubblico locale, il Governo consapevole dell'impatto che il sistema pubblico di mobilità ha sulla qualità della vita dei cittadini e sull'ambiente delle città, intende sostenere la mobilità locale e urbana attraverso adeguati investimenti per il trasporto rapido di massa e per il rinnovo del parco autobus. Saranno destinate risorse per contribuire alla sostituzione dei mezzi pubblici allo scopo di incentivare la sicurezza dei trasporti e diminuire le emissioni di CO_2.

Il Governo inoltre intende investire nella riqualificazione urbana e nel recupero del patrimonio immobiliare esistente intervenendo a sostegno delle categorie sociali più svantaggiate nell'accesso all'abitazione e contrastando nel contempo il fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Innovazione

LINEE PROGRAMMATICHE: l'innovazione tecnologica va incoraggiata favorendo l'aumento degli investimenti privati, ancora troppo lontani dalla media europea, in start up e PMI innovative. L'obiettivo è quello di unire l'innovazione alla transizione del nostro sistema industriale in chiave di sostenibilità ambientale, alla piena attuazione dell'economia circolare e alla sfida della 'quarta rivoluzione industriale': digitalizzazione, robotizzazione e intelligenza artificiale. Il piano Impresa 4.0 verrà aggiornato nell'ambito di una nuova strategia nazionale dell'innovazione anche nell'ottica di uno sviluppo delle politiche sostenibili e *green*.

[6] Legge 3 maggio 2019, n. 37, articolo 10

È necessario accelerare la digitalizzazione del Paese, con l'obiettivo di far risalire l'Italia nell'indice Desi[7], che rileva i progressi compiuti dagli Stati UE in tale ambito, non solo sul fronte delle infrastrutture ma anche in relazione ai servizi digitali per cittadini e imprese.

Tra le misure che favoriranno la trasformazione digitale del Paese rientra la piena attuazione del Piano Banda Larga. A tal fine il Comitato Banda Ultra Larga ha approvato il lancio della seconda fase del Piano per intervenire nelle 'aree grigie' del Paese e sostenere la domanda di servizi ultraveloci attraverso i *voucher* per la connettività. Nelle Regioni dove Infratel ha realizzato le infrastrutture di accesso alla rete pubblica in fibra ottica la stessa società ha siglato un accordo con la TIM, che prevede un programma di attivazioni da parte dell'operatore privato, conseguenti alla consegna della fibra ottica da parte di Infratel, con date certe riguardo l'attivazione dei servizi ai cittadini, alla pubblica amministrazione ed alle aziende di quei territori. In tal modo verrà accelerato lo sviluppo delle reti a banda ultra larga nelle aree 'a fallimento di mercato' non oggetto di bandi precedenti.

Per favorire l'innovazione e lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, *Blockchain* e *Internet of Things*, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato istituito un apposito fondo con una dotazione di 15 milioni annui dal 2019 al 2021. La Strategia nazionale per l'Intelligenza Artificiale, elaborata dal Ministero dello Sviluppo Economico con il supporto del gruppo di esperti incaricati di formulare proposte di *policy* per favorire lo sviluppo del settore, è stata sottoposta a consultazione pubblica. È anche in corso il lavoro del gruppo di esperti selezionati dal Ministero dello Sviluppo Economico incaricato di redigere una Strategia nazionale per la *Blockchain*.

È inoltre in via di completamento l'iter per rendere operativo il Fondo Nazionale per l'Innovazione gestito attraverso una cabina di regia in grado di riunire le risorse pubbliche e private dedicate a questo tema strategico. Il Fondo Innovazione opererà come fondo di fondi attraverso investimenti diretti in *start up* e PMI innovative.

Per favorire l'accesso all'innovazione e alle nuove tecnologie va rafforzata la collaborazione tra istituzioni, università e imprese. È in corso di completamento il lavoro di mappatura dei centri di trasferimento tecnologico in Italia, che consentirà una più efficace azione di coordinamento e di indirizzo per il trasferimento tecnologico alle imprese, anche attraverso il potenziamento delle strutture esistenti. Sarà inoltre indispensabile proseguire il sostegno alla domanda pubblica intelligente e favorire l'accesso delle *start up* e PMI innovative agli appalti pubblici.

È stato approvato[8] un decreto-legge in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica per garantire un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati che forniscono un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato e dal cui malfunzionamento, interruzione o utilizzo improprio possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale. Una delle novità principali riguarda l'istituzione di un meccanismo teso ad assicurare un

[7] Cfr. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi
[8] Consiglio dei Ministri del 19 settembre 2019.

procurement più sicuro per i soggetti inclusi nel perimetro che intendano procedere all'affidamento di forniture di beni e servizi ICT destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi e per i servizi rilevanti. Si modifica inoltre la normativa sull'esercizio dei poteri speciali (*Golden Power*) in relazione alle reti 5G.

Il piano impresa 4.0 verrà rafforzato, nell'ambito di una nuova strategia nazionale per l'innovazione, attraverso una revisione organica delle misure esistenti, per favorire la più ampia partecipazione delle piccole e medie imprese, delle filiere produttive e stimolare l'attrazione di grandi investimenti strategici. Il Governo continuerà ad investire sulle competenze potenziando il sistema ITS, confermando il contributo per i manager dell'innovazione - introdotto nella legge di bilancio per il 2019 – ed estendendo le spese ammissibili al credito d'imposta formazione 4.0 compatibilmente e nei limiti del Regolamento sugli aiuti di Stato.

Per ulteriori misure in materia di investimenti si rimanda al Capitolo III paragrafo 5.

Divari territoriali e politiche di coesione

LINEE PROGRAMMATICHE: lo sviluppo del Sud e la coesione territoriale rappresentano priorità strategiche del Governo, da realizzare attraverso l'attuazione di un piano strutturale che rilanci gli investimenti e gli interventi in grado di attivare il potenziale di crescita inespresso, rafforzando il capitale fisico, umano, sociale e naturale. L'obiettivo è rendere più attrattivi il Sud e le Aree interne, offrendo nuove opportunità occupazionali in particolare a giovani e donne.

La riduzione dei divari territoriali è fondamentale per lo sviluppo e la competitività. La principale leva d'azione sarà l'utilizzo dei Fondi europei e nazionali di sviluppo e coesione. A tale riguardo è urgente mettere in sicurezza la programmazione europea 2014-2020, per evitare ogni rischio di disimpegno e migliorare l'efficacia degli interventi a valere sui Fondi SIE.

La nuova politica di coesione sarà riorganizzata, ove possibile a partire dall'attuale ciclo di programmazione e in vista della chiusura del negoziato sull'Accordo di Partenariato sul post 2020, concentrando gli interventi su grandi "missioni"[9] quali: *i*) la lotta alla povertà educativa minorile, per ridurre le disuguaglianze e rafforzare e riattivare la mobilità sociale; *ii)* il sostegno alle infrastrutture come fattore di connessione e di inclusione[10]; iii) l'attuazione del *Green New Deal* al Sud e nelle aree interne, per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici (tra cui il rischio idrogeologico); *iv)* il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa; *v)* il *pivot* mediterraneo, attraverso gli investimenti sulla logistica marittima e gli ecosistemi imprenditoriali, anche con il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES), nonché tramite i programmi europei di cooperazione transfrontaliera con la sponda Sud del Mediterraneo. Queste misure si affiancheranno alle politiche ordinarie volte a migliorare i fattori

[9] La coerenza della destinazione delle risorse della coesione con gli obiettivi enunciati potrà essere assicurata, oltre che dalle assegnazioni a favore del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2021-2027 da inserire nella prossima legge di bilancio, anche da una riprogrammazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, dando effettiva attuazione dell'art.44 del decreto-legge n. 34/2019, condivisa con le Autorità regionali, e con un rinnovato coinvolgimento degli Enti locali.

[10] Anche in riferimento alle linee del piano "Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe" presentato alla Commissione Europea nel 2018.

di competitività in particolare dando piena attuazione alla cd. clausola del 34 per cento che riserva parte del totale degli investimenti nazionali al Mezzogiorno.

La Strategia nazionale per le Aree interne, varata nel contesto della programmazione 2014/2020, sarà rilanciata al fine di aumentare i territori coinvolti e l'impatto sul miglioramento dei servizi di istruzione, salute e mobilità. Per i giovani del Sud e delle Aree interne saranno perseguite azioni specifiche per ridurre il fenomeno dell'emigrazione, potenziando gli strumenti di incentivo all'imprenditorialità giovanile e all'innovazione.

Particolare impulso sarà dato al sostegno al credito e al migliore coordinamento con gli strumenti finanziari di sostegno all'*export*, di *equity* e di garanzia, anche attraverso la Cassa Depositi e Prestiti.

Il rafforzamento della capacità istituzionale e progettuale sarà l'asse trasversale della politica della coesione territoriale, con la presentazione di un cronoprogramma volto a rafforzare la capacità di spesa e l'incisività dei fondi per i territori e per i Comuni. Sarà inoltre perseguita una rivisitazione e semplificazione della *governance* delle politiche di coesione, con il riordino e la riqualificazione delle istituzioni interessate e l'eliminazione di sovrapposizioni e disallineamenti di competenze, anche attraverso strumenti di valutazione volti a migliorare l'impatto delle politiche pubbliche.

Energia e ambiente

LINEE PROGRAMMATICHE: Si intende realizzare un *Green New Deal*, che comporti un radicale cambio di paradigma culturale e porti a inserire la protezione dell'ambiente e della biodiversità tra i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale. Particolare attenzione verrà rivolta alla tutela del territorio, dell'ambiente, del paesaggio, al dissesto idrogeologico e al contrasto del cambiamento climatico. Occorre agire sul consumo del suolo, sulla desertificazione, sulle bonifiche, sullo smaltimento dell'amianto, sulla tutela delle risorse idriche, sul contrasto alle agro-mafie, sulle sofisticazioni alimentari e sui rifiuti zero. A queste azioni si aggiungeranno le misure per la riconversione delle imprese, l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile e la rigenerazione delle città.

Nel quadro della strategia del '*Green New Deal*', i piani di investimento pubblico dovranno porre al centro la protezione dell'ambiente, anche attraverso il miglioramento dei parametri e dei livelli di inquinamento ambientali, il progressivo e sempre più diffuso ricorso alle fonti rinnovabili, la protezione della biodiversità e dei mari, il contrasto ai cambiamenti climatici ed il miglioramento della qualità dell'aria. Si adotteranno misure che incentivino prassi socialmente responsabili da parte delle imprese e degli operatori finanziari e interventi di infrastrutture verdi per il contrasto al dissesto idrogeologico. Si perseguirà la piena attuazione della eco-innovazione anche sfruttando gli strumenti di finanza sostenibile in corso di predisposizione a livello europeo e si rimuoveranno o riformeranno progressivamente quelle agevolazioni, incluse le agevolazioni fiscali, dannose per l'ambiente. Verrà introdotto un apposito fondo che orienti, anche su base pluriennale, le iniziative imprenditoriali in questa direzione; si garantirà adeguata attuazione e pubblicizzazione del fondo per il mecenatismo ambientale. È necessario promuovere lo sviluppo e l'introduzione di nuove tecnologie, contemperato con le esigenze di tutela ambientale e di salute della popolazione, oltre che le ricerche più innovative in modo da rendere più efficace la 'transizione

ecologica' e indirizzare l'intero sistema produttivo verso un'economia circolare, che promuova la cultura del riciclo e dismetta definitivamente la cultura del rifiuto.

In questo contesto si perseguirà la riduzione del consumo di plastica mono uso e saranno proposte specifiche misure per limitare i rifiuti marini (*marine litter*) e per il recupero degli stessi. Inoltre, si proseguirà nello sforzo volto ad attuare la Pianificazione Spaziale Marittima.

Come detto, è altresì necessario riformare il sistema fiscale in chiave ambientale per accompagnare il sistema economico nazionale verso forme di consumo e produzione sostenibili. A tal fine, l'Italia sta avviando, in qualità di Stato membro, in collaborazione con lo *Structural Reform Support Service* della Commissione Europea e con l'OCSE, un progetto per sviluppare un Piano d'Azione per la riforma fiscale ambientale in Italia.

Un elemento cruciale per le future politiche sul clima e l'energia è rappresentato dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima[11], lo strumento di attuazione per l'Italia degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra e incremento di rinnovabili ed efficienza energetica approvati a livello Europeo per l'anno 2030 ai fini di rispettare gli impegni che l'Unione ha preso con la sottoscrizione dell'Accordo di Parigi.

Sempre nell'ottica di favorire la 'transizione ecologica', è in corso di predisposizione la Strategia di lungo termine per la riduzione dei gas a effetto serra al 2050. La Strategia individuerà diversi percorsi di decarbonizzazione, tenendo conto delle specificità dell'assetto produttivo, energetico, economico e sociale nazionale, che consentiranno riduzioni delle emissioni fino al raggiungimento della neutralità climatica[12].

A tale riguardo è stato anche approvato il Piano Nazionale per la ricerca di sistema elettrico. Il Piano promuove progetti relativi a nuove architetture di rete, finalizzate a rendere più flessibile il sistema elettrico e ad assicurare la gestione in sicurezza. L'evoluzione del sistema elettrico con la priorità dello sviluppo delle fonti rinnovabili prosegue anche con l'emanazione del decreto FER1, che prevede incentivi per la diffusione di impianti fotovoltaici, eolici, idroelettrici e a gas di depurazione. L'attuazione del provvedimento consentirà la realizzazione di impianti per una potenza complessiva di circa 8.000 MW, con un aumento della produzione da fonti rinnovabili di circa 12 miliardi di kWh. Relativamente alla mobilità sostenibile, è in via di predisposizione uno schema di intervento normativo per l'attuazione di misure di incentivazione all'adozione di stili di vita più sostenibili, con il particolare obiettivo di un miglioramento della qualità dell'aria nelle Città Metropolitane situate nelle zone interessate dalle procedure di infrazione. Altro elemento di particolare rilevanza per rafforzare il passaggio ad una economia circolare a basse emissioni di carbonio è rappresentato dall'uso strategico degli appalti pubblici attraverso l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), nelle procedure di acquisto delle Pubbliche amministrazioni.

Con riferimento allo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, è stato adottato[13] a settembre il decreto attuativo che trasferisce nella disponibilità delle Regioni i fondi del Ministero dell'Ambiente -

[11] La cui proposta è stata inviata alla Commissione entro il 31 dicembre 2018.

[12] La strategia dovrà essere trasmessa alla Commissione Europea entro l'1 gennaio 2020.

[13] https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Sergio_costa/Comunicati/piano_stralcio_dissesto_idrogeologico_2.pdf

inserito nel contesto del 'ProteggItalia' - che comprende 263 interventi immediatamente cantierabili entro il 2019 per fronteggiare il dissesto idrogeologico per un importo di oltre 315 milioni. Sempre per supportare gli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico è stata data via libera alle modalità di erogazione delle risorse con finalità acceleratorie della spesa del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 (anche in relazione alla 'clausola di flessibilità' sottoscritta con l'Unione europea).

Al fine di garantire la sicurezza della popolazione e delle attività produttive, nonché in attuazione delle previsioni dei Piani di bacino, è stato approvato un programma stralcio (annualità 2018) di interventi di manutenzione del territorio per complessivi 50 milioni[14]. Eguale priorità dovranno assumere gli interventi volti a potenziare le politiche per la messa in sicurezza del territorio e per le bonifiche, con particolare riferimento alla completa eliminazione dell'amianto esistente.

Il Governo intende proseguire nel dare piena attuazione alle direttive in materia di acque, per garantirne la tutela quali-quantitativa a vantaggio della popolazione e dell'ambiente. Le infrazioni europee in materia ambientale giocano un ruolo determinante, per cui particolare attenzione sarà dedicata al trattamento delle acque reflue urbane. Risultano già stanziati oltre 300 milioni per assicurare la copertura finanziaria al completamento/realizzazione di 33 interventi necessari per l'adeguamento degli agglomerati.

Internazionalizzazione, competitività ed efficienza della PA - CSR n. 3

Internazionalizzazione e competitività

LINEE PROGRAMMATICHE: è necessario rafforzare l'*export* italiano, individuando gli strumenti più idonei a promuovere e accompagnare il *Made in Italy*, potenziando le attività di consulenza e di supporto finanziario e assicurativo in favore degli esportatori, anche attraverso l'individuazione di un adeguato modello di condivisione dei rischi tra Sace e MEF. Più in generale, vanno supportati gli imprenditori italiani che operano all'estero con proposte normative che mirino a introdurre anche da noi le *best practices* in materia, ricavate dall'analisi comparativa con altri ordinamenti giuridici.

Lo scorso 19 settembre il Consiglio dei Ministri ha attribuito al Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI) anche le competenze in materia di definizione delle strategie di politica commerciale e sviluppo dell'internazionalizzazione del Sistema Paese, oltre ad assicurare la vigilanza diretta sull'ICE, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico. Grazie a tale nuovo assetto, gli operatori economici potranno interfacciarsi con un'architettura istituzionale più snella, efficiente ed efficace. Il MAECI, insieme alla sua rete di 128 Ambasciate, 80 Consolati e 78 uffici dell'Agenzia ICE all'estero, rappresenterà infatti l'unico referente istituzionale a sostegno del posizionamento delle imprese italiane nei mercati esteri e per le politiche di attrazione degli investimenti esteri. La riforma si inserisce in un più ampio intervento di razionalizzazione amministrativa,

[14] Inoltre è stato assegnato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare un ruolo di coordinamento per predisporre un Programma ordinario di manutenzione del territorio finalizzato alla prevenzione dei dissesti e messa in sicurezza, con il coinvolgimento dei Consorzi di bonifica ed irrigui, che vede come referenti anche il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e le Autorità di bacino distrettuali.

che ha per obiettivo finale la realizzazione di un modello di *governance* unico e integrato per la gestione della politica commerciale e il sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo.

In questo ambito il Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'Attrazione degli Investimenti - nato con l'obiettivo di incrementare il numero delle imprese esportatrici e il volume dell'export – rappresenta uno strumento chiave poiché permette di cogliere le opportunità legate alla crescita della domanda globale. Il Piano ha avuto un finanziamento complessivo pari a 660 milioni nel quinquennio 2015-2019, periodo nel quale le esportazioni italiane sono aumentate di oltre 64 miliardi. Esso è stato sinergico alle attività svolte da ambasciate e consolati che, ad esempio, nel 2017 con il loro sostegno hanno contribuito a produrre 15,9 miliardi di valore aggiunto.

Per quanto riguarda le attività di promozione e cooperazione culturale, queste si sono sensibilmente rafforzate e rappresentano sempre più una componente essenziale della nostra proiezione internazionale, grazie soprattutto alle risorse per il quadriennio 2017-2020 del Fondo ad hoc per la promozione della cultura e della lingua italiana all'estero (Programma 'Vivere all'Italiana').

L'attività di internazionalizzazione è strettamente legata a quella di cooperazione allo sviluppo (CPS) e, in tal senso, il Governo considera essenziale assicurare il percorso virtuoso di riallineamento della CPS italiana agli standard internazionali in materia, conferendogli al contempo maggiore efficacia, coerenza e unitarietà di azione.

Tra le misure settoriali già approvate dirette alla salvaguardia dei marchi e del *Made in Italy*, rilevano quelle contenute nel decreto 'Crescita', con l'istituzione del 'marchio storico di interesse nazionale', il relativo registro presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi e il Fondo per la tutela di tali marchi.

La tutela del *Made in Italy* passa anche dalla valorizzazione del turismo e dell'industria culturale. In relazione alle politiche culturali, in prospettiva internazionale, si conferma la volontà del Governo di ricoprire un ruolo di *leadership*, promuovendo sia momenti di incontro e scambio tra i Paesi - come avvenuto con il G7 della Cultura nel 2017 - e con le Organizzazioni internazionali, sia azioni e programmi condivisi.

Il potenziamento delle filiere del *Made in Italy* rientra anche tra gli obiettivi primari nel settore agricolo e agroalimentare. A tutela del consumatore si intende rafforzare l'etichettatura d'origine dei prodotti attraverso un lavoro costante in sede europea e nazionale. L'Italia è *leader* della qualità con un numero elevato di produzioni DOP/IGP/STG, una ricchezza da promuovere e salvaguardare: la protezione delle indicazioni geografiche nel mondo e sul *web* costituisce una delle azioni più importanti per limitare il fenomeno distorsivo dell'*Italian sounding*.

Efficienza della pubblica amministrazione

LINEE PROGRAMMATICHE: Il progetto di innovazione e digitalizzazione della P.A. è di importanza fondamentale per lo sviluppo e la crescita economica e culturale del Paese. A tal fine, sarà promossa l'integrazione delle tecnologie digitali nei processi decisionali, attraverso una sempre maggiore interoperabilità delle soluzioni tecnologiche, un migliore utilizzo dei dati pubblici e l'adozione di standard comuni in termini di procedure e servizi forniti ai cittadini e alle imprese. Dal punto di vista della dotazione di personale, saranno assicurate le necessarie assunzioni in specifici comparti e, d'intesa con le Regioni, sarà avviato un piano di reclutamento straordinario di medici e infermieri. Sarà inoltre valorizzato il personale della difesa, delle forze di polizia e dei vigili del fuoco.

La disponibilità di servizi pubblici e amministrativi di qualità è la precondizione per creare un clima favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali e al benessere dei cittadini. Per garantire tutto questo la Pubblica Amministrazione necessita di una strategia di rilancio della sua immagine e delle sue funzioni, favorendo l'ingresso di giovani e migliorando la sua capacità di innovare. Sempre in tale ottica si dovrà lavorare per una revisione delle dotazioni organiche, rafforzare gli strumenti e le azioni a supporto della formazione continua per valorizzare le competenze del personale in modo tale da migliorare la produttività della Pubblica Amministrazione.

A giugno 2019 è stato approvato un disegno di legge[15] contenente misure volte a favorire l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, per garantire assunzioni mirate, favorire il ricambio generazionale in tempi rapidi e migliorare il grado di digitalizzazione della PA, nonché per prevenire il fenomeno dell'assenteismo.

Inoltre, nell'ottica di modernizzazione della PA e della riduzione dei tempi di accesso al pubblico impiego, si introducono misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale.

Tra marzo e aprile sono stati presentati due disegni di legge recanti deleghe al Governo rispettivamente per il miglioramento della Pubblica Amministrazione e in materia di semplificazione e codificazione. Il primo provvedimento reca deleghe per la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, l'accesso al pubblico impiego, il merito e la premialità e il riordino della disciplina della dirigenza. Il secondo disegno di legge[16] è volto ad avviare una più ampia e nuova fase di generale semplificazione e codificazione normativa con riguardo a diversi settori strategici per le esigenze economiche e sociali nazionali, con un approccio unitario e coordinato che permetta di potenziare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa, assicurando maggiore certezza dei rapporti giuridici e chiarezza del diritto, e di ridurre gli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese nonché di accrescere la competitività del Paese.

Il Governo intende dunque orientare la propria azione verso una concreta semplificazione normativa e amministrativa capace di rispondere alla naturale esigenza di cittadini e imprese di interloquire con una amministrazione pubblica snella ed efficace, vicina all'utenza e al passo con le innovazioni tecnologiche e organizzative.

I miglioramenti della PA rivolgeranno una particolare attenzione al tema dell'inclusione e, in particolare, tutela e partecipazione dei disabili ai processi organizzativi e operativi, venendo incontro alle esigenze non solo dei dipendenti affetti da disabilità ma anche di coloro che hanno carichi di cura familiare.

[15] L. 56/2019 recante 'Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo'.

[16] Il cui esame è stato avviato presso la I Commissione della Camera dei deputati.

Giustizia e lotta alla corruzione - CSR n. 4

LINEE PROGRAMMATICHE: occorre rendere più efficiente il sistema della giustizia con una drastica riduzione dei suoi tempi e accompagnare le riforme processuali con modifiche all'ordinamento giudiziario con finalità di razionalizzazione e miglioramento della trasparenza. È necessario potenziare la lotta alla criminalità organizzata e il contrasto all'evasione fiscale. Infine andrà sostenuto l'avanzamento delle politiche di digitalizzazione nonché lo sviluppo infrastrutturale dell'amministrazione giudiziaria.

Il Governo è impegnato a definire misure per riformare il sistema giudiziario, con particolare riguardo alla giustizia civile, penale e tributaria, nella convinzione che un sistema economico moderno richieda un sistema giuridico chiaro e stabile.

La riduzione dei procedimenti civili pendenti, complessivamente intesi (civili, esecuzioni e fallimenti) è proseguita anche nel 2019 ma è necessario continuare a migliorare l'efficienza della giustizia. A tal fine verrà predisposta una riforma integrata della giustizia per renderla più efficiente ed efficace, avendo come obiettivo prioritario la riduzione della durata dei processi.

La proposta di riforma del rito civile punta ad una semplificazione del processo civile monocratico prevedendo un rito unico semplificato destinato a costituire un modello unitario anche per i giudizi avanti al giudice di pace e destinato ad applicarsi, quantomeno per le fasi introduttiva e decisoria, anche per le cause di competenza del Tribunale in composizione collegiale e per il giudizio d'Appello. L'intervento di riforma interessa anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita[17] oltre alla disciplina del procedimento notificatorio, al fine di semplificarlo e accelerarlo[18].

Parallelamente la proposta di riforma della disciplina del processo penale persegue l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e recuperare l'efficienza dell'intero sistema, nel rispetto delle regole del 'giusto processo'. Sono previsti interventi in grado di calmierare il carico giudiziario, attraverso la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi e l'adozione di misure che consentano di semplificare e velocizzare il procedimento penale[19].

Fa da complemento alle riforme processuali la riforma ordinamentale della magistratura con l'introduzione di modifiche relative all'accesso alla magistratura, al sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati, a quello delle valutazioni di professionalità e al conferimento degli incarichi. Con la finalità di rafforzare la prerogativa costituzionale della indipendenza della magistratura, si intende inoltre regolare l'eleggibilità e il ricollocamento in ruolo dei magistrati in

[17] Quanto alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui si è dimostrata efficace, come ad esempio i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria. Quanto alla negoziazione assistita, invece, si prevede che la relativa convenzione possa comprendere lo svolgimento di attività istruttoria stragiudiziaria, con l'obiettivo di favorire una soluzione conciliativa della lite e, in caso contrario, di precostituire materiale probatorio, soggetto alla libera valutazione del giudice della successiva causa, con possibili ricadute positive sulla durata di quest'ultime.

[18] Si intende valorizzare il principio di responsabilità, che impone ai soggetti obbligati a munirsi di un domicilio digitale di verificarne costantemente il buon funzionamento e di consultarlo con regolarità ed incentivazione dell'utilizzo di strumenti informatici e di più avanzate tecnologie.

[19] In particolare si valuta la necessità di introdurre alcuni correttivi quali: misure per razionalizzare, snellire e accelerare il procedimento penale, nel rispetto dei diritti della difesa e della struttura dialettica del metodo di conoscenza giudiziaria, attraverso l'introduzione dello strumento telematico per il deposito degli atti, per le comunicazioni e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato e la revisione della disciplina riguardante le notificazioni, le indagini e l'udienza preliminare, i riti alternativi, la celebrazione del dibattimento e le impugnazioni.

occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo.

Infine, la riforma della giustizia in chiave di maggiore efficienza e trasparenza è condizionata dal buon funzionamento del CSM. Si intende riformare il sistema elettorale del CSM e le norme che incidono sulla sua costituzione e sul suo funzionamento.

Per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria e come misura per il funzionamento degli uffici giudiziari si prevede l'introduzione di una dotazione flessibile di magistrati a livello distrettuale, anche per far fronte a situazioni di criticità gestionale degli uffici stessi.

Complementare alla riforma processuale e ordinamentale è l'iniziativa – in uno stato avanzato di elaborazione – volta ad attribuire centralità al tema delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari e dell'edilizia giudiziaria. Inoltre, in via ordinamentale si ipotizza di realizzare una ridefinizione dell'assetto delle strutture periferiche dell'amministrazione giudiziaria.

Fondamentali restano le iniziative in tema di rafforzamento della digitalizzazione del processo civile e penale e della messa in sicurezza dei sistemi: a quattro anni dall'avvio del processo civile telematico in primo e secondo grado, il Ministero della giustizia sta proseguendo la digitalizzazione del processo civile presso il giudice di pace e l'importante avvio in Cassazione. In quattro anni il deposito esterno dei professionisti è passato da poco più di un milione del 2014 agli 8.695.991 del 2018. Per i sistemi del penale, la chiusura della gara europea sta permettendo una completa reingegnerizzazione della relativa infrastruttura e dei vari applicativi in passato ad essa destinati. Questo sforzo di digitalizzazione colloca l'Italia tra i paesi europei più avanzati in questo ambito.

Resta inoltre centrale nell'azione di Governo il tema del diritto della crisi d'impresa dopo l'approvazione, a gennaio 2019, del decreto legislativo di attuazione della delega[20] al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (si veda il PNR 2019). È in corso di studio ed elaborazione il primo decreto correttivo della riforma, per superare le criticità già rilevate ancor prima della entrata in vigore del nuovo codice.

Va inoltre segnalata l'attenzione al tema della riforma dei reati in materia agroalimentare, che assumerà la forma di un disegno di legge e mira alla delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute e la rivisitazione del sistema sanzionatorio delle frodi alimentari.

Prosegue lo sforzo di migliorare le condizioni e il funzionamento del sistema penitenziario, per superare le carenze strutturali delle carceri. Continua, in particolare, l'impegno per la razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai detenuti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento mediante l'attuazione delle specifiche in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto legge 'semplificazione'[21].

[20] Decreto legislativo n. 14/2019, recante Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge n. 155/2017.

[21] Il decreto ha previsto eccezionalmente la possibilità di utilizzare le competenze tecniche dell'amministrazione penitenziaria per la realizzazione di interventi non solo manutentivi delle strutture.

A maggio sono stati approvati due disegni di legge governativi, il primo relativo al gratuito patrocinio di cui al testo unico delle spese di giustizia, il secondo in tema di magistratura onoraria; infine, nel mese di luglio, il Parlamento ha approvato in via definitiva il disegno di legge governativo denominato 'Codice rosso'[22] contenente disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Sotto il profilo della prevenzione della corruzione si deve segnalare che la Commissione Europea, nel *Country Report* 2019[23], ha dato conto dei miglioramenti che si sono verificati nel settore; in particolare è stato apprezzato il rafforzato ruolo e le nuove responsabilità attribuite all'Autorità Nazionale Anticorruzione, con riferimento specifico non soltanto al settore degli appalti pubblici. Il Rapporto sottolinea la puntuale attività di vigilanza preventiva dell'Autorità - attuata anche grazie alle numerose segnalazioni pervenute da operatori economici e cittadini – e la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Sistema bancario e accesso al credito delle PMI - CSR n. 5

LINEE PROGRAMMATICHE: il Governo intende completare il processo di risanamento del sistema bancario e rafforzare la tutela dei risparmiatori e la promozione del risparmio nonché sostenere le imprese per l'accesso al credito attraverso canali alternativi a quello bancario.

Le condizioni complessive del sistema bancario italiano continuano a migliorare, in termini di redditività, coefficienti di capitalizzazione e smaltimento dei crediti in sofferenza.

In merito alle cartolarizzazioni di crediti deteriorati, sta per diventare operativo il Fondo della Società di Gestione Attività (SGA), controllata dal MEF e compartecipata da alcune banche, in cui verranno convogliati inizialmente 2 miliardi di crediti semi-deteriorati di natura immobiliare, con la possibilità di allargare il perimetro di operatività fino a 3-4 miliardi.

Con il decreto 'Crescita' e con il successivo decreto attuativo è stato reso operativo il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR), previsto dalla Legge di bilancio per il 2019 per indennizzare i risparmiatori coinvolti dai crac bancari. Il Fondo ha una dotazione iniziale di oltre 1,5 miliardi: 525 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.

Si è recentemente concluso il processo di riforma del settore del credito cooperativo con la costituzione dei due gruppi – facenti capo rispettivamente a ICCREA e a Cassa Centrale Banca – cui hanno aderito complessivamente oltre 220 intermediari. A seguito di tali operazioni Cassa Centrale Banca è diventata il dodicesimo gruppo significativo ai fini di vigilanza; nel gruppo ICCREA, già classificato come significativo prima della riforma, sono confluite 143 banche.

Tra le misure dirette a semplificare l'accesso non bancario al credito, sollecitate nella raccomandazione della Commissione, rientrano le previsioni del decreto 'Crescita' che hanno: *i*) semplificato l'utilizzo del Fondo di garanzia per la concessione di garanzie destinate alla copertura dei finanziamenti erogati a medie

[22] Legge 19 luglio 2019, n.69.

[23] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_en.pdf

imprese (*Mid cap*) per investimenti in beni materiali *ii*) rafforzato la Nuova Sabatini *iii*) reintrodotto il cd "super-ammortamento" *iv*) introdotto le Società di investimento semplice (Sis), un nuovo tipo di veicolo societario che deve gestire direttamente il patrimonio raccolto e potrà investire esclusivamente in PMI non quotate *v*) introdotto misure per agevolare la crescita e l'aggregazione di imprese.

Uno dei canali più robusti per l'accesso al credito da parte delle PMI è costituito dagli accordi istituzionali con la Banca europea degli investimenti[24]. L'Italia nel 2018 ha ricevuto finanziamenti per 8,5 miliardi a sostegno di 91 operazioni. Il valore complessivo degli investimenti sostenuti è stato di 27,1 miliardi, pari all'1,6 per cento del PIL; in tal modo sono state sostenute 77.500 PMI e 800 mila posti di lavoro. Oltre al settore delle PMI, tutti i comparti dell'economia hanno ottenuto finanziamenti, dalle infrastrutture all'energia, dalle TLC all'ambiente.

Altre aree di riforma

Immigrazione

LINEE PROGRAMMATICHE: È indispensabile migliorare la gestione dei flussi migratori anche attraverso una riforma del Regolamento di Dublino. Il Governo promuoverà un approccio strutturale, che affronti la questione nel suo complesso, anche attraverso la definizione di una organica normativa che persegua la lotta al traffico illegale di persone e all'immigrazione clandestina, ma che al contempo migliori drasticamente l'efficacia delle politiche di integrazione.

Sicurezza e ordine pubblico

A giugno è stato approvato un decreto[25] in materia di ordine e sicurezza pubblica (cd. decreto Sicurezza bis) che verrà presto sottoposto a un processo di rivisitazione alla luce delle osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica. Il decreto contiene alcune disposizioni per il contrasto all'immigrazione illegale, il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza, il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive e alcune misure che incidono sull'efficienza della giustizia.

Le riforme Costituzionali e l'autonomia differenziata

LINEE PROGRAMMATICHE: il parlamento sta concludendo l'iter di approvazione della legge di riduzione del numero dei parlamentari. Contestualmente, si riformeranno i requisiti di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e si studierà l'introduzione di istituti che assicurino maggiore equilibrio al sistema e riavvicino i cittadini alle Istituzioni. È altresì necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili. Si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

[24] Nel decennio 2008-2018 i finanziamenti in Italia sono stati 108 miliardi, per 300 miliardi di investimenti sostenuti.

[25] Decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 cvt. con L. 8 agosto 2019, n. 77.

Il disegno di legge costituzionale contenente modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari, è stato approvato a luglio dal Senato in seconda deliberazione. Il provvedimento è ora all'esame della Camera. Il disegno di legge prevede di ridurre il numero dei deputati a 400 (da 630) e dei senatori a 200 (da 315) a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla stessa. Per il Senato, la disposizione comporta la riduzione del numero minimo di senatori eletti per Regione o per ciascuna Provincia autonoma a 3 componenti (anziché 7). Rimane immutato il numero dei senatori per il Molise (2) e la Valle d'Aosta (1).

Sanità

LINEE PROGRAMMATICHE: il Servizio Sanitario Nazionale rappresenta un patrimonio da tutelare e rafforzare intervenendo anche per ridurre disuguaglianze crescenti. Occorre consolidare la natura universalistica del servizio sanitario nazionale e il ruolo cruciale della sanità pubblica nell'assicurare a tutti i cittadini il pieno diritto ad accedere ai migliori servizi per la salute.

La sostenibilità è la sfida che il Servizio Sanitario Nazionale dovrà affrontare nei prossimi anni, ossia la capacità di assicurare il mantenimento del principio di universalità del sistema, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) coniugando allo stesso tempo equità, appropriatezza, qualità ed efficienza delle cure, governo dell'innovazione, salvaguardando gli equilibri economico-finanziari.

Il SSN pur avendo garantito un sostanziale universalismo, non ha adeguatamente risposto a importanti aspettative, prima tra tutte quella della riduzione delle disparità territoriali e delle disuguaglianze. Numerose sono pertanto le sfide che il settore sanitario si troverà ad affrontare nei prossimi anni. Tra queste:

- attenuare le disuguaglianze presenti in termini di accesso ai servizi e di variabilità regionale degli stessi garantendo l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- gestire l'invecchiamento della popolazione governando l'evoluzione della domanda in condizioni complesse e con più patologie;
- realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale a sostegno dei processi di presa in cura;
- aumentare la promozione della salute e la prevenzione;
- prepararsi ai cambiamenti derivanti dal progresso scientifico e tecnologico rafforzando i processi di governo dell'innovazione;
- porsi in maniera trasversale su interventi di *policy* intersettoriale, con particolare riguardo alla sicurezza sul lavoro e ai risvolti sanitari delle grandi sfide ambientali e del cambiamento climatico.

Sempre nella direzione di una manutenzione evolutiva dell'attuale forma di *governance* si rende inoltre necessaria una progressiva rivisitazione dell'attuale sistema di compartecipazione sulla base delle condizioni economiche reddituali, finalizzato a rendere il sistema più omogeneo ed equo. In particolare, tale fenomeno di discriminazione nell'accesso ai servizi è stato aggravato dall'introduzione del *superticket*.

Tenendo conto di quanto sarà previsto nel Patto per la Salute 2019-2021, da concordare con le Regioni, proseguiranno inoltre i processi di assunzione e stabilizzazione del personale anche attraverso l'utilizzazione delle graduatorie in corso di validità per coprire le carenze di personale maturate in questi anni.

Agricoltura

LINEE PROGRAMMATICHE: la conservazione e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e produttivo del Paese sono obiettivi prioritari del Governo. Per quanto riguarda la filiera agricola e agroalimentare, l'azione del Governo promuoverà le buone pratiche agronomiche, il miglioramento della qualità delle produzioni, la valorizzazione delle diversità territoriali, il riequilibrio dei rapporti di filiera e il contenimento del consumo di suolo. Le eccellenze italiane verranno difese e promosse anche nell'ambito della politica agricola comune (PAC). La ricerca in agricoltura verrà sostenuta con politiche mirate, al fine anche di migliorare la sostenibilità ambientale del settore.

È prioritario rimettere l'agricoltura e l'agroalimentare al centro delle scelte economiche e sociali del Paese, semplificando il rapporto tra Istituzioni e imprese, potenziando gli investimenti nelle filiere *Made in Italy* e garantendo il rispetto dei diritti dei lavoratori agricoli con la piena applicazione della norma di contrasto al caporalato, in modo da fronteggiare la concorrenza sleale a danno delle imprese che operano nella legalità.

Si intende, inoltre, valorizzare il patrimonio di biodiversità che caratterizza l'agricoltura italiana, tutelare il paesaggio e ridurre il consumo del suolo. In questa ottica occorre valorizzare il ruolo attivo che il settore primario può svolgere nello sviluppo dell'economia circolare e nel contrasto ai cambiamenti climatici. Occorre pertanto potenziare gli strumenti di investimento e le risorse dedicate alle infrastrutture irrigue, alla prevenzione del dissesto idrogeologico a partire dalle aree rurali, allo sviluppo della ricerca sulle colture tradizionali del modello produttivo nazionale, all'incentivo dell'agricoltura di precisione. Sono componenti essenziali per rafforzare i tratti distintivi dell'agricoltura italiana e potenziare la sua sostenibilità sociale, ambientale ed economica.

Nel negoziato in corso per la nuova programmazione della PAC si intende lavorare per stabilizzare le risorse indirizzate al settore, tutelare il reddito delle imprese, valorizzare le caratteristiche delle produzioni italiane, sostenere di più e meglio le imprese condotte da giovani e donne.

Sul fronte nazionale si intende accompagnare lo sviluppo delle filiere e il rafforzamento dei rapporti tra agricoltori, allevatori, trasformatori e distribuzione, sia attraverso il sostegno ai contratti di filiera e di distretto, sia mediante una rapida attuazione della Direttiva europea di contrasto alle pratiche sleali nel settore agroalimentare. Filiere più forti, più organizzate, consentono di affrontare meglio il mercato e fronteggiare momenti di crisi. È necessario investire in innovazione, benessere animale e ricerca, in particolare nel settore zootecnico, e puntare al rafforzamento del sistema fitosanitario[26]. Allo stesso tempo si ritiene strategico incrementare l'aggregazione nel settore, attraverso le organizzazioni di produttori, le associazioni delle organizzazioni di produttori e le organizzazioni

[26] In relazione agli effetti del cambiamento climatico e al rischio di diffusione di fenomeni a forte impatto come la Xylella fastidiosa o la cimice asiatica.

interprofessionali, per garantire un percorso trasparente di formazione dei prezzi e di tracciabilità dei prodotti. Il nostro Paese è un punto di riferimento anche per le produzioni biologiche per le quali si intende potenziare l'azione nazionale, anche attraverso una maggiore diffusione delle mense scolastiche biologiche certificate.

In campo forestale, il Governo intende portare avanti la Strategia forestale nazionale, in coerenza con la prospettiva europea di sviluppo sostenibile applicata al settore boschivo.

Cultura e turismo

LINEE PROGRAMMATICHE: Obiettivo principale sarà porre la cultura e il turismo al centro della programmazione della gestione e dello sviluppo del territorio nazionale, assicurando adeguati livelli di tutela e conservazione del patrimonio e favorendo, al contempo, la crescita sociale, occupazionale ed economica.

Al fine di tutelare il patrimonio artistico e culturale del Paese, si intende proseguire sui due assi portanti: quelli degli interventi di conservazione e manutenzione ordinaria e quelli relativi agli interventi straordinari, derivanti dal verificarsi di eventi eccezionali[27]. Rispetto alla valorizzazione del patrimonio culturale ed artistico si evidenziano i risultati positivi registrati dai musei, che migliorano sia in termini di visitatori e sia di incassi.

Nei settori delle biblioteche e degli archivi, si vuole andare in direzione di una maggiore accessibilità, anche utilizzando le tecnologie digitali. Continuerà l'azione del Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo, in sinergia con il MIUR, per il sostegno del libro e della lettura, anche per combattere i fenomeni dell'analfabetismo funzionale e della povertà educativa.

Nel settore dello spettacolo e del cinema e dell'audiovisivo, proseguiranno gli sforzi per la promozione della produzione artistica nazionale e l'attrattività del comparto produttivo a livello internazionale.

Si intende, inoltre, individuare apposite misure ed azioni, oltre a quelle di natura fiscale già esistenti, dedicate al settore delle imprese culturali e creative.

Inoltre, Parlamento e Governo saranno impegnati su due deleghe di primaria importanza. Si tratta della delega in materia di spettacolo e della delega per la modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per quanto riguarda il settore del turismo, si evidenzia che a settembre 2019 la competenza in tale materia è stata attribuita al Ministero per i beni e le attività culturali. Nella programmazione finanziaria relativa a tale settore, si partirà dalle linee di attività contenute nel Piano Strategico del Turismo 2017-2022 per la definizione di un quadro più ampio e articolato per il *Made in Italy*, anche valorizzando l'integrazione con le politiche agricole, con riferimento in particolare al turismo enogastronomico, ma riprendendo e rafforzando le linee di azione sul turismo culturale, che continua a rappresentare una quota rilevante - e in crescita - dell'industria turistica nazionale. È essenziale realizzare un migliore coordinamento delle responsabilità e delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali per la valorizzazione turistica del patrimonio culturale e naturalistico e rafforzare

[27] Oltre alle Soprintendenze, il Ministero ha una apposita Unità per la tutela, che opera presso il Segretariato generale, e sta portando avanti un piano pluriennale di assunzioni al fine di rafforzare gli organici del personale.

il ruolo di ENIT, l'Agenzia Italiana del Turismo, per costruire un sistema organico di promozione del sistema-Italia, superando la frammentazione delle proposte che possono rendere meno attrattivo all'estero il Paese.

Difesa

LINEE PROGRAMMATICHE: La tutela degli interessi strategici nazionali nell'attuale contesto geo-strategico di riferimento ha fatto avviare, in questi ultimi anni una trasformazione dello strumento Militare allo scopo di assolvere pienamente ed efficacemente ai compiti istituzionali previsti dall'ordinamento attraverso l'impiego di forze armate moderne a connotazione interforze, in grado di operare in maniera credibile e sinergica con gli alleati europei e della NATO nei contesti internazionali di crisi[28].

Il rinnovamento e lo sviluppo delle capacità militari saranno fondati su un attento bilanciamento della dimensione quantitativa e qualitativa delle forze armate. Sarà necessario sviluppare sistemi ad alta tecnologia per la difesa, caratterizzati da successive fasi progettuali di lunga durata. La sicurezza cibernetica delle reti di comunicazione e di comando e controllo verrà potenziata e ammodernata, in linea con le iniziative del Governo in tema di innovazione e digitalizzazione. Tutto ciò avrà importanti ricadute sullo sviluppo di nuove tecnologie, sulla competitività e sui livelli occupazionali del sistema Paese[29].

Massima attenzione continuerà ad essere rivolta al personale, militare e civile, che rappresenta la risorsa fondamentale della Difesa, proseguendo l'azione di salvaguardia della salute e la tutela della sicurezza, la valorizzazione della condizione e delle professionalità di tutte le categorie nonché la formazione e l'aggiornamento professionale.

Si procederà inoltre ad ammodernare e rinnovare le infrastrutture operative, logistiche ed alloggiative, anche sviluppando e migliorandone la sostenibilità energetica e ambientale.

[28] L'intendimento italiano, manifestato di recente, di partecipare alla "*European Intervention Initiative* - E12" per una estesa cooperazione europea nella difesa, ispirato alle idee di 'interoperabilità politica' ed 'anticipazione strategica', costituisce un segno tangibile della consapevolezza del ruolo che l'Italia intende interpretare sullo scacchiere internazionale fornendo la propria peculiare competenza nel settore della sicurezza regionale dell'area mediterranea.

[29] L'orizzonte pluriennale di tali provvedimenti favorirà inoltre, l'accessibilità da parte dell'industria nazionale della difesa alle opportunità offerte dal Fondo Europeo della Difesa (*European Defence Fund* — EDF), che prevede finanziamenti sia per la ricerca tecnologica, sia per lo sviluppo di capacità strategiche, nonché dal Programma Europeo di Sviluppo Industriale per la Difesa (*European Defence Industrial Development Programme* - EDIDP), finalizzato a supportare progetti di cooperazione industriale multilaterale tra aziende europee nel settore.

È possibile scaricare la

Nota di Aggiornamento del

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2240-0702