



upB • ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016

aprile 2016

*Questo Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 22 aprile 2016.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

INDICE

PREMESSA		5
1. QUADRO MACROECONOMICO		7
1.1	<i>Caratteristiche dell'attuale ciclo di ripresa</i>	7
1.2	<i>L'economia internazionale</i>	8
1.3	<i>L'economia italiana</i>	11
1.4	<i>La previsione macroeconomica del DEF</i>	13
1.5	<i>La validazione del quadro macroeconomico</i>	16
1.6	<i>Rischi: sensitività a un cambio più apprezzato</i>	23
Appendice 1.1	<i>Fasi espansive del PIL in Italia: evidenze basate sul confronto tra distribuzioni empiriche di probabilità</i>	25
Appendice 1.2	<i>Stime sull'isteresi nell'economia italiana</i>	28
2. LA FINANZA PUBBLICA		33
2.1	<i>Il consuntivo del 2015</i>	33
2.2	<i>Il quadro tendenziale</i>	37
2.3	<i>Il quadro programmatico</i>	43
2.4	<i>L'analisi della fiscal stance</i>	49
2.5	<i>L'evoluzione programmatica del debito</i>	50
Appendice 2.1	<i>Elementi informativi in materia di derivati</i>	54
3. GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA ALLA LUCE DELLE REGOLE DI BILANCIO		59
3.1	<i>I nuovi obiettivi di aggiustamento strutturale del Governo</i>	59
3.2	<i>L'evento eccezionale nel quadro europeo</i>	60
3.3	<i>Le regole di bilancio</i>	61
3.3.1	<i>Il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine</i>	62
3.3.2	<i>La regola sulla spesa</i>	66
3.3.3	<i>La regola di riduzione del debito</i>	67
3.4	<i>Possibili sviluppi delle regole di bilancio</i>	69
3.5	<i>Sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine e analisi di sensitività</i>	71
4. LA RICHIESTA DI FLESSIBILITÀ NELL'AMBITO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: PRIME VALUTAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI E DEGLI INVESTIMENTI		75
4.1	<i>La clausola sugli investimenti</i>	75
4.2	<i>La clausola sulle riforme strutturali</i>	83
4.2.1	<i>Le Raccomandazioni del Consiglio della UE</i>	84
4.2.2	<i>Il percorso delle riforme strutturali</i>	84
4.2.3	<i>La valutazione degli effetti delle riforme strutturali</i>	87

5. LE RIFORME STRUTTURALI: UN APPROFONDIMENTO SU <i>JOBS ACT</i>, SCUOLA E GIUSTIZIA	91
5.1 <i>Il Jobs Act e la complessità della valutazione degli effetti</i>	91
5.2 <i>Le sollecitazioni europee sul sistema scolastico e la riforma della scuola</i>	97
5.2.1 <i>Reclutamento, formazione e merito degli insegnanti</i>	99
5.2.2 <i>La valutazione delle scuole e dei dirigenti</i>	102
5.2.3 <i>L'alternanza scuola-lavoro</i>	103
5.2.4 <i>Effetti della riforma della scuola</i>	104
5.3 <i>Gli interventi per l'efficienza della giustizia civile</i>	105

PREMESSA

Questo *Rapporto sulla programmazione di bilancio* è dedicato all'analisi del Documento di economia e finanza 2016 (DEF) presentato dal Governo l'8 aprile scorso.

Il *Rapporto* ripropone, integrandoli con ulteriori approfondimenti, i contenuti dell'audizione svolta di fronte alle Commissioni parlamentari tenuta il 19 aprile, e intende illustrare le analisi delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e le valutazioni circa il rispetto delle regole di bilancio europee e nazionali presentate in quell'occasione.

Il *Rapporto* si articola in cinque capitoli. Il primo si concentra sull'analisi delle previsioni macroeconomiche del DEF per il periodo 2016-19, sulla loro validazione e sulla discussione dei rischi del quadro economico, evidenziati dal posizionamento delle stime governative rispetto alle previsioni del panel di previsori indipendenti (tra cui lo stesso UPB). Sono poi analizzati ulteriori fattori di rischio legati all'evoluzione attesa del tasso di cambio.

Il capitolo successivo esamina il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica, l'evoluzione del debito e i rischi per la sostenibilità dei conti pubblici. Viene presentato uno specifico approfondimento sugli elementi informativi disponibili circa le operazioni in strumenti finanziari derivati condotte dal Tesoro e dalle Amministrazioni locali e i relativi riflessi sull'evoluzione del debito pubblico.

Nel terzo capitolo gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel DEF vengono valutati alla luce delle vigenti regole di bilancio, nazionali e sovranazionali, soffermandosi in particolare sul percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine delineato nello scenario programmatico e indicando in quale misura tale scenario risulti coerente con lo stato attuale del quadro interpretativo delle regole di bilancio europee come trasposte nell'ordinamento interno.

Il quarto capitolo presenta prime valutazioni sullo stato di attuazione degli interventi richiesti dall'attivazione delle due clausole di flessibilità nell'ambito del Patto di stabilità e crescita invocate dal Governo nei documenti programmatici dello scorso anno: si dà conto, in una prima sezione, del programma di investimenti pubblici nazionali, anche nel quadro del Piano di investimenti per l'Europa, e nella seconda dello stato di avanzamento delle riforme strutturali.

Infine il quinto capitolo è dedicato a specifici approfondimenti su talune aree di azione delle politiche strutturali riportate nel PNR, mirando a una prima ricognizione dei problemi e delle azioni intraprese: il focus è sul *Jobs Act* e sulle riforme in materia di scuola e giustizia.

1. QUADRO MACROECONOMICO

1.1 Caratteristiche dell'attuale ciclo di ripresa

Lo scenario globale è contrassegnato da diffusi elementi di fragilità. L'instabilità finanziaria e geo-politica, principalmente concentrata nell'area emergente, può indurre colpi di freno a un'evoluzione mondiale già caratterizzata da un ritmo modesto di espansione. Il grado di incertezza è amplificato dai timori per gli attentati terroristici. Le organizzazioni internazionali valutano che la bilancia dei rischi è maggiormente inclinata sul lato negativo e sottolineano la necessità di orientare le misure di *policy* verso il sostegno della crescita e il contrasto degli impulsi di deflazione. Tali raccomandazioni sono avanzate anche a scopo preventivo. A fronte di un eventuale deterioramento della congiuntura globale, lo strumentario di politica economica delle maggiori economie può risultare sguarnito, essendo i tassi di interesse già situati in prossimità del livello minimo, inusuale per una fase di ripresa, e le politiche fiscali limitate, da un lato, da vincoli di debito e frenate, dall'altro, da un inadeguato grado di coordinamento tra i paesi in funzione degli spazi di azione disponibili.

In questo quadro si colloca l'economia italiana, avviatasi, lo scorso anno, su un sentiero di ripresa. Il recupero appare, però, anormalmente lento, sia se lo si confronta con le precedenti fasi cicliche espansive, sia se si considera la forte caduta da cui l'economia deve riprendersi. Un'analisi statistica mostra come la probabilità di una bassa intensità di ripresa (con tassi di variazione del PIL trimestrali prossimi a zero o anche negativi) sia aumentata nell'ultimo periodo rispetto alle precedenti fasi espansive (si veda l'Appendice 1.1 "Fasi espansive del PIL in Italia: evidenze basate sul confronto tra distribuzioni empiriche di probabilità"). La gradualità della ripresa va, però, giudicata anche in rapporto alle due recessioni che l'economia italiana ha sperimentato nell'arco degli ultimi sette anni e che hanno spinto molto in basso il punto di caduta. Adottando ad esempio i tassi di crescita previsti nel quadro programmatico del Documento di economia e finanza (DEF), il prodotto interno lordo pro capite in volume (diminuito del 12 per cento circa tra il 2007 e il 2014) risulterebbe nel 2019 ancora distante (di circa l'8 per cento) dal livello che aveva prima dell'avvio della crisi; il *gap* si amplierebbe ulteriormente (superando il 20 per cento) se il confronto venisse fatto col livello che si sarebbe potuto raggiungere nel 2019 qualora la crescita del PIL pro-capite fosse rimasta lungo il *trend* che la caratterizzava prima della crisi. Si tratta di un deterioramento che presumibilmente riflette la persistenza, anche nel lungo periodo, degli effetti indotti dalle flessioni cicliche (si veda l'Appendice 1.2 "Stime sull'isteresi nell'economia italiana").

Tali caratteristiche non disegnano evidentemente un'aperta fase recessiva, che è alle spalle, ma delineano un ciclo di ripresa anomalo, esposto ai ricordati rischi di deterioramento del contesto internazionale e condizionato dalle difficoltà che le politiche di stimolo incontrano particolarmente nell'area europea.

1.2 L'economia internazionale

I segnali di rallentamento dell'economia mondiale, accentuatisi tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, hanno teso parzialmente a stabilizzarsi nel più recente periodo. Persistono nel quadro globale le spinte deflative, solo marginalmente attutite dal recente recupero delle quotazioni petrolifere. La decelerazione della Cina sembra proseguire secondo le aspettative, attenuando i timori di una brusca frenata manifestatisi a inizio d'anno. Tra i paesi emergenti, Brasile e Russia si confermano in forte recessione. Nell'area avanzata, gli Stati Uniti, al settimo anno di espansione, hanno rallentato il ritmo di crescita, ma la tenuta dei consumi e il miglioramento nel mercato del lavoro indicano la prosecuzione della fase positiva. Nella zona euro la ripresa prosegue a un passo moderato, pur se cenni di rallentamento nell'area europea sono emersi dai più recenti indicatori anticipatori e di fiducia; la Bce ha intensificato, in marzo, lo stimolo monetario per rivitalizzare le aspettative di inflazione e sostenere la crescita.

Le organizzazioni internazionali hanno nuovamente corretto al ribasso, nelle più recenti previsioni, le stime di crescita mondiale per il 2016 e il 2017 (tab. 1.1). Tanto per l'OCSE che per il Fondo monetario internazionale (FMI), l'*output* globale aumenterebbe nel 2016 a ritmi simili a quelli dello scorso anno, rafforzandosi leggermente nel 2017. Le ipotesi di crescita adottate dal DEF per il 2016 e 2017 si avvicinano sostanzialmente a queste stime, rivedendo al ribasso in misura significativa le assunzioni che caratterizzavano la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) dello scorso settembre. Anche per gli anni successivi le previsioni adottate dal DEF (3,6 per cento tanto nel 2018 che nel 2019) risultano rettifiche verso il basso (di circa mezzo punto percentuale) rispetto alle assunzioni della NADEF.

Il commercio internazionale, dopo la flessione registrata nella prima metà dello scorso anno, ha mostrato dall'estate un graduale recupero a un ritmo del 2 per cento nell'arco del secondo semestre (fig. 1.1). In prospettiva, la dinamica degli scambi si dovrebbe mantenere moderata, riflettendo tanto il contenuto profilo di crescita dell'attività internazionale, quanto la più bassa elasticità del *trade* alla produzione mondiale che ha caratterizzato gli ultimi anni. Nella previsione di aprile, il FMI sconta una moderata accelerazione degli scambi mondiali nel 2016 e 2017 (3,1 e 3,8 per cento, con una correzione al ribasso in entrambi gli anni di 0,3 punti percentuali rispetto alle attese di gennaio). Le previsioni del DEF per il biennio 2016-17 (3 e 3,8 per cento) sono molto simili a queste stime, implicando una significativa riduzione (circa -1,5 punti nel 2016 e 2017) rispetto alle stime NADEF di settembre. Anche per gli anni seguenti, le stime DEF (4,6 per cento nel 2018, 4,8 nel 2019) correggono al ribasso le ipotesi NADEF (di circa mezzo punto percentuale nel 2018, di due decimi di punto nel 2019).

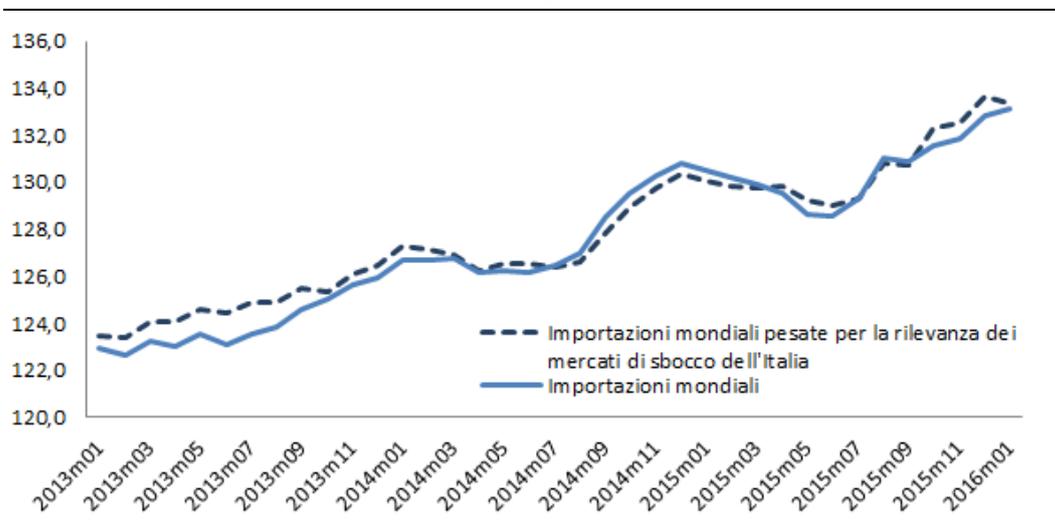
Tab. 1.1 – Crescita del prodotto mondiale secondo le più recenti previsioni
(tassi di variazione percentuale)

	2015		2016		2017	
			var. in pp rispetto a precedente previsione(1)		var. in pp rispetto a precedente previsione(1)	
OCSE (febbraio)	3,0	3,0	-0,3	3,3	-0,3	
FMI (aprile)	3,1	3,2	-0,2	3,5	-0,1	
DEF (aprile)	3,2	3,1	-0,7	3,5	-0,5	

Fonti: OCSE (2016), *Interim Economic Outlook*, 18 febbraio; FMI (2016), *World Economic Outlook*, 12 aprile, MEF (2016), *Documento di economia e finanza*, aprile.

(1) Per OCSE novembre 2015, per FMI gennaio 2016, per DEF settembre 2015 (previsione NADEF).

Fig. 1.1 – Importazioni mondiali e dei mercati rilevanti per l'Italia
(2010=100, medie mobili trimestrali)



Fonte: elaborazioni su dati Central Plan Bureau.

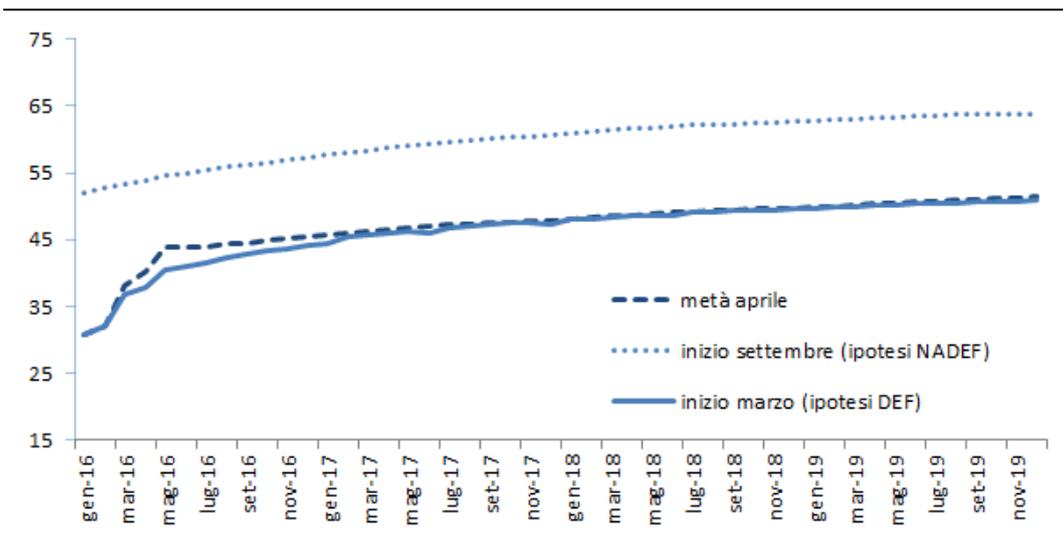
Le attese di un accordo tra i maggiori produttori hanno favorito la risalita del prezzo del petrolio rispetto ai valori minimi di gennaio/febbraio. Nella media delle prime due settimane di aprile la quotazione del Brent si è attestata in prossimità dei 40 dollari al barile, con un rialzo del 30 per cento circa rispetto a inizio 2016 (-30 per cento rispetto a un anno prima). Le divisioni che caratterizzano i grandi produttori rendono, tuttavia, poco probabile la realizzazione di accordi solidi, come mostrato anche dal fallimento del recente vertice dei Doha. Le quotazioni continueranno, quindi, a risentire dello squilibrio di fondo che caratterizza il mercato tra una debole domanda e un'offerta sovrabbondante, poco elastica alle variazioni di prezzo. In linea con queste considerazioni, le attese degli operatori, quali emergono dai contratti *future* di metà aprile, non incorporano la prosecuzione del rimbalzo di inizio 2016, ma scontano quotazioni solo gradualmente crescenti per i prossimi anni (fig. 1.2). Le ipotesi del DEF (39 dollari nel 2016, 46 nel 2017, 48 nel 2018 e circa 50 nel 2019), disegnate sulla base

della curva dei contratti a termine delle prime settimane di marzo, appaiono in linea con queste tendenze; esse risultano sostanzialmente più basse delle assunzioni di prezzo che erano in settembre inglobate nello scenario NADEF sulla base delle aspettative di mercato di quel periodo.

In concomitanza con la risalita del petrolio, l'euro ha teso ad apprezzarsi rispetto al dollaro e alla generalità delle monete. Sul rafforzamento della moneta unica nei confronti della valuta americana ha inciso anche il mutamento di prospettiva della politica monetaria statunitense, con movimenti al rialzo dei tassi di interesse più gradualmente rispetto a quanto inizialmente prospettato dalla *Federal Reserve*. Il potenziamento dello stimolo monetario deciso in marzo dalla Bce (ampliamento della dimensione degli acquisti mensili di titoli, riduzione ulteriore dei tassi ufficiali di interesse, nuove condizioni molto favorevoli di rifinanziamento delle banche) non sembra avere invertito questa tendenza. Le aspettative quali si desumono dal mercato a termine scontano la prosecuzione del *trend* di graduale apprezzamento dell'euro, a ritmi prossimi al 2 per cento all'anno. L'ipotesi tecnica di tasso di cambio costante, adottata nel DEF (condivisa, per il biennio 2016-17, con la Commissione europea), appare in contrasto con queste attese (fig. 1.3).

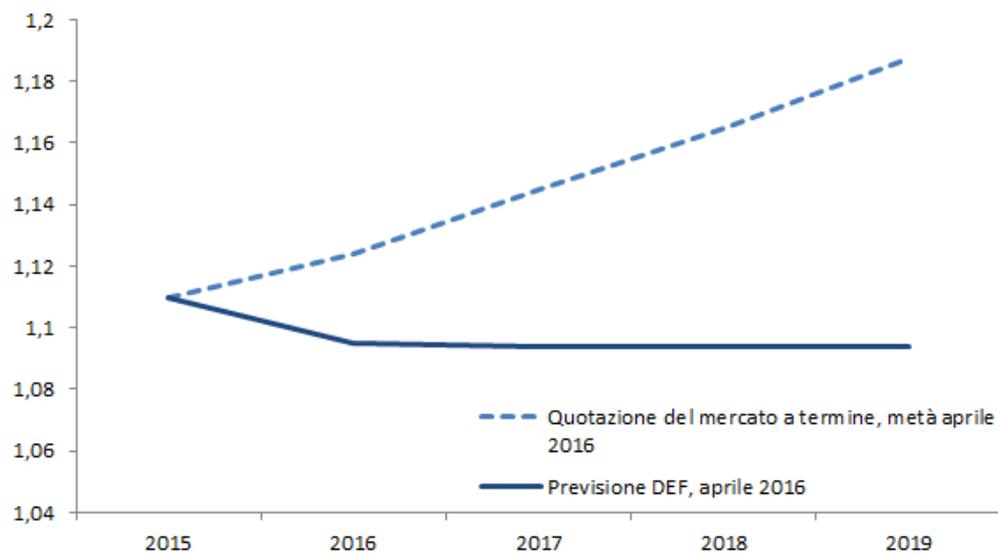
In sintesi, le previsioni del DEF appaiono sostanzialmente allineate alle stime degli organismi internazionali per le variabili di crescita globale, commercio internazionale e quotazioni petrolifere. Divergente dalle attese del mercato appare invece l'assunzione (tecnica) di stazionarietà del tasso di cambio.

Fig. 1.2 – Quotazione del Brent nei contratti *future*
(dollari per barile)



Fonte: elaborazioni su dati Barchart.

Fig. 1.3 – Tasso di cambio dollaro/euro
(dollari per euro)



Fonte: elaborazioni su dati Barchart e MEF.

1.3 L'economia italiana

Dopo tre anni e mezzo di recessione/stagnazione, l'economia italiana è tornata nel 2015 a sperimentare una contenuta ripresa. Il ritmo di crescita dell'attività economica è andato, tuttavia, progressivamente riducendosi nel corso dell'anno; nell'ultimo trimestre il PIL è aumentato dello 0,1 per cento, con un modesto effetto di trascinamento sul 2016 (0,2 per cento). Nella media del 2015 l'incremento del PIL è stato dello 0,6 per cento, correggendo per il calendario; in termini grezzi, ovvero al lordo dell'effetto giorni, il PIL è aumentato dello 0,8 per cento.

La frenata di fine 2015 ha risentito della decelerazione delle scorte (con un contributo di -0,4 punti percentuali alla variazione del PIL). L'apporto alla crescita proveniente dalla domanda finale interna si è, invece, confermato positivo (per 0,4 punti percentuali). I consumi privati hanno proseguito lungo il sentiero di ripresa in atto dalla metà del 2013 (nel quarto trimestre sono cresciuti dell'1,1 per cento in termini tendenziali). Il miglioramento del mercato del lavoro ha favorito il graduale aumento del potere d'acquisto (0,9 per cento nel quarto trimestre 2015 rispetto a un anno prima) e il rialzo della fiducia delle famiglie. L'allentamento delle condizioni del credito ha fornito una spinta agli acquisti di beni durevoli. Anche gli investimenti totali hanno mostrato un andamento positivo, accelerando nell'ultima parte dell'anno. Vi hanno contribuito la prosecuzione della dinamica favorevole di quelli in mezzi di trasporto e i cenni di risveglio delle costruzioni. Tali andamenti hanno più che compensato la persistente debolezza degli investimenti in impianti e macchinari.

Sospinte dalla crescita dei mercati europei, le esportazioni hanno ripreso a incrementarsi nel quarto trimestre, espandendosi in misura maggiore delle importazioni; il contributo della domanda estera netta alla variazione del PIL è stato lievemente positivo (+0,1 per cento).

Dopo la frenata dell'ultimo trimestre 2015, le informazioni congiunturali disponibili sui primi mesi del 2016 segnalano un rafforzamento dell'attività economica. La produzione industriale ha, in particolare, registrato un marcato rialzo, correggendo l'effetto statistico negativo delle festività che aveva verosimilmente depresso la parte finale dello scorso anno. In connessione con tale recupero, sembra anche essersi intensificato il grado di diffusione della ripresa nei settori manifatturieri, rispetto ai modesti valori dei mesi precedenti. La fiducia delle imprese industriali, rilevata nell'indagine campionaria Istat, ha mostrato un indebolimento in avvio 2016, situandosi comunque su livelli relativamente elevati. L'indicatore *Purchasing Managers' Index* (PMI) è, invece, rimasto stabilmente orientato in senso espansivo.

Quanto agli altri settori, segni di graduale ripresa vengono dalle costruzioni. Nel mercato immobiliare, i prezzi delle abitazioni hanno arrestato, nel corso del 2015, la flessione degli ultimi anni, mentre si è confermata l'evoluzione positiva delle compravendite. L'indice di fiducia degli operatori, pur affetto da elevata volatilità, appare su una tendenza in consistente rialzo. Anche nei servizi la ripresa dovrebbe proseguire, pur se a un ritmo moderato, venendo fondamentalmente trainata dalla crescita dei consumi.

Nell'insieme, queste indicazioni segnalano la possibilità di un rimbalzo dell'attività economica all'inizio del 2016. Sulla base delle stime dei modelli di breve periodo dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), il PIL potrebbe crescere di circa lo 0,4 per cento nel primo trimestre, registrando poi una parziale decelerazione nei successivi tre mesi.

L'inflazione è tornata in territorio negativo all'inizio dell'anno, attestandosi a -0,2 per cento in marzo. La flessione è stata principalmente sospinta dal calo delle quotazioni del greggio. La dinamica di fondo dei prezzi (al netto di energetici e alimentari freschi) rimane estremamente bassa (0,6 per cento in marzo), risentendo dei modesti impulsi inflativi di origine interna. Dato l'andamento nei primi tre mesi dell'anno, l'inflazione acquisita nel 2016 (ovvero quella che si realizzerebbe se i prezzi rimanessero nel resto dell'anno fermi ai livelli di marzo) è -0,4 per cento. Le aspettative di famiglie e imprese, rilevate nelle indagini congiunturali, scontano la prosecuzione per i prossimi mesi della fase di sostanziale debolezza dei prezzi. Le stime dei previsori per il 2016 sono state progressivamente riviste al ribasso, attestandosi in territorio marginalmente positivo.

Nel mercato del lavoro, il sensibile miglioramento dell'occupazione nel 2015 (aumentata in unità standard in misura analoga all'attività economica) sembra avere principalmente risentito delle misure di decontribuzione a favore delle assunzioni a tempo indeterminato. Ciò sembra confermato tanto dall'accelerazione in corso d'anno degli

occupati alle dipendenze permanenti rilevati nell'indagine Istat sulle forze di lavoro, quanto dall'incremento delle attivazioni nette di rapporti lavorativi a tempo indeterminato misurati nei dati amministrativi INPS. Un effetto anticipazione delle assunzioni in vista della scadenza di dicembre (dal 2016 gli sgravi fiscali si sono ridotti) ha probabilmente contribuito alla contrazione dell'occupazione verificatasi in febbraio 2016 (dello 0,4 per cento, con un calo dello 0,6 per cento per i dipendenti a tempo indeterminato); anche i dati INPS hanno mostrato, dopo il picco dei mesi precedenti, una riduzione nel mese di gennaio delle attivazioni al netto delle cessazioni. Le prospettive del mercato del lavoro per il prosieguo dell'anno rimangono comunque moderatamente positive. Le indagini congiunturali evidenziano attese occupazionali degli imprenditori sostanzialmente favorevoli, soprattutto nei settori dell'industria e del commercio.

1.4 La previsione macroeconomica del DEF

Dopo che a consuntivo il 2015 ha registrato, come visto, un aumento del PIL (grezzo) dello 0,8 per cento (contro una stima dello 0,9 per cento nella NADEF di settembre scorso), il DEF prevede, nel quadro tendenziale, una crescita pari dell'1,2 per cento nel 2016, 2017 e 2018, dell'1,3 per cento nel 2019. Tali stime implicano una correzione al ribasso, rispetto alle ipotesi di crescita della NADEF, di quattro decimi di punto nel 2016 e 2017 e di tre decimi nel 2018; la stima per il 2019 della NADEF è stata confermata nel DEF. La rettifica delle previsioni operata dal Governo riflette principalmente gli effetti del contesto internazionale meno favorevole rispetto alle aspettative di settembre, quale si è materializzato sin dagli ultimi mesi del 2015. Come nella NADEF, la crescita 2016-19 è trainata dalla domanda finale interna, a fronte di un debole contributo delle esportazioni nette (negativo nel 2016 e 2018, pari a zero nel 2019); sostanzialmente nullo è l'apporto delle scorte (negativo nel 2017). Rispetto alla NADEF, viene sostanzialmente confermato il deflatore del PIL nel 2016, ma si amplifica la distanza dal deflatore dei consumi (che è stato, invece, corretto al ribasso) per effetto del miglioramento della ragione di scambio, non atteso nelle stime di settembre. Negli anni successivi, la dinamica del deflatore del PIL viene ridotta rispetto alle ipotesi NADEF (tre decimi in meno nel 2017, due decimi in meno nel 2018, un decimo in meno nel 2019). Date le revisioni nella crescita reale e, dal 2017, nel deflatore del PIL, l'evoluzione del PIL nominale tendenziale subisce un ridimensionamento rispetto alla previsione NADEF di quattro decimi nel 2016, sette decimi nel 2017, cinque decimi nel 2018, un decimo nel 2019.

Riquadro 1.1 – Output gap e orizzonte previsivo

Di recente il Governo, con una lettera inviata dal Ministro dell'Economia e delle finanze al Vicepresidente della Commissione europea e al Commissario per gli Affari economici congiuntamente ad altri sette Ministri della UE (Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna), ha sollevato la questione del diverso orizzonte previsivo utilizzato della Commissione nella procedura di stima del prodotto potenziale e dell'*output gap* (attualmente di due anni e, quindi, esteso al 2017 nelle prossime *Spring forecasts*) rispetto a quello che i paesi membri sono tenuti a rispettare nei loro Programmi di Stabilità/Convergenza (quattro anni e, quindi, esteso al 2019 nel caso italiano del DEF/Programma di Stabilità di aprile).

La procedura concordata in sede europea prevede infatti che le variabili che entrano nel calcolo del prodotto potenziale (lavoro, capitale e progresso tecnico) vengano proiettate in avanti nel medio termine (attualmente definito nell'ordine dei 3 anni successivi alla fine dell'orizzonte di previsione) al fine di ottenere una convergenza dei livelli potenziali rispetto a quelli osservati ovvero di chiusura dei rispettivi *gap*.

Nel caso di un orizzonte temporale di previsione più ampio, diciamo ad esempio fino al 2019 invece che fino al 2017, i 2 anni di ulteriori previsioni saranno basati su ipotesi economiche e modelli statistici multivariati, mentre nel caso di un orizzonte più breve esse deriveranno dalla semplice proiezione lineare delle variabili che entrano nel calcolo del prodotto potenziale. Di conseguenza, la diversità tra i due scenari sarà tanto più forte quanto più il profilo di crescita previsto sull'orizzonte lungo si caratterizza per accelerazioni/decelerazioni ovvero si discosta dalla proiezione lineare assunta nell'orizzonte breve. Non è quindi possibile dare a priori una valutazione dell'entità dell'impatto del diverso orizzonte di previsione utilizzato dal Governo e dalla Commissione Europea, poiché questo è strettamente dipendente dalla fase ciclica e dalla velocità di chiusura del *gap* tra variabili osservate e potenziali. Come riferimento si può comunque considerare che la procedura attuale considera una convergenza nel medio termine di durata pari a 3 anni, quindi un ciclo più lento in un orizzonte di previsione più lungo porterebbe ad una chiusura dei *gap* posticipata nel tempo.

Confrontando le recenti previsioni dell'*output gap* del DEF con le *Winter Forecasts* 2016 della Commissione europea rese note nel mese di febbraio (tab. R1.1.1) si evince che in questo particolare caso le differenze legate unicamente all'orizzonte previsivo (ovvero ottenute con il quadro macro del Governo e accorciando di 2 anni l'orizzonte) restano contenute (nell'ordine di 2 punti percentuali), mentre l'impatto più forte deriva dal diverso quadro macroeconomico sottostante le previsioni del Governo e della Commissione, che conduce a stime dell'*output gap* più ottimistiche di 0,5 nel caso di un orizzonte di previsione più breve. Tra le due metodologie esiste anche una diversa procedura di scelta dei parametri di inizializzazione del modello del NAWRU, ma in questo caso l'impatto sulle stime risulta quasi trascurabile.

Se invece si considerano i dati della NADEF di settembre 2015 a confronto con le *Autumn forecasts* 2015 della Commissione europea pubblicate a novembre, il quadro appare diverso (come si vede nella tabella R1.1.2).

Tab. R1.1.1 – Impatto di vari fattori sulle previsioni di *output gap* tra le stime del DEF (programmatico) e le *Winter forecasts* 2016 della Commissione europea

	Diverso orizzonte	Diverso QM	Diversa procedura di selezione dei parametri del modello di stima nawru	Tutte le differenze
2015	0.2	0.3	0.1	0.6
2016	0.2	0.5	0.1	0.7
2017	0.1	0.6	0.1	0.8

Tab. R1.1.2 – Impatto di vari fattori sulle previsioni di *output gap* tra le stime della NADEF (programmatico) e le *Autumn Forecast 2015* della Commissione europea

	diverso orizzonte	diverso QM(1)	diversa procedura di selezione dei parametri del modello di stima <i>nawru</i>	tutte le differenze(1)
2015	0.3	0.8	0.6	1.15
2016	0.4	0.7	0.7	1.06
2017	0.4	0.6	0.8	1.06

(1) Parte della differenza è imputabile anche alla modifica dell'indice della capacità produttiva e conseguentemente delle *priors* del modello di stima della TFP intervenuta tra la pubblicazione della NADEF e le *Autumn forecasts* di novembre 2015.

In generale gli impatti risultano più forti, anche in conseguenza del fatto che tra la pubblicazione della NADEF e le *Autumn forecasts* è intercorsa una ulteriore modifica della procedura, in questa sede non estrapolata per semplicità, ovvero è stato modificato l'indice della capacità produttiva e di conseguenza i parametri di inizializzazione del modello di stima della TFP. In particolare, l'effetto della diversa procedura di stima dei parametri di inizializzazione acquista ora rilevanza in conseguenza del fatto che allungando l'orizzonte di 2 anni i valori utilizzati dalla Commissione non sono più ottimali.

In conclusione appare evidente che non è possibile quantificare a priori gli effetti delle differenze tra le due procedure, sia in termini di orizzonte che di parametri e pertanto a fini interpretativi sarebbe auspicabile ridurre al minimo le divergenze.

Partendo da questo quadro tendenziale, lo scenario programmatico del DEF mostra gli effetti di una politica di bilancio caratterizzata, dal 2017, da un carico minore di imposte indirette per l'eliminazione delle clausole di salvaguardia e da misure correttive che compensano solo parte degli effetti di tale disattivazione sulla finanza pubblica. Il deficit si amplia, rispetto alle ipotesi a legislazione vigente, di 0,4 punti percentuali di PIL nel 2017, 0,6 punti nel 2018 e 0,3 punti nel 2019 (cfr. capitolo 2). L'impatto positivo complessivo sull'attività economica è stimato in due decimi di punto nel 2017 e in tre decimi nel 2018; l'effetto è marginalmente favorevole nel 2019. Il tasso di crescita del PIL si porta, dunque, nel quadro programmatico all'1,4, 1,5 e 1,4 per cento rispettivamente nei tre anni (la stima del 2016, sui cui non opera la manovra, rimane dell'1,2 per cento, come nel tendenziale). La maggiore crescita è sospinta da un'evoluzione più dinamica dei consumi e degli investimenti. Sulle spese delle famiglie influisce, rispetto al tendenziale, l'aumento del reddito disponibile reale favorito dalle minori imposte indirette (il deflatore dei consumi si riduce di cinque decimi di punto nel 2017 e di tre decimi nel 2018) e dal miglioramento dell'occupazione. Gli investimenti risentono del più favorevole quadro generale dell'attività economica. Il maggiore dinamismo delle componenti della domanda finale interna più che compensa l'indebolimento del contributo della domanda estera netta, conseguente all'accelerazione delle importazioni. L'evoluzione del PIL nominale risente della minore inflazione rispetto al tendenziale nel 2017 (crescendo di due decimi in meno). La crescita nominale del programmatico diviene più alta del tendenziale nel 2018, per l'incremento del PIL reale che sopravanza la riduzione del deflatore, e nel 2019, per l'emergere di

impulsi di inflazione indotti dal quadro economico più dinamico. Per effetto della maggiore crescita, l'occupazione del quadro programmatico è più elevata dal 2017 di uno/due decimi di punto all'anno, mentre il tasso di disoccupazione scende nell'ultimo anno al 9,6 per cento (tre decimi in meno rispetto alla stima tendenziale). L'*output gap*, stimato al 3,6 per cento nel 2015, si ridurrebbe al 2,3 per cento quest'anno e all'1,1 per cento nel 2017, per poi quasi annullarsi nel 2018 e divenire positivo nel 2019 (0,7 per cento).

1.5 La validazione del quadro macroeconomico

L'UPB ha valutato, per l'arco di previsione 2016-19, i quadri macroeconomici pubblicati nel DEF. La normativa europea richiede la validazione delle sole previsioni macroeconomiche programmatiche. In accordo con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), l'UPB estende la validazione anche alle previsioni macroeconomiche dello scenario tendenziale.

L'UPB ha trasmesso il 1° aprile scorso la propria lettera di validazione delle previsioni macroeconomiche tendenziali per gli anni 2016-19 del DEF 2016. Tale lettera è stata poi pubblicata nel sito UPB, con allegata una nota che evidenzia i rischi insiti nelle stime (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/04/Lettera-e-allegato-validazione-QMT-aprile-2016pdf.pdf>). La validazione dello scenario tendenziale è avvenuta dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una versione provvisoria della previsione governativa, a cui era seguita la predisposizione di un nuovo quadro macroeconomico tendenziale da parte del MEF che ha ricevuto valutazione positiva.

Il 18 aprile l'UPB ha validato anche il quadro macroeconomico programmatico 2016-19, pubblicato nel DEF, e ne ha trasmesso l'esito al MEF.

Ricordiamo brevemente la metodologia dell'esercizio di validazione adottata dall'UPB. L'esercizio viene effettuato sulla base dell'analisi complessiva degli scenari macroeconomici ipotizzati dal MEF ricorrendo: a) a stime proprie circa gli andamenti di breve termine del PIL e delle principali componenti di domanda; b) alle stime ottenute dall'UPB con il modello di previsione annuale dell'Istat nell'ambito dell'Accordo-quadro con questo istituto; c) alle stime distintamente e specificamente prodotte dagli Istituti di previsione indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche). Inoltre, sono state monitorate le previsioni più recenti di altre istituzioni nazionali e internazionali ed è stata condotta un'analisi della coerenza interna dei quadri di previsione del MEF.

Per assicurare un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (incluse quelle UPB ottenute col modello Istat) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali (commercio mondiale, tassi di cambio, prezzo del petrolio) adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB si sono basati su un'ipotesi di massima della manovra per il 2017-18 elaborata dall'UPB in coerenza con le indicazioni contenute nel DEF.

Le figure 1.4 e 1.5 illustrano i principali risultati dell'analisi con riferimento rispettivamente al quadro macroeconomico tendenziale e a quello programmatico. Il

quadro macroeconomico tendenziale appare per le variabili di crescita e inflazione, essenziali per la finanza pubblica, sostanzialmente in linea con le previsioni del *panel* UPB. Tuttavia, tale allineamento si verifica, in generale, in prossimità del limite superiore dell'intervallo delle stime dei previsori, segnalando l'emergere di fattori di rischio nello scenario tendenziale che si riverberano poi sul quadro programmatico.

In particolare, l'aumento del PIL reale nel 2016 e 2018 si situa al limite più elevato delle stime del *panel* UPB. Nel 2017 e 2019, l'incremento atteso è sotto tale limite. Su questi risultati influiscono principalmente i consumi privati che eccedono nel 2016 e 2018 il limite superiore delle stime UPB. La più elevata dinamica delle spese delle famiglie del quadro MEF sembra riflettere, rispetto ai previsori UPB, un'assunzione relativamente più sostenuta di propensione al consumo nel 2016 e una più favorevole ipotesi di evoluzione del reddito disponibile reale, in particolare nel 2018.

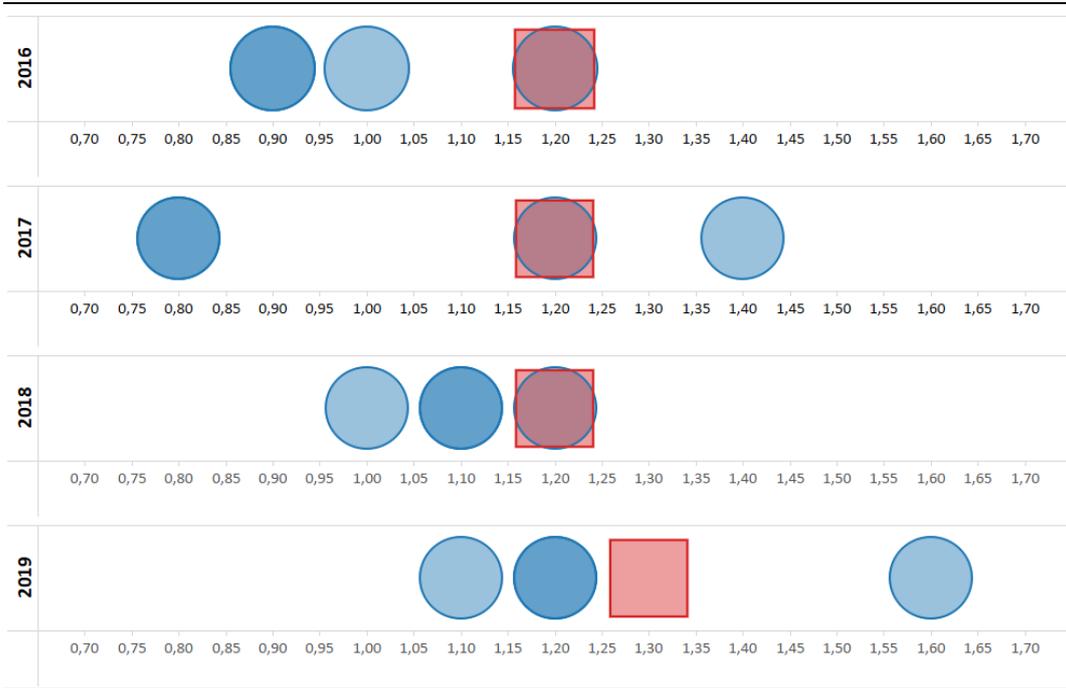
Per il quadro tendenziale dell'inflazione non si evidenziano sostanziali disallineamenti rispetto al *panel* dei previsori UPB. Anche in questo caso, però, le stime si attestano in prossimità dei valori massimi del *panel*. In particolare, il deflatore dei consumi si accosta al valore più elevato dei previsori UPB nel triennio 2017-19; il deflatore del PIL è all'estremo superiore nel biennio 2016-17.

Le ipotesi di crescita e di inflazione dello scenario tendenziale MEF concorrono a determinare un'evoluzione del PIL nominale che si colloca in corrispondenza del limite più alto dell'intervallo di stime del *panel* UPB nell'intero arco della previsione.

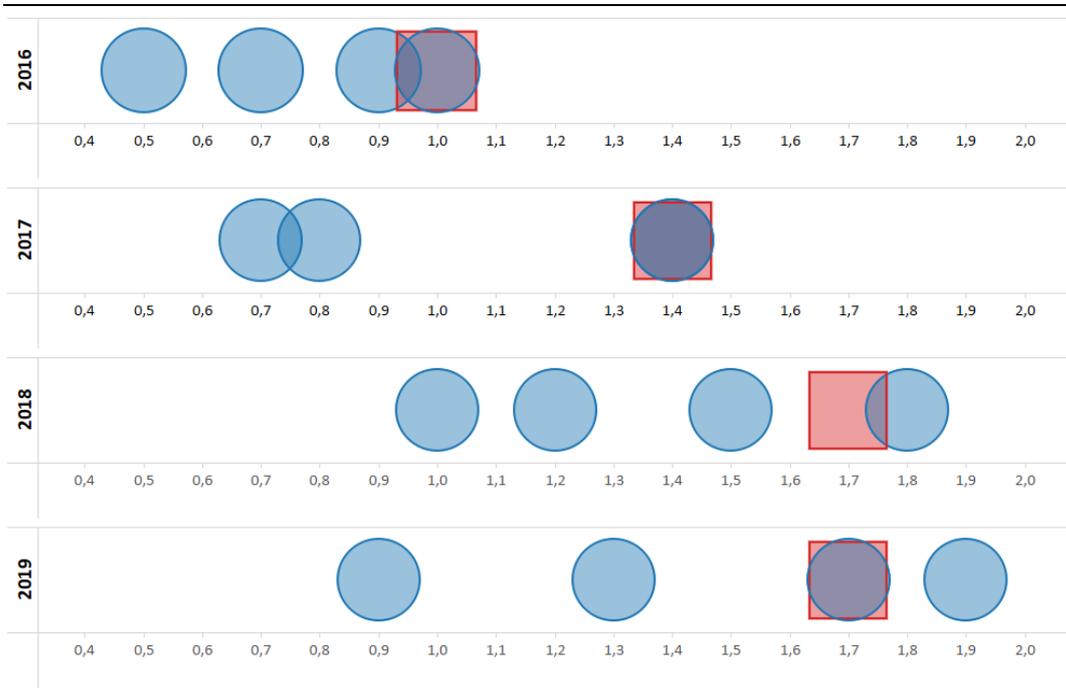
L'analisi del quadro programmatico riguarda gli anni 2017-19 quando incide la manovra di finanza pubblica (il 2016 programmatico coincide, quindi, con il tendenziale). La scarsa descrizione nel DEF dei provvedimenti della manovra la rende non facilmente interpretabile. Lo stimolo, rispetto agli andamenti tendenziali, proviene dall'eliminazione delle clausole di salvaguardia che è in parte compensata con interventi correttivi, principalmente sul fronte della revisione della spesa, incluse le agevolazioni fiscali. Come ricordato, l'effetto netto in termini di ampliamento del deficit, nei confronti del tendenziale, è crescente nel 2017 e 2018; in riduzione nel 2019. Non si hanno indicazioni su entità e composizione della manovra lorda.

Nel quadro programmatico, la dinamica del PIL reale si conferma, come nel tendenziale, nell'intervallo di previsione del *panel* UPB nel 2017 e 2019, si porta sopra tale limite (per un decimo di punto) nel 2018. Questo risultato riflette una stima degli effetti della manovra che si colloca nell'ambito delle valutazioni di impatto adottate dai previsori nel 2017 e 2019, leggermente sopra tale intervallo nel 2018.

Fig. 1.4 – Confronto degli scenari di previsione tendenziale del Governo e del *panel* UPB
PRODOTTO INTERNO LORDO (tendenziale)



DEFLATORE PIL (tendenziale)



■ Stime Governo ● Stime *panel* UPB

Fig. 1.4 – (segue) Confronto degli scenari di previsione tendenziale del Governo e del panel UPB

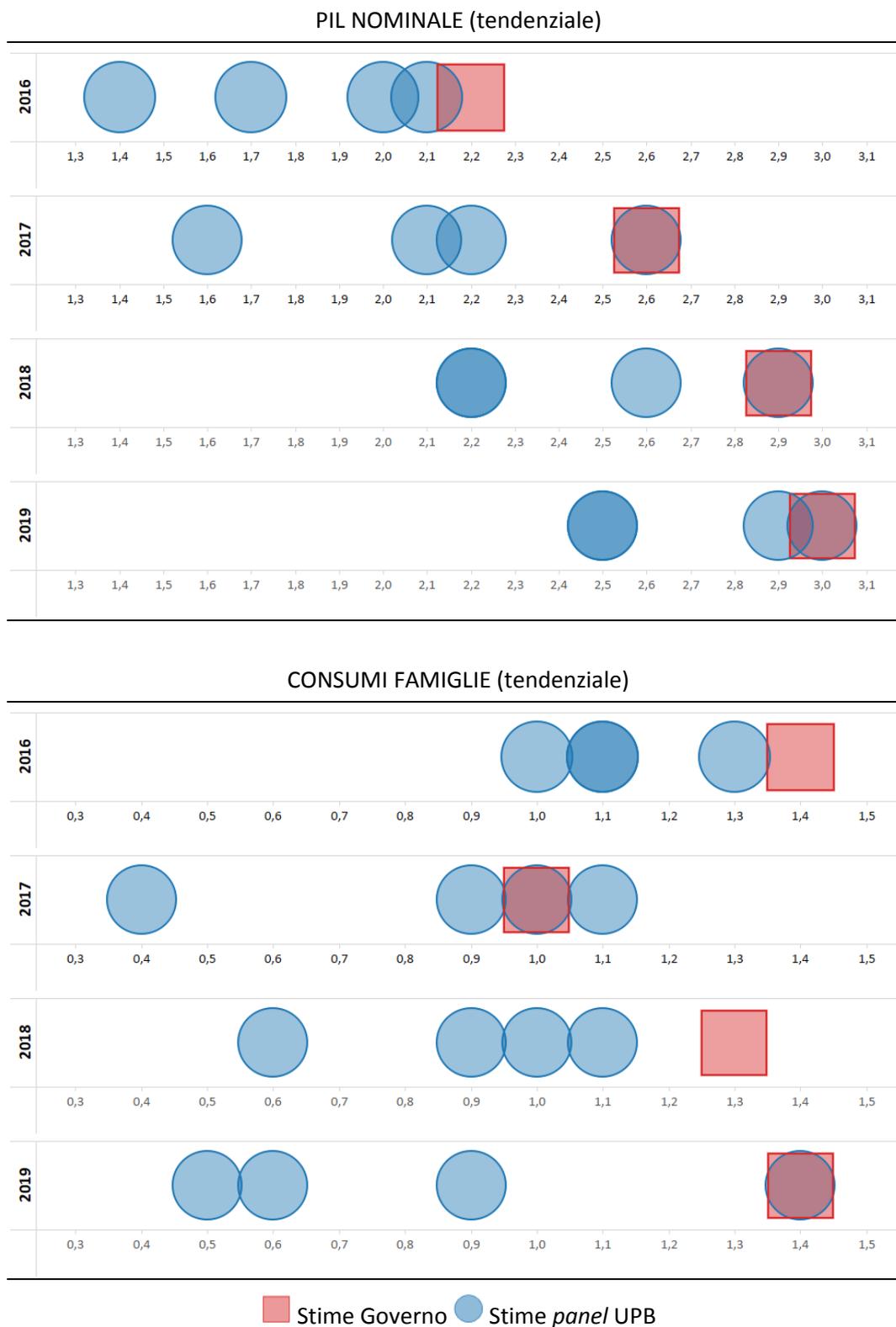


Fig. 1.5 – Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del panel UPB

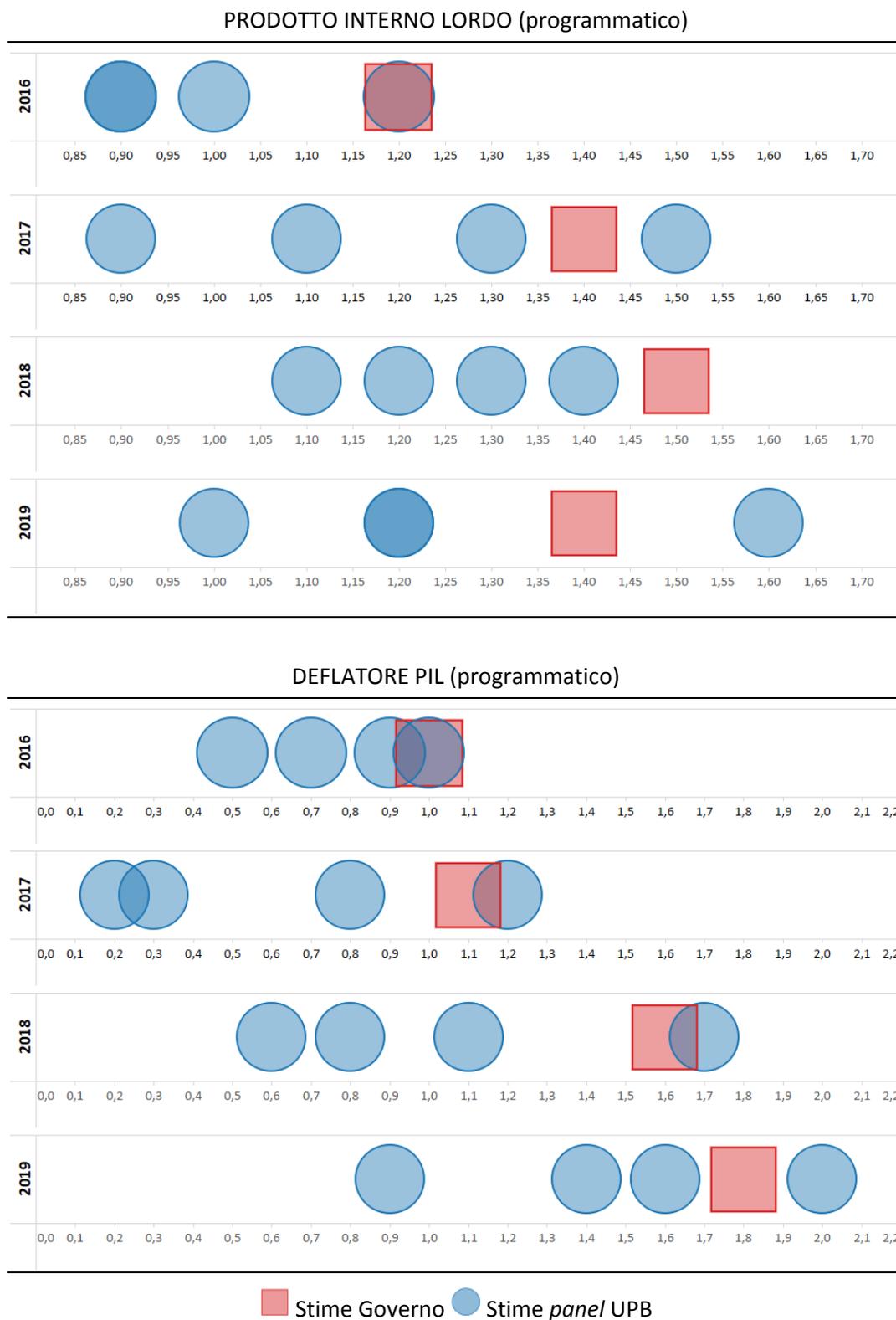
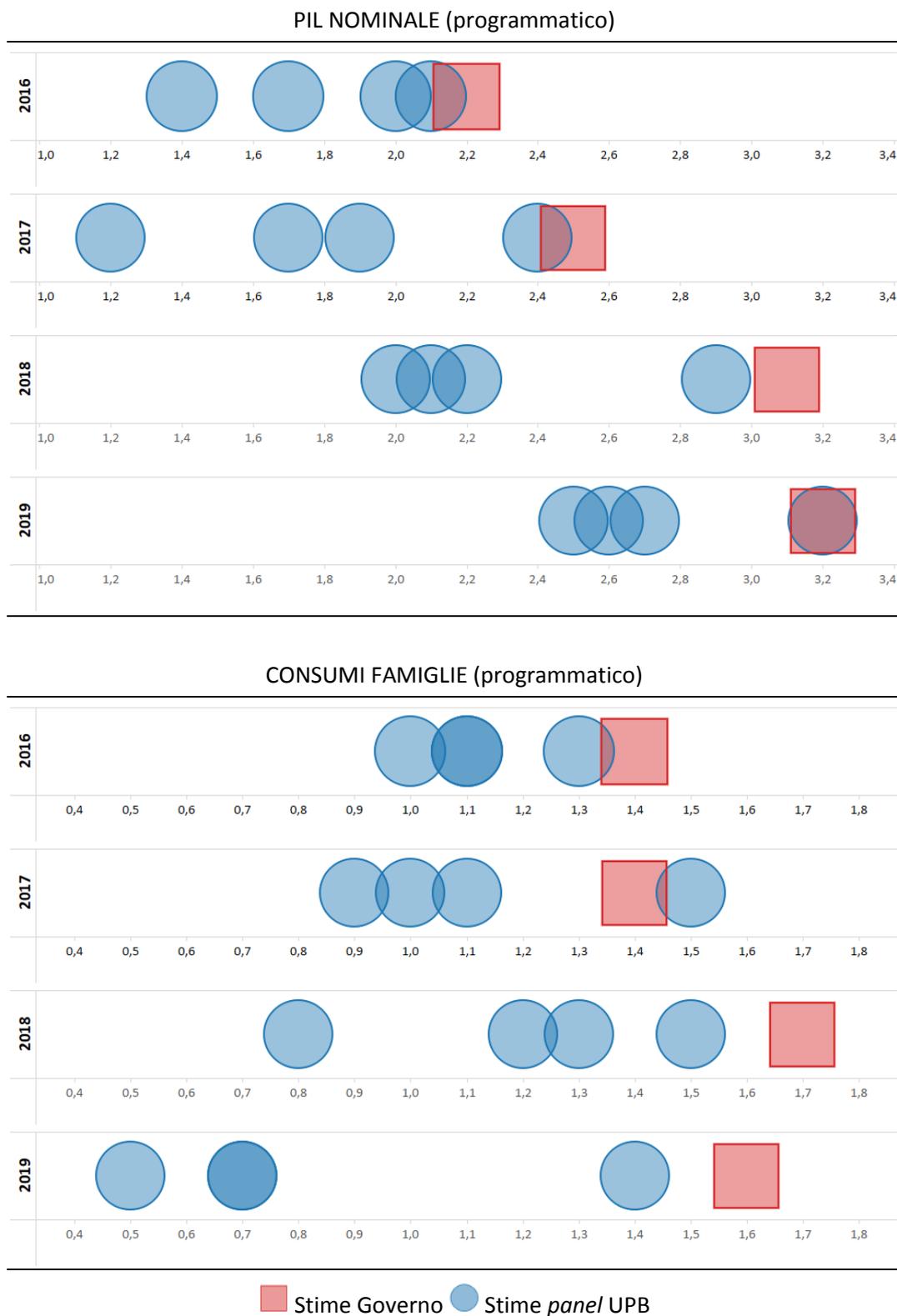


Fig. 1.5 – (segue) Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del panel UPB



Permane nello scenario programmatico un'ipotesi di evoluzione della domanda interna più robusta rispetto al *panel* UPB. Ciò risente soprattutto della dinamica dei consumi delle famiglie che si colloca in prossimità dell'estremo superiore del *range* dei previsori nel 2017, sopra tale limite nel 2018 e 2019. La relativamente più favorevole ipotesi sul reddito disponibile che contraddistingue il tendenziale tende ad accentuarsi nel programmatico, in particolare nel 2018.

Quanto alla dinamica del PIL nominale, essa si attesta, come nel tendenziale, in prossimità del limite superiore dei previsori UPB nel 2017 e 2019, ma si porta sopra di esso nel 2018. Con riferimento a quest'ultimo anno, si osserva, inoltre, che il quadro programmatico DEF presenta, diversamente dalla generalità dei previsori del *panel* UPB, una stima dell'evoluzione del PIL nominale 2018 più elevata che nel tendenziale.

Questi confronti portano, in definitiva, a fare emergere un profilo di previsione programmatica del DEF nell'ambito (PIL reale) o al limite (PIL nominale) dei criteri di accettabilità seguiti dall'UPB, con un elemento divergente (tanto per il PIL reale che per quello nominale) nel 2018. Questa divergenza sembra essenzialmente da connettere a un'ipotesi di risposta delle variabili in volume (consumi delle famiglie e PIL) alle eliminazioni delle clausole di salvaguardia relativamente più intensa nelle assunzioni del Governo, al punto da indurre, nel quadro programmatico DEF, una più elevata crescita del PIL nominale rispetto allo scenario tendenziale. Dall'interlocuzione che l'UPB ha avuto col MEF riguardo a questo punto si è ricavato che tale effetto riflette essenzialmente l'ampiezza e la struttura dei ritardi dei moltiplicatori fiscali del modello previsivo del MEF (cfr. su questo anche il Focus "L'aggiornamento del modello ITEM e la verifica dei moltiplicatori fiscali", in Documento di economia finanza 2016, p. 27). Ciò sembra rendere comparativamente più elastica, rispetto alle assunzioni dei previsori UPB, la crescita reale del 2018 all'impulso proveniente dalla riduzione delle imposte indirette. Si tratta di una differenza tecnica la cui valutazione dipende dal grado di accostamento dei modelli ai comportamenti effettivi dell'economia. È ovviamente un aspetto circondato da incertezza, di difficile risoluzione su un piano di discussione teorica dei modelli di previsione.

Pur tenendo conto di questi elementi di criticità, l'UPB ha ritenuto di validare anche il quadro macroeconomico programmatico del DEF sulla base delle seguenti considerazioni:

- la collocazione del profilo complessivo di crescita 2017-19 nel *range* del *panel* UPB a eccezione del solo 2018;
- lo scarto specifico rilevato in tale anno, rispetto al limite superiore dei previsori, è di entità contenuta;
- il fatto che il profilo di crescita dipende anche da una manovra lorda che non è specificata dal DEF, ma la cui dimensione e composizione potrebbe incidere nei modelli del *panel* UPB, nell'attenuare lo scostamento attualmente esistente per l'anno 2018. Ad esempio, si è verificato con il modello Istat-UPB che lo scarto di

un decimo di punto che caratterizza il 2018 potrebbe essere colmato qualora si adottasse l'ipotesi di una manovra lorda superiore a quella della manovra netta, che preveda l'aumento dei contributi agli investimenti, compensato con la leva tributaria, nell'ordine di poco più di un miliardo di euro.

Si sottolinea, tuttavia, che l'elevata dose di incertezza che contraddistingue l'attuale fase economica dovrebbe comunque spingere a un approccio di cautela. L'andamento fuori linea del PIL nominale 2018 si iscrive, come evidenziato, in un profilo di tale variabile che è costantemente al limite delle previsioni del *panel* UPB in tutti gli altri anni. Questo posizionamento delle stime governative configura in generale, non solo per il 2018, un fattore di rischio per la previsione. Sorprese negative sul fronte della crescita e dell'inflazione metterebbero a rischio la dinamica del PIL nominale e con essa il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL (si veda il paragrafo 3.2).

1.6 Rischi: sensitività a un cambio più apprezzato

La principale fonte di rischi è nell'evoluzione del contesto internazionale. Nel paragrafo 1.1 si sono confrontate le più recenti previsioni degli organismi internazionali e degli operatori di mercato con quelle del DEF. Si è visto come le ipotesi del Governo sono vicine a tali stime per le variabili di crescita globale, domanda internazionale e prezzo del greggio. Si è riscontrato, invece, un elemento di divergenza per quanto riguarda l'evoluzione del tasso di cambio, costante nell'ipotesi tecnica del DEF, in apprezzamento secondo le aspettative di mercato.

L'assunzione tecnica di un cambio stabile è condivisa dal MEF con la Commissione europea ed è adottata anche da altri previsori. Essa ha un fondamento teorico nella considerazione avanzata nella letteratura¹ circa la grande difficoltà di stimare l'evoluzione futura del tasso di cambio, al punto che nessun modello strutturale di cambio sembra in grado di superare, in media, la previsione che si ottiene da una relazione statistica di tipo casuale². Questo approccio conduce ad affermare che la "migliore" previsione del tasso di cambio è il suo valore corrente.

Tale impostazione diviene, però, problematica quando è inglobata nella costruzione di scenari macroeconomici in cui grandezze intrinsecamente legate al tasso di cambio vengono, invece, fatte variare. In questo caso possono emergere incongruenze nel quadro complessivo delle ipotesi internazionali. In particolare, l'assunzione di cambio stabile viola la condizione di parità dei tassi di interesse³ e può essere in contraddizione

¹ Cfr. Meese R.A., Rogoff K. (1983), "Empirical exchange rate models of the seventies: Do they fit out of sample?", *Journal of International Economics* 14 (1-2), pp. 933-48.

² Tecnicamente, tale relazione statistica si definisce passeggiata casuale (*random walk*).

³ La parità dei tassi di interesse esprime la condizione di equilibrio del mercato valutario per cui i rendimenti attesi sui depositi denominati in diversa valuta devono risultare uguali quando tradotti nella stessa moneta. Nel mercato a termine si realizza la cosiddetta parità coperta dei tassi di interesse per cui la

con l'assunzione di un prezzo del petrolio che varia secondo le quotazioni sui contratti *future*.⁴

Le quotazioni dei tassi di cambio a termine consentirebbero di ovviare a tali potenziali incongruenze. I cambi determinati sui mercati *future* assicurerebbero la coerenza con le ipotesi di mercato riguardo ai tassi di interesse (implicandone la parità coperta) e al prezzo del petrolio, pur se anch'essi non sono necessariamente un buon previsore.

Nella tabella 1.2 si riportano gli effetti su crescita, inflazione e PIL nominale, sostituendo all'ipotesi tecnica di invarianza, il tasso di cambio a termine dollaro/euro quotato a metà aprile. Tale ipotesi comporta, come visto nella paragrafo 1.2, un apprezzamento della moneta unica rispetto al profilo ipotizzato dal DEF⁵.

In estrema sintesi, il rafforzamento del cambio dell'euro avrebbe effetti depressivi sulla crescita reale attraverso il canale della minore competitività. Per quanto riguarda la dinamica dei prezzi, la valuta più forte determinerebbe un abbassamento dell'inflazione importata che finirebbe col riflettersi nella decelerazione del deflatore del PIL. L'effetto cumulato della più lenta crescita e della minore dinamica inflazionistica darebbe luogo a una dinamica del PIL nominale sostanzialmente più bassa di quella ipotizzata nel DEF in ciascun anno di previsione.

Tab. 1.2 – Effetti dell'adozione dell'ipotesi di tassi di cambio a termine(1)

	2016	2017	2018	2019
PIL reale	-0,1	-0,4	-0,2	-0,1
Deflatore PIL	0	-0,2	-0,5	-0,8
PIL nominale	-0,2	-0,6	-0,7	-0,9

(1) Tasso di cambio dollaro/euro pari a 1,124 nel 2016 (+2,5 per cento rispetto al livello assunto nel quadro DEF), 1,145 nel 2017 (+4,5 per cento), 1,165 nel 2018 (+6,5 per cento), 1,187 nel 2019 (+8,5 per cento).

remunerazione di un deposito in dollari è uguale alla remunerazione di un deposito in euro più il premio/sconto a termine dell'euro nei confronti del dollaro.

⁴ Le quotazioni in dollari del petrolio è correlata col cambio del dollaro. Ne deriva una potenziale incongruenza nell'assumere in previsione un tasso di cambio stabile e un prezzo del greggio variabile.

⁵ Un esercizio di sensitività simile è condotto anche nel DEF. La differenza rispetto a quella simulazione consiste, oltre che nel diverso anno di partenza dello *shock* di cambio (per l'UPB il 2016, per il MEF il 2017), nel fatto che lo scopo dell'esercizio UPB è di misurare gli effetti non solo sulla crescita reale (come viene fatto nel DEF), ma anche sull'inflazione (deflatore del PIL) e sul PIL nominale.

Appendice 1.1

Fasi espansive del PIL in Italia: evidenze basate sul confronto tra distribuzioni empiriche di probabilità

In questa appendice si presenta un esercizio effettuato sulla base delle distribuzioni empiriche di probabilità costruite per le fasi espansive dell'economia italiana a partire dal 1970. Queste ultime, desunte dalla datazione del ciclo economico ISCO/ISAE e attualmente aggiornata dall'Istat, sono state unite a formare periodi temporali più estesi, della durata di circa un decennio. In particolare, sono stati individuati quattro periodi denominati come "anni settanta" (1970q1-1979q4), "anni ottanta" (1980q1-1989q4), "anni novanta" (1990q1-2003q4), "anni duemila" (2004q1-2016q1). La figura A1.1 presenta le distribuzioni di probabilità per le fasi espansive del PIL ottenute con una stima non-parametrica sulle osservazioni empiriche. Dalla figura A1.1 è possibile desumere due principali evidenze.

In primo luogo, l'intensità delle fasi espansive attraversate dall'economia italiana è gradualmente diminuita nel tempo. La distribuzione relativa agli "anni '70" è posizionata alla destra della figura A1.1.1 e in corrispondenza di più elevati valori di crescita trimestrale del prodotto lordo. A partire dal decennio successivo, le espansioni sono state connotate da tassi di crescita sempre meno intensi. Con gli anni '90, alla minore intensità della crescita economica si è aggiunta anche la riduzione della durata delle fasi cicliche. Le corrispondenti distribuzioni di probabilità si sono dunque spostate verso sinistra (fig. A1.1.1).

In secondo luogo, la distribuzione di probabilità relativa alle fasi espansive dell'ultimo periodo (2004q1-2016q1) si colloca a sinistra di quelle degli altri periodi, ed è centrata intorno a valori molto contenuti della crescita economica. Essa associa valori di probabilità diversi da zero anche a variazioni negative del PIL. Ciò corrisponde a una maggiore probabilità che diminuzioni del PIL si verificano anche nel corso di fasi di ripresa/espansione dell'economia. Tale evidenza non si riscontra per le altre distribuzioni, che attribuiscono probabilità nulla (o molto bassa, come nel caso dell'espansione degli anni '80) al verificarsi di possibili variazioni negative del prodotto lordo durante le espansioni. Quest'ultima caratteristica connota la fase ciclica degli "anni 2000" e la rende potenzialmente differente dalle altre fasi cicliche considerate.

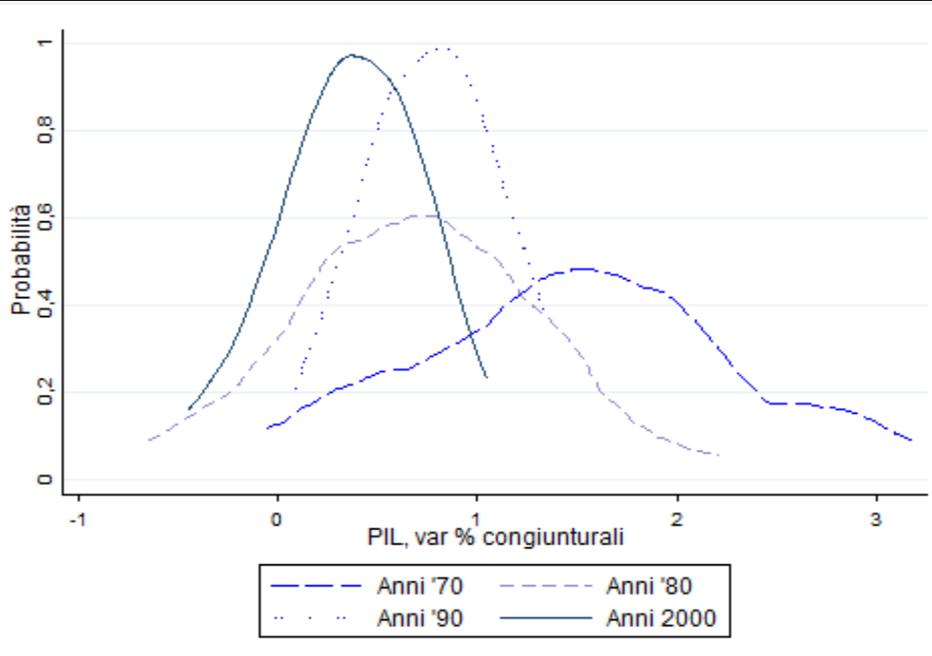
Il confronto tra due distribuzioni empiriche di probabilità può essere sottoposto a test per verificare la significatività statistica di una loro differenza, ovvero escludere che le differenze osservate siano unicamente dovute al caso. I risultati di un test di dominanza in distribuzione⁶ indicano la presenza di differenze significative tra le fasi espansive

⁶ Si utilizza un test di "first order stochastic dominance". L'ipotesi nulla è che le due distribuzioni di probabilità siano significativamente differenti. Si accetta l'ipotesi di diversità tra le distribuzioni per valori elevati del *p-value*. Cfr. Linton, O., Maasoumi E., Whang Y. (2005), "Consistent Testing for Stochastic Dominance under General Sampling Schemes", *Review of Economic Studies* Vol. 72, pp.735-765.

osservate negli ultimi decenni, in particolare tra la distribuzione di probabilità relativa agli “anni ‘70” e quelle, rispettivamente, degli “anni ‘80” e degli “anni ‘90” (tab. A1.1.1). Al contrario, non emergono diversità tra le distribuzioni delle fasi cicliche relative ai decenni ottanta e novanta. Infine, si riscontra una differenza sistematica tra la distribuzione di frequenza per le espansioni del decennio del duemila (2004q1-2016q1) e le singole distribuzioni corrispondenti ai periodi precedenti.

Mettendo insieme tutte le riprese cicliche osservate in Italia fino agli anni ‘90 ed isolando quelle degli anni 2000, le differenze dell’ultima fase ciclica appaiono ancora più evidenti, come mostra la figura A1.1.2. Le caratteristiche atipiche dell’attuale fase di ripresa appaiono oltretutto confermate dal test statistico di diversità tra le distribuzioni (ultima riga della tabella A1.1.1).

Fig. A1.1.1 – Distribuzioni empiriche di probabilità delle fasi espansive(1)

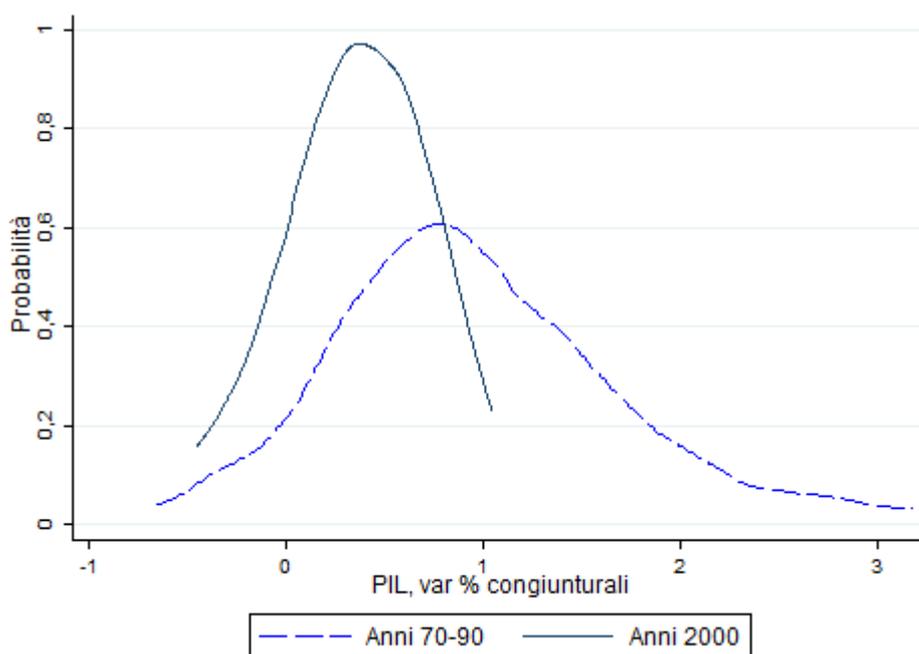


(1) Il PIL è espresso a valori concatenati, destagionalizzato e al netto degli effetti di calendario; l’asse delle ascisse riporta i tassi di crescita trimestrali.

Tab. A1.1.1 – Confronto tra le distribuzioni empiriche di probabilità delle fasi espansive
(p-value del test di dominanza in distribuzione)

	Anni '80	Anni '90	Anni 2000
Anni '70	0,994	0,177	0,997
Anni '80		0,006	0,842
Anni '90			0,997
Anni 70-90			0,948

Fig. A1.1.2 – Distribuzioni di probabilità delle fasi espansive degli anni 2000 e degli anni 1970-1990



Appendice 1.2

Stime sull'isteresi nell'economia italiana

Per isteresi si intende il fenomeno per cui una recessione, ovvero un evento transitorio causato da caduta della domanda, ha impatti persistenti sull'evoluzione di lungo periodo del PIL, quando la dinamica dell'attività economica tende a essere guidata dai fattori di offerta (disponibilità ed efficienza degli input di produzione). Secondo alcuni osservatori, questa è l'esperienza che sembra avere contrassegnato molte economie, inclusa quella italiana, in occasione della crisi degli ultimi anni⁷. In effetti, la ripresa dalle recessioni è avvenuta a ritmi modesti, tenendo anche conto dalla profondità delle cadute produttive, mentre le stime del livello e del tasso di crescita del PIL potenziale sono state riviste generalmente al ribasso, allontanandosi in modo sensibile e forse permanente dai *trend* pre-crisi⁸.

Sono diverse le motivazioni per cui una recessione può influire sui fattori di offerta che determinano gli andamenti di lungo periodo. Esse trovano sistematizzazione nei modelli di crescita endogena⁹, nei quali la caduta degli investimenti che si verifica in recessione riduce lo *stock* di capitale, mentre il taglio delle spese in ricerca e sviluppo abbassa permanentemente la produttività totale dei fattori. Le recessioni, inoltre, possono rallentare l'intensità dei processi di riallocazione delle risorse, alla base della crescita della produttività, senza che questi siano poi pienamente recuperati nella fase espansiva¹⁰. Un ulteriore canale di isteresi può essere, infine, quello del mercato del lavoro, per cui in recessioni prolungate il fatto che ampi gruppi di individui permangano nello stato di disoccupazione per protratti periodi di tempo porta a deteriorarne le abilità lavorative, trasformando la disoccupazione da ciclica in strutturale e andando, quindi, a ridurre il PIL potenziale¹¹.

Nonostante la rilevanza della tematica economica, l'inferenza statistica di regola trascura la possibilità di una relazione e di un'influenza reciproca tra il breve e il lungo periodo. La maggior parte delle applicazioni empiriche di scomposizione della crescita

⁷ Si vedano Blanchard O., Cerutti E., Summers L. (2015), "Inflation and Activity: Two Explanations and their Monetary Policy Implications", *IMF working paper*, n. 15, novembre e Fatàs A., Summers L. (2015), "The Permanent Effect of Fiscal Consolidations", *Cepr Discussion Paper Series*, n. 10902, ottobre.

⁸ La correlazione tra andamenti del PIL nel breve e lungo periodo non riguarda solo la recente esperienza. Nel citato lavoro di Blanchard et al. (2015) si analizzano 122 episodi recessivi negli ultimi 50 anni per 23 paesi avanzati e si trova che in due terzi dei casi il PIL nelle successive fasi di ripresa rimane sotto i livelli pre-recessione; in metà dei casi, a diminuire dopo la recessione non è solo il livello, ma il tasso di crescita del PIL. Il carattere di persistenza delle fluttuazioni cicliche è stato evidenziato fin dai primi anni ottanta con riferimento agli Stati Uniti (Nelson C. R., Plosser C. R. (1982), "Trends and Random Walks in Macroeconomic Time Series: Some Evidence and Implications", *Journal of Monetary Economics*, 10, pp- 139-162).

⁹ Si vedano Stadler G. W. (1990), "Business Cycle Models with Endogenous Technology", *American Economic Review*, pp. 763-778 e Fatàs A. (2000), "Endogenous Growth and Stochastic Trend", *Journal of Monetary Economics*, 5, pp- 147-162.

¹⁰ Si veda Comin D, Gertler M. (2006), "Medium-term Business Cycles", *American Economic Review*, pp. 523-551.

¹¹ Blanchard O., Summers L., "Hysteresis and European Unemployment", in Fischer S. (a cura di), *NBER Macroeconomics Annual*, MIT, Press, settembre, pp. 15-77.

economica nelle sue componenti di ciclo (breve periodo) e *trend* (lungo periodo), ipotizza, infatti, che esse siano ortogonali. Sebbene meno noti, esistono tuttavia anche modelli che prevedono una possibile relazione di correlazione tra breve e lungo periodo.

Per gli Stati Uniti Morley, Nelson e Zivot (2002)¹² stimano un modello del tipo:

$$\begin{aligned} y_t &= \mu_t + \psi_t & t &= 1 \dots T \\ \mu_t &= \mu_{t-1} + \beta + \eta_t \\ \psi_t &= \phi_1 \psi_{t-1} + \phi_2 \psi_{t-2} + k_t \end{aligned}$$

$$\begin{pmatrix} \eta_t \\ k_t \end{pmatrix} \sim NID \left[\begin{pmatrix} 0 \\ 0 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} \sigma_\eta^2 & \sigma_{\eta\kappa} \\ \sigma_{\eta\kappa} & \sigma_\kappa^2 \end{pmatrix} \right] \quad \sigma_{\eta\kappa} = r \sigma_\eta \sigma_\kappa \quad (1)$$

dove la serie del PIL, y_t , viene scomposta nel *trend*, μ_t , rappresentato con un *random walk*, il ciclo, ψ_t , con un processo autoregressivo stazionario, AR(2) o ARIMA(2,1) e gli *shock* delle due equazioni, η_t e k_t , sono eventualmente correlati tramite il coefficiente r :

Gli autori trovano per la serie del PIL americano una correlazione tra gli errori statisticamente significativa, elevata e negativa (-0,83). Essi interpretano questo risultato, associato a un elevato rapporto *signal ratio* $\sigma_\eta^2 / \sigma_\kappa^2$, come la dominanza di *shock* reali, η_t , su quelli nominali, k_t . Così ad esempio uno *shock* elevato e positivo di produttività, come può essere stata l'introduzione di internet, fa aumentare immediatamente l'equilibrio dell'*output* di lungo periodo, cosicché il livello del PIL effettivo verrà a trovarsi nel breve periodo al di sotto della componente di *trend*, fino a quando il divario non si colmerà. Ad uno *shock* positivo nel trend risulta quindi associato uno negativo nel ciclo. Al contrario, uno *shock* nominale, ad esempio una politica monetaria di stimolo, produrrà una modifica nel ciclo senza alterare il *trend*.

Proietti (2002)¹³ applicando lo stesso modello alla serie del PIL italiano nel periodo 1970-2001 trova un valore della correlazione tra gli errori elevato e negativo (-0,97). Tale autore mostra, tuttavia, come il modello (1) si presti a molteplici altre interpretazioni, oltre a quella di predominanza del *trend* sul ciclo. Ad esempio, esso corrisponde alla decomposizione di Beveridge-Nelson¹⁴ tra componente transitoria e permanente, oppure può essere visto come un modello che estrae il ciclo sui tassi di crescita invece che sui livelli, infine può essere anche ricondotto al concetto di isteresi come all'inizio descritto.

¹² Morley, J.C., Nelson, C.R. and Zivot, E. (2002), "Why are Beveridge-Nelson and Unobserved-Component Decomposition of GDP so Different?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 85, issue 2, pp. 235-243.

¹³ Proietti, T., (2002), "Some Reflections on Trend-Cycle Decompositions with Correlated Components", *EUI working paper ECO No. 2002/23*.

¹⁴ Beveridge, S., Nelson, C. R. (1981), "A New Approach to Decomposition of Economic Time Series into Permanent and Transitory Components with Particular Attention to Measurement of the Business Cycle", *Journal of Monetary Economics*, 7, pp. 151-174.

In particolare, Proietti (2002) dimostra che è possibile riscrivere il modello (1) in termini del modello di isteresi introdotto da Jaeger e Parkinson (1994)¹⁵ in cui il ciclo influenza il trend in modo permanente:

$$\begin{aligned} y_t &= \mu_t + \psi_t^* & t &= 1 \dots T \\ \mu_t &= \mu_{t-1} + (1 + \theta)\psi_{t-1}^* + \eta_t^* & \eta_t^* &\sim WN(0, \sigma_{\eta^*}^2) \\ \psi_t^* &= \phi_1\psi_t^* + \phi_2\psi_{t-1}^* + k_t^* & k_t^* &\sim WN(0, \sigma_{k^*}^2). \end{aligned} \quad (2)$$

Il parametro di isteresi $(1 + \theta)$ rappresenta la quota di ciclo integrata nel *trend*. Nel caso $\theta = -1$ si torna al modello classico a componenti ortogonali. Sul campione 1970-2001 Proietti trova per l'Italia un valore di θ pari a -0,37, ovvero un effetto isteresi pari a 0,63.

Abbiamo, dunque, applicato il modello di Proietti (2002) estendendo il campione fino al 2015. I precedenti risultati vengono sostanzialmente confermati. La stima del modello (1) con errori correlati mostra una correlazione tra ciclo e *trend* nella serie del PIL italiano pari a -0,98 e statisticamente significativa¹⁶. Anche il rapporto $\sigma_{\eta^*}^2/\sigma_{k^*}^2$ è maggiore di uno. Parallelamente la stima del parametro θ diventa -0,32, ovvero una isteresi, $(1 + \theta)$, pari a 0,68, evidenziando un incremento rispetto al valore ottenuto sul periodo 1970-2001.

Effettuando, infine, una stima ricorsiva¹⁷ del modello (2) sulla serie del PIL trimestrale dell'Italia per il periodo 1980-2015 è possibile osservare come il parametro di isteresi possa subire oscillazioni nel tempo, tendendo in particolare a incrementarsi nelle fasi recessive più intense (figura A1.2.1)¹⁸. Così, ad esempio, se all'inizio della recessione dei primi anni '90 la stima del parametro di isteresi era pari a 0,3, nel 1994 all'uscita della fase ciclica negativa esso arriva a 0,5. Un rialzo sensibile dell'isteresi si osserva anche in coincidenza della fase recessiva del 2008, a cui segue, nel periodo più recente, una relativa stabilizzazione intorno a una stima, come detto, di circa 0,7.

In conclusione, tali evidenze segnalano la rilevanza che è andata assumendo nell'economia italiana la correlazione tra ciclo e *trend* e il connesso fenomeno dell'isteresi. Un'evoluzione di cui si dovrebbe tenere conto nel disegno delle politiche economiche di breve e lungo periodo.

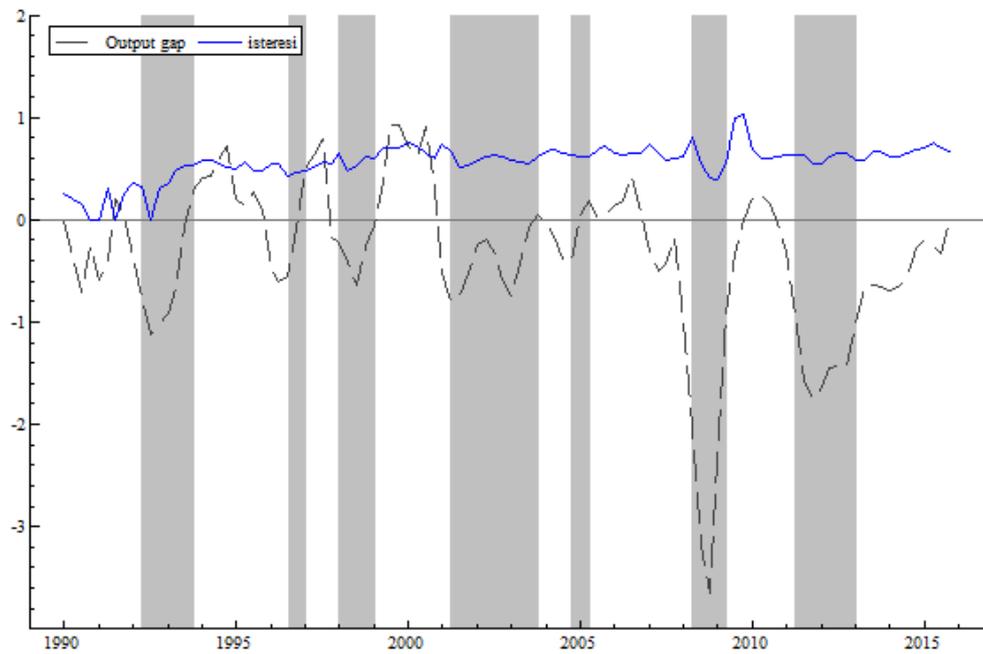
¹⁵ Jaeger, A., Parkinson M (1994), "Some Evidence on Hysteresis in Unemployment Rates", *European Economic Review* 02/1994.

¹⁶ Il *Likelihood ratio test* dell'ipotesi di correlazione nulla degli errori viene rifiutata al 95 per cento (*p-value*=0.0006).

¹⁷ Ovvero lasciando fisso il punto iniziale del campione e aggiungendo ogni volta una osservazione fino ad arrivare al periodo corrente.

¹⁸ Nel grafico vengono inserite come riferimento le bande di datazione del ciclo Isco/Isae/Istat disponibile in <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>.

Fig. A1.2.1 – Stima ricorsiva dell'isteresi ($1 + \theta$) del PIL Italiano e *output gap*



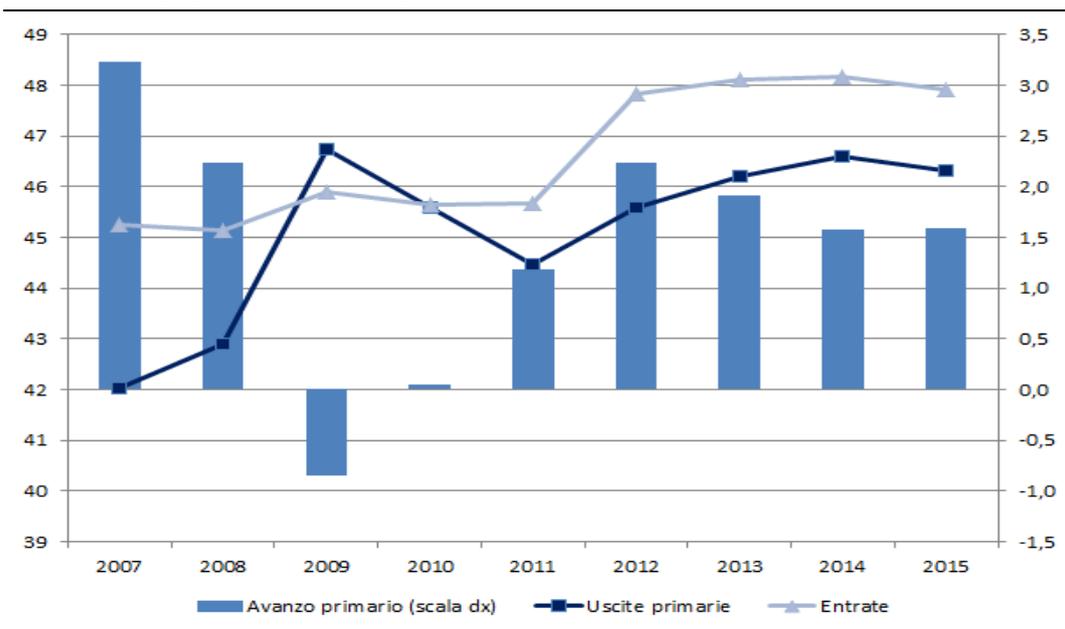
Fonte: Dati Istat ed elaborazioni UPB.

2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 Il consuntivo del 2015

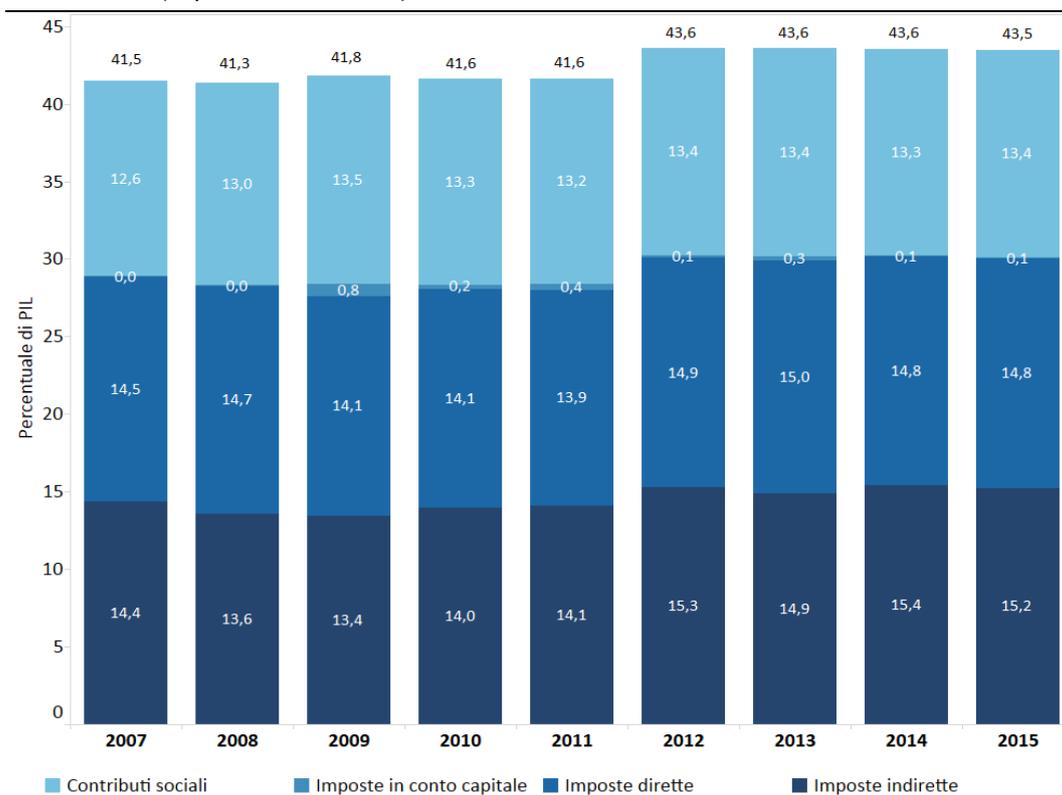
Nel 2015 i conti pubblici sono migliorati grazie all'andamento favorevole della spesa per interessi. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto in valori assoluti (da 48,9 a 42,4 miliardi) e in percentuale del PIL, dal 3,0 al 2,6 per cento (tab. 2.1a) a seguito del calo della spesa per il servizio del debito dal 4,6 al 4,2 per cento del prodotto. Quest'ultima ha rispecchiato rendimenti all'emissione dei titoli di Stato ai minimi storici, con collocamenti che a fine ottobre dello scorso anno, per la prima volta, sono avvenuti a tassi di interesse negativi. L'avanzo primario è rimasto stabile all'1,6 per cento riflettendo una uguale diminuzione dello 0,3 per cento del PIL dell'incidenza delle uscite primarie (al 46,3 per cento) e delle entrate complessive (al 47,9 per cento) (fig. 2.1). La pressione fiscale è scesa appena, di un decimo di PIL, collocandosi al 43,5 per cento del prodotto, risentendo dell'andamento delle imposte indirette (fig. 2.2). Nell'ambito delle uscite primarie si è verificata una ricomposizione in percentuale del PIL, con riduzione di quelle correnti e aumento delle spese in conto capitale. In particolare, le spese correnti primarie, rimaste in valore assoluto sostanzialmente stabili sui livelli del 2014, si sono ridotte come quota del PIL dal 42,9 al 42,2 per cento, per effetto delle diminuzioni dei redditi da lavoro e di altre voci minori, mentre le erogazioni in conto capitale hanno registrato un'accelerazione della crescita, specie di quelle diverse dagli investimenti, con conseguente incremento della quota sul PIL dal 3,7 al 4,1 per cento (fig. 2.3).

Fig. 2.1 – Avanzo primario, entrate e uscite primarie delle Amministrazioni pubbliche
– Anni 2007-2015
(in percentuale del PIL)



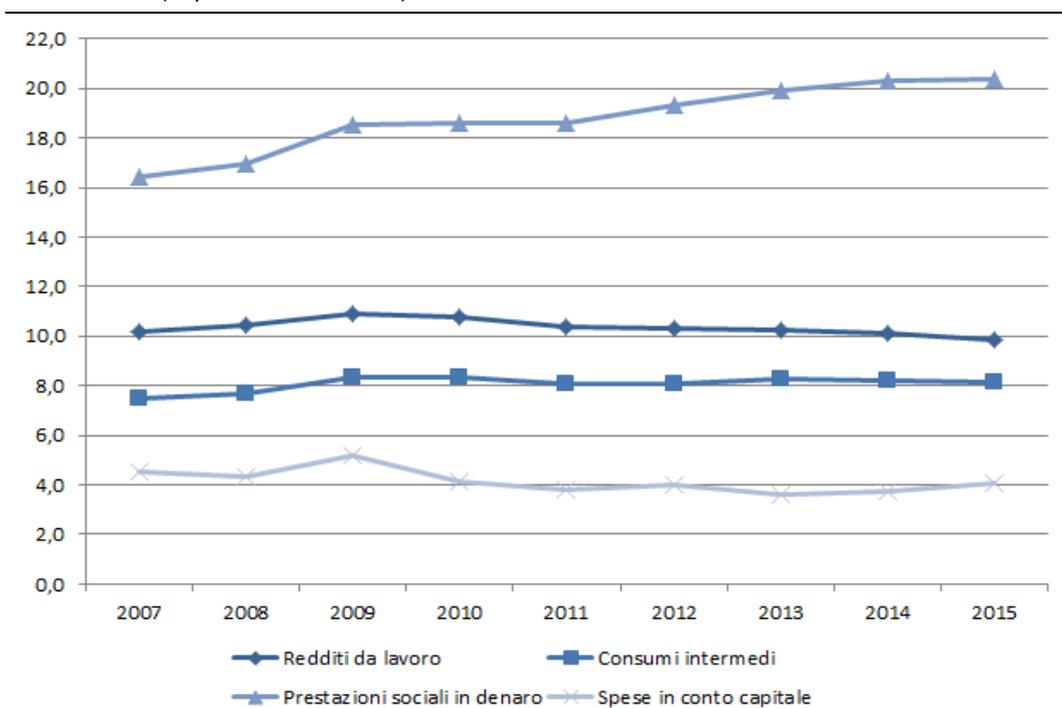
Fonte: Istat.

Fig. 2.2 – Pressione fiscale e sue componenti – Anni 2007-2015
(in percentuale del PIL)



Fonte: Istat.

Fig. 2.3 – Principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2007-2015
(in percentuale del PIL)



Fonte: Istat.

I risultati del 2015 hanno risentito della revisione, resa pubblica ai primi di aprile in occasione della diffusione dei dati relativi al quarto trimestre del conto delle AP, dovuta agli effetti delle operazioni connesse alla risoluzione della crisi di quattro banche¹⁹, per cui sono affluite risorse (per circa 2,3 miliardi contabilizzate tra le imposte indirette) dal sistema bancario italiano al Fondo Nazionale di Risoluzione (FNR) e da quest'ultimo sono stati effettuati trasferimenti alle banche commissariate a copertura delle loro perdite (per circa 1,7 miliardi registrati tra le altre uscite in conto capitale). L'impatto di tali operazioni ha quindi implicato un miglioramento dell'indebitamento netto di circa 600 milioni di euro.

Rispetto al 2014, le uscite correnti si sono ridotte (-0,7 per cento) grazie alla contrazione delle spese per interessi (-7,9 per cento), in calo per il terzo anno consecutivo, e alla già ricordata stabilità delle spese correnti primarie (+0,05 per cento). I redditi da lavoro dipendente sono diminuiti per il quinto anno consecutivo (-1,1 per cento) a causa sia di una diminuzione dell'occupazione (in discesa dal 2007) – che ha caratterizzato tutti i sottosettori e in particolare i comparti degli Enti territoriali e degli Enti sanitari locali – sia del persistere del blocco dei contratti e delle progressioni di carriera. Ha influito il blocco delle assunzioni nei comparti interessati dall'assorbimento del personale in esubero delle Province. Sono risultati inoltre inferiori alle attese gli effetti dovuti all'attuazione del piano la "Buona scuola", con assunzioni inferiori e ritardate nel tempo rispetto a quanto programmato. I consumi intermedi sono cresciuti leggermente (+0,5 per cento), con un incremento maggiore delle prestazioni sociali in natura (+0,9 per cento), che hanno risentito dell'aumento della componente di natura assistenziale dovuto alle spese per assistenza agli stranieri. I consumi intermedi in senso stretto hanno invece scontato l'espansione in particolare di quelli degli Enti sanitari locali, per i quali l'accordo tra Stato e Regioni sulla manovra è stato definito in ritardo, durante la scorsa estate. La crescita delle prestazioni sociali in denaro (+1,9 per cento) ha sintetizzato un moderato aumento di quelle per pensioni e rendite, dati i contenuti aumenti della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, e uno più consistente delle altre prestazioni, che ha riflesso in particolare oltre all'andata a regime della erogazione del bonus da 80 euro mensili in favore dei dipendenti con redditi bassi, il rifinanziamento delle spese di disoccupazione nonché maggiori liquidazioni di fine rapporto. Una consistente contrazione ha riguardato le altre spese correnti (-6,7 per cento), con riferimento soprattutto sia ai contributi alla produzione di tutti i sottosettori, e in particolare dei contributi erogati ai produttori di energie rinnovabili, sia alle spese per risorse proprie UE. Nell'ambito delle spese in conto capitale (+10,7 per cento), sono cresciute tutte le componenti: dopo cinque anni consecutivi di riduzioni sono tornati a crescere sia gli investimenti sia i contributi agli investimenti; i primi in misura moderata (+1,0 per cento), a sintesi di andamenti opposti tra amministrazioni centrali con cali di spesa e amministrazioni locali con aumenti connessi anche alla riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno degli Enti locali; i secondi in misura ben più consistente (+19,1 per cento) e in particolare quelli alle imprese; anche gli altri trasferimenti in conto capitale hanno registrato una forte espansione (+38,0 per cento). Quest'ultima è derivata sostanzialmente dalla contabilizzazione in tale voce di due fattori: il primo consiste nell'effetto *una tantum* degli arretrati 2012-14 dovuti alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici disposta tramite il decreto legge 65/2015, con cui è stata data

¹⁹ Esiste una procedura di risoluzione delle crisi bancarie avviata dalla Banca d'Italia nei confronti di alcuni istituti in amministrazione straordinaria. Tale procedura ha previsto la costituzione di quattro nuove società per azioni, con adozione dello statuto e nomina dei vertici affidati alla Banca d'Italia e con capitale sociale sottoscritto dal Fondo Nazionale di Risoluzione (FNR), avente per oggetto lo svolgimento della funzione di ente ponte per dare continuità alle funzioni essenziali precedentemente svolte dagli istituti di credito in vista della loro cessione. Il FNR è uno strumento del Meccanismo di risoluzione unico degli istituti bancari, gestito dal Comitato di risoluzione e alimentato dai versamenti degli istituti dei diversi paesi europei al fine di finanziare l'applicazione delle misure di risoluzione. Secondo la normativa europea gli stati membri sono tenuti ad assicurare finanziamenti ponte a tale fondo qualora le risorse dello stesso siano insufficienti.

attuazione ai principi della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 riguardante l'incostituzionalità del blocco, introdotto dal 2011, della perequazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo; il secondo riguarda la già ricordata quantificazione dei trasferimenti alle banche commissariate.

IL complesso delle entrate del 2015 (+1,0 per cento) ha riflesso un aumento di quelle correnti (+1,2 per cento) – in particolare dei contributi sociali (+2,0 per cento) e delle imposte dirette (+1,9 per cento) – e una contrazione delle entrate in conto capitale (-24,6 per cento).

Le imposte indirette, al netto delle risorse del FNR su menzionate, sono risultate in riduzione principalmente a causa della contrazione dell'IRAP – su cui ha influito la manovra relativa all'integrale deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile –, della diminuzione dell'imposta sull'energia elettrica – che risente di minori oneri di sistema per le fonti rinnovabili –, dell'imposta sul gas metano, il cui meccanismo di versamento – tramite il conguaglio avvenuto a marzo del 2015 – risente dei consumi effettivi dell'anno 2014, risultati ben inferiori a quelli del 2013, e di quella di bollo. È invece aumentato il gettito dell'IVA – grazie all'introduzione del meccanismo dello *split payment* –, delle imposte sui giochi, oggetto anche esse di manovra, e di quelle relative ai tabacchi. La crescita delle imposte dirette, contenuta dal venir meno del gettito sull'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia, ha riflesso l'andamento positivo dell'Irpef, dell'Ires – anche per l'esaurirsi degli effetti legati all'aumento temporaneo della misura dell'acconto nel 2013 – e delle imposte sostitutive che hanno scontato incrementi delle aliquote. L'aumento dei contributi sociali ha riflesso in particolare quello dei contributi versati dai lavoratori, e in particolare di quelli autonomi, essendo stato l'incremento degli oneri a carico dei datori di lavoro contenuto dalla manovra di temporanea decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato. La contrazione delle entrate in conto capitale è dipesa essenzialmente dalla riduzione dell'Imposta per l'adeguamento dei principi contabili (IAS) e dei contributi agli investimenti provenienti dal resto del mondo.

Rispetto alle stime governative riportate nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla legge di stabilità 2016 (tabb. 2.1a, b, c), i risultati del 2015 confermano la previsione del saldo con il rispetto dell'obiettivo del 2,6 per cento dell'indebitamento netto. L'avanzo primario è stato inferiore per circa un decimo di punto di PIL (1,6 invece dell'atteso 1,7 per cento). Sia le entrate che le spese totali sono risultate inferiori a quanto atteso dal Governo, essendosi collocate rispettivamente al 47,9 e al 50,5 per cento del PIL, a fronte di stime pari al 48,2 e 50,8 per cento. È diversa tuttavia la composizione delle voci di bilancio, che riflette anche gli effetti delle revisioni – non trascurabili in termini assoluti – operate dall'Istat sul conto delle Amministrazioni pubbliche del 2014 in occasione della pubblicazione del consuntivo 2015 nel marzo e nell'aprile scorsi²⁰.

Il complesso delle spese primarie è stato più contenuto di quanto atteso e ciò è dipeso dalle minori uscite correnti primarie. Al loro interno, si sono ridotte le uscite per redditi e altre spese minori che hanno più che compensato l'aumento dei consumi intermedi. Questi ultimi sono leggermente aumentati, a fronte della diminuzione delle stime ufficiali, anche in relazione alla minore efficacia delle manovre. Le spese in conto capitale hanno mostrato una crescita più sostenuta del previsto che ha riguardato in

²⁰ In proposito, cfr. Istat (2016), "PIL e indebitamento netto AP – Anni 2013-2015", 1° marzo e Istat (2016), "Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche – IV trimestre 2015", 4 aprile.

particolare le uscite diverse dagli investimenti, i quali invece sono cresciuti in modo inferiore a quanto programmato. Anche le entrate sono state meno elevate delle stime e, in particolare, per le minori imposte dirette – dovute anche della mancata adesione al versamento in busta paga dell’anticipo del trattamento di fine rapporto previsto dalla legge di stabilità per il 2015 – e per le minori entrate in conto capitale, derivanti tra l’altro dalla contabilizzazione per cassa degli effetti della *voluntary disclosure*.

2.2 Il quadro tendenziale

In base a quanto indicato nel DEF, l’indebitamento netto tendenziale nel 2016 si dovrebbe attestare al 2,3 per cento del PIL con una riduzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2015. Nei due anni successivi l’indebitamento netto continua a ridursi, passando all’1,4 e allo 0,3 per cento, rispettivamente, nel 2017 e nel 2018; nel 2019 si prevede invece di superare il pareggio di bilancio nominale con un avanzo di 0,4 punti percentuali del prodotto (tabb. 2.1a e 2.1b). Questo miglioramento deriva prevalentemente dall’andamento dell’avanzo primario che aumenta di soli 0,1 punti percentuali di PIL nel 2016 (passando dall’1,6 all’1,7 per cento nel 2016), ma poi cresce a ritmi sostenuti nei tre anni successivi, attestandosi nel 2019 al 3,9 per cento. Tale andamento è determinato da una riduzione delle spese al netto degli interessi, e in particolare di quelle correnti, in tutto il periodo di previsione (dal 46,3 nel 2015 al 43,2 per cento nel 2019); un effetto opposto ha la pressione fiscale che si riduce tra il 2015 e il 2016 (dal 43,5 al 42,8 per cento) e si stabilizza nel triennio successivo. Contemporaneamente, la spesa per interessi continua a scendere, a un ritmo di circa 2 decimi di punto di PIL annui fino al 2018 e di un ulteriore decimo di punto nel 2019, passando dal 4,2 per cento del 2015 al 3,5 alla fine del periodo (tab. 2.2).

Rispetto al quadro di finanza pubblica dell’autunno scorso, le nuove previsioni scontano i dati di consuntivo degli andamenti di bilancio del 2015, uno scenario macroeconomico complessivamente meno favorevole e gli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati fino a marzo 2016.

La previsione dell’indebitamento netto tendenziale nel 2016 è stata migliorata di 0,1 punti percentuali, portandola, come richiamato sopra, al 2,3 per cento. La previsione era stata rivista al rialzo nella NTI rispetto a quanto indicato nella NADEF di settembre (portandola dal 2,2 per cento al 2,4 per cento del PIL) per tenere conto degli interventi per la sicurezza e la cultura inseriti tramite un emendamento del Governo dopo gli attentati terroristici in Francia. Il miglioramento riportato nel DEF per il 2016 è determinato da un minore esborso per gli interessi sul debito pubblico (dal 4,3 per cento di novembre al 4,0 per cento del PIL) che compensa un peggioramento tendenziale dell’avanzo primario (dal 2,0 all’1,7 per cento del PIL), determinato da 0,4 punti percentuali di minori entrate e 0,2 punti di minori spese. Il DEF evidenzia comunque che la previsione dell’avanzo primario nel 2016 tiene conto di apposite misure di natura

amministrativa che il Governo aveva previsto di attuare in corso d'anno, tra cui sono citate l'effettiva spendibilità delle autorizzazioni di spesa, il forte impegno amministrativo nell'attività di riscossione delle entrate e le azioni volte ad accrescere moderatamente l'entità delle dismissioni immobiliari.

Nel biennio successivo, si prevede invece un indebitamento netto più elevato rispetto alla previsione precedente, di 0,3 punti di PIL nel 2017 e 0,1 punti nel 2018. In questo caso, la maggiore riduzione attesa della spesa per interessi (circa 0,3 punti in ogni anno del biennio), non riesce a compensare un peggioramento della previsione dell'avanzo primario tendenziale nello stesso periodo.

L'incidenza delle entrate sul PIL diminuisce sia nel 2016 sia nel 2017 (dal 47,9 per cento nel 2015 rispettivamente al 47,2 e al 46,9 per cento). Tale andamento incorpora l'effetto delle misure adottate con la legge di stabilità per il 2016 e riflette sia il peggioramento registrato nel 2015, sia il ridimensionamento delle prospettive di crescita e degli andamenti delle altre variabili esogene (tab. 2.1c).

La pressione fiscale si riduce dal 43,5 per cento del 2015 al 42,8 per cento nel 2016; dopo un ulteriore calo di 0,1 punti nel 2017, si stabilizza nel biennio finale di previsione al 42,9 per cento. La pressione tributaria si riduce di mezzo punto di PIL nel 2016, prevalentemente per il ridimensionamento delle imposte indirette indotto soprattutto dagli interventi delle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016, tra cui la piena deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, l'eliminazione della Tasi per l'abitazione principale e l'esenzione parziale dell'IMU sui terreni agricoli. Nell'anno in corso, al netto delle imposte in conto capitale, la pressione si ripartisce equamente tra imposte dirette e indirette (14,7 punti di PIL per entrambi i comparti). Dal 2017, il peso delle imposte indirette torna a crescere in relazione all'effetto delle clausole di salvaguardia che, in assenza di misure compensative, produrranno un incremento delle aliquote ridotta e ordinaria dell'IVA a decorrere dal 2017, e delle accise sugli olii minerali dal 2018 (15,1 miliardi nel 2017 e 19,6 per ciascun anno del 2018 e 2019). Contemporaneamente, si amplia il divario con le imposte dirette per la loro progressiva riduzione determinata in buona misura da interventi di agevolazione per le imprese e dalla riduzione della aliquota IRES dal 2017.

Le imposte in conto capitale, solo nel 2016 contabilizzano circa 4 miliardi di entrate straordinarie, di cui 3,4 miliardi fanno riferimento alla *voluntary disclosure*, senza le quali la pressione tributaria avrebbe registrato un ulteriore calo di 0,2 punti percentuali.

I contributi sociali in rapporto al PIL si riducono di 0,3 punti percentuali nel 2016 – per le agevolazioni contributive temporanee per le nuove assunzioni a tempo indeterminato che terminano nel 2018 –, per poi riportarsi, nel 2019, al livello del 2015.

Tab. 2.1a – Conto economico consolidato delle Amministrazioni: previsioni tendenziali a confronto
(milioni di euro)

	Nota tecnico illustrativa										DEF 2016			
	2014 (10/2015)	2015	2016	2017	2018	2014 (04/2016)	2015 (04/2016)	2016	2017	2018	2019			
Redditi da lavoro dipendente	163.814	164.868	166.453	165.822	165.561	163.622	161.746	163.942	162.692	162.321	162.656			
Consumi intermedi	134.153	129.905	130.381	131.437	131.618	132.348	133.025	131.730	132.989	132.997	136.733			
Prestazioni sociali in denaro	328.304	335.500	342.779	349.846	358.448	326.863	332.985	339.960	345.280	353.780	361.960			
<i>Pensioni</i>	256.902	258.950	261.954	267.866	275.137	256.645	258.804	261.650	264.920	272.230	279.370			
<i>Altre prestazioni sociali</i>	71.402	76.550	80.826	81.980	83.311	70.218	74.181	78.310	80.360	81.550	82.590			
Altre uscite correnti	66.922	66.916	66.763	63.426	62.826	68.071	63.488	65.795	63.588	63.228	63.987			
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	693.193	697.189	706.376	710.531	718.453	690.904	691.244	701.427	704.549	712.326	725.336			
Interessi passivi	75.043	70.031	71.364	71.186	71.918	74.340	68.440	66.911	65.186	64.075	64.002			
TOTALE USCITE CORRENTI	768.236	767.219	777.740	781.717	790.371	765.244	759.684	768.338	769.735	776.401	789.338			
Investimenti fissi lordi	35.678	37.473	38.339	38.793	38.508	36.871	37.256	38.014	38.633	39.780	40.622			
Contributi agli investimenti	12.936	15.114	14.390	11.946	12.532	13.170	15.684	14.458	14.226	14.668	14.334			
Altre uscite in conto capitale	9.776	11.712	9.594	6.887	6.672	10.249	13.805	7.903	7.468	6.926	4.618			
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	58.390	64.299	62.323	57.626	57.712	60.290	66.745	60.375	60.327	61.374	59.574			
TOTALE USCITE PRIMARIE	751.583	761.487	768.699	768.157	776.165	751.194	757.989	761.802	764.876	773.700	784.910			
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	826.626	831.517	840.063	839.343	848.083	825.534	826.429	828.713	830.062	837.775	848.912			
Totale entrate tributarie	486.567	496.553	503.969	522.098	536.470	487.719	492.754	495.196	510.241	525.259	537.714			
<i>Imposte dirette</i>	237.567	248.986	254.285	252.985	256.963	237.931	242.356	245.699	244.778	248.480	254.221			
<i>Imposte indirette</i>	247.419	245.588	246.616	268.157	278.543	248.207	249.324	245.333	264.691	275.999	282.704			
<i>Imposte in c/capitale</i>	1.581	1.979	3.068	956	964	1.581	1.074	4.164	772	780	789			
Contributi sociali	216.404	217.901	220.724	224.482	232.873	214.340	218.535	219.456	222.319	231.726	241.703			
<i>Contributi sociali effettivi</i>	212.383	213.793	216.554	220.248	228.578	210.392	214.660	215.501	218.315	227.659	237.565			
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.021	4.108	4.170	4.234	4.295	3.948	3.875	3.955	4.004	4.067	4.138			
Altre entrate correnti	69.173	69.063	69.224	69.776	71.168	69.020	68.471	69.832	68.772	70.195	71.582			
TOTALE ENTRATE CORRENTI	770.563	781.538	790.850	815.401	839.547	769.498	778.686	780.320	800.560	826.400	850.210			
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.444	5.181	5.460	4.459	4.375	5.519	4.281	4.947	4.145	4.761	4.782			
TOTALE ENTRATE	777.588	788.698	799.378	820.816	844.886	776.598	784.041	789.431	805.477	831.941	855.781			
<i>Pressione fiscale</i>	43,6	43,7	43,2	43,0	42,9	43,6	43,5	42,8	42,7	42,9	42,9			
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	26.005	27.211	30.679	52.659	68.722	25.404	26.052	27.629	40.601	58.241	70.871			
in % del PIL	1,6	1,7	1,8	3,0	3,8	1,6	1,6	1,7	2,4	3,3	3,9			
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-49.038	-42.819	-40.685	-18.527	-3.196	-48.936	-42.388	-39.282	-24.585	-5.834	6.869			
in % del PIL	-3,0	-2,6	-2,4	-1,1	-0,2	-3,0	-2,6	-2,3	-1,4	-0,3	0,4			
PIL nominale	1.613.859	1.635.384	1.678.566	1.734.508	1.792.769	1.611.884	1.636.372	1.671.584	1.715.832	1.764.755	1.818.439			

Fonte: elaborazioni UPB su Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità del 2016, Tabella 3.2-5; Documento di economia e finanza 2016, Tabella II.2-1.

Tab. 2.1b – Conto economico consolidato delle Amministrazioni: previsioni tendenziali a confronto
(in percentuale del PIL)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2016					
	2014 (10/2015)	2015	2016	2017	2018	2014 (04/2016)	2015 (04/2016)	2016	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,1	9,9	9,6	9,2	10,2	9,9	9,8	9,5	9,2	8,9
Consumi intermedi	8,3	7,9	7,8	7,6	7,3	8,2	8,1	7,9	7,8	7,5	7,5
Prestazioni sociali in denaro	20,3	20,5	20,4	20,2	20,0	20,3	20,3	20,3	20,1	20,0	19,9
<i>Pensioni</i>	15,9	15,8	15,6	15,4	15,3	15,9	15,8	15,7	15,4	15,4	15,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,4	4,7	4,8	4,7	4,6	4,4	4,5	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre uscite correnti	4,1	4,1	4,0	3,7	3,5	4,2	3,9	3,9	3,7	3,6	3,5
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	43,0	42,6	42,1	41,0	40,1	42,9	42,2	42,0	41,1	40,4	39,9
Interessi passivi	4,6	4,3	4,3	4,1	4,0	4,6	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
TOTALE USCITE CORRENTI	47,6	46,9	46,3	45,1	44,1	47,5	46,4	46,0	44,9	44,0	43,4
Investimenti fissi lordi	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2
Contributi agli investimenti	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
Altre uscite in conto capitale	0,6	0,7	0,6	0,4	0,4	0,6	0,8	0,5	0,4	0,4	0,3
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3,6	3,9	3,7	3,3	3,2	3,7	4,1	3,6	3,5	3,5	3,3
TOTALE USCITE PRIMARIE	46,6	46,6	45,8	44,3	43,3	46,6	46,3	45,6	44,6	43,8	43,2
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	51,2	50,8	50,0	48,4	47,3	51,2	50,5	49,6	48,4	47,5	46,7
Totale entrate tributarie	30,1	30,4	30,0	30,1	29,9	30,3	30,1	29,6	29,7	29,8	29,6
<i>Imposte dirette</i>	14,7	15,2	15,1	14,6	14,3	14,8	14,8	14,7	14,3	14,1	14,0
<i>Imposte indirette</i>	15,3	15,0	14,7	15,5	15,5	15,4	15,2	14,7	15,4	15,6	15,5
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,4	13,3	13,1	12,9	13,0	13,3	13,4	13,1	13,0	13,1	13,3
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,2	13,1	12,9	12,7	12,7	13,1	13,1	12,9	12,7	12,9	13,1
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,3	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9
TOTALE ENTRATE CORRENTI	47,7	47,8	47,1	47,0	46,8	47,7	47,6	46,7	46,7	46,8	46,8
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE	48,2	48,2	47,6	47,3	47,1	48,2	47,9	47,2	46,9	47,1	47,1
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	1,6	1,7	1,8	3,0	3,8	1,6	1,6	1,7	2,4	3,3	3,9
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-3,0	-2,6	-2,4	-1,1	-0,2	-3,0	-2,6	-2,3	-1,4	-0,3	0,4
<i>PIL nominale</i>	1.613.859	1.635.384	1.678.566	1.734.508	1.792.769	1.611.884	1.636.372	1.671.584	1.715.832	1.764.755	1.818.439

Fonte: elaborazioni UPB su Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità del 2016, Tabella 3.2-5; Documento di economia e finanza 2016, Tabella II.2-1.

Tab. 2.1c – Conto economico consolidato delle Amministrazioni: previsioni tendenziali a confronto
(tassi di crescita)

	Nota tecnico illustrativa						DEF 2016			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2019	
Redditi da lavoro dipendente	0,6	1,0	-0,4	-0,2	-1,1	1,4	-0,8	-0,2	0,2	
Consumi intermedi	-3,2	0,4	0,8	0,1	0,5	-1,0	1,0	0,0	2,8	
Prestazioni sociali in denaro	2,2	2,2	2,1	2,5	1,9	2,1	1,6	2,5	2,3	
<i>Pensioni</i>	0,8	1,2	2,3	2,7	0,8	1,1	1,2	2,8	2,6	
<i>Altre prestazioni sociali</i>	7,2	5,6	1,4	1,6	5,6	5,6	2,6	1,5	1,3	
Altre uscite correnti	0,0	-0,2	-5,0	-0,9	-6,7	3,6	-3,4	-0,6	1,2	
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	0,6	1,3	0,6	1,1	0,0	1,5	0,4	1,1	1,8	
Interessi passivi	-6,7	1,9	-0,2	1,0	-7,9	-2,2	-2,6	-1,7	-0,1	
TOTALE USCITE CORRENTI	-0,1	1,4	0,5	1,1	-0,7	1,1	0,2	0,9	1,7	
Investimenti fissi lordi	5,0	2,3	1,2	-0,7	1,0	2,0	1,6	3,0	2,1	
Contributi agli investimenti	16,8	-4,8	-17,0	4,9	19,1	-7,8	-1,6	3,1	-2,3	
Altre uscite in conto capitale	19,8	-18,1	-28,2	-3,1	34,7	-42,8	-5,5	-7,3	-33,3	
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	10,1	-3,1	-7,5	0,1	10,7	-9,5	-0,1	1,7	-2,9	
TOTALE USCITE PRIMARIE	1,3	0,9	-0,1	1,0	0,9	0,5	0,4	1,2	1,4	
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	0,6	1,0	-0,1	1,0	0,1	0,3	0,2	0,9	1,3	
Totale entrate tributarie	2,1	1,5	3,6	2,8	1,0	0,5	3,0	2,9	2,4	
<i>Imposte dirette</i>	4,8	2,1	-0,5	1,6	1,9	1,4	-0,4	1,5	2,3	
<i>Imposte indirette</i>	-0,7	0,4	8,7	3,9	0,5	-1,6	7,9	4,3	2,4	
<i>Imposte in c/capitale</i>	25,2	55,0	-68,8	0,8	-32,1	287,7	-81,5	1,0	1,2	
Contributi sociali	0,7	1,3	1,7	3,7	2,0	0,4	1,3	4,2	4,3	
<i>Contributi sociali effettivi</i>	0,7	1,3	1,7	3,8	2,0	0,4	1,3	4,3	4,4	
<i>Contributi sociali figurativi</i>	2,2	1,5	1,5	1,4	-1,8	2,1	1,2	1,6	1,7	
Altre entrate correnti	-0,2	0,2	0,8	2,0	-0,8	2,0	-1,5	2,1	2,0	
TOTALE ENTRATE CORRENTI	1,4	1,2	3,1	3,0	1,2	0,2	2,6	3,2	2,9	
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	-4,8	5,4	-18,3	-1,9	-22,4	15,6	-16,2	14,9	0,4	
TOTALE ENTRATE	1,4	1,4	2,7	2,9	1,0	0,7	2,0	3,3	2,9	

Fonte: elaborazioni UPB su Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità del 2016, Tabella 3.2-5; Documento di economia e finanza 2016, Tabella II.2-1.

Tab. 2.2 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	Consuntivo 2014			Differenza tra i consuntivi 2014			Consuntivo 2015 apr. 2016			Confronto 2015-2014		
	ott. 2015 (1)	% del PIL (2)	apr. 2016 (3)	% del PIL (4)	val. ass. (3) - (1)	% del PIL (4) - (2)	val. ass. (5)	% del PIL (6)	var. % (7)	var. in % del PIL (8)		
Redditi da lavoro dipendente	163.814	10,2	163.622	10,2	-192	0,0	161.746	9,9	-1,1	-0,3		
Acquisito beni e servizi prodotti da produttori <i>market</i>	43.740	2,7	43.784	2,7	44	0,0	44.194	2,7	0,9	0,0		
Consunsi intermedi	90.413	5,6	88.564	5,5	-1.849	-0,1	88.831	5,4	0,3	-0,1		
Prestazioni sociali in denaro	328.304	20,3	326.863	20,3	-1.441	-0,1	332.985	20,3	1,9	0,1		
Altre uscite correnti	66.922	4,1	68.071	4,2	1.149	0,1	63.488	3,9	-6,7	-0,3		
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	693.193	43,0	690.904	42,9	-2.289	-0,1	691.244	42,2	0,0	-0,6		
Interessi passivi	75.043	4,6	74.340	4,6	-703	0,0	68.440	4,2	-7,9	-0,4		
TOTALE USCITE CORRENTI	768.236	47,6	765.244	47,5	-2.992	-0,1	759.684	46,4	-0,7	-1,1		
Investimenti fissi lordi	35.666	2,2	36.871	2,3	1.205	0,1	37.256	2,3	1,0	0,0		
Altre spese in conto capitale	22.724	1,4	23.419	1,5	695	0,0	29.489	1,8	25,9	0,3		
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	58.390	3,6	60.290	3,7	1.900	0,1	66.745	4,1	10,7	0,3		
TOTALE USCITE PRIMARIE	751.583	46,6	751.194	46,6	-389	0,0	757.989	46,3	0,9	-0,3		
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	826.626	51,2	825.534	51,2	-1.092	0,0	826.429	50,5	0,1	-0,7		
Imposte dirette	237.567	14,7	237.931	14,8	364	0,0	242.356	14,8	1,9	0,0		
Imposte indirette	247.419	15,3	248.207	15,4	788	0,1	249.324	15,2	0,5	-0,2		
Contributi sociali	216.404	13,4	214.340	13,3	-2.064	-0,1	218.535	13,4	2,0	0,1		
<i>Contributi sociali effettivi</i>	212.383	13,2	210.392	13,1	-1.991	-0,1	214.660	13,1	2,0	0,1		
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.021	0,2	3.948	0,2	-73	0,0	3.875	0,2	-1,8	0,0		
Altre entrate correnti	69.173	4,3	69.020	4,3	-153	0,0	68.471	4,2	-0,8	-0,1		
TOTALE ENTRATE CORRENTI	770.563	47,7	769.498	47,7	-1.065	0,0	778.686	47,6	1,2	-0,2		
Imposte in conto capitale	1.581	0,1	1.581	0,1	0	0,0	1.074	0,1	-32,1	0,0		
Altre entrate in conto capitale	5.444	0,3	5.519	0,3	75	0,0	4.281	0,3	-22,4	-0,1		
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	7.025	0,4	7.100	0,4	75	0,0	5.355	0,3	-24,6	-0,1		
TOTALE ENTRATE	777.588	48,2	776.598	48,2	-990	0,0	784.041	47,9	1,0	-0,3		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	26.005	1,6	25.404	1,6	-601	0,0	26.052	1,6	0,0	0,0		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-49.038	-3,0	-48.936	-3,0	102	0,0	-42.388	-2,6	0,4	0,4		
<i>PIL nominale</i>	1.613.859		1.611.884		-1.975		1.636.372					

Fonte: Istat, *Conti e aggregati economici delle AP*, ottobre 2015 e *Conto economico trimestrale delle AP*, aprile 2016.

Le spese primarie si sono collocate al 46,3 per cento del PIL nel 2015 (0,3 punti percentuali più basse rispetto alla previsione nella NTI) e sono attese diminuire di quasi 3 punti percentuali nel periodo di previsione, al 43,2 per cento nel 2019.

Tutte le principali componenti delle spese correnti mostrano andamenti decrescenti in rapporto al PIL. La previsione tendenziale conferma il *trend* calante delle spese per i redditi di lavoro dipendente nell'anno in corso e in quelli successivi, che passano dal 9,9 per cento del 2015 all'8,9 del 2019, nonostante gli effetti di spesa conseguenti all'istituzione del Fondo "La buona scuola", le risorse fino a ora stanziati per il rinnovo del contratto 2016-18 e la considerazione per il 2019 della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2019-2021. Nel triennio 2017-19 la riduzione dell'occupazione è connessa all'inasprimento delle limitazioni al turn over disposto dall'ultima legge di stabilità. Le previsioni a politiche invariate scontano una ipotesi tecnica per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego relativo al triennio 2019-2021, che implica un aumento dei redditi di lavoro dipendente nel 2019 di 600 milioni di euro e sconta maggiori entrate per oneri riflessi pari a 290 milioni. Le spese per consumi intermedi sono risultate a consuntivo più elevate rispetto alle ultime previsioni (0,2 punti percentuali di PIL), ma viene confermato il loro profilo decrescente dall'8,1 per cento del 2015 al 7,5 nel 2019, quale conseguenza delle norme di contenimento adottate. Le prestazioni sociali in denaro si riducono dal 20,3 per cento del 2015 al 19,9 per cento nel 2019, per effetto degli interventi di riforma del passato. La spesa per le pensioni si riduce di 0,4 punti percentuali in termini di incidenza sul PIL nel 2016 e nel 2017 (passando al 15,4 per cento) per poi rimanere costante fino al 2019.

Complessivamente, le spese in conto capitale continuano a ridursi in percentuale del PIL, ma si prevede una ripresa degli investimenti fissi con una accelerazione connessa allo sfruttamento della clausola sugli investimenti: si prevede un tasso di crescita del 2 per cento nel 2016, dell'1,6 nel 2017, del 3 nel 2018 e del 2,1 ancora nel 2019.

2.3 Il quadro programmatico

Considerato il peggioramento del quadro tendenziale di finanza pubblica dovuto alla revisione al ribasso delle proiezioni di crescita per il triennio 2016-18, e tenendo conto delle "ripercussioni ancora in atto di un periodo di recessione così intenso e protratto nel tempo", il Governo programma un percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) più graduale rispetto a quanto indicato nel *Documento programmatico di bilancio* (DPB) dello scorso ottobre. Nel DEF, il pareggio del saldo strutturale, e quindi il raggiungimento dell'OMT, non viene più conseguito nel 2018 e, per il 2019, è pianificato un saldo pari al -0,2 per cento del PIL (tab. 2.3).

Nel DEF è espressa l'intenzione del Governo di sterilizzare le clausole di salvaguardia come rimodulate dall'ultima legge di stabilità, relative agli aumenti di IVA (dal 2017) e accise (dal 2018), e di attuare interventi correttivi che ne compensano gli effetti solo in parte.

Nei programmi, l'indebitamento netto, dopo essere sceso al 2,6 per cento del prodotto nel 2015 dal precedente 3 per cento, continua a ridursi al 2,3 nel 2016, all'1,8 nel 2017 sino allo 0,9 nel 2018, per poi trasformarsi in un leggero avanzo, pari allo 0,1 per cento, nel 2019. Nel confronto con il DPB, a un deficit simile nel 2016, nel DEF fanno seguito disavanzi

programmatici del 2017 e del 2018 che risultano più elevati dello 0,7 per cento del PIL e per il 2019 è atteso un avanzo nominale inferiore al precedente per 0,2 punti percentuali.

Il sentiero di aggiustamento dei conti, dato l'aggiornamento del tendenziale e fissati i nuovi obiettivi, sconta l'adozione di misure che peggiorano l'indebitamento netto dello 0,4 per cento del PIL nel 2017, dello 0,6 nel 2018 e dello 0,3 nel 2019. Tale incremento del disavanzo deriva dalla disattivazione degli inasprimenti fiscali previsti dalle già ricordate clausole, per 0,9 punti percentuali di PIL nel 2017 e per 1,1 punti in ciascuno degli anni successivi, e dalla contemporanea attuazione di misure correttive nette dello 0,5 per cento del PIL in ognuno degli anni 2017 e 2018 e dello 0,8 nel 2019 (tab. 2.3).

A fronte degli andamenti programmati per l'indebitamento netto, anche il saldo di bilancio strutturale, che rimane negativo in tutto l'arco della previsione, peggiora rispetto a quanto indicato nel DPB e risultano peggiori, nel 2016 e nel 2017, gli aggiustamenti verso l'OMT.

Nel DEF il disavanzo strutturale risulta in crescita nel 2016, passando dallo 0,6 per cento del PIL dall'anno precedente all'1,2, per poi ridursi gradualmente nei due successivi (rispettivamente all'1,1 e allo 0,8 per cento) e più intensamente a fine periodo, quando raggiunge il già menzionato 0,2 per cento del prodotto.

Tab. 2.3 – Obiettivi e interventi correttivi indicati nel DEF (1)
(in percentuale del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,6	-2,3	-1,4	-0,3	0,4
Variazione (+ = miglioramento)		0,3	0,9	1,1	0,7
di cui: Entrate		-0,7	-0,3	0,2	0,0
Interessi		0,2	0,2	0,2	0,1
Spese primarie		0,8	1,0	0,7	0,7
Indebitamento netto tendenziale strutturale	-0,6	-1,3	-0,8	-0,1	0,1
Variazione (+ = miglioramento)	0,2	-0,7	0,5	0,7	0,2
Indebitamento netto programmatico (b)	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
Variazione (+ = miglioramento)		0,3	0,5	0,9	1,0
Indebitamento netto programmatico strutturale	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
Variazione (+ = miglioramento)	0,2	-0,7	0,1	0,3	0,6
Interventi (c = b - a) (2)		0,0	-0,4	-0,6	-0,3
Disattivazione clausole di salvaguardia LS2014 e LS2015			-0,9	-1,1	-1,1
Interventi correttivi netti			0,5	0,5	0,8
<i>Per memoria:</i>					
Clausole di salvaguardia LS2016 (3)			15.133	19.571	19.571

Fonte: elaborazioni UPB su DEF 2016.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Un segno negativo significa che il saldo programmatico è peggiore di quello tendenziale e quindi gli interventi hanno natura espansiva. – (3) Le clausole di salvaguardia contenute nella legge di stabilità per il 2016 riguardano aumenti di aliquote dell'IVA dal 10 al 13 per cento (6.957 miliardi) e dal 22 al 24 per cento (8.176 miliardi che sommati ai precedenti comportano l'incremento di 15.133 indicato nella tabella) nel 2017 e dal 24 al 25 per cento (4.088 miliardi che sommati ai precedenti 15.133 portano l'incremento a 19.221 miliardi) nel 2018; a questi importi si aggiungono aumenti delle accise per 0,35 miliardi dal 2018 (che sommati ai 19.221 precedenti determinano l'incremento, a regime, di 19.571 miliardi riportato nella tabella, che permane quindi anche per il 2019).

Tale andamento riflette quello delle componenti del saldo strutturale (tab. 2.4):

- un avanzo primario strutturale che peggiora in modo marcato nel 2016, come conseguenza della flessibilità prevista per riforme strutturali e investimenti, e in misura marginale nel 2017, per poi migliorare progressivamente nel biennio successivo;
- una spesa per interessi che migliora costantemente su tutto l'arco di previsione;

Il saldo nominale mostra un miglioramento più marcato, riflettendo soprattutto il progressivo ridimensionarsi della componente ciclica negativa del bilancio (che diviene positiva nel 2019) e l'effetto positivo delle *una tantum* nel 2016²¹.

Più in dettaglio:

- per il 2016 il peggioramento di 0,7 punti del saldo strutturale deriva da un deterioramento dell'avanzo primario strutturale di circa 0,8 punti (per l'applicazione delle clausole di flessibilità), compensato in parte da una riduzione di circa 0,2 punti della spesa per interessi²². Il saldo nominale non riflette l'andamento di quello strutturale, mostrando nel 2016 un miglioramento di 0,3 punti rispetto all'anno precedente. Ciò discende dal ridursi di circa 0,7 punti della componente ciclica del deficit e da un effetto positivo delle *una tantum* di 0,2 (tali misure peggiorano il deficit nominale di 0,1 punti di PIL nel 2015 e lo migliorano di 0,1 nel 2016);

Tab. 2.4 – Componenti del saldo di bilancio programmatico (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2015	2016	2017	2018	2019
Avanzo primario strutturale (a)	3,6	2,8	2,7	2,8	3,3
Variazione (a')	-0,2	-0,8	-0,1	0,1	0,5
Interessi (b)	-4,2	-4,0	-3,8	-3,6	-3,5
Variazione (b')	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1
Saldo di bilancio strutturale (c=a+b)	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
Variazione (c'=a'+b')	0,2	-0,7	0,1	0,3	0,6
Componente ciclica del saldo di bilancio (d)	-1,9	-1,2	-0,6	-0,1	0,4
Variazione (d')	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5
Misure una tantum (e)	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Variazione (e')	-0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0
Saldo complessivo (f=c+d+e)	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
Variazione (f'=c'+d'+e')	0,4	0,3	0,5	0,9	1,0

Fonte: elaborazioni UPB su DEF 2016.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

²¹ in larga misura ascrivibile al gettito della *voluntary disclosure*. Il profilo delle misure *una tantum* è mutato lievemente rispetto a quello considerato nel DPB per effetto dell'esclusione e inclusione di alcune voci e a causa della rettifica delle stime di alcune poste già previste a ottobre. In particolare tra le spese rilevano l'esclusione di quelle relative all'emergenza migranti, l'inclusione di arretrati da corrispondere alla UE e la rimodulazione delle spese per calamità naturali; tra le entrate rilevano la diversa imputazione temporale della *voluntary disclosure* e la revisione al rialzo degli incassi da dismissione.

²² Gli scostamenti discendono da arrotondamenti delle cifre decimali.

- per il 2017 il miglioramento di 0,1 punti del saldo strutturale deriva dalla riduzione di 0,2 punti della spesa per interessi che compensa la diminuzione dell'avanzo primario strutturale di 0,1 punti. A fronte del limitato miglioramento del saldo strutturale, il deficit nominale mostra una riduzione più ampia, pari a 0,5 punti rispetto all'anno precedente. Ciò discende dall'ulteriore riduzione della componente ciclica del deficit, per 0,6 punti, parzialmente compensata dal venir meno nel 2017 degli effetti positivi delle *una tantum*;
- nel biennio 2018-19 migliora l'andamento del saldo strutturale (rispettivamente di 0,3 e 0,6 punti), che raggiunge un livello prossimo al pareggio nel 2019 (-0,2). Tale andamento riflette l'aumento dell'avanzo primario strutturale (di 0,1 e di 0,5 punti) e la prosecuzione della riduzione della spesa per interessi (di 0,2 e 0,1 punti). Anche il saldo nominale mostra un andamento positivo in entrambi gli anni, migliorando di circa 1 punto l'anno e raggiungendo un marginale surplus nel 2019 (+0,1), grazie anche al miglioramento della componente ciclica.

La figura 2.4 sintetizza graficamente le previsioni dell'indebitamento netto, dell'indebitamento strutturale e della variazione dell'indebitamento strutturale nel confronto tra i documenti programmatici.

Fig. 2.4 – Saldi di finanza pubblica: confronto stime DEF, NADEF e DPB, pubblicate dal 2014 al 2016
(Anni di previsione 2016-18)

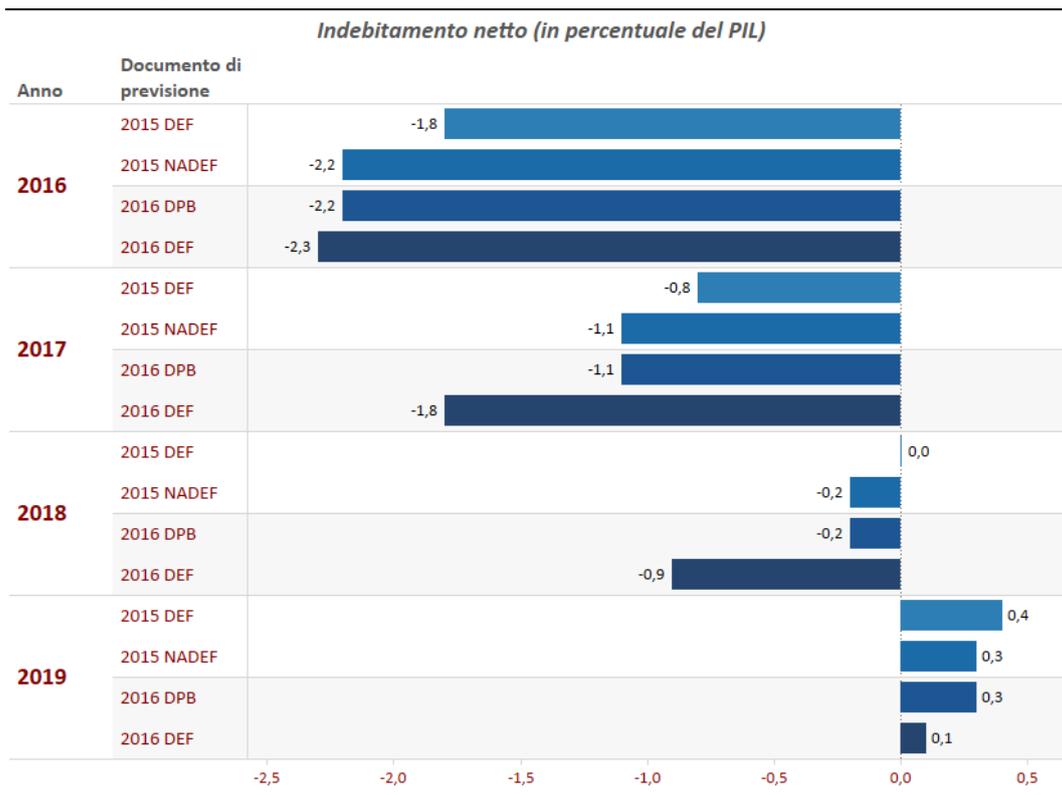
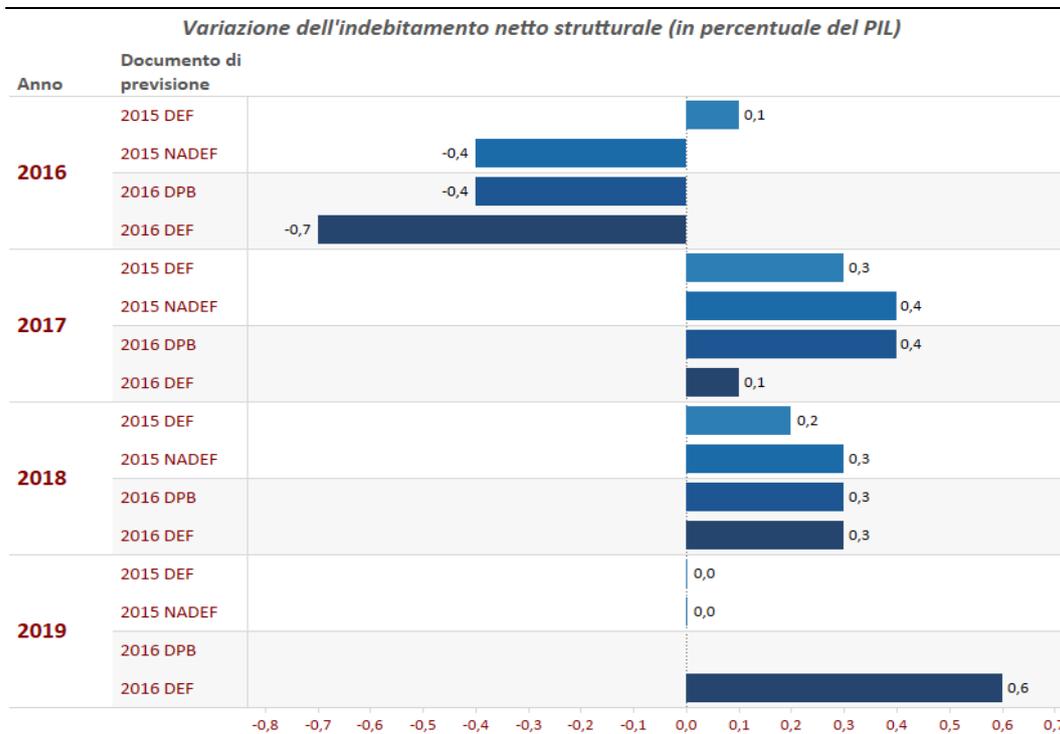
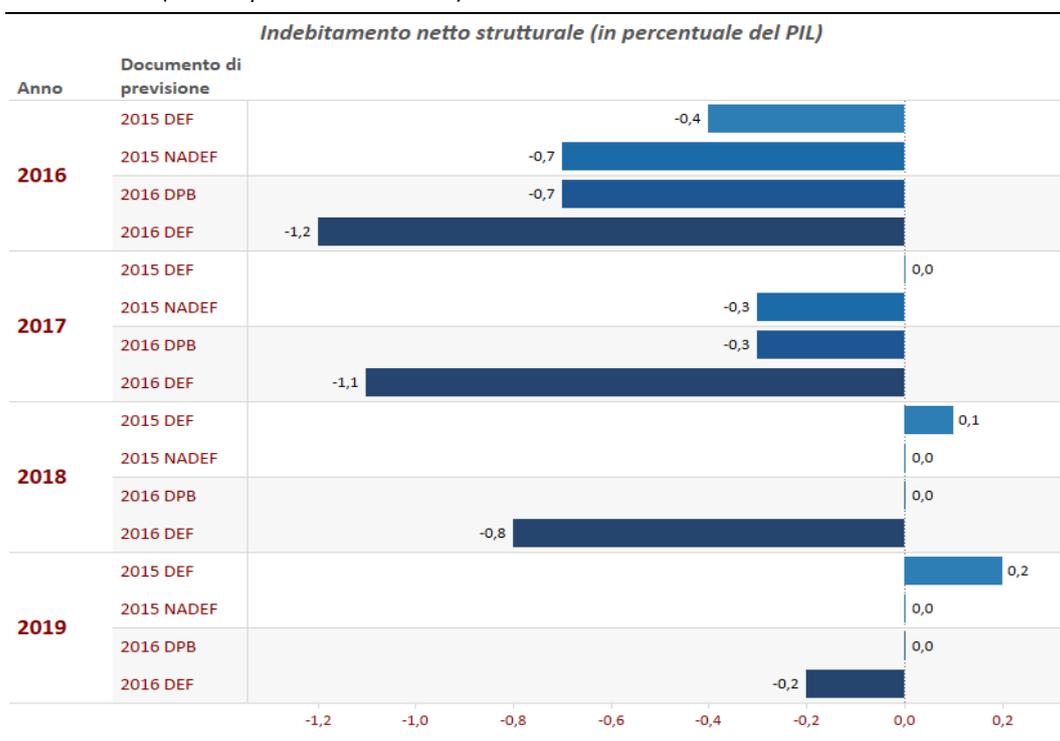


Fig. 2.4 – (segue) Saldi di finanza pubblica: confronto stime DEF, NADEF e DPB pubblicate dal 2014 al 2016 (Anni di previsione 2016-18)



I dati del 2016 relativi al DPB 2016 non includono gli effetti, pari a 0,2 punti percentuali di PIL, dell'emendamento governativo 1.1 ("Pacchetto sicurezza") alla legge di stabilità per il 2016. Per i DPB la variazione dell'indebitamento netto strutturale, non pubblicata, è calcolata per differenza a partire dai dati di indebitamento netto strutturale arrotondati al primo decimale.

La manovra, che secondo il DEF sarà definita nei prossimi mesi, viene individuata per aree di intervento quali la revisione della spesa (in misura crescente nel biennio 2018-19), incluse le spese fiscali, e la strumentazione che accresca la fedeltà fiscale e riduca i margini di evasione ed elusione.

Nel più rilevante documento di programmazione non viene quindi dettagliata la composizione di massima della manovra con il rinvio a ottobre della valutazione circa l'efficacia delle stesse a conseguire i risultati attesi.

La credibilità dei piani di rientro del deficit e della riduzione del debito in rapporto al PIL dipende in modo significativo dalla capacità di realizzare a consuntivo gli obiettivi preannunciati in termini di politiche strutturali e di bilancio.

A tal fine sarebbe importante anticipare nell'ambito del DEF la definizione del quadro programmatico di finanza pubblica – articolato per macroaggregati di entrate e spese – ovvero la decisione relativa al complesso delle risorse e alla loro destinazione, che costituiscono l'articolazione essenziale della manovra lorda. Se ciò avvenisse nella prima parte dell'anno, lascerebbe lo spazio di definire successivamente i dettagli delle proposte e delle iniziative. Risulterebbe beneficiata la componente tecnica di stima dei modelli econometrici, nei quali – come già evidenziato nel primo capitolo – la esplicitazione delle macromisure che il Governo intende adottare per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica (o almeno di quelle effettivamente utilizzate nell'esercizio di previsione) renderebbe più credibile il quadro macroeconomico sottostante ai conti pubblici. Tale anticipazione non svolgerebbe peraltro un mero ruolo tecnico, ma avrebbe effetti benefici sulla qualità delle politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale.

Gli stessi eventi legati alle clausole dell'aumento di IVA e accise rendono testimonianza degli effetti potenzialmente controproducenti di una ambiguità nella coerenza tra impegni aggregati in termini di saldo e misure preannunciate. Un fattore di incertezza, in tale ambito, è legato in particolare alla valutazione che la Commissione darà circa l'annunciata intenzione del Governo di sterilizzare le clausole di salvaguardia non accompagnata da indicazioni, sufficientemente dettagliate, di misure alternative credibili ai fini del consolidamento dei conti.

Infine, la direzione di alcune innovazioni istituzionali in discussione conferma l'opportunità di anticipare nel DEF l'articolazione degli obiettivi programmatici per sottosettore e l'evoluzione programmatica dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche²³, anche con riferimento al comparto dello Stato. La mancata indicazione delle risorse destinate allo Stato non sembra infatti coerente con la nuova procedura che prevede la fissazione di obiettivi di spesa per Dicastero.

²³ In proposito si rinvia alla tavola III.1 del DEF, il cui contenuto è riferito unicamente agli andamenti tendenziali della PA.

Lo schema di decreto legislativo riguardante la riforma della struttura del bilancio²⁴ prevede che entro il mese di maggio un DPCM definisca su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun dicastero, rispetto a cui dovranno risultare coerenti le proposte dei ministeri per la formazione dei DDL di bilancio e di stabilità che costituiranno in futuro un unico provvedimento.

2.4 L'analisi della fiscal stance

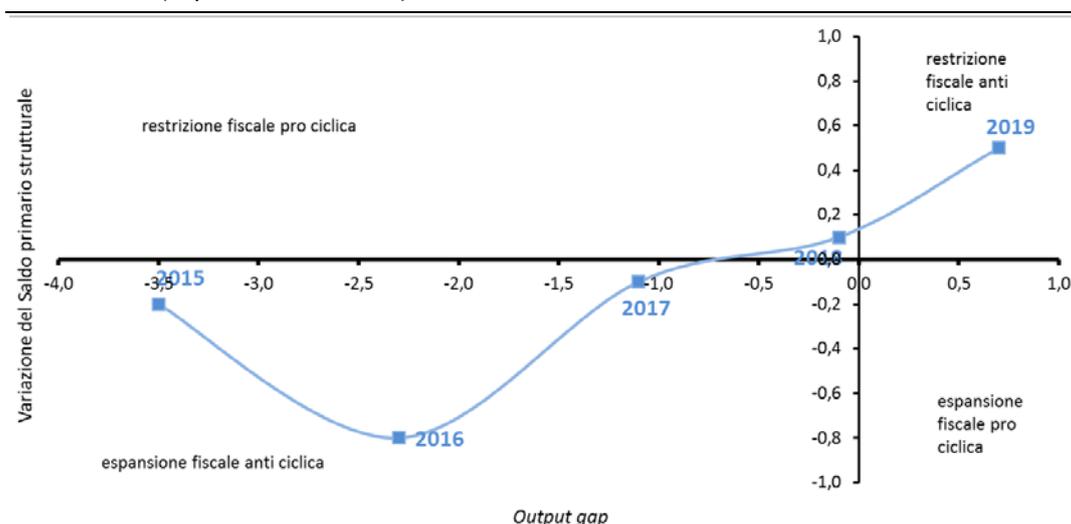
Il confronto tra l'andamento del saldo primario strutturale (il saldo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*) e l'*output gap* (la distanza percentuale tra il PIL effettivo e quello potenziale) permette una immediata visualizzazione della *fiscal stance* (fig. 2.5), che misura l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica economica sullo sfondo dell'andamento macroeconomico.

La variazione del saldo primario strutturale e i livelli dell'*output gap* negli anni dal 2015 al 2019 mostrano che il percorso di aggiustamento verso l'OMT delineato nel quadro programmatico consente un'intonazione anticiclica alla politica fiscale. Gli incrementi di avanzo primario strutturale sono infatti rinviati agli esercizi in cui l'*output gap* assume segno positivo, mentre negli esercizi in cui il ciclo è ancora negativo, l'avanzo primario, pur restando ampiamente superiore al due per cento, viene ridotto. Tale riduzione è pari a 0,8 punti nel 2016 e limitata a 0,1 punto nel 2017.

Confrontando la *fiscal stance* del DEF con quella dei documenti programmatici precedenti, si vede che le successive revisioni del percorso di aggiustamento verso l'OMT hanno progressivamente rinviato l'aggiustamento del saldo strutturale, riducendo, così, il carattere prociclico della politica fiscale precedentemente prevista. (fig. 2.6). Si ricorda peraltro che le regole europee che definiscono il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine prevedono che i paesi con debito superiore al 60 per cento del PIL adottino politiche correttive anche nel caso in cui esse risultino procicliche: l'obbligo di attuare una correzione del saldo strutturale verrebbe meno esclusivamente nel caso in cui l'*output gap* negativo assuma un'ampiezza eccezionale (superiore al 4 per cento del PIL) o nel caso di crescita negativa (tab. R3.1.1).

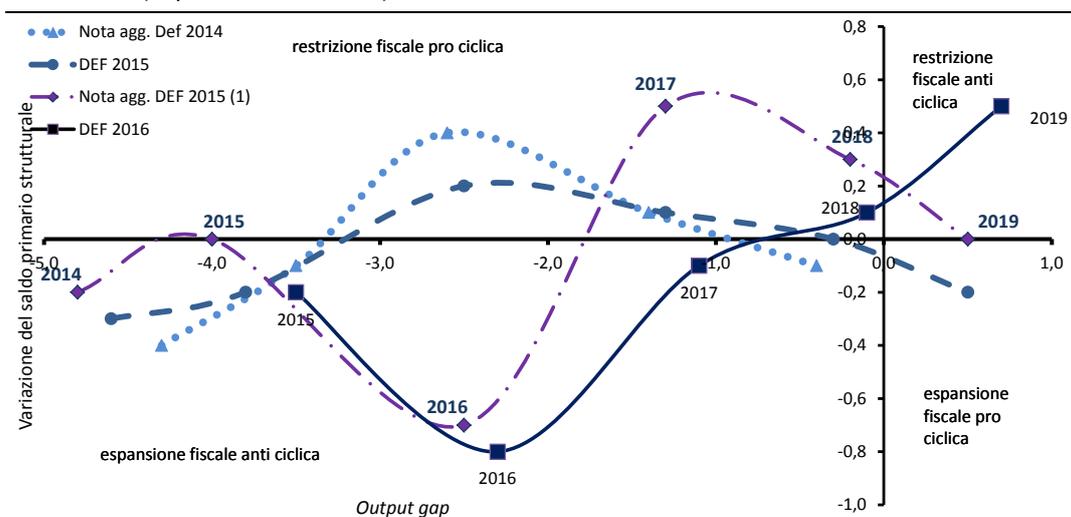
²⁴ Atto Governo n. 264.

Fig. 2.5 – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni UPB sui dati del DEF 2016.

Fig. 2.6 – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni UPB sui dati della NADEF 2014, del DEF 2015, della NADEF 2015 e del DEF 2016.

(1) La variazione dell'avanzo primario della NADEF 2015 è integrata con gli effetti dell'emendamento 1.1 ("Pacchetto sicurezza") alla legge di stabilità per il 2016, pari a -0,2 punti di PIL.

2.5 L'evoluzione programmatica del debito

Nel 2015 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL aumenta, seppure leggermente, dal 132,5 al 132,7 per cento (tab. 2.5). L'incremento del debito è stato più contenuto del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (pari a 57,5 miliardi, in riduzione rispetto ai 69,1 miliardi del 2014) sostanzialmente a causa delle riduzioni registrate nelle

disponibilità liquide del Tesoro (10,7 miliardi), degli scarti e premi di emissione (circa 5 miliardi) e grazie agli introiti delle privatizzazioni (6,6 miliardi). Inoltre il contributo italiano al sostegno finanziario ai paesi della UEM si è ridotto a 58,2 miliardi rispetto ai 60,3 miliardi del 2014. In aumento del debito hanno invece pesato l'effetto della variazione dei cambi (0,3 miliardi), l'impatto della riclassificazione del FNR degli enti creditizi all'interno delle Amministrazioni pubbliche (per circa 0,1 punti percentuali di PIL) e l'ammontare degli effetti connessi a derivati finanziari, sia con riguardo al flusso netto di interessi (3,2 miliardi) sia all'esercizio di *swaption* da parte delle controparti posti in essere all'inizio del 2015 (circa 3,6 miliardi)²⁵.

Secondo lo scenario programmatico del DEF, l'incidenza del debito sul PIL dovrebbe iniziare a ridursi, seppure leggermente, già dal 2016 per poi scendere progressivamente e a ritmo crescente sino a raggiungere il 123,8 per cento del prodotto nel 2019, circa 9 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2015. Il rapporto debito/PIL programmatico nel 2019 si situerebbe a un livello simile a quello del quadro tendenziale.

Nell'arco dell'intero periodo 2016-19, tale riduzione cumulata del debito è ascrivibile unicamente al conseguimento degli avanzi primari programmati (che assicurerebbero una riduzione del debito di 10 punti percentuali di PIL), essendo previsti un limitato aumento del debito (di circa 1 punto di PIL) dovuto all'effetto *snow-ball* (legato al differenziale tra onere medio del debito e tasso di crescita del PIL nominale) e un impatto neutrale dell'aggiustamento *stock-flussi* nel quadriennio (tab. 2.5).

Tab. 2.5 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rapporto debito/PIL	132,5	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
Variazione rapporto debito/PIL	3,5	0,2	-0,3	-1,5	-2,9	-4,2
Avanzo primario (competenza economica)	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0	-2,7	-3,6
Effetto snow-ball (2), di cui:	4,0	2,2	1,2	0,6	-0,2	-0,5
<i>onere medio del debito (competenza economica)</i>	3,6	3,2	3,1	2,9	2,8	2,8
<i>tasso di crescita del PIL nominale</i>	0,5	1,5	2,2	2,5	3,1	3,2
Aggiustamento stock-flussi	1,1	-0,4	0,2	-0,1	0,0	-0,1
<i>Differenza cassa-competenza</i>	0,9	0,2	0,4	0,1	0,1	-0,1
<i>Accumulazione netta di attività finanziare (3) di cui:</i>	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<i>introiti da privatizzazioni</i>	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
<i>Altro (4)</i>	0,4	-0,4	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2

Fonte: DEF 2016 ed elaborazioni UPB.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato moltiplicando il rapporto tra il debito e il PIL dell'anno precedente per il fattore $(r-g)/(1+g)$, dove r è l'onere medio del debito e g il tasso di crescita nominale del PIL. – (3) Include gli effetti dei contributi per il *Greek Loan Facility* e il programma ESM. – (4) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, contributi a sostegno dell'area dell'euro previsti nell'ambito dell'EFSF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

²⁵ In proposito, cfr. la Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht, del 21 aprile 2016.

Nei programmi del Governo gli avanzi primari crescono e si riportano a fine periodo su livelli elevati: dal 2000, si sono realizzati importi simili solo in tre anni. L'effetto *snow-ball*, cioè l'effetto connesso con l'accumulo del debito negli anni precedenti, si riduce nel tempo e diviene favorevole dal 2018 grazie soprattutto a proiezioni di crescita del PIL nominale che superano il 3 per cento e che scontano in particolare un deflatore del PIL superiore alle attese della maggioranza dei previsori; ciò a fronte di un'ipotesi tecnica sui tassi di interesse dei titoli di Stato basata invece sulle curve *forward* dei rendimenti.

Il contributo dell'aggiustamento *stock-flussi* alla variazione del debito cambia di segno negli anni della previsione e risulta nullo nell'arco del quadriennio 2016-19, in quanto si compensano al suo interno gli effetti delle varie componenti: tra cui, da un lato, l'impatto di aggravio del debito dovuto ai derivati finanziari, alle emissioni sotto la pari e all'effetto della risalita dell'inflazione sui titoli indicizzati dal 2017, e, dall'altro, il calo del debito ascrivibile alla riduzione delle giacenze liquide del MEF e, soprattutto, agli introiti da privatizzazioni, programmati per complessivi 1,8 punti percentuali di PIL tra il 2016 e il 2019, per importi elevati quindi e senza indicazioni circa le partecipazioni da dismettere.

Nel 2015, gli introiti da privatizzazioni hanno raggiunto, come già ricordato, i 6,6 miliardi di euro. Le due principali operazioni riguardano la vendita del 5,74 per cento del capitale di ENEL nel febbraio 2015, che ha determinato introiti per il MEF pari a circa 2,2 miliardi di euro. Successivamente, in ottobre, si è conclusa l'operazione di offerta globale di vendita di azioni ordinarie di Poste Italiane, finalizzata alla quotazione sul mercato azionario. L'introito è quantificato in circa 3,1 miliardi di euro, incluso l'esercizio dell'opzione "*greenshoe*" concessa agli operatori istituzionali. Quindi gli obiettivi del Governo in termini di introiti derivanti da cessioni di partecipazioni (o operazioni assimilate) sono stati rispettati nel 2015²⁶.

Nella NADEF 2015, i proventi da privatizzazioni erano previsti in 0,5 punti percentuali di PIL per ciascuno degli anni 2016-18. Per quanto riguarda il dettaglio delle operazioni programmate, occorre segnalare che le uniche informazioni fornite nei documenti programmatici dell'anno scorso riguardavano l'anno 2016, con l'indicazione dell'impegno alla realizzazione di due operazioni principali: quella relativa a ENAV (quotazione e vendita di una quota non superiore al 49 per cento del capitale) e quella relativa al Gruppo Ferrovie dello Stato (quotazione e vendita di una quota non superiore al 40 per cento), una volta completate le procedure preliminari. Nessuna informazione veniva invece fornita sulle operazioni di privatizzazione da attuare nel 2017 e nel 2018.

Nel DEF 2016, viene ribadito il profilo degli introiti programmati per il triennio 2016-18, pari a 0,5 punti percentuali di PIL, a cui si aggiungono 0,3 punti percentuali nel 2019. Per il 2016, i documenti programmatici di quest'anno ribadiscono la quotazione di ENAV, mentre collocano l'alienazione di una quota della società Ferrovie dello Stato nei programmi di medio periodo del Governo, indicando che verranno effettuate operazioni

²⁶ Le altre operazioni principali hanno riguardato il rimborso dei Monti-Bond da parte del Monte dei Paschi (1,07 miliardi) e la riduzione del capitale sociale di ENAV (180 milioni).

alternative di dismissione nell'anno in corso, senza precisare, tuttavia, quali²⁷. Nessuna informazione viene fornita nei documenti governativi sulle operazioni per il triennio 2017-19.

Il profilo quantitativo degli introiti previsti risulta molto ambizioso e non vi sono al momento informazioni sufficienti per valutare se il programma di privatizzazioni del Governo, e quindi la dinamica di discesa del debito, sia credibile. Questo pone un elemento di rischio nel quadro di programmazione.

Nel DEF non vengono fornite informazioni sull'effetto atteso dai derivati nel periodo di previsione: i relativi importi sono infatti aggregati assieme alle altre voci che concorrono alla determinazione del raccordo tra l'indebitamento e la variazione del debito. Trattandosi di importi che nel passato sono risultati molto rilevanti – pari in media nel periodo 2011-15 a un contributo di incremento del debito pari a 4,7 miliardi annui (tab. A2.1.1) – gli effetti in esame andrebbero autonomamente evidenziati.

Nell'Appendice 2.1 si illustrano brevemente i progressi compiuti in materia di trasparenza sui derivati delle Amministrazioni pubbliche e i passi avanti ancora da compiere.

²⁷ Dalle dichiarazioni di esponenti del Governo risulta alla studio la possibilità della cessione di una ulteriore quota di Poste Italiane Spa, senza tuttavia perdita del controllo da parte del MEF.

Appendice 2.1

Elementi informativi in materia di derivati

A distanza di circa un anno dallo svolgimento presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati dell'indagine conoscitiva in materia di strumenti finanziari derivati, appare utile verificare quali progressi siano stati compiuti sul fronte della conoscibilità delle operazioni condotte dal Tesoro e dei relativi riflessi sull'evoluzione del debito pubblico²⁸. Si ricorda che l'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito di tale indagine ha sottolineato l'opportunità di accrescere la trasparenza e l'assunzione di responsabilità del MEF nei riguardi del Parlamento e dell'opinione pubblica mediante:

- a) l'adozione di linee guida e criteri specifici per l'utilizzo degli strumenti derivati;
- b) l'indicazione, nell'ambito dei documenti di programmazione, di informazioni di sintesi sull'effetto dei derivati, sia a consuntivo sia per l'intero arco previsivo;
- c) l'ampliamento del set informativo, con la pubblicazione di report periodici aggiornati in base alle variazioni di tasso di interesse e alle nuove operazioni sottoscritte.

Relativamente al primo punto (punto a), le *Linee guida della gestione del debito pubblico 2016*²⁹ hanno esplicitato i principi per l'operatività in derivati da parte dello Stato, già seguiti in via di fatto negli anni più recenti ma che finora non erano stati resi noti. Si prevede in particolare il divieto di nuove transazioni in derivati, a eccezione di quelli riguardanti operazioni di copertura del tasso di cambio, facendo salva la possibilità di intervenire, in misura marginale³⁰, con una gestione attiva del portafoglio in essere per migliorarne la *performance*.

L'esclusione della possibilità di sottoscrizione di nuove operazioni sembra riflettere la riconosciuta rischiosità dei derivati e il venire meno, a causa dei nuovi criteri di contabilizzazione nei conti nazionali, della loro utilità ai fini di controllo della spesa per interessi in termini di competenza economica. Peraltro, la possibilità, fatta salva dalle linee guida, di rinegoziare posizioni già aperte consente un'operatività residua in derivati di ampiezza considerevole³¹, dato il rilevante ammontare del portafoglio in essere³².

²⁸ Per la definizione dei concetti di base riguardanti i derivati e la descrizione dei relativi profili di rischio si veda il Focus n. 3/2015, l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 12 maggio 2015 e l'intervento presso l'Associazione della stampa parlamentare del 19 giugno 2015, disponibili sul sito dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

²⁹ Pubblicate sul sito del Dipartimento del Tesoro.

³⁰ Tale precisazione è contenuta nelle Linee guida.

³¹ I criteri contabili del SEC 2010 creano di fatto un incentivo alla rinegoziazione ai fini del posticipo della facoltà di esercizio delle *swaption* le quali finché non esercitate non sono registrate nel debito, mentre una volta fatto vengono imputate nel debito in un'unica soluzione in base al loro "*mark-to-market (MTM) value*", vale a dire al prezzo di mercato, dato dal valore attuale dei flussi attesi.

³² L'importo dei derivati dello Stato al 31 dicembre 2014 ammonta a 163 miliardi di valore nozionale e a -42 miliardi di *MTM*.

I criteri direttivi definiti dal “decreto cornice³³” sono invece rimasti invariati e fanno riferimento alla possibilità di operare in derivati nel più ampio ambito delle operazioni di ristrutturazione del debito. Si ravvisa pertanto l’esigenza di un coordinamento tra criteri cornice e principi guida e permane l’esigenza di indicazioni puntuali in merito alla tipologia di operazioni ammesse, al fine di evitare che le operazioni di rinegoziazione possano risultare a loro volta suscettibili di generare ulteriori rischi per il futuro.

Per quanto riguarda il secondo punto (punto b), nessun progresso è stato compiuto sul fronte della trasparenza con riferimento alla evidenziazione della componente dei derivati nei conti di finanza pubblica, in particolare per quanto riguarda l’evoluzione del debito. Come ricordato nel paragrafo 2.5, nel DEF e in genere nei documenti di programmazione non viene fornita alcuna informazione sull’effetto atteso dai derivati nel periodo di previsione.

Si ribadisce in proposito l’utilità di rendere noto per l’arco di previsione distintamente:

- l’effetto atteso dal flusso di cassa generato dai derivati, indicando l’eventuale componente di tale flusso derivante da clausole di estinzione anticipata di cui si preveda l’esercizio;
- l’effetto sul debito atteso dal previsto esercizio di altre clausole contrattuali (*swaption*) o da operazioni di rinegoziazione.

Nella tabella A2.1.1 si riportano i corrispondenti dati registrati nel periodo 2011-15.

Infine, per il terzo punto (punto c), nel corso del 2015 il Tesoro ha aumentato il grado di trasparenza, pubblicando alcune informazioni con riferimento ai contratti sottoscritti sia dallo Stato sia dalle Amministrazioni locali. In particolare, con la pubblicazione del *Rapporto sul debito pubblico 2014* sono state fornite informazioni sui derivati del Tesoro, riguardanti principalmente la descrizione qualitativa delle operazioni effettuate nel 2014³⁴, l’indicazione delle finalità perseguite mediante l’utilizzo dei derivati – come l’allungamento della *duration* – e l’illustrazione della misura in cui esse sono state raggiunte (tab. A2.1.2). Con riferimento allo *stock* di derivati in essere, il Rapporto non contiene ulteriori informazioni di carattere quantitativo rispetto a quelle, già rese note nel corso della citata indagine. Di interesse risulterà l’aggiornamento a cadenza annuale in occasione delle successive edizioni del Rapporto, anche se sembrerebbe opportuno uno sforzo per anticiparne la pubblicazione prima dell’estate.

³³ DM 23/12/2015, articoli 3-5.

³⁴ Si segnala in particolare la cessione di una nuova *swaption* per differire nel tempo l’effetto sul debito di opzioni in procinto di essere esercitate dalle controparti.

Tab. A2.1.1 – Effetti sul debito generati dai derivati nel periodo 2011-15
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
a) Flussi di cassa registrati nell'acquisizione netta di attività finanziarie	2.193	3.876	2.714	3.621	3.190
b) Altri effetti di aggiustamento del debito: passività nette (-) in strumenti finanziari derivati	221	1.689	800	1.829	3.562
Totale effetti negativi sul debito	2.414	5.565	3.514	5.450	6.753

Fonte: Istat (2015 e 2016), "Notifiche dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche", 21 aprile.

Tab. A2.1.2 – Allungamento di *duration* (1) e *average refixing period* (ARP) (2) ottenuto mediante i derivati
(anni)

		Duration			ARP		
		2012	2013	2014	2012	2013	2014
a) Ante derivati	Titoli domestici	4,67	4,73	5,25	5,51	5,35	5,30
	Titoli su estero	5,53	4,97	5,46	7,57	8,02	7,70
	Totale	4,71	4,74	5,26	5,59	5,44	5,38
b) Post derivati	Titoli domestici	5,32	5,18	5,77	6,22	5,95	5,89
	Titoli su estero	5,94	5,36	5,86	8,54	8,93	8,55
	Totale	5,34	5,18	5,77	6,30	6,05	5,97
c) Differenza b-a	Titoli domestici	0,65	0,45	0,52	0,71	0,60	0,59
	Titoli su estero	0,41	0,39	0,40	0,97	0,91	0,85
	Totale	0,63	0,44	0,51	0,71	0,61	0,59

Fonte: elaborazioni UPB su dati del MEF (2015), "Rapporto sul debito pubblico 2014".

(1) Durata media delle passività ponderata per il valore attuale dei flussi da esse generati. (2) Tempo medio che impiega la struttura del debito per incorporare le variazioni di tasso.

Con riferimento al comparto delle Amministrazioni locali, nuove fonti informative sono state rese pubbliche nel corso dell'indagine conoscitiva del 2015 e riepilogate in alcuni prospetti informativi pubblicati sul sito del Tesoro (tab. A2.1.3). Le informazioni fornite si riferiscono al valore nozionale dei contratti in essere, che mostra una riduzione a fine 2015 dovuta, in larga misura, alla chiusura di derivati associati a titoli oggetto di un'operazione di *buy back* coordinata dal Tesoro. Con riferimento al *mark-to-market* (MTM) dei derivati in essere delle Amministrazioni locali non sono state pubblicate nuove fonti informative, per cui risultano disponibili solo informazioni parziali, pubblicate da diverse istituzioni (Banca d'Italia, Corte dei conti e MEF), non sintetizzate in una sede di raccordo.

L'ampliamento del quadro informativo, pur rappresentando un significativo progresso, non appare sufficiente a chiarire in che misura e con quale profilo temporale la passività potenziale rappresentata dal MTM negativo dei derivati potrà incidere sul fabbisogno e sul debito negli anni futuri. Tuttora non risulta infatti accolto il suggerimento di fornire periodicamente un'indicazione aggiornata dei flussi di pagamento attesi, nonché quella

di rendere nota la struttura delle date di esercizio delle *swaption*³⁵. Inoltre sarebbe opportuno che – al pari di quanto fatto in genere per le altre operazioni inerenti la gestione del debito – anche le operazioni concluse aventi oggetto contratti derivati fossero tempestivamente rese note sul sito del MEF, almeno per quanto attiene le loro caratteristiche strutturali e i loro effetti attesi su fabbisogno e debito, fatti salvi i profili di tutela connessi alla natura privatistica dei contratti.

Tab. A2.1.3 – Serie storica dei contratti derivati stipulati dalle Amministrazioni locali
(Valore nozionale in milioni di euro)

	Stock di contratti in essere			Flusso di cessazioni	
	Nozionale	Numero enti	Numero contratti	Nozionale contratti estinti o scaduti	Numero di contratti estinti o scaduti
1997	413	1	1	0	0
1998	692	2	3	0	0
1999	942	3	5	0	0
2000	1.099	3	6	0	0
2001	2.205	43	61	279	2
2002	5.803	180	243	5	1
2003	11.761	383	521	66	3
2004	18.008	550	762	307	26
2005	18.768	607	871	2.698	109
2006	26.722	743	1.170	3.117	66
2007	37.044	796	1.331	2.372	90
2008	37.980	694	1.198	1.889	152
2009	36.687	549	1.004	1.680	198
2010	33.609	362	729	3.169	279
2011	30.425	298	619	3.326	122
2012	27.694	246	508	2.822	116
2013	25.691	223	462	1.904	47
2014	24.252	212	427	1.507	37
2015	19.896	192	384	2.727	43

Di cui: nozionale in essere al 31/12/2015 non ancora ammortizzato(1):

Regioni e Province autonome	6.835	17	66
Province	1.617	29	74
Comuni capoluogo	4.565	28	79
Comuni non capoluogo	653	118	165
Totale	13.670	192	384

Fonte: elaborazioni sui dati della "Reportistica sui derivati delle Amministrazioni locali" pubblicata sul sito del MEF.

(1) Il report n. 3 pubblicato sul sito del Tesoro porta la dicitura "importo ammortizzato", ma da chiarimenti acquisiti tale importo indica il nozionale residuo.

³⁵ Tale informazione andrebbe riferita non ai singoli contratti – ove a ciò ostino ragioni di riservatezza – ma al totale delle scadenze riferite a ciascun esercizio di previsione.

3. GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA ALLA LUCE DELLE REGOLE DI BILANCIO

3.1 I nuovi obiettivi di aggiustamento strutturale del Governo

Con il quadro programmatico sopra esposto, il Governo propone un percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine più graduale rispetto a quello delineato nei precedenti documenti programmatici. In particolare, l'esercizio in cui si prevede il raggiungimento sostanziale dell'equilibrio del bilancio è differito dal 2018 al 2019³⁶, riducendo in particolare a un decimo di punto di PIL lo sforzo di risanamento del saldo strutturale programmato per il 2017. Tale scelta è ritenuta dal Governo opportuna alla luce dei seguenti fattori:

- rischi di stagnazione e deflazione a livello mondiale, in un contesto di instabilità economica e geopolitica;
- insufficiente coordinamento delle politiche di bilancio nell'area euro, con scarsa espansione fiscale da parte dei paesi in posizione più solida e insoddisfacenti progressi nelle riforme strutturali negli altri paesi;
- effetti indesiderati di eccessive strette fiscali, tenuto conto dell'aumento dei moltiplicatori fiscali nei paesi che hanno subito lunghe e profonde recessioni;
- rilevanti costi connessi al notevole sforzo di riforma posto in essere dall'Italia, destinato a produrre effetti positivi sul clima di investimento e sulla crescita potenziale nel medio periodo, ma suscettibile di generare riflessi sfavorevoli sul bilancio pubblico e sull'economia nel breve periodo;
- sottostima dell'*output gap* alla base del saldo strutturale di finanza pubblica, secondo la metodologia stabilita a livello della UE che imprime un carattere prociclico alla politica di bilancio.

Tali motivazioni, indicate nel DEF, sono sostanzialmente analoghe a quelle illustrate nella Relazione con cui il Governo sottopone al voto del Parlamento l'aggiornamento del piano di rientro verso il proprio OMT. In aggiunta alle motivazioni contenute nel DEF, alla base della richiesta di rinvio del pareggio di bilancio la Relazione al Parlamento pone gli esiti³⁷ di un periodo recessivo di durata e intensità senza precedenti, non colti in modo adeguato dai parametri di misura degli effetti del ciclo definiti in sede UE (*output gap*), e l'inflazione eccezionalmente bassa nonostante la presenza di una moderata crescita reale e di una politica monetaria espansiva a livello di area euro.

La richiesta di voto parlamentare – analogamente a quella già approvata in occasione della NADEF 2015³⁸ – è formulata ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012. Tale disposizione prevede che il piano di rientro, votato in precedenza in occasione di un

³⁶ Nel 2019 si prevede un saldo strutturale prossimo al pareggio (-0,2 punti di PIL).

³⁷ Misurati in termini di perdita di prodotto rispetto al livello pre-crisi e rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in caso di prosecuzione del trend di crescita pre-crisi.

³⁸ In occasione del DEF 2014 e della NADEF 2014 le analoghe richieste facevano riferimento genericamente all'articolo 6 della medesima legge.

evento eccezionale, possa essere aggiornato al verificarsi di eventi eccezionali o qualora il Governo intenda apportarvi modifiche in considerazione dell'andamento del ciclo economico.

In particolare, con riferimento al verificarsi di eventi eccezionali, la legge richiama espressamente l'ordinamento della UE per la loro individuazione ma ne amplia la portata specificando che tali eventi possono essere costituiti da periodi di grave recessione economica, relativi anche all'area euro o alla UE, ovvero da eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, aventi rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese, ivi incluse le gravi crisi finanziarie o le calamità naturali.

È quindi utile ricordare cosa preveda l'ordinamento della UE a proposito delle circostanze eccezionali focalizzando l'attenzione sulla parte preventiva del PSC, vale a dire quella rilevante adesso per l'Italia.

3.2 L'evento eccezionale nel quadro europeo

L'ordinamento della UE prevede una clausola di carattere generale in caso di eventi eccezionali, attraverso la quale può essere consentito uno scostamento dall'OMT o dal sentiero di aggiustamento nel presupposto che tale scostamento non metta a rischio la sostenibilità finanziaria nel medio periodo. Tale clausola riguarda:

- a) l'eventualità di una grave recessione che riguardi l'intera area dell'euro;
- b) eventi inconsueti, non soggetti al controllo del paese, che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del paese.

I regolamenti e le direttive della UE o le comunicazioni della Commissione non forniscono indicazioni dettagliate sui criteri di applicazione di questa clausola di carattere generale, in particolare sulla definizione di eventi inconsueti. Secondo quanto chiarito in documenti istituzionali, considerata l'ampia gamma di situazioni che potrebbero condurre all'applicazione di tale clausola, la Commissione e il Consiglio devono accertare ogni caso singolarmente³⁹.

Questa clausola non è stata finora applicata. Secondo la Commissione, essa dovrebbe rimanere limitata a situazioni accuratamente circoscritte.

La clausola potrebbe avere a breve una prima applicazione per tener conto degli effetti del flusso eccezionale di rifugiati in alcuni paesi membri. La Commissione verificherà infatti *ex post* in quale misura l'incremento di spese legate a tale evento possa giustificare temporanee deviazioni dal percorso di aggiustamento nel 2015 e nel 2016.

³⁹ Cfr. il Rapporto *Public finance in EMU* della Commissione europea del dicembre 2015 e il Riquadro 3.1.

Riquadro 3.1 – Aggiustamenti richiesti del saldo strutturale di bilancio nella parte preventiva del Patto di stabilità e crescita

Nella parte preventiva del PSC, l'eventualità di una recessione del singolo paese è regolamentata nell'ambito della graduazione in base al ciclo economico dello sforzo di miglioramento del saldo strutturale richiesto ai Paesi che non hanno ancora raggiunto il proprio OMT. Tale sforzo è infatti modulato secondo la seguente matrice riportata nella tabella A3.1.

In particolare, la matrice contiene una "deroga" dall'obbligo di migliorare il saldo strutturale in caso di "congiuntura eccezionalmente negativa" intesa come crescita reale negativa o come un *output gap* negativo superiore in valore assoluto a quattro punti di PIL⁴⁰.

Tab. R3.1.1 – Aggiustamento annuale verso l'OMT richiesto dalla parte preventiva del PSC (punti di PIL)

		Aggiustamento annuo di bilancio richiesto	
Condizioni		debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità
Congiuntura eccezionalmente sfavorevole	crescita reale < 0 o divario tra prodotto effettivo e potenziale < -4	nessun bisogno di aggiustamento	
Congiuntura molto sfavorevole	-4 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale < -3	0	0,25
Congiuntura sfavorevole	-3 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale < -1,5	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
Congiuntura normale	-1,5 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale < 1,5	0,5	> 0,5
Congiuntura favorevole	divario tra prodotto effettivo e potenziale ≥ 1,5	> 0,5 se crescita inferiore al potenziale, 0,75 se crescita superiore al potenziale	≥ 0,75 se crescita inferiore al potenziale, ≥ 1 se crescita superiore al potenziale

Fonte: Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sulla flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita gennaio 2015*.

Tenuto conto di questi elementi, il quadro presentato nel DEF, allo stato delle informazioni attuali, non sembra rientrare nell'ambito definitorio dell'evento eccezionale come desumibile dall'ordinamento europeo.

3.3 Le regole di bilancio

L'ordinamento della UE, a cui il nostro ordinamento si richiama nella definizione delle regole di bilancio, prevede il rispetto di due regole nella parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC). La prima regola è il rispetto dell'OMT oppure del percorso di avvicinamento verso l'OMT. La seconda regola è quella della spesa che prevede il rispetto di un tasso di crescita di un aggregato della spesa strutturale, al netto delle

⁴⁰ Tale situazione si è verificata due volte per la Finlandia (nel 2012 e nel 2014) e una volta per l'Italia (nel 2014).

entrate discrezionali, coerente con il rispetto dell'OMT o del percorso di avvicinamento verso l'OMT⁴¹. Il rispetto di queste due regole viene valutato su base sia annuale sia biennale. Inoltre, essendo il debito in rapporto al PIL più elevato del 60 per cento in Italia, la parte correttiva del PSC prevede che la distanza del rapporto stesso dal livello del 60 per cento si riduca in media di un ventesimo all'anno.

Si ricorda inoltre che la sorveglianza della UE riguarda sia i risultati a consuntivo (*ex post*), sia le stime in corso d'anno (*in-year*), sia le previsioni per l'anno successivo (*ex ante*). La Commissione europea fornisce infine alcune indicazioni anche per i due anni seguenti a quello della successiva legge di bilancio (quindi quest'anno per il 2018-19).

3.3.1 Il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine

Per quanto riguarda il 2015, le stime contenute nel DEF indicano che l'aggiustamento del saldo strutturale di bilancio è stato pari a circa 0,2 punti percentuali, sostanzialmente in linea con quanto richiesto dall'ordinamento della UE (0,25) per Paesi che come l'Italia si trovavano in una fase di congiuntura economica molto sfavorevole e con un debito al di sopra del 60 per cento del PIL⁴². Considerando il biennio 2014-15, secondo le stime del DEF l'aggiustamento medio sarebbe vicino a zero, evidenziando quindi uno scostamento dalla correzione richiesta (0,125), che non appare però significativo.

La L. 243/2012 dispone che gli scostamenti dagli aggiustamenti richiesti sono da considerarsi significativi secondo i criteri stabiliti dall'ordinamento della UE. Ciò implica che in termini annuali lo scostamento è significativo se supera lo 0,5 mentre in termini biennali lo scostamento è significativo se supera lo 0,25 in media.

Per il 2016, in occasione della presentazione del Programma di stabilità 2015⁴³ le autorità italiane chiesero alle istituzioni della UE di poter usufruire della clausola di flessibilità sulle riforme strutturali introdotta nel gennaio 2015 in modo da poter deviare dal percorso di avvicinamento all'OMT per 0,4 punti percentuali del PIL⁴⁴. In occasione

⁴¹ Si ricorda che l'aggregato di spesa per la relativa regola è ottenuto sottraendo dalla spesa pubblica totale la spesa ciclica per disoccupazione, la spesa per interessi e la spesa finanziata interamente attraverso fondi della UE. Inoltre la spesa annuale per investimenti pubblici viene sostituita dalla sua media calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni. Alla variazione di questo aggregato vengono quindi sottratte le misure discrezionali sulle entrate. Il relativo tasso di crescita rispetto all'aggregato di spesa dell'anno precedente viene infine considerato in termini reali.

⁴² Cfr. Riquadro 3.1.

⁴³ Cfr. la Sezione I del DEF 2015.

(http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIO_NE_I_-_Programma_di_Stabilita_xdeliberatox_on-line.pdf).

⁴⁴ La L. 243/2016 prevede che gli obiettivi programmatici possano tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali in conformità all'ordinamento della UE. A livello UE, relativamente alla clausola sulle riforme strutturali e a quella sugli investimenti si veda la Comunicazione della Commissione del 13 gennaio 2015 e il documento "Commonly agreed position on flexibility in the Stability and Growth Pact" del 27 novembre 2015 preparato dal Comitato economico e finanziario (CEF) e approvato dall'Ecofin a fine 2015.

delle raccomandazioni-paese approvate a metà 2015, le istituzioni della UE accordarono questa clausola di flessibilità all'Italia⁴⁵.

Successivamente, in occasione della presentazione del DPB 2016, le autorità italiane hanno chiesto di poter usufruire di ulteriore flessibilità pari a 0,4 punti complessivi di cui 0,1 punti percentuali sempre in virtù della clausola sulle riforme strutturali e 0,3 punti percentuali grazie alla clausola sugli investimenti. Nella sua opinione sul DPB 2016, la Commissione ha deciso di posticipare la decisione sulla concessione di ulteriore flessibilità per l'Italia alla primavera di quest'anno sulla base dell'esame del Programma di stabilità 2016⁴⁶. Inoltre, è stato successivamente stabilito a livello UE che il massimo di flessibilità permesso per ogni singolo paese per l'insieme della clausole invocate sia pari a 0,75 punti percentuali⁴⁷.

Al momento attuale, quindi, l'Italia risulta usufruire di 0,4 punti percentuali di flessibilità per il 2016, in attesa che le istituzioni della UE decidano su quella aggiuntiva. In totale, la flessibilità potrà raggiungere al massimo un valore di 0,75.

L'aggiustamento richiesto per il 2016 (fase di congiuntura economica sfavorevole e debito/PIL superiore al 60 per cento) sarebbe pari a 0,5. Tenendo conto di una flessibilità di 0,4 punti percentuali l'aggiustamento netto si ridurrebbe a 0,1. Il DEF indica per lo stesso anno un aggiustamento negativo (quindi un'espansione strutturale di bilancio) di circa -0,7. Risulterebbe quindi uno scostamento significativo (0,8 superiore a 0,5). Il risultato sarebbe confermato anche eliminando dall'aggiustamento strutturale la variazione delle spese per rifugiati. Lo stesso risultato si avrebbe considerando il biennio 2015-16.

Con una flessibilità di 0,75 punti percentuali, il risultato sarebbe diverso. Infatti l'aggiustamento richiesto sarebbe negativo e pari a -0,25. In questo caso l'aggiustamento (negativo) stimato nel DEF (-0,7) evidenzerebbe ancora uno scostamento, ma adesso non significativo in termini sia annuali sia biennali.

È importante ricordare che, nella sua opinione sul DPB 2016, la Commissione aveva sottoposto la concessione delle ulteriori clausole di flessibilità per il 2016 a tre diverse condizioni: a) che l'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento fosse effettivamente usata per aumentare gli investimenti (cfr. il paragrafo 4.1); b) che vi fossero piani credibili per la ripresa ("*resumption*") del percorso di aggiustamento verso l'OMT; c) che siano stati compiuti progressi nel programma di riforme strutturali⁴⁸ (cfr. il paragrafo 4.2).

⁴⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_italy_it.pdf.

⁴⁶ Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_it.pdf.

⁴⁷ Cfr. il documento CEF del 27 novembre 2015.

⁴⁸ Cfr. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_it.pdf.

Per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti eleggibili ai fini della flessibilità, si ricorda che il Governo si è impegnato a raggiungere un obiettivo di 5,15 miliardi (0,3 punti percentuali del PIL) in modo da poter usufruire della relativa clausola. Per raggiungere questo obiettivo, il Governo è intervenuto su vari fronti: concedendo alle Regioni la facoltà di istituire organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari e già a fine 2015 alcune amministrazioni li hanno istituiti; prevedendo di includere tra le spese eleggibili anche quelle non ancora erogate della programmazione 2007-2013; inviando alla Commissione un quadro informativo utile ai fini del monitoraggio sugli interventi, in cui si evidenzia che, rispetto agli obiettivi di spesa, sono state avviate procedure per circa l'85 per cento della spesa e sono in corso progetti per circa il 50 per cento (cfr. il paragrafo 4.1).

Permangono tuttavia notevoli elementi di rischio circa la possibilità di riuscire a imprimere una forte accelerazione all'attuazione piena del programma di investimenti. Queste cautele riflettono l'entità della spesa ipotizzata (gli 11,3 miliardi dati dall'insieme dei fondi nazionali ed europei) che risulta assai rilevante se confrontata con quella certificata nell'ambito della programmazione 2007-2013 e in particolare negli anni di avvio del ciclo, come è quello in corso, e in riferimento a quote di cofinanziamento nazionale che nel passato sono risultate più contenute di quelle implicite nei valori ipotizzati per il 2016 (cfr. paragrafo 4.1).

Per quanto riguarda le riforme strutturali, l'azione di governo appare in generale in linea con le raccomandazioni-paese della Commissione e del Consiglio di metà 2015, ma con due eccezioni, entrambe sottolineate dalla Commissione nel *Country Report* 2016 di recente pubblicazione (cfr. il paragrafo 4.2). Si tratta, da un lato, dello spostamento del carico fiscale dal lavoro e dai fattori produttivi verso rendite, consumi e imposte ambientali e, dall'altro, della pronta rimozione degli ostacoli alla concorrenza. La cancellazione della Tasi va in direzione opposta rispetto al primo punto. Il ritardo della legge sulla concorrenza, ormai di quasi un semestre, rischia di far perdere credibilità e incisività allo strumento deputato a risolvere i problemi che ancora pervadono numerosi settori e mercati.

Il DEF 2016 contiene le stime degli effetti degli interventi strutturali sulla crescita del PIL potenziale e sulla sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. L'effetto favorevole delle riforme strutturali sulla sostenibilità della finanza pubblica è infatti una delle condizioni che viene richiesta per la concessione della clausola. Gli effetti macroeconomici delle riforme più recenti, quelle da considerare ai fini della clausola di flessibilità, sono stati puntualmente indicati solo per il medio-lungo periodo, quando le conseguenze delle riforme potranno dispiegarsi. Il PIL sarebbe più elevato, rispetto allo scenario base, del 2,2 per cento nel 2020 (contro l'1,8 indicato nel DEF 2015), del 3,4 per cento nel 2025 e dell'8,2 per cento nel lungo periodo (effetti cumulati). Anche l'effetto sul saldo primario appare favorevole nel lungo periodo.

Un giudizio sulle valutazioni presentate nel DEF appare molto arduo, difficile da fondare su solide basi. Uno degli aspetti più delicati, come anche riconosciuto dalla Commissione europea, è che i modelli econometrici adottati si limitano a fornire i risultati delle principali variabili macroeconomiche una volta utilizzate alcune ipotesi, che dovrebbero caratterizzare gli effetti della riforma. Tuttavia la traduzione delle riforme in cambiamenti dei parametri rappresenta

un'operazione complessa che richiede aggiustamenti *ad hoc* sulla cui fondatezza non è generalmente possibile condurre delle verifiche empiriche.

Infine, come ricordato, ai fini della concessione della clausola per il 2016 risulta importante valutare alla luce delle regole europee il percorso di avvicinamento verso l'OMT per il 2017-19. Si ricorda che il DEF indica per il 2017 un aggiustamento di 0,1 punti percentuali, per il 2018 di 0,3 punti percentuali e per il 2019 di 0,6 punti percentuali.

Per il 2017 la valutazione *ex ante* del rispetto delle regole richiede alcuni elementi importanti che devono essere ancora definiti. In primo luogo, l'ordinamento della UE prevede che per paesi come l'Italia con un debito superiore al 60 per cento del PIL e che si trovano in una congiuntura economica normale (come stimato nel DEF e nelle previsioni d'inverno della Commissione), l'aggiustamento richiesto sia maggiore di 0,5. Quale sarà effettivamente l'aggiustamento richiesto sarà probabilmente noto entro metà 2016 con l'approvazione delle raccomandazioni-paese da parte della Commissione e del Consiglio nel contesto del semestre europeo.

Con un aggiustamento strutturale richiesto superiore a 0,5, la variazione programmatica del DEF (pari a 0,1) evidenzerebbe uno scostamento che rischia di risultare significativo.

Per quanto riguarda la valutazione del rispetto della regola in termini biennali (2016-17), occorrerebbe inoltre conoscere i margini di flessibilità concessi nel 2016. In questo caso, sembrerebbe quindi esservi un riferimento circolare.

In ogni caso, anche se venisse concesso il massimo di flessibilità nel 2016 (0,75), con un aggiustamento richiesto nel 2017 superiore a 0,5, l'aggiustamento programmatico medio (negativo) nel biennio 2016-17, pari a -0,25, evidenzerebbe uno scostamento significativo rispetto a quello richiesto⁴⁹.

Per il 2018, si osservano risultati simili a quelli del 2017, almeno in termini biennali. Nel 2019, l'aggiustamento programmatico è in linea con quello richiesto e dovrebbe inoltre essere sostanzialmente raggiunto l'OMT.

Quindi, nello scenario programmatico presentato nel DEF, seppure evidenziando numerosi scostamenti, il rispetto del percorso di avvicinamento verso l'OMT sembrerebbe confermato nel 2015 mentre nel 2016 dipenderebbe dall'utilizzo della flessibilità al livello massimo (peraltro ancora non riconosciuto dalle istituzioni UE).

Nel 2017 e nel 2018, sembrerebbe al contrario emergere un rischio di deviazione significativa dal percorso di avvicinamento richiesto soprattutto quando questo viene valutato in termini biennali. Nel 2019, il percorso di avvicinamento è coerente con le regole di bilancio.

⁴⁹ Per esempio, se l'aggiustamento richiesto per il 2017 fosse pari a 0,6, quello richiesto nel biennio 2016-17 sarebbe pari a 0,175.

In conclusione, gli obiettivi di bilancio presentati nel DEF per il 2017 e il 2018 non configurano un percorso di avvicinamento all'OMT coerente con lo stato attuale del quadro interpretativo delle regole di bilancio europee come trasposte nell'ordinamento interno.

Si ricorda infine che la Commissione europea condurrà la valutazione dei programmi di stabilità sulla base delle proprie previsioni di primavera. Quindi, presumibilmente per la stima del saldo strutturale di bilancio utilizzerà una stima del PIL potenziale e dell'*output gap* ottenuta con la metodologia concordata a livello della UE e applicata a un orizzonte previsivo di due anni piuttosto che di quattro anni come nella stima dell'*output gap* riportata nel DEF.

Come evidenziato nella lettera inviata dal Ministro delle finanze italiano insieme ad altri sette Ministri della UE alla Commissione, la scelta dell'orizzonte di previsione influisce sulla stima del PIL potenziale e dell'*output gap*. In generale, un orizzonte di previsione più breve porta a una stima del PIL potenziale inferiore e quindi dell'*output gap*, se negativo, meno ampia. Ciò si traduce in un peggioramento del livello del saldo strutturale. Tuttavia, meno agevole è stabilire *ex ante* quale sia l'impatto sulla variazione del saldo strutturale di bilancio di un dato anno poiché sia l'*output gap* sia il livello del saldo strutturale si muovono nella stessa direzione sia in quell'anno sia in quello precedente⁵⁰. Quindi, la variazione potrebbe rimanere pressoché immutata nonostante il diverso orizzonte previsivo.

3.3.2 La regola sulla spesa

Per quanto riguarda la regola sulla spesa, nel 2015 la crescita dell'aggregato di spesa considerato per la regola, al netto delle entrate discrezionali, è stata pari a circa lo 0,3 per cento a fronte di una crescita *benchmark* di segno negativo e pari a -0,5 per cento. Quindi si evidenzia uno scarto dall'obiettivo ma questo non dovrebbe essere significativo in quanto, in termini di PIL, sarebbe pari a circa 0,4 per cento⁵¹. Ciò rimane valido anche escludendo la variazione della spesa per rifugiati.

Nel 2016, nel caso in cui la flessibilità concessa per la deviazione dal percorso di avvicinamento verso l'OMT rimanesse uguale a 0,4 punti percentuali, la crescita dell'aggregato di spesa rilevante per la regola (al netto delle entrate discrezionali) pari a 0,5 per cento, sarebbe superiore al *benchmark* stimato a -0,2 per cento. Tale risultato evidenzerebbe uno scarto dall'obiettivo che tuttavia non sarebbe significativo in

⁵⁰ Si veda anche UPB (2016) "Orizzonti temporali nella stima dell'*output gap*" Flash n. 2 (<http://www.upbilancio.it/flash-22016-orizzonti-temporali-nella-stima-delloutput-gap/>).

⁵¹ Nell'ordinamento della UE, analogamente alla regola sul percorso di avvicinamento verso l'OMT, in termini annuali lo scostamento è significativo se supera lo 0,5 mentre in termini biennali lo scostamento è significativo se supera lo 0,25 in media.

quanto, rispetto al PIL, sarebbe pari a 0,3 per cento. In termini biennali, tuttavia, la spesa media nel 2016-17 mostrerebbe uno scarto significativo.

Se la flessibilità consentita fosse invece massima (0,75), considerando le stime del DEF la regola della spesa verrebbe rispettata in quanto il *benchmark* sarebbe più alto e pari a circa lo 0,6 per cento.

Nel 2016, quindi, la regola sulla spesa appare più favorevole rispetto a quella del percorso di avvicinamento verso l'OMT. Si ricorda che nei casi di discordanza tra le due regole la Commissione procede a una "valutazione complessiva" per individuare le cause delle differenze di risultato. Una prima analisi preliminare evidenzerebbe che la principale causa è legata a una dinamica delle entrate al netto delle *una tantum* rispetto al PIL inferiore a quanto normalmente atteso ("*revenue shortfall*") che ha influenzato negativamente la regola sull'OMT.

Per quanto riguarda gli anni successivi, il DEF riporta che, a politiche invariate, l'aggregato di spesa considerato per la regola, al netto delle entrate discrezionali, varierebbe nel 2017 del -1,3 per cento, nel 2018 del -0,7 per cento e nel 2019 del -0,2 per cento. Per quanto riguarda il 2017, la crescita dell'aggregato, al netto delle entrate discrezionali, mostrerebbe uno scostamento non significativo in quanto l'obiettivo richiesto sarebbe pari a -1,5 per cento. Tuttavia, utilizzando la previsione di crescita del deflatore del PIL delle previsioni d'inverno della Commissione (più elevata di quella del DEF), la crescita dell'aggregato di spesa è pari a -1,6 per cento e quindi ne conseguirebbe il rispetto della regola. Alla medesime conclusioni si arriverebbe in termini biennali per il periodo 2016-17.

Tuttavia, non è possibile valutare gli obiettivi programmatici rispetto alla regola sulla spesa in quanto vengono riportati nel DEF solamente gli aggregati di finanza pubblica a politiche invariate. Questo nonostante che la L. 243/2012 stabilisca che i documenti programmatici debbano indicare il livello della spesa delle amministrazioni pubbliche. Sarebbe quindi auspicabile che venissero pubblicate le informazioni necessarie per la valutazione degli obiettivi programmatici alla luce della regola sulla spesa.

3.3.3 La regola di riduzione del debito

Per quanto riguarda il rispetto della regola di riduzione del debito, va innanzitutto richiamato che per il 2015 vale ancora il periodo di transizione così come previsto dall'ordinamento della UE⁵². Secondo il DEF, per poter rispettare i criteri stabiliti per il

⁵² La L. 243/2012 prevede che gli obiettivi per il rapporto debito/PIL siano coerenti con quanto disposto dall'ordinamento della UE. Il Regolamento 1467/97 della UE (parte correttiva del PSC) prevede che, per i Paesi in procedura di disavanzo eccessivo nel 2012 come l'Italia, la regola del debito si applichi dopo tre anni dall'uscita della procedura stessa (2016). Nei tre anni di transizione sono richiesti a tali Paesi aggiustamenti strutturali medi annui tali da rispettare la regola a regime con il criterio più favorevole. L'Italia è uscita dalla

periodo di transizione sarebbe stata necessaria una manovra strutturale cumulata ulteriore di circa 2 punti percentuali del PIL nel periodo 2013-15, ben al di sopra di quanto effettivamente realizzato. I criteri stabiliti per il periodo di transizione, quindi, non sono stati rispettati. Si ricorda che, a livello UE, ciò comporta la predisposizione di un rapporto da parte della Commissione che valuti se aprire una procedura per disavanzo eccessivo utilizzando il criterio del debito per l'Italia, considerando anche i fattori rilevanti che possono aver influito su questo risultato.

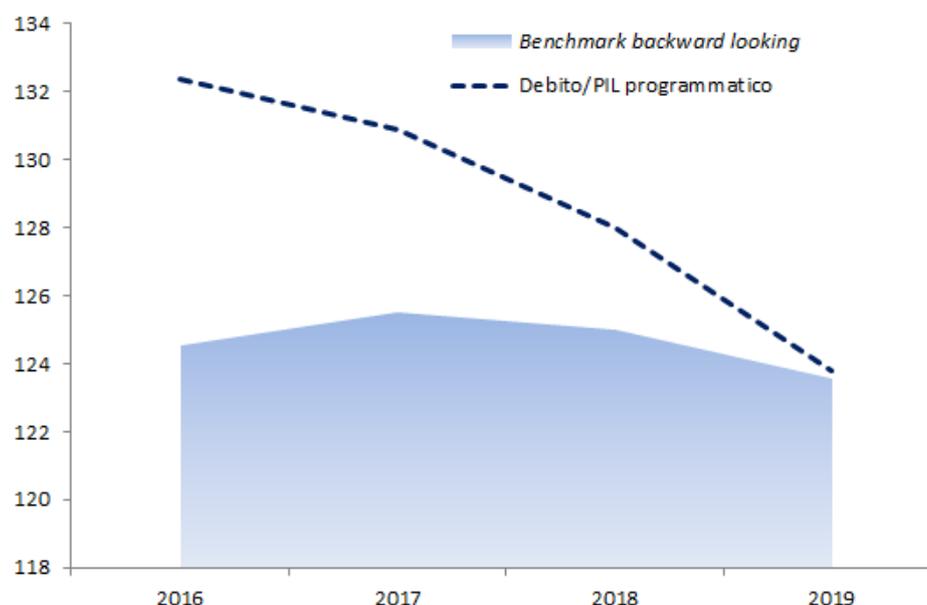
Per quanto riguarda il 2016 (il primo anno con la regola a regime) e gli anni successivi, gli obiettivi programmatici contenuti nel DEF non appaiono coerenti con la regola del debito utilizzando la metodologia *backward looking* (fig. 3.1). La regola non verrebbe soddisfatta nel biennio 2016-17 neppure con la metodologia *forward looking*⁵³. Questo risultato segna un allontanamento importante rispetto alla NADEF 2015 che invece prevedeva il rispetto della regola del debito con il criterio *forward looking* già a partire dal 2016. Ciò è in parte conseguenza della più lenta dinamica di riduzione nei primi anni di programmazione del DEF.

D'altro canto, la regola soffre di elementi pro ciclici per cui finisce per essere più difficile da rispettare proprio in periodi di *output gap* negativi e di bassa inflazione, vale a dire quando strette fiscali potrebbero avere effetti relativamente più indesiderati sui livelli di attività. Il DEF sottolinea una serie di fattori rilevanti che giustificano la deviazione del rapporto debito/PIL dalla dinamica che sarebbe coerente con la regola, come per esempio i rischi di deflazione e stagnazione e gli effetti indesiderati di manovre eccessive di consolidamento fiscale.

procedura per disavanzi eccessivi nel 2012; quindi il periodo di transizione è cominciato nel 2013 e terminato nel 2015.

⁵³ Il rispetto della regola con la metodologia *forward-looking* in un dato anno equivale di fatto al rispetto della regola con la metodologia *backward-looking* due anni dopo quello di riferimento. Non è quindi possibile valutare allo stato delle informazioni attuali il rispetto della regola con la metodologia *forward-looking* negli anni 2018 e 2019.

Fig. 3.1 – Gli obiettivi programmatici del debito nel contesto della regola



Fonte: DEF 2016 ed elaborazioni UPB.

3.4 Possibili sviluppi delle regole di bilancio

Il Governo ritiene che il contesto economico e istituzionale è tale da ritenere non auspicabile una stretta fiscale pari a 0,5 punti di PIL nel 2017; vi sono inoltre una serie di fattori che rendono particolarmente incerti i parametri tecnici utilizzati nell'ambito della sorveglianza europea. In queste circostanze il quadro interpretativo potrebbe evolversi per far fronte ad alcune delle problematiche emerse nella sorveglianza europea, anche se non vi sono al momento evidenze note che questi eventuali sviluppi possano ricondurre gli obiettivi programmatici del DEF al rispetto delle regole di bilancio.

In particolare, quello della sensibilità all'orizzonte temporale previsto richiamato in precedenza non è infatti il solo problema che caratterizza le stime del prodotto potenziale e dell'*output gap*. La stima infatti è molto sensibile anche a revisioni delle previsioni stesse e dei dati a consuntivo. La stima dipende inoltre in modo significativo dalle ipotesi sui parametri dei filtri utilizzati per valutare la disoccupazione strutturale e sulle variabili per approssimare la capacità utilizzata. Cambiamenti nel modello sottostante possono inoltre portare a divari significativi nei risultati come dimostrano per esempio le differenze nei livelli di *output gap* stimati dalla Commissione europea e dall'OCSE⁵⁴.

⁵⁴ Per maggiori dettagli si veda la Nota di lavoro n. 1/2015 dell'UPB (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/02/Nota-di-lavoro-n-1.pdf>).

Inoltre, l'utilizzo dei saldi strutturali può portare a risultati che rischiano di apparire controintuitivi. Per esempio, il DEF mostra un miglioramento di 0,3 punti percentuali in termini di disavanzo nominale in rapporto al PIL nel 2016 a fronte di un deterioramento di ben 0,7 punti percentuali in termini strutturali. Questo scarto così rilevante è dovuto alla differenza tra il tasso di variazione del PIL effettivo stimato nel DEF (1,2 per cento) e quello del corrispondente PIL potenziale che è previsto addirittura ridursi di -0,2 per cento.

L'incertezza e la variabilità delle stime della finanza pubblica strutturale portano a riflettere sull'opportunità di utilizzare questi indicatori nella programmazione di bilancio. Da questo punto di vista, appare positivo l'invito della Presidenza di turno olandese del Consiglio della UE a discutere sulla possibilità di utilizzare un indicatore alternativo per le regole di bilancio nella UE⁵⁵. In particolare, la proposta è quella di ricorrere per la sorveglianza UE a un indicatore sull'evoluzione della spesa, osservabile e meno variabile rispetto al saldo strutturale. Il *framework* di bilancio europeo prevederebbe l'approvazione a livello europeo di piani a medio termine basati su variabili come il saldo di bilancio strutturale e allo stesso tempo condurrebbe un monitoraggio su base annuale attraverso variabili più gestibili come la spesa. Secondo il contributo olandese, un tale *framework* contribuirebbe a rendere più semplice, credibile e prevedibile il coordinamento della politica di bilancio nella UE. È tuttavia meno chiaro come ciò possa contribuire a garantire un adeguato livello di flessibilità, caratteristica questa che, come lo stesso documento riconosce, è desiderabile per la programmazione di bilancio. Il *trade-off* tra flessibilità e prevedibilità è anche sottolineato da un recente contributo della Commissione europea (DG Ecfm); la Commissione dichiara in ogni caso di essere pronta a condurre analisi tecniche per rafforzare l'utilizzo della regola sulla spesa nel contesto del PSC⁵⁶. L'UPB sta già approfondendo questi temi anche in collaborazione con le altre istituzioni di bilancio indipendenti della UE.

Infine, la definizione della programmazione di bilancio nazionale non dovrebbe trascurare la valutazione della *stance* europea. Il tema del coordinamento delle politiche di bilancio riporta al Rapporto dei 5 Presidenti e alla discussione relativa alla costituzione di un Ministro delle finanze europeo. In attesa di queste evoluzioni, ciascun paese dovrebbe poter cercare ambiti applicativi del vigente quadro di flessibilità che aiutino a rendere le finanze pubbliche più sostenibili nel medio periodo.

⁵⁵ Cfr.

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/04/14/bijlage-7-presidency-paper-simplification-sgp/bijlage-7-presidency-paper-%E2%80%93-simplification-sgp.pdf>.

⁵⁶ Cfr. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/14/bijlage-13-note-informal-ecofin-stability-and-growth-pact>. Si veda anche il Flash n.3/2016 dell'UPB.

3.5 Sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine e analisi di sensitività

L'obiettivo finale delle regole di bilancio è quello di assicurare la sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine. Tali regole dovrebbero tener conto sia dell'effetto diretto sui saldi di finanza pubblica sia su quello indiretto che deriva dall'impatto sul quadro macroeconomico. Le regole dovrebbero quindi prevedere una modulazione degli interventi anche sulla base della necessità di attuare politiche di bilancio anticicliche. Tuttavia, l'elevato livello del debito dell'Italia condiziona significativamente lo spazio di manovra in funzione anticiclica della politica di bilancio, che risulta così relativamente limitato.

Quindi, è importante valutare la sostenibilità di medio termine del debito in rapporto al PIL. Inoltre, considerati i rilevanti fattori di rischio del quadro macroeconomico sottolineati in precedenza, occorre valutare la sensitività del debito rispetto alle principali ipotesi che ne determinano la dinamica.

In primo luogo, viene qui proposto un primo esercizio in cui il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL del DEF 2016 viene esteso dopo il 2019 fino al 2025 in base a una serie di ipotesi ad hoc (scenario *baseline*). Nello specifico, si assumono un saldo primario tale da assicurare un saldo complessivo intorno al pareggio, un aggiustamento *stock-flussi* nullo, la convergenza graduale della crescita reale a un valore dell'1 per cento, del tasso di inflazione al 2 per cento e del tasso di interesse a breve e a lungo termine, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento. L'estrapolazione è condotta utilizzando una metodologia simile a quella dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico⁵⁷.

Con queste ipotesi, nello scenario *baseline* si osserverebbe la continuazione della riduzione del rapporto debito/PIL dopo il 2019; nel 2025 risulterebbe tuttavia ancora al di sopra del livello del 100 per cento (fig. 3.2).

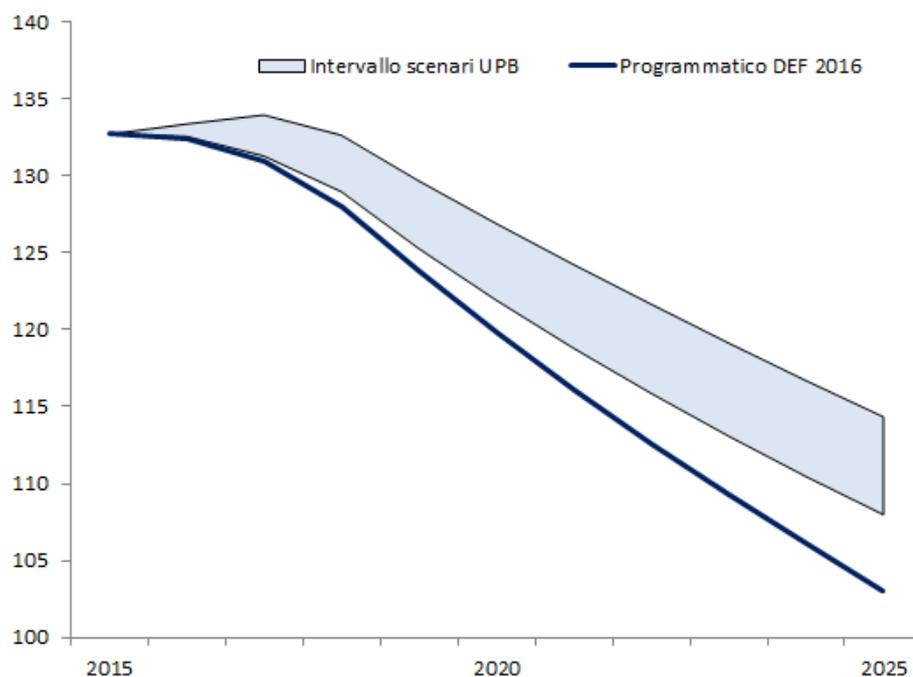
Tale evoluzione viene posta a confronto con quelle che si ottengono con scenari alternativi utilizzando la previsione più favorevole e quella meno favorevole sul PIL nominale tra quelle formulate dal *panel* dei previsori UPB per il periodo 2016-19⁵⁸.

Viene ipotizzata un'elasticità di 0,539 per l'avanzo primario/PIL rispetto alla crescita del PIL reale. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. L'aggiustamento *stock-flussi* rimane invariato rispetto allo scenario programmatico del DEF. Dopo il 2019 si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario *baseline*.

⁵⁷ Si veda anche il "[Rapporto sulla politica di bilancio 2016](#)" dell'UPB.

⁵⁸ Nello specifico, nello scenario più favorevole viene considerato l'andamento del PIL nominale del previsore per il quale, attraverso l'esercizio di sensitività, viene ottenuto il rapporto debito/PIL meno elevato nel 2019. Nello scenario meno favorevole, viene considerato l'andamento del PIL nominale del previsore per il quale, attraverso l'esercizio di sensitività, viene ottenuto il rapporto debito/PIL più elevato nel 2019.

Fig. 3.2 – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2016 e del *panel* dei previsori.

Entrambi gli scenari vedono il rapporto debito/PIL scendere entro la fine dell'orizzonte di previsione del DEF e anche negli anni successivi. Tuttavia, nello scenario più sfavorevole il rapporto debito/PIL comincerebbe a diminuire solo dal 2018. Lo scenario programmatico del DEF 2016 si discosta leggermente dall'intervallo considerato nel 2016, in modo più pronunciato dal 2017. Al 2019, lo scenario del DEF risulterebbe con un rapporto debito/PIL inferiore di 1,5 punti percentuali rispetto allo scenario con le ipotesi più ottimistiche del *panel* e di 5,9 rispetto a quello con le ipotesi meno ottimistiche.

Per tener conto delle incertezze delle stime, lo scenario del DEF viene inoltre messo a confronto con intervalli ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale. In particolare, vengono stimate 2.000 possibili traiettorie del rapporto debito/PIL prendendo come riferimento gli scenari alternativi sopra descritti. Ciò permette la costruzione di un ventaglio probabilistico intorno agli scenari ottenuti con le ipotesi dei previsori più e meno favorevoli⁵⁹ (fig. 3.3).

Per quanto riguarda lo scenario UPB più favorevole, fino al 2019 lo scenario programmatico del DEF risulterebbe evolvere nella sezione inferiore della parte centrale

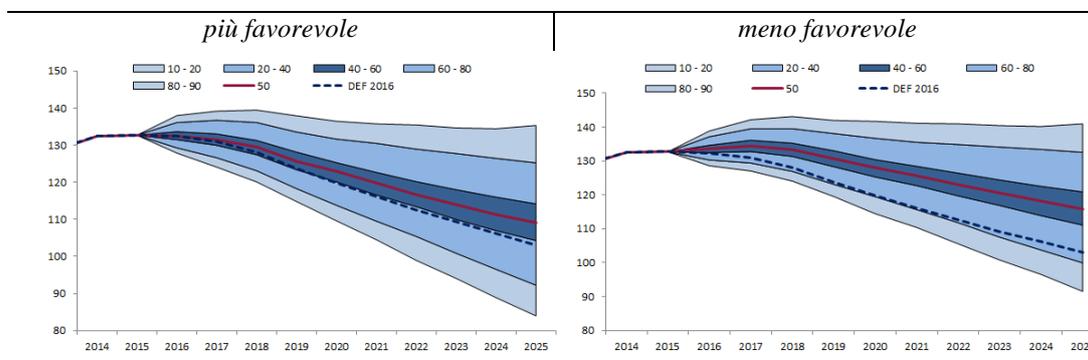
⁵⁹ Attraverso l'equazione che descrive la dinamica del debito, gli scenari alternativi del rapporto debito/PIL sono sottoposti a *shock* temporanei. Tali *shock* vengono applicati al tasso di crescita reale, alla crescita del deflatore del PIL, al tasso di interesse a breve e al tasso a lungo termine secondo un approccio simile a quanto proposto dalla Commissione europea in Berti K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Commission, Economic Papers 480, April.

dell'intervallo di probabilità (tra il 40esimo e il 50esimo percentile) suggerendo quindi una sostanziale similarità tra i due scenari.

Di converso, per quanto riguarda lo scenario UPB meno favorevole, lo scenario del DEF si attesta perlopiù in un intervallo relativamente meno probabile (tra il 20esimo e il 40esimo percentile). Al 2019, il rapporto debito/PIL del DEF sarebbe assai prossimo al limite inferiore di tale intervallo, evidenziando così una probabilità relativamente bassa di effettiva realizzazione.

Questi esercizi di sensitività suggeriscono quindi che, anche con ipotesi macroeconomiche meno favorevoli, gli obiettivi di finanza pubblica del DEF dovrebbero comunque garantire la discesa del rapporto debito/PIL nel medio termine. Tuttavia, vi sono notevoli rischi che nel breve termine l'obiettivo di riduzione del rapporto non venga raggiunto. Inoltre, vi sarebbero elevate probabilità che, a parità di obiettivi strutturali di finanza pubblica, lo scenario di discesa del debito si discosti in misura significativa da quelli del DEF nel caso si realizzino scenari meno favorevoli, ma comunque realistici, del quadro macroeconomico. Infatti l'analisi stocastica conferma elevati rischi al rialzo dove potenziali deterioramenti della situazione economica rispetto al quadro del DEF renderebbero il ritmo di riduzione programmatico del debito assai difficile da conseguire.

Fig. 3.3 – Analisi stocastica: scenario programmatico DEF 2016 rispetto a scenario UPB



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2016 e del *panel* di previsori.

4. LA RICHIESTA DI FLESSIBILITÀ NELL'AMBITO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: PRIME VALUTAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI E DEGLI INVESTIMENTI

Come ricordato nel capitolo 3, il Governo nell'ambito del DEF 2015, e successivamente con il DPB dell'autunno 2015, ha chiesto l'applicazione delle clausole di flessibilità per il 2016 all'interno del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC). La richiesta contenuta nel DEF 2015 di una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT pari a 0,4 punti percentuali del PIL, in connessione con l'attuazione di riforme strutturali, è stata accolta dalla Commissione europea e dal Consiglio della UE. Successivamente, in occasione della presentazione del DPB 2016, le autorità italiane hanno chiesto di poter usufruire di ulteriore flessibilità, pari a 0,1 punti percentuali, ancora in virtù della clausola sulle riforme strutturali, e altri 0,3 punti percentuali in base alla clausola sugli investimenti.

La flessibilità richiesta per l'attuazione delle riforme riguardava inizialmente le seguenti aree di intervento: PA, concorrenza, giustizia, istruzione, mercato del lavoro, riequilibrio della pressione fiscale a favore delle imposte sul lavoro e dei profitti, rafforzamento della *spending review*. A seguito dei progressi ottenuti con riferimento ai crediti deteriorati e alle procedure fallimentari, è stata avanzata l'ulteriore richiesta di 0,1 punti percentuali.

Qualora le riforme non siano attuate, oppure gli investimenti non siano realizzati, le deviazioni rispetto al percorso verso l'OMT osservate *ex post* saranno considerate non autorizzate. In questo capitolo pertanto si presenta un esame dello stato di attuazione degli investimenti e delle riforme strutturali.

4.1 La clausola sugli investimenti

Come già richiamato, nel DPB dello scorso ottobre il Governo ha richiesto una ulteriore flessibilità – pari allo 0,3 per cento del PIL – nel percorso di avvicinamento all'OMT, motivata dalla clausola sugli investimenti pubblici⁶⁰.

Nella “*Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact*”⁶¹ approvata dal Consiglio Ecofin del 12 febbraio 2016 si fa riferimento esplicito alla clausola sugli investimenti, secondo la quale determinati investimenti di aiuto, di sostegno o economicamente equivalenti all'attuazione di rilevanti riforme strutturali, sotto determinate condizioni, possono giustificare una deviazione temporanea dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso tale obiettivo⁶².

⁶⁰ Prevista nel documento della Commissione del 13 gennaio 2015 “*Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita*” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN>).

⁶¹ Cfr. la [Nota del Comitato economico e finanziario \(CEF\) della UE del 30 novembre 2015](#).

⁶² In proposito si veda anche il “*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*” edizione 2016.

Un investimento può essere considerato economicamente equivalente all'attuazione di riforme strutturali solo se può essere dimostrato che ha un rilevante impatto positivo netto (diretto e indiretto) e verificabile sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Gli investimenti che possono essere eleggibili a tal fine sono quelli riguardanti spese nazionali relative a progetti finanziati attraverso i cofinanziamenti europei dei Fondi strutturali e di investimento⁶³ (FESR, FSE, FEASR, FEAMP e YEI⁶⁴ previsti dal Regolamento della UE n. 1303/2013⁶⁵), le spese per le Reti transeuropee (*Trans-European Network*, TEN) e le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), come anche i finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati del FEIS. Per gli investimenti eleggibili, gli Stati membri possono beneficiare, nell'ambito della parte preventiva del Patto, al massimo di una deviazione temporanea pari allo 0,5 per cento del PIL (considerando, con riferimento alla parte nazionale delle spese cofinanziate eleggibili, complessivamente la deviazione iniziale e le eventuali deviazioni aggiuntive degli anni successivi) dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso l'OMT e condizionatamente alla sussistenza di alcuni requisiti (si veda il Riquadro 4.1).

Ex-ante, vale a dire nel corso del presente anno, la concessione della deviazione dipenderà dagli impegni dei fondi strutturali per l'Italia e dai livelli di cofinanziamento nazionale programmati per il 2016. *Ex-post*, la deviazione consentita dipenderà dagli effettivi pagamenti dei fondi strutturali e dal corrispondente cofinanziamento nazionale.

Come ricordato nel capitolo 3, nell'ambito del parere sul DPB dello scorso novembre⁶⁶, la Commissione europea ha riconosciuto – alla luce delle proprie previsioni – che l'Italia soddisfa i criteri per poter accedere alla clausola sugli investimenti, ma ha rinviato la decisione finale al momento della valutazione del Programma di stabilità del 2016. Nelle sue considerazioni, la Commissione terrà conto del monitoraggio del piano degli investimenti, dell'utilizzo della deviazione per aumentare effettivamente gli investimenti, e dell'avanzamento nell'agenda delle riforme, anche in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio della UE specifiche per il nostro Paese nel luglio scorso.

⁶³ Per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei nell'ambito del piano Juncker, cfr. *l'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa* del 25 febbraio 2015.

⁶⁴ FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; YEI: *Young Employment Initiative*; si ricorda che l'Italia non partecipa al fondo di coesione, in quanto destinato alla convergenza economica delle regioni meno sviluppate.

⁶⁵ Cfr. *Regolamento n. 1303 del 2013*. È stato quindi chiarito che la Commissione europea, oltre a CEF, TEN-T e FEIS, considererà nelle sue valutazioni l'insieme dei quattro fondi strutturali e non solo il FESR e il FSE, che sono gli unici fondi europei previsti per la coesione territoriale dal Regolamento n. 1083/2006 vigente in occasione della prima versione della clausola sugli investimenti, cui fa riferimento la Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del 13 gennaio 2015.

⁶⁶ Per il parere della Commissione europea si veda:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_en.pdf; per il documento di lavoro che accompagna il parere si veda:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/lv_2015-11-16_sw_d_en.pdf.

Riquadro 4.1 – Requisiti richiesti per la clausola sugli investimenti

I requisiti che lo Stato membro deve soddisfare per il riconoscimento della clausola sugli investimenti sono i seguenti.

1. La crescita del PIL è negativa o l'*output gap* è negativo e più ampio in valore assoluto del -1,5 per cento del PIL nell'anno di attivazione della clausola. Il nostro Paese rientra in tale situazione nel 2016, come riportato nel parere della Commissione europea sul DPB 2016.
2. La deviazione concessa non implica il superamento del valore soglia del 3 per cento del deficit effettivo sul PIL ed è preservato un adeguato margine di sicurezza. Secondo le previsioni della Commissione europea ciò è rispettato.
3. I progetti eleggibili relativi ai fondi e alle spese su menzionate devono avere un effetto di lungo termine positivo e verificabile. Nel DPB 2016, in occasione della richiesta di attivazione per l'Italia della clausola sugli investimenti, è stato riportato un esercizio effettuato tramite i modelli di simulazione del Tesoro che mostra gli effetti sul PIL potenziale dovuti alla realizzazione delle spese relative alle quote nazionali e comunitarie di cofinanziamento degli investimenti. Inoltre è stato valutato l'effetto dei benefici attesi sull'avanzo primario nel medio e lungo termine derivanti dagli investimenti in progetti cofinanziati, tramite la valutazione di uno specifico indicatore previsto dalla metodologia suggerita dalla Commissione nel documento "*The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the SGP*". I risultati di questo esercizio mostrerebbero che questa condizione sarebbe rispettata.
4. La deviazione temporanea consentita cumulando la clausola sugli investimenti e quella sulle riforme strutturali non deve superare lo 0,75 per cento del PIL⁶⁷. In proposito, si deve sottolineare che l'Italia ha fatto richiesta per una flessibilità complessiva pari allo 0,8 per cento (0,5 per cento per le riforme e 0,3 per cento per gli investimenti), considerando sia la richiesta contenuta nel DEF 2015, sia quella contenuta nel DPB 2016. Il limite complessivo dello 0,75 è stato fissato successivamente alla richiesta italiana di ampliamento dei margini di flessibilità formulata in occasione del DPB 2016.
5. Le spese cofinanziate non devono sostituire altri investimenti nazionali, per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non deve ridursi nel 2016 rispetto all'anno precedente. Secondo le previsioni della Commissione europea questo requisito viene rispettato. Sull'andamento degli investimenti pubblici atteso per l'anno in corso incide peraltro una serie di misure disposte nella legge di stabilità per il 2016, quali la previsione di anticipazioni di cassa (disponibili sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie) alle Regioni per agevolare il finanziamento degli interventi di investimento e la possibilità data alle stesse Amministrazioni di istituire organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali finalizzato all'accelerazione della spendibilità dei fondi. Alcune Regioni, come la Lombardia e il Lazio, già a fine dicembre 2015 hanno approvato leggi di istituzione di tali organismi. Inoltre, maggiori investimenti possono essere effettuati dai Comuni grazie alle nuove possibilità di spesa derivanti sia dall'introduzione del principio del pareggio nominale di bilancio, meno stringente del precedente Patto di stabilità interno che richiedeva avanzi di bilancio, sia dall'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto al pareggio. In tale direzione possono essere lette le informazioni⁶⁸ circa il forte incremento registrato dagli appalti per investimenti nei bandi comunali dei primi due mesi dell'anno.
6. La deviazione temporanea deve essere compensata nell'ambito del percorso di aggiustamento verso l'OMT, che deve essere raggiunto all'interno dell'orizzonte temporale del Programma di stabilità.

⁶⁷ Si veda la nota 45.

⁶⁸ Secondo quanto rilevato dall'Osservatorio Cresme-Sole 24 Ore, cfr. *Sole 24 Ore*, 29 marzo 2016.

7. La deviazione temporanea per l'intero importo dei cofinanziamenti nazionali è concessa solo per il primo anno. Per gli anni seguenti, solo variazioni positive incrementali dei cofinanziamenti possono essere aggiunte alla deviazione temporanea iniziale. Una volta utilizzata la clausola non potrà essere nuovamente richiesta sino al raggiungimento dell'OMT.

La Commissione farà una valutazione di plausibilità basata su informazioni dettagliate che il Governo italiano deve fornire circa le principali categorie dei progetti, la quantificazione delle spese coinvolte, le principali caratteristiche e gli obiettivi dei vari progetti di investimento.

Quanto al monitoraggio circa la realizzazione degli investimenti nel 2016, è già in corso l'invio di informazioni da parte del Governo alla Commissione. È stato inviato a metà febbraio scorso un documento contenente informazioni dettagliate circa la composizione della spesa di 5,15 miliardi alla base della richiesta di attivazione della clausola di flessibilità pari allo 0,3 per cento del PIL, cui sono previsti essere associati 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei (tab. 4.1). Si tratta di un primo insieme di informazioni non esaustive, che sarà progressivamente aggiornato, e che dettaglia ciò che era già stato delineato nel DPB dell'ottobre del 2015.

In particolare, sono indicati i valori riguardanti le procedure avviate e i progetti in corso. Le prime si riferiscono a bandi pubblicati per selezionare i soggetti che realizzeranno i progetti, i progetti in corso sono quelli già finanziati o in fase di realizzazione con pagamenti in corso. Dell'obiettivo di circa 5,2 miliardi di spesa indicati dal Governo nel DPB 2016, risultano attivate procedure per circa 4,4 miliardi di spesa, di cui 2,6 miliardi riguardano progetti e opere in corso. Questi ultimi costituiscono circa il 50 per cento dell'obiettivo di spesa. I progetti più avanzati, per circa il 92 per cento della spesa prevista, riguardano il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), in parte relativi a progetti (per circa 663 milioni) considerati eleggibili ma che non sono stati ancora cofinanziati per mancanza di risorse della UE.

Tab. 4.1 – Spesa nazionale relativa a progetti cofinanziati dalla Unione europea per la clausola sugli investimenti - Anno 2016 (1)
(milioni di euro e in percentuale degli obiettivi di spesa)

	FESR		FSE		YEI		FEASR		FEAMP		CEF		FEIS		Totale spesa nazionale (2)	
	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%
Obiettivo di spesa	1.400		600		200		800		50		1.050		1.050		5.150	
Procedure avviate	788	56,3	314	52,4	88	44,1	1.264	158,1	0	0	964	91,8	946	90,1	4.366	84,8
di cui Progetti in corso	362	25,8	151	25,2	87	43,3	495	61,9	0	0	964	91,8	546	52,0	2.605	50,6

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2016.

(1) FESR: Fondo europeo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; YEI: *Young employment initiative*; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; CEF: *Connecting Europe Facility*; FEIS: Fondo europeo investimenti strategici. – (2) Alla spesa nazionale di 5.150 milioni si aggiunge la spesa cofinanziata dalla UE per 6.150 milioni, con un totale di spesa per investimenti cofinanziati nel 2016 di 11.300 milioni.

Nell'ambito di quelli in corso, vengono specificati settantacinque progetti principali inquadrati in nove categorie di spesa⁶⁹ per le quali sono coinvolti sia Ministeri, sia Regioni, in prevalenza del Mezzogiorno.

Vengono elencati i progetti del Piano di investimenti per l'Europa, tramite la garanzia del FEIS, per i quali sono in corso procedure per circa 950 milioni di spesa, relativi all'Agenda digitale (Banda ultralarga, per 400 milioni) e alle infrastrutture di trasporto (Pedemontana Veneta, 303 milioni; Pedemontana Lombarda, 150 milioni; Autovie venete, 93,5 milioni). Nell'insieme, i progetti in corso riguardano oltre il 50 per cento dell'obiettivo assegnato al FEIS. Tuttavia, solo uno di questi progetti (Autovie venete) risulta già approvato dalla BEI (si veda il Riquadro 4.2).

Viene sottolineato che saranno incluse tra le spese per investimenti eleggibili per la clausola anche quelle per alcuni progetti già cofinanziati dalla UE relative al ciclo di programmazione 2007-2013, da completare con risorse nazionali e operativi entro il 31 marzo 2017. Si tratta di investimenti non portati a termine e non rendicontati entro la fine del 2015 da inserire nella nuova programmazione 2014-2020.

La lista inviata dal Governo contiene indicazioni che spaziano da interventi di entità limitata alle infrastrutture strategiche, già indicate in allegato al DEF del 2015.

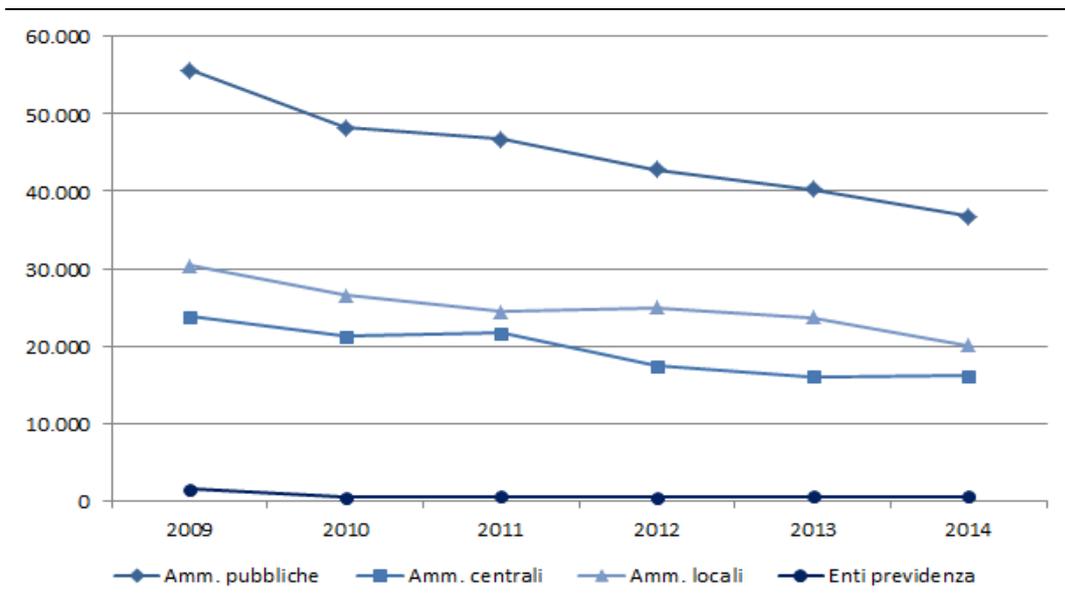
Si tratta di progetti che dovrebbero invertire la tendenza in diminuzione degli investimenti pubblici (-34 per cento circa) nel quinquennio 2010-14 (fig. 4.1) e interrotta solo dal lieve aumento registrato nel 2015. In particolare, gli investimenti per opere stradali nel 2014 sono risultati inferiori di circa il 23 per cento rispetto al 2009 e quelli per le altre opere del genio civile (tra cui quelle relative a porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie) di circa il 44 per cento (fig. 4.2).

La recente fornitura di informazioni da parte del Governo e gli aggiornamenti che dovrebbero seguire circa i progetti specifici di investimento possono consentire una prima valutazione dell'effettiva "cantierabilità" nel 2016.

La presenza nelle tavole di dettaglio di molti progetti intestati alle Regioni testimonia che, tra gli strumenti utilizzati per superare il nodo della cantierabilità, sono presenti accordi stipulati con tali enti, e ciò costituisce un importante aspetto ai fini della *governance* del processo di realizzazione degli investimenti. Una delle cause dei ritardi dell'attuazione dei progetti riguarda, infatti, la presenza di più enti decisionali, a diversi livelli di governo.

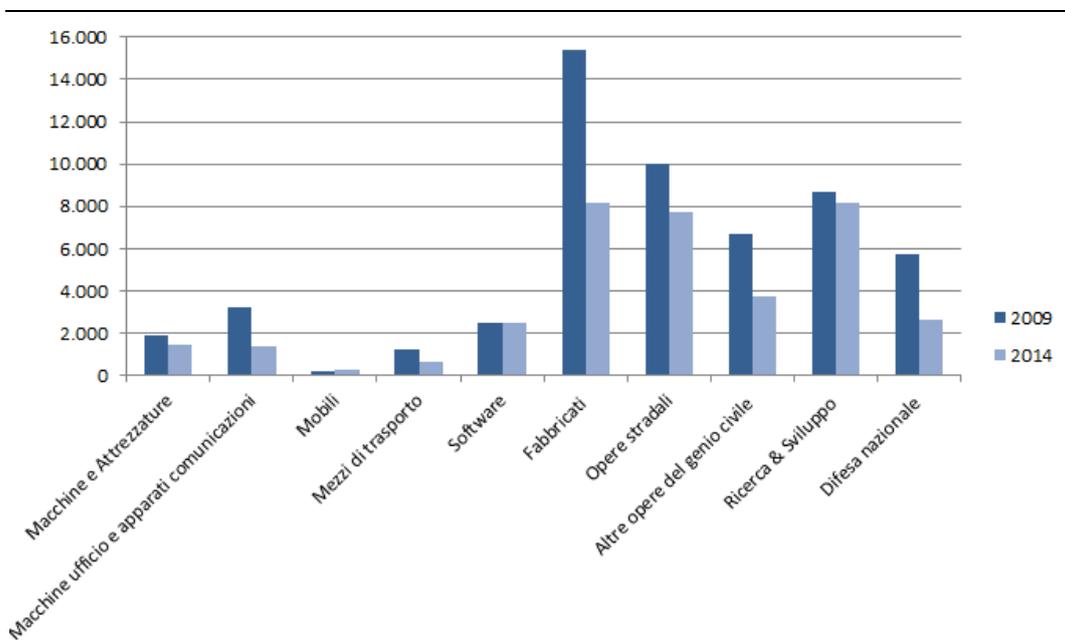
⁶⁹ Riferite ai settori dei trasporti e reti infrastrutturali, turismo e cultura, ricerca e innovazione, protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi, rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche, occupazione e mobilità del lavoro, Agenda digitale, istruzione, competitività delle PMI.

Fig. 4.1 – Investimenti al netto delle dismissioni per sottosectori – Anni 2009-2014
(milioni di euro)



Fonte: Istat.

Fig. 4.2 – Investimenti al netto dismissioni per tipologia di beni – Anni 2009 e 2014
(milioni di euro)



Fonte: Istat.

Riquadro 4.2 – L’attuazione in Italia del Piano di investimenti per l’Europa

Il Piano di investimenti per l’Europa è stato lanciato alla fine del 2014 dalla Commissione europea in collaborazione con il Gruppo BEI, con l’obiettivo di mobilitare risorse per investimenti nella UE pari a 315 miliardi di euro nel triennio 2016-18⁷⁰. Lo strumento principale per raggiungere tale obiettivo è stato l’utilizzo di parte dei fondi strutturali della UE per creare un Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) che fornisce garanzie di prima perdita ai finanziamenti degli investimenti eleggibili.

Nonostante il Piano sia solamente agli inizi, è già possibile condurre una prima verifica sul suo stato di attuazione. Infatti, il Gruppo BEI è riuscito ad anticipare molte procedure per il finanziamento di una serie di progetti già a partire dalla prima metà del 2015.

A metà marzo del 2016, risultano quindi già approvati da BEI e FEI più di 200 operazioni in tutta la UE, per un volume pari a circa 10,5 miliardi. Gli investimenti attesi complessivi legati a queste operazioni risultano pari a circa 76 miliardi, il 24 per cento dell’obiettivo complessivo del Piano.

Per quanto riguarda l’Italia, l’attuazione del Piano ha già permesso il finanziamento di un numero considerevole di operazioni (tab. R4.2.1). A fine marzo di quest’anno, risultano infatti approvate da BEI e FEI 33 operazioni di finanziamento con garanzia FEIS, per un valore di quasi 1,8 miliardi, cui corrisponde un totale complessivo di investimenti pari a circa 12,6 miliardi (lo 0,8 per cento del PIL previsto per quest’anno).

Il settore che beneficia maggiormente del Piano in Italia è quello degli investimenti delle PMI attraverso le garanzie che FEI concede sui portafogli prestiti delle banche diretti a PMI (tab. R4.2.1). Il valore complessivo degli investimenti delle PMI rappresenta infatti quasi la metà del totale incluso nel Piano. Segue con il 18 per cento il settore delle infrastrutture dei trasporti finanziate da BEI. Quote considerevoli sono rappresentate da settori relativamente innovativi, come le infrastrutture delle telecomunicazioni (14 per cento) finanziate da BEI, e la partecipazione di FEI a fondi di *equity* e *venture capital* (10 per cento).

Questi significativi risultati riguardano, tuttavia, in misura quasi esclusiva gli investimenti privati; ai fini del finanziamento di investimenti pubblici, l’impatto del Piano appare per il momento assai limitato. Infatti, delle 33 operazioni garantite dal FEIS solo una, nel settore delle infrastrutture trasporti, comprende un contributo del bilancio dello Stato. L’importo di tale contributo è pari a 93 milioni di euro, ben al di sotto dell’obiettivo complessivo di 1,05 miliardi indicato dal Governo nel DPB 2016.

Il piano del Governo comprende tre ulteriori operazioni (due nel settore delle infrastrutture trasporti e una in quello delle infrastrutture telecomunicazioni) che dovrebbero portare il contributo complessivo del bilancio dello Stato a un totale di 946 milioni di euro, circa 100 milioni in meno dell’obiettivo iniziale. Tuttavia, le procedure per la realizzazione delle tre operazioni aggiuntive sono ancora in fase di svolgimento. Questa componente del piano del Governo relativa alla clausola sugli investimenti potrebbe risentire delle difficoltà tipicamente incontrate in passato per la realizzazione di progetti infrastrutturali con il coinvolgimento della pubblica amministrazione⁷¹.

⁷⁰ Il Gruppo BEI è composto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI). Per informazioni dettagliate sul Piano si veda il portale dedicato della Commissione europea (http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en#documents), della BEI (<http://www.eib.org/efsi/>) e del FEI (http://www.eif.org/what_we_do/efsi/index.htm). Per un’analisi critica, si veda l’Audizione dell’UPB del febbraio 2015: <http://www.upbilancio.it/piano-di-investimenti-per-leuropa/>.

⁷¹ Sulle problematiche dell’attuazione di infrastrutture pubbliche in Italia, si veda UPB (2015), “Il piano di investimento europeo. Una opportunità per una migliore governance delle infrastrutture pubbliche in Italia?” ottobre: <http://www.upbilancio.it/focus-tematico-n-5-26-ottobre-2015/>.

Tab. R4.2.1 – Operazioni BEI e FEI con garanzia FEIS in Italia al 31 marzo 2016

Settore	Numero di operazioni	Valore finanziamenti BEI/FEI (milioni di euro)	Valore complessivo operazioni (milioni di euro)	% totale valore complessivo
Infrastrutture trasporti	3	620	2.318	18
Infrastrutture telecomunicazioni	1	500	1.800	14
Infrastrutture energia	1	200	415	3
Investimenti industriali	3	145	568	5
Garanzie su portafogli prestiti a PMI	21	223	6.143	49
Partecipazione a fondi <i>equity</i> e <i>venture capital</i>	4	105	1.315	10
Totale(1)	33	1.792	12.559	100

Fonte: elaborazioni su dati del Gruppo BEI.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Permangono tuttavia notevoli elementi di rischio circa la possibilità di riuscire a imprimere una forte accelerazione all'attuazione piena del programma di investimenti. In primo luogo rileva la notevole entità della spesa ipotizzata (gli 11,3 miliardi dati dall'insieme dei fondi nazionali ed europei), specie in confronto a quella certificata nell'ambito della programmazione 2007-2013 (nel periodo 2011-14 in media è risultata pari a circa 8,4 miliardi) e in particolare negli anni di avvio del ciclo, come è quello in corso. Inoltre, le quote di cofinanziamento nazionale nel passato sono risultate più contenute di quelle implicite nei valori ipotizzati per il 2016. Infatti, considerati i ritardi amministrativi e tecnici che spesso hanno caratterizzato l'utilizzo dei fondi strutturali in passato, in particolare per spese in conto capitale, data la presenza ad esempio di progetti complessi che a volte oltrepassano il periodo della programmazione⁷², anche una copertura delle procedure in corso dell'85 per cento rispetto agli obiettivi di spesa (come indicato dal Governo) potrebbe non tradursi in effettivi esborsi di cassa entro la fine dell'anno. A questo fine, potrebbe quindi essere utile disporre di analisi aggiuntive dello stato di attuazione dei singoli progetti, compresa la ricognizione degli elementi ancora necessari per consentirne la piena realizzazione in termini di esborsi di cassa entro il presente anno.

Inoltre, non tutte le spese considerate nel piano approntato dal Governo potrebbero essere ritenute eleggibili dalla Commissione europea. Oltre alla spesa in conto capitale, sia per investimenti che per contributi agli investimenti, nelle liste sono comprese anche spese di natura corrente, quali i contributi alla produzione e i trasferimenti correnti alle imprese. Sarebbe importante indicare espressamente la disaggregazione tra le varie tipologie di spesa.

⁷² Come risulta da una analisi della Banca d'Italia basata su dati di Open Coesione, effettuata in Banca d'Italia (2014) "*Economie regionali*" n. 43, dicembre.

4.2 La clausola sulle riforme strutturali

Il Programma nazionale di riforma (PNR) contenuto nel DEF 2016 si concentra soprattutto sull'attuazione delle misure di riforma già annunciate, con l'obiettivo di assicurare la coerenza con l'*Annual Growth Survey* della Commissione europea dello scorso dicembre e le più recenti Raccomandazioni del Consiglio della UE. Le riforme strutturali mirano, secondo il DEF 2016, a supportare la politica economica di medio-lungo termine, aumentando il potenziale di crescita, e a migliorare il contesto in cui vengono assunte le decisioni di investimento (a tal fine contribuirebbero anche gli interventi programmati per gli anni a venire). Tuttavia, esse implicano dei costi per le finanze pubbliche e possono anche produrre conseguenze sfavorevoli sull'economia nel breve periodo: pertanto, la necessità di realizzarle è invocata tra i motivi che sconsigliano l'attuazione di politiche fiscali restrittive.

La clausola delle riforme strutturali⁷³ consente una deviazione temporanea dall'OMT o dal sentiero per raggiungerlo, qualora vengano realizzati interventi organici che, pur producendo eventuali costi per il bilancio pubblico nel breve termine: 1) siano rilevanti; 2) vengano integralmente attuati (attraverso provvedimenti con forza giuridicamente vincolante e, data la possibilità di rinvii e ritardi nel compimento di complesse riforme, prevedendo un monitoraggio della fase esecutiva⁷⁴); 3) generino un impatto positivo verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine. Questo impatto può consistere in effetti diretti sul bilancio o indiretti attraverso l'accrescimento del PIL potenziale e, quindi, delle entrate future. Gli stati membri devono fornire informazioni dettagliate relativamente alle conseguenze delle riforme su finanze pubbliche e crescita nel Programma di stabilità e nel PNR.

Qualora le riforme strutturali non siano integralmente attuate, è necessario fornirne un apposito piano dettagliato, nell'ambito del PNR⁷⁵, specificandone i tempi di realizzazione e la quantificazione dei costi e degli effetti sul PIL potenziale. In caso di mancata attuazione, si perderebbe la giustificazione per lo scostamento dall'OMT, rischiando l'apertura di una Procedura per deviazione significativa.

La clausola sulle riforme strutturali viene concessa nel contesto della valutazione del Programma di stabilità, e in particolare nell'ambito delle Raccomandazioni specifiche per paese.

Con l'opinione sul DPB del 17 novembre 2015, la Commissione ha ribadito che, ai fini della valutazione della richiesta di flessibilità aggiuntiva, saranno monitorati i progressi nell'attuazione delle riforme, anche in relazione alle Raccomandazioni del Consiglio della UE del luglio 2015. Di seguito ci soffermiamo dunque su tali Raccomandazioni e su quelle del 2014 – alle quali faceva riferimento il DEF dello scorso anno, nel prevedere una serie di interventi il cui stato di avanzamento è oggi da verificare –, prima di esaminare il PNR, in cui viene dettagliato il lavoro svolto negli ultimi due anni in termini di provvedimenti

⁷³ Cfr. Commissione europea (2016), "*Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition*", *European Economy, Institutional Paper 21*, marzo; UPB (2015), "*Rapporto sulla politica di bilancio 2016*", novembre.

⁷⁴ La Commissione e il Consiglio della UE seguono i progressi, valutano le difficoltà e gli squilibri nell'ambito del semestre europeo e della Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), che forniscono il quadro legale nell'ambito del quale tale processo può essere svolto.

⁷⁵ Per gli stati membri sotto PDE nel Piano di azione correttiva.

attuati e in corso di esecuzione e vengono riportate le stime governative degli effetti delle riforme, su cui si esprimerà qualche riflessione.

4.2.1 Le Raccomandazioni del Consiglio della UE

Nelle Raccomandazioni di luglio 2015 il Consiglio della UE sottolineava sei punti che auspicabilmente avrebbero dovuto trovare spazio nell'*agenda* 2015-16.

Il primo era di portata generale e abbracciava tre ambiti: l'inserimento della revisione della spesa all'interno del processo annuale di bilancio; l'attuazione della delega fiscale (entro settembre 2015), con specifica menzione per l'adeguamento delle rendite catastali e per il rafforzamento della *compliance* fiscale; la prosecuzione delle privatizzazioni.

Il secondo punto sollecitava l'adozione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (per promuovere il trasporto intermodale) e la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale (con l'obiettivo di migliorare la gestione dei fondi UE).

Il terzo punto raccomandava di portare a compimento le leggi riguardanti l'ammmodernamento del quadro istituzionale e della pubblica amministrazione, di riformare l'istituto della prescrizione (entro la metà del 2015) e di intervenire sulla giustizia civile per ridurre la durata dei processi civili.

Il quarto punto chiedeva il superamento (entro il 2015) delle debolezze emerse nella *governance* delle banche, l'attuazione della riforma delle fondazioni bancarie, l'adozione di provvedimenti per accelerare lo smaltimento dei crediti deteriorati.

Il quinto punto riguardava il mercato del lavoro e il sistema di istruzione, con la richiesta di completare i decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act*, promuovere la contrattazione di secondo livello, attuare la riforma della scuola e dell'istruzione terziaria professionalizzante.

Infine, il sesto punto conteneva la richiesta di attuare l'Agenda per la semplificazione 2015-17, promuovere effettive condizioni di libero mercato in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza, rimuovere (entro la fine del 2015) i casi di affido di servizi pubblici locali in violazione delle regole sull'*in-house*.

4.2.2 Il percorso delle riforme strutturali

Nei suoi tratti principali, il cronoprogramma allegato al DEF 2016 può esser letto in parallelo alle Raccomandazioni del Consiglio del luglio 2015.

In risposta al primo punto delle Raccomandazioni, sono in corso di perfezionamento provvedimenti miranti a integrare il processo di revisione della spesa nell'ambito del ciclo del bilancio e a rafforzare la programmazione finanziaria⁷⁶. Sono inoltre entrati in *agenda* la revisione dei valori catastali (entro il 2018) e l'alleggerimento dell'Irpef (2017-18), entrambi interventi già auspicati nelle Raccomandazioni del 2014. È proseguita la fase di attuazione della L. 23/2014 (la "delega fiscale"). Infine, sono state cedute sul mercato quote di Poste Italiane Spa e di ENEL Spa, sono state fissate le modalità per la cessione di una quota fino al 49 per cento di ENAV e sono state avviate le procedure preliminari per la privatizzazione delle Ferrovie dello Stato.

La Commissione europea ha già sottolineato che l'anno scorso la scelta di eliminare la TASI sulla prima casa di residenza e di posticipare l'aggiornamento delle rendite catastali è andata nella direzione opposta al riequilibrio del carico fiscale⁷⁷.

In merito al secondo punto delle Raccomandazioni, è stato approvato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (G.U. del 27 ottobre 2015, n. 250). L'Agenzia per la coesione territoriale ha compiuto progressi organizzativi, in particolare, nell'individuazione dell'organigramma funzionale, anche se al momento appare lontana dalla piena operatività⁷⁸.

Per quanto riguarda il terzo punto, le scie attuative della L. 23/2014 (la "delega fiscale") e della L. 124/2015 (la "delega PA") hanno coinvolto interventi di semplificazione e razionalizzazione. Nel solco del rinnovamento del quadro istituzionale sono arrivati anche l'approvazione della riforma elettorale della Camera dei deputati (L. 52/2015) e l'approvazione definitiva da parte del Parlamento della legge costituzionale per il superamento del bicameralismo perfetto (ora in attesa dell'esito del referendum confermativo). Si segnalano inoltre due nuovi punti in *agenda*: entro il 2016, l'attuazione del Libro bianco della Difesa⁷⁹ e, entro febbraio 2017, l'approvazione di uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (il cosiddetto *Jobs Act* della PA).

Se si considerano assieme i decreti legislativi attuativi della L. 107/2015 (riforma della scuola), attesi entro luglio 2016, e il completamento della decretazione riguardante la L. 124/2015, entro l'estate del 2016 si registrerà una concentrazione di scadenze che dovrà contare su una chiara ed efficace programmazione dei lavori parlamentari.

Il terzo punto delle Raccomandazioni riguardava anche il tema della giustizia. Il 2015 ha visto il proseguimento del percorso di riforma della giustizia civile⁸⁰. Le Raccomandazioni del Consiglio informano l'*agenda* del 2016, che in campo civile contempla la riforma

⁷⁶ Cfr. gli schemi di decreto legislativo di revisione della struttura del bilancio e di potenziamento della funzione del bilancio di cassa (atti del governo nn. 264 e 265, già sottoposti al parere parlamentare).

⁷⁷ Cfr. "Country Report Italy 2016", Commission Staff Working Document SWD(2016) 81 final.

⁷⁸ Cfr. il sito web istituzionale: <http://www.agenziacoesione.gov.it/>.

⁷⁹ Riconfigurazione e razionalizzazione interna degli apparati del Ministero della Difesa.

⁸⁰ Sul lato della domanda, l'introduzione di nuove forme di risoluzione extragiudiziarie delle controversie; sul lato dell'offerta, l'entrata a regime del processo civile telematico, l'assunzione di lavoratori pubblici in mobilità per ovviare alla carenza di personale amministrativo.

organica del processo civile (A.S. n. 2284) e delle procedure concorsuali (A.C. n. 3671), e in campo penale la riforma della prescrizione (A.S. n. 1844) e la ragionevole durata del processo (A.S. n. 2067). Entro il 2016, è prevista inoltre l'approvazione del disegno di legge delega per la riforma della magistratura onoraria (A.C. n. 3672).

Sul fronte bancario – oggetto del quarto punto delle Raccomandazioni – la seconda metà del 2015 e i primi mesi del 2016 hanno visto interventi importanti per la riduzione dei rischi dei crediti deteriorati (L. 132/2015)⁸¹, la riforma delle banche popolari (L. 33/2015), quella delle banche cooperative (DL 18/2016), oltre al recepimento di due direttive europee in materia di risanamento degli enti creditizi (D.Lgs. 180/2015) e di garanzia dei depositi (D.Lgs. 30/2016)⁸². Inoltre, il biennio 2015-16 dovrebbe vedere il completamento del processo di auto-riforma delle fondazioni bancarie.

L'*agenda* delle riforme riporta l'auto-riforma delle fondazioni bancarie. Si tratta di uno snodo aperto da tempo e sul quale sono già sopraggiunte numerose sollecitazioni a livello europeo, per il quale l'autonomia di regolamentazione lasciata al settore dovrà essere monitorata al fine di garantire l'efficacia e della tempestività di attuazione.

In risposta al quinto punto delle Raccomandazioni, tra la seconda metà del 2015 e i primi mesi del 2016, sono stati approvati gli otto decreti legislativi di attuazione del *Jobs Act* (per una descrizione dei decreti cfr. p. 93) ed è stata avviata la seconda fase del progetto "Garanzia giovani", con il cosiddetto *super-bonus* per i datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato giovani in apprendistato. Inoltre, il cronoprogramma segnala in fase di avanzamento i decreti per dare piena operatività all'Autorità nazionale per le politiche attive del lavoro (entro il 2016) e il disegno di legge (A.S. n. 2233) per la riforma della normativa del lavoro autonomo e il rafforzamento della conciliazione vita-lavoro (entro settembre 2016). Lungo le linee di riforma auspiccate dal Consiglio della UE, c'è anche l'annunciato intervento che dovrebbe ampliare gli spazi per la contrattazione di secondo livello⁸³.

La scia attuativa del *Jobs Act* non si esaurisce con gli otto decreti legislativi completati nel 2015. Sarà necessario completare senza ritardi la decretazione attuativa di livello inferiore.

⁸¹ Per avviare a soluzione la questione dei crediti deteriorati, sono state adottate misure specifiche nei limiti ristretti consentiti dalle norme comunitarie sugli aiuti di Stato (revisione del regime fiscale delle perdite sui crediti delle banche, introduzione di uno schema per la concessione di garanzie dello Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza. Il quadro degli strumenti a disposizione per il deconsolidamento dei crediti deteriorati dovrebbe essere completato con la costituzione, entro la fine del mese di aprile 2016, di un veicolo privato, il Fondo Atlante.

⁸² Per favorire il recupero dei crediti (bancari e non), sono state introdotte modifiche al Codice di procedura civile, che semplificano i procedimenti giudiziari di vendita forzata e ne riducono i tempi, e alla legge fallimentare, per quanto riguarda gli strumenti convenzionali di risoluzione delle crisi di impresa (concordato preventivo e accordi di ristrutturazione).

⁸³ Nel *Country Report 2016* sull'Italia (pp. 46-48), la Commissione ha sottolineato che la contrattazione di secondo livello, che potrebbe contribuire a un miglior allineamento dei salari alla produttività e incentivare l'adozione di soluzioni contrattuali innovative, è ancora prerogativa di una minoranza di imprese: "La contrattazione collettiva [in Italia] è più centralizzata rispetto alla maggior parte dei Paesi. [...] In Francia, Germania e Spagna i contratti possono riflettere meglio le specifiche condizioni economiche e del mercato del lavoro".

Infine, sul tema della concorrenza e della competitività – sesto punto delle Raccomandazioni – è stata avviata l’Agenda per la semplificazione e il programma del 2016 contempla provvedimenti per incentivare investimenti e *start-up* innovative, con la conferma anche del Piano straordinario *Made in Italy*. Tuttavia, si riscontra una limitata coerenza delle iniziative adottate fino ad oggi con le Raccomandazioni del 2014 e del 2015, lì dove il Consiglio chiedeva una azione di promozione della concorrenza ad ampio spettro (inclusi anche i servizi pubblici locali), mentre la Legge annuale per la concorrenza per il 2015, lo strumento normativo più adatto a veicolare le riforme dei mercati, non è stata ancora approvata. Il ritardo nell’adozione delle iniziative richieste viene implicitamente riconosciuto nel DEF, nel cui cronoprogramma, compaiono, uno di seguito all’altro, il disegno di legge per la concorrenza del 2015, da approvare entro giugno 2016, e quello per il 2016 da approvare a soli sei mesi di distanza, entro dicembre 2016.⁸⁴

4.2.3 La valutazione degli effetti delle riforme strutturali

Come sottolineato nel già citato *Vademecum*, l’esame da parte della Commissione europea deve portare a una valutazione di natura qualitativa sulla plausibilità delle stime degli effetti delle riforme, finalizzata a verificare la coerenza con la condizione di *sustainability-enhancing*⁸⁵. È richiesta una particolare prudenza, data l’incertezza e i rischi che caratterizzano le stime di impatto, soprattutto per gli effetti indiretti.

L’aspetto più controverso consiste nell’inserimento delle singole riforme nell’ambito di modelli di equilibrio economico generale, che forniscono in risposta l’effetto sul PIL potenziale e su altre variabili macroeconomiche. La simulazione viene generalmente effettuata attraverso modelli DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium Models*), nei quali gli interventi sono introdotti come “*policy shock*”, ovvero attraverso la modifica di alcuni parametri fondamentali⁸⁶. Anche non soffermandosi sui limiti di questi modelli⁸⁷,

⁸⁴ La Legge annuale per la concorrenza del 2015 ha un ritardo di approvazione che ne ha causato un rinvio di fatto al 2016 inoltrato. Nel “*Country Report Italy 2016*” si legge che, anche tenendo conto della bozza di disegno di legge annuale per la concorrenza del 2015, “[...] *significant barriers to competition will remain in important sectors, including in retail, professional services, local public services and transport sector. Doing business in Italy is significantly more difficult than in other major EU economies and only modest progress has been achieved in recent years*”.

⁸⁵ Il *Vademecum* prova a formalizzare il criterio, esprimendolo come richiesta di significativi vantaggi di sostenibilità in valore netto attualizzato, tenendo conto degli effetti diretti (positivi e negativi) e di quelli indiretti sul bilancio.

⁸⁶ Ad esempio il *mark-up*, il costo del capitale, i costi burocratici per le imprese, ma anche alcuni strumenti di politica fiscale (ad esempio, uno spostamento dell’onere tributario da una imposta all’altra); in alcuni casi vengono effettuate delle stime preliminari degli effetti delle riforme su taluni indicatori intermedi (quali, a esempio, quelli OCSE di regolazione dei mercati e protezione del lavoro), che vengono poi tradotti in modifiche dei parametri del modello (rispettivamente, il *mark-up* o la produttività del lavoro).

⁸⁷ L’impostazione teorica e le ipotesi su cui questi modelli sono generalmente basati (modelli micro-fondati e strettamente dipendenti dai vincoli della teoria), ovvero massimizzazione intertemporale di funzioni di utilità, aspettative razionali, agenti rappresentativi) possono portare, ad esempio, a trascurare il lato della domanda, le conseguenze che quest’ultima può avere tramite effetti di isteresi sul PIL potenziale, gli effetti di eventuali mutamenti nel sistema delle preferenze dei consumatori in conseguenza delle riforme, della diversità dei comportamenti e dei fenomeni di tipo distributivo.

si deve sottolineare che la traduzione delle riforme in cambiamenti dei parametri implica considerazioni, da svolgere preliminarmente all'uso del modello, sulla qualità dei provvedimenti adottati, sulla loro efficacia e rispondenza agli obiettivi annunciati (ad esempio, maggiore efficienza della pubblica Amministrazione, incremento della quota di lavoratori qualificati, aumento della concorrenza sui mercati). Di questa fase si conosce molto poco e per di più si tratta di valutazioni spesso molto controverse. Se non si ha certezza che gli interventi, nel contesto ambientale in cui vengono inseriti, siano efficaci, gli effetti restano indeterminati. Il modello infatti restituisce soltanto i risultati su alcune variabili (ad esempio, PIL, investimenti, occupazione) delle ipotesi inserite.

Anche la Commissione europea considera difficile e incerto questo passaggio, che implica cautela nell'interpretazione dei risultati. Comunque, per avere un primo ordine di grandezza dei possibili effetti delle riforme, la stessa Commissione ha compiuto alcuni esercizi. Uno di questi è consistito nell'imporre degli "shock standard" nel modello QUEST (DSGE) per l'intera UE, che rappresenterebbero gli effetti di riforme economiche stilizzate. Viene tuttavia riconosciuto che non vi è piena comparabilità tra gli "standard policy shock" applicati per diversi tipi di riforme e che le stime possono variare a seconda del paese (anche perché dipendono dal punto di partenza degli indicatori e dalle condizioni macroeconomiche). Inoltre, la Commissione stima la reazione del saldo di bilancio alle variazioni dell'output (effetto indiretto delle riforme), sulla base della metodologia di calcolo del saldo di bilancio aggiustato per il ciclo economico e di una serie di ipotesi. Per l'Italia risulta una variazione del saldo (in quota di PIL) di 0,53 punti a 5 anni e di 0,5 da 10 anni in poi, a seguito di un aumento del PIL dell'1 per cento.

Un altro esercizio è presentato in un recentissimo lavoro della Commissione europea⁸⁸, in cui si valuta l'impatto macroeconomico di alcune riforme strutturali in Italia, Spagna, Portogallo e Francia, sempre attraverso il modello QUEST, pur sottolineando che i risultati emersi non sono direttamente comparabili con quelli di simili studi condotti dalle autorità nazionali (date le differenze sia nella gamma di riforme considerate, sia nelle ipotesi adottate). Il documento spiega che per molti interventi non è stato possibile quantificare gli esiti, per l'insufficienza delle informazioni disponibili o per la mancanza di una metodologia adeguata a rappresentare le azioni attraverso specifici shock. Con riferimento al nostro Paese, l'effetto sul PIL di un gruppo di azioni previste nei PNR presentati nel 2013, nel 2014 e nel 2015⁸⁹ si tradurrebbe in una differenza di 1,29 punti percentuali rispetto allo scenario base nel 2020, di 2,07 punti nel 2025 e di 2,84 nel 2035, mentre il saldo di bilancio migliorerebbe di 0,45 punti di PIL nel 2020, 0,69 nel 2025 e 1,16 nel 2035.

Nel DEF, sono presentati separatamente gli effetti diretti sulla finanza pubblica (nel breve periodo 2015-19)⁹⁰, relativi solamente alle riforme più recenti e classificati in dieci griglie⁹¹, e quelli indiretti. I primi sono indicati con riferimento al bilancio dello Stato (in

⁸⁸ Commissione europea (2016) "The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal", European Economy, Institutional Paper n. 23, aprile.

⁸⁹ Il pacchetto di liberalizzazioni del 2012 e la legge annuale per la competitività 2015, le misure per la Pubblica amministrazione approvate nel 2012-13 e nel 2014, le riforme del mercato del lavoro del 2012-13 e del 2014-15, quelle della tassazione approvate negli anni 2013, 2014 e 2015, la riforma dell'istruzione del 2015. Non tutte le specifiche misure che compongono questi interventi sono state considerate.

⁹⁰ In alcuni casi è difficile individuare il confine tra la sfera delle politiche fiscali e quella delle politiche strutturali (UPB (2015), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015").

⁹¹ Si tratta dell'aggiornamento di misure già varate e dei nuovi interventi emersi nel corso dell'esame dei provvedimenti approvati nel periodo intercorso tra il precedente DEF 2015 e quello più recente. Nel proporre una descrizione delle riforme in una classificazione per area di intervento, che si traduce in dieci "griglie", il DEF segnala che, delle 430 misure in esse comprese, 20 sono nuove e 240 sono state aggiornate nell'ultimo anno (circa il 55 per cento del totale).

quanto si ritiene che le riforme impattino essenzialmente su questo aggregato⁹²), e risultano, come da attese, sfavorevoli. Infatti nei cinque anni considerati le maggiori spese sono stimate complessivamente in 86,1 miliardi, contro 31,9 miliardi di minori spese, e le minori entrate in 85,5 miliardi, contro maggiori entrate per 22,3 miliardi.

Le stime degli impatti sulle variabili macroeconomiche e dei corrispondenti effetti indiretti sulla finanza pubblica sono riportate dal DEF 2016 solo con riferimento alle riforme più recenti, da considerare ai fini della clausola di flessibilità, comprese le misure relative a crediti deteriorati e procedura fallimentare e quelle di finanza per la crescita, e sono classificati in nove aree di intervento⁹³ (tab. 4.3⁹⁴).

Gli impatti sono illustrati puntualmente solo per il medio-lungo periodo, quando le conseguenze delle riforme potranno dispiegarsi pienamente. Il PIL sarebbe più elevato, rispetto allo scenario base, del 2,2 per cento nel 2020⁹⁵, del 3,4 nel 2025 e dell'8,2 nel lungo periodo (effetti cumulati). Anche l'impatto sul saldo appare favorevole. La relazione tra impatto sul PIL e variazione del saldo primario appare più stabile nel tempo se si escludono le riforme introdotte nei modelli attraverso ipotesi di modifica di variabili fiscali (tributi, contributi o spese).

Nel DEF 2016, per valutare gli effetti delle riforme sul PIL potenziale, sono stati usati il modello QUEST III con ricerca e sviluppo calibrato per l'Italia nella versione di crescita endogena, il modello IGEM di equilibrio generale dinamico per l'economia italiana, microfondato, e in qualche caso il modello econometrico ITEM sull'economia italiana di previsione e simulazione, recentemente rivisto e ristimato.

In definitiva, le stime sugli esiti delle riforme strutturali sono soggette a un livello di incertezza superiore a quello normalmente afferente le previsioni. Un giudizio sulle valutazioni presentate nel DEF appare molto arduo, perché difficile da poggiare su solide basi.

⁹² Tuttavia, sono inclusi gli effetti del passaggio al pareggio di bilancio per gli enti territoriali. Si osservi che non sono inserite tutte le variazioni delle tabelle C e D. Inoltre sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei fondi per interventi europei.

⁹³ La molteplicità delle classificazioni presentate nel PNR (per Raccomandazione, per griglia, per area di politiche, per obiettivo di Europa 2020) non aiuta la lettura, anche se in parte è imposta dalla complessità e sovrapposizione delle regole e impostazioni da seguire.

⁹⁴ Nella tavola sono stati riportati gli effetti complessivi indicati nel DEF. Per il saldo primario sono stati sommati gli effetti stimati per le singole riforme.

⁹⁵ Il DEF 2015 stimava in 1,8 punti percentuali l'effetto complessivo sul PIL del pacchetto di riforme allora considerato.

Tab. 4.3 – Effetti macroeconomici delle riforme

	2020	2025	lungo periodo
PIL	2,2	3,4	8,2
PIL(1)	2,2	3,5	8
Consumi	2,7	4,2	6,3
Investimenti	3,3	4,8	11,5
Occupazione	1,5	2,1	3,7
Saldo primario	1,1	1,7	2,8
Saldo primario(1)	0,9	1,6	3,6

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2016.

(1) Al netto delle riforme introdotte nei modelli attraverso ipotesi di modifica di variabili fiscali (tributi, contributi o spese).

5. LE RIFORME STRUTTURALI: UN APPROFONDIMENTO SU *JOBS ACT*, SCUOLA E GIUSTIZIA

La valutazione degli effetti di riforme complesse come quelle riportate nel PNR non può certamente essere ricondotta alle sole quantificazioni prodotte dai modelli econometrici, per quanto raffinati, ma richiede un'analisi articolata delle problematiche afferenti al settore, degli obiettivi prioritari da individuare, delle possibili azioni da intraprendere e degli ostacoli che si frappongono. Di seguito, si propongono alcuni approfondimenti su talune aree di azione delle politiche strutturali, mirati a una prima ricognizione dei problemi e delle azioni intraprese.

Nei prossimi paragrafi ci si concentra sulle politiche per il mercato del lavoro, sulla riforma della scuola e sullo stato della giustizia civile.

5.1 *Il Jobs Act e la complessità della valutazione degli effetti*

La legislazione sul lavoro ha attraversato una fase di profondo rinnovamento dal 2014. Il primo intervento è arrivato con il DL 20.3.2014, n. 34 (cosiddetto decreto "Poletti")⁹⁶ che, anticipando la riforma del *Jobs Act*, ha adottato misure urgenti per contrastare l'indebolimento dell'occupazione causato dalla crisi economica. In particolare, è stato reso più facile per le imprese il ricorso a contratti a tempo determinato⁹⁷ e sono state ampliate le possibilità dell'apprendistato⁹⁸. L'obiettivo era quello, da un lato, di incentivare le imprese ad assumere grazie a una formula contrattuale meno impegnativa e, dall'altro, di irrobustire il canale più adatto per fare transitare i giovani dalla fase di istruzione scolastica al mondo del lavoro.

Pochi mesi dopo, è sopraggiunta la Legge delega per una riforma organica del mercato del lavoro, la L. 183/2014, con uno spettro di azione molto ampio che è stato raccolto in otto decreti legislativi, gli ultimi dei quali perfezionati a fine 2015 .

La legge delega per la riforma del mercato del lavoro è stata attuata da otto decreti legislativi. Il D.Lgs. 22/2015 ha provveduto al riordino degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria, introducendo la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) e l'Assegno di disoccupazione (ASDI). Rispetto alle precedenti ASPI e mini-ASPI, la NASPI ha allargato la platea di riferimento⁹⁹, reso meno stringenti i requisiti di accesso, e innalzato il valore iniziale della prestazione. A fronte di questa maggiore copertura, è stato introdotto un *décalage* più veloce

⁹⁶ Convertito con L. 78/2014.

⁹⁷ Alla prima stipula non era più necessario specificare la causale del contratto a termine, che diveniva rinnovabile cinque volte entro una durata massima di trentasei mesi. Il numero dei contratti a termine presso la medesima impresa non poteva superare il 20 per cento del totale degli addetti.

⁹⁸ Non era più necessario specificare i contenuti formativi del contratto di apprendistato; si allentava il vincolo alla assunzione di nuovi apprendisti (almeno il 20 per cento degli apprendisti doveva evolvere in contratto a tempo indeterminato sull'arco di tre anni, contro il precedente 50); veniva prevista la libertà per il datore di lavoro di avvalersi di servizi di formazione pubblici o privati.

⁹⁹ A tutti i lavoratori dipendenti del comparto privato, con l'esclusione del settore agricolo.

della prestazione e sono stati ridotti i contributi pensionistici figurativi coprenti i periodi di disoccupazione¹⁰⁰. L'erogazione della NASPI è subordinata alla partecipazione alle iniziative organizzate nell'ambito delle politiche attive del lavoro. Per coloro che, esaurita la NASPI, versano ancora in condizione di disagio, è divenuta attivabile l'ASDI, una erogazione di importo inferiore (75 per cento dell'ultimo assegno NASPI¹⁰¹) e di durata non superiore al semestre¹⁰².

Il D.Lgs. 23/2015 ha introdotto il contratto di lavoro a tempo indeterminato e a tutele crescenti. Le nuove disposizioni si applicano ai lavoratori neoassunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e alle conversioni – successive all'entrata in vigore del decreto – di contratti a tempo determinato o di apprendistato in contratti a tempo indeterminato. In caso di licenziamento individuale, la possibilità di reintegro del lavoratore è prevista solo quando il licenziamento ha carattere discriminatorio oppure avviene per motivi disciplinari poi rivelatisi insussistenti. In tutti gli altri casi, non è più prevista la possibilità di reintegro e, in assenza di giustificato motivo (oggettivo o soggettivo) o giusta causa¹⁰³, il datore di lavoro deve corrispondere al lavoratore un indennizzo paria due mensilità per ogni anno di anzianità maturata¹⁰⁴. Nella nuova normativa, le regole per il licenziamento collettivo (oltre i cinque dipendenti) sono uniformate a quelle del licenziamento individuale. Rispetto alla normativa preesistente, lo scioglimento del rapporto di lavoro a tempo indeterminato è divenuta, previa corresponsione di indennizzo, più facile e meno soggetta alle incertezze dei tempi e degli esiti della giustizia del lavoro.

Il D.Lgs. 80/2015, si è occupato del ridisegno delle misure per la conciliazione vita-lavoro. È stata ampliata la casistica dei congedi di maternità e paternità. È divenuto possibile usufruire del congedo parentale nella forma del *part-time* lavorativo. Sono state introdotte precauzioni specifiche contro il lavoro notturno delle madri lavoratrici e a sostegno delle lavoratrici vittime di violenza di genere (con possibilità di riduzione dei carichi lavorativi). Come forma di flessibilità per conciliare vita e lavoro, anche al di là delle esigenze legate alla genitorialità, si è disposto di non considerare i lavoratori in telelavoro nel computo delle soglie occupazionali che fanno sorgere obblighi normativi o l'applicazione di particolari istituti del lavoro in capo al datore.

Il D.Lgs. 81/2015 si è occupato della riorganizzazione di tutte le altre tipologie contrattuali, diverse dal contratto a tutele crescenti, per le quali è rimasto pienamente applicabile l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori¹⁰⁵. È stata significativamente rivisitata la normativa sull'apprendistato¹⁰⁶ che da ora in poi si inserirà all'interno del cosiddetto "sistema duale", in cui il conseguimento dei diplomi di istruzione secondaria e terziaria avverrà anche in virtù dei periodi trascorsi presso l'impresa¹⁰⁷. Altra innovazione importante ha riguardato le articolazioni a orario flessibile con cui può adesso trovare esplicitazione il rapporto di lavoro subordinato. Pur in assenza di specifiche previsioni da parte del Contratto collettivo, ma rispettandone comunque i termini, datore di lavoro e lavoratore possono accordarsi sullo svolgimento di prestazioni lavorative supplementari, sulla modulazione temporale degli orari di lavoro (a parità di monte complessivo

¹⁰⁰ Per una disamina sintetica delle caratteristiche della NASPI, cfr. la Circolare dell'Inps n. 46 del 3 marzo 2016.

¹⁰¹ L'erogazione ASDI, che è esente da imposta e non può superare l'assegno sociale, può beneficiare di integrazioni a seconda dei carichi familiari.

¹⁰² A completamento del D.Lgs. 22/2015 è intervenuto il DM del 29 ottobre 2015.

¹⁰³ Se è provato il giustificato motivo oggettivo, nessun indennizzo spetta al lavoratore.

¹⁰⁴ L'indennizzo è compreso tra un minimo di quattro e un massimo di sei mesi per le aziende con meno di 15 dipendenti, e tra un minimo di dodici mesi e un massimo di ventiquattro mesi per le aziende con più di 15 dipendenti. Se datore di lavoro e lavoratore optano per la conciliazione veloce (evitando il Giudice del lavoro), l'indennizzo ammonta a una mensilità per ogni anno di anzianità fino a un massimo di diciotto mensilità. Riduzioni degli indennizzi sono previste per le piccole imprese e per le organizzazioni senza finalità di lucro.

¹⁰⁵ Il nuovo decreto ha integrato e sostituito il decreto "Poletti" del 2014.

¹⁰⁶ Pur continuando a muoversi nell'alveo tracciato dal D.Lgs. 167/2011 e della L. 183/2011.

¹⁰⁷ È stato previsto che anche il conseguimento di diplomi di alta formazione e ricerca (il dottorato, per esempio) potrà avvalersi dell'apprendistato presso l'impresa.

delle ore), sulla variazione in aumento delle ore di lavoro all'interno di contratti *part-time* (prestazioni straordinarie). Il decreto ha affrontato anche la disciplina delle mansioni, aprendo alla possibilità di accordi individuali che, stipulati in sedi individuate dall'art. 2113 del Codice Civile (cosiddette "sedi protette" per il lavoratore) modifichino mansioni, inquadramento e retribuzione, unità produttiva di assegnazione¹⁰⁸.

Il D.Lgs. 148/2015 ha riordinato il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro¹⁰⁹. La nuova Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) è stata estesa a tutte le imprese con più di cinque dipendenti¹¹⁰ e soprattutto condizionata all'esistenza di concrete prospettive di ripresa e continuazione dell'attività lavorativa¹¹¹; la nuova Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) è stata vincolata a situazioni con gravi eccedenze occupazionali che potrebbero portare a licenziamenti collettivi con ripercussioni economico-sociali. Come avvenuto per gli ammortizzatori in caso di disoccupazione, anche per le Casse l'ampliamento della platea coperta è stato controbilanciato dalla ridefinizione della durata delle erogazioni e dalla rimodulazione delle aliquote di contribuzione a carico dei datori di lavoro¹¹². Inoltre, è stata fortemente limitata la possibilità di CIGO/CIGS a zero ore e il ricorso al contratto di solidarietà è divenuta una delle condizioni preliminari che permettono l'accesso alla CIGS.

Il D.Lgs. 149/2015 ha dato vita all'Ispettorato nazionale del lavoro nel quale confluiscono tutte le funzioni di controllo in materia di lavoro e legislazione sociale già in capo al Ministero del Lavoro, all'INPS e all'INAIL. Per assicurare omogeneità operativa di tutto il personale che svolge vigilanza in materia di lavoro, la norma attribuisce a tutti i funzionari dell'INPS e dell'INAIL i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, ivi compresa la qualifica di polizia giudiziaria.

Il D.Lgs. 150/2015 ha riorganizzato il funzionamento delle politiche attive del lavoro. È stata creata la nuova Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL) con l'obiettivo di esercitare un coordinamento unificato dei precedenti Centri per l'impiego e delle altre strutture, regionali e nazionali, sino a oggi dotate di varie competenze in materia¹¹³. Nella Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro – coordinata dall'ANPAL – sono compresi anche i soggetti privati autorizzati a svolgere servizi per il mercato del lavoro¹¹⁴, l'ISFOL, le Camere di Commercio, università e istituti scolastici superiori. Utilizzando il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro – *dataset* integrato istituito dal decreto – i Centri per l'impiego verificano che i percettori degli ammortizzatori sociali (quelli del D.Lgs. 22/2015 e del D.Lgs. 148/2015) partecipino, pena la decadenza dai benefici, alle iniziative per il mantenimento del capitale umano, il rafforzamento delle competenze e la ricerca di nuova collocazione professionale. Tra il Centro per l'impiego e il singolo disoccupato viene sottoscritto un Patto di servizio personalizzato che rispecchi il più possibile il profilo e le caratteristiche della persona. Se la disoccupazione perdura, il disoccupato può richiedere l'assegno di ricollocazione, spendibile presso gli operatori

¹⁰⁸ Nonostante rappresentino passi concreti verso un maggiore decentramento della definizione dei contenuti contrattuali, queste riforme non sembrano ancora in grado di cogliere appieno le Raccomandazioni della Commissione europea e del Consiglio della UE, che vorrebbero ci fosse più spazio per la contrattazione di secondo livello sulle componenti economiche dei contratti, per favorire uno stabile allineamento tra retribuzioni e produttività. Una considerazione dello stesso tenore è stata formulata dal Servizio del bilancio del Senato nella Nota breve n. 12 di maggio 2015.

¹⁰⁹ Per una descrizione schematica del contenuto del decreto, si vedano la Circolare n. 24 del 5 ottobre 2015 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Circolare n. 197 del 2 dicembre 2015 dell'INPS.

¹¹⁰ Sono coperti i lavoratori subordinati, inclusi gli apprendisti con contratto di apprendistato professionalizzante.

¹¹¹ Si vuole evitare l'uso improprio come reddito di ultima istanza o prestazione assistenziale.

¹¹² Riducendo quelle di base (che i datori pagano regolarmente come componente del costo del lavoro) e introducendo aliquote addizionali da pagare in caso di effettivo ricorso alla Cassa. Un meccanismo responsabilizzate che richiede maggiori contributi agli utilizzatori effettivi e, nel contempo, tende a ridurre la pressione fiscale e contributiva in periodi di normalità per l'attività economica e l'occupazione.

¹¹³ Il decreto rinnova funzioni e organizzazione dei Centri per l'impiego.

¹¹⁴ Ad esempio, Agenzie di somministrazione, associazioni tra rappresentanti dei lavoratori e/o delle imprese.

della Rete nazionale dei servizi per l'impiego per avere accesso a ulteriori prestazioni di ricerca intensiva di nuovo lavoro e percorsi mirati di riqualificazione professionale¹¹⁵.

L'ultimo decreto attuativo è stato il D.Lgs. 151/2015 riguardante varie disposizioni di razionalizzazione e semplificazione anche in materia di rapporto di lavoro. Tra queste, compare una modifica dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, che rende alcune forme di controllo a distanza dei lavoratori (con l'ausilio di telecamere, computer, *tablet*, telefoni aziendali) applicabili e utilizzabili a fini disciplinari. Il decreto ha anche introdotto la possibilità di cessione dei riposi e delle ferie. I lavoratori potranno cedere a titolo gratuito i riposi e le ferie maturati ad altri lavoratori dipendenti dello stesso datore, per le finalità e nelle misure stabilite nei contratti collettivi¹¹⁶.

Nell'Appendice al PNR 2016 vengono riportate le stime degli effetti attesi da alcune misure contenute nel *Jobs Act* su alcune variabili macroeconomiche e di finanza pubblica (PIL, investimenti lordi, occupazione, consumi e deficit). Le stime non si riferiscono all'intero pacchetto delle riforme approvate, ma fanno specifico riferimento al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs. 23/2015), alle nuove regole per gli altri contratti di lavoro e per le modifiche delle mansioni (D.Lgs. 81/2015) e alle misure sulla conciliazione vita-lavoro (D.Lgs. 80/2015). La quantificazione si avvale del modello DGE-QUESTIII del MEF le cui caratteristiche sono state descritte e commentate nel par. 4.2.3¹¹⁷. Misurati al 2020, gli effetti delle citate innovazioni legislative si traducono in variazioni positive (rispetto allo scenario *baseline* di assenza di riforme del lavoro) di 0,6 punti percentuali per il PIL, 0,4 per gli investimenti, 1,0 per l'occupazione, 0,6 per i consumi e una riduzione del *deficit* pari a 0,2 punti percentuali di PIL. Questi effetti sono descritti in graduale rafforzamento nel tempo, sino a contare nel lungo periodo (oltre il 2030) +1,3 punti per il PIL, +1,0 per gli investimenti, +2,0 per l'occupazione, +1,4 per i consumi e -0,6 punti del prodotto per il *deficit*.

Una valutazione è rinvenibile anche in un recente lavoro della Commissione Europea¹¹⁸. La quantificazione si avvale sempre di un modello di tipo QUEST, in parte diverso nella struttura rispetto a quello sviluppato dall'Italia e non necessariamente alimentato con le stesse ipotesi micro e macroeconomiche. Inoltre, la Commissione considera solo l'entrata in vigore del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti che, rendendo più facile la risoluzione dei rapporti di lavoro, si suppone abbia un effetto positivo sul tasso di crescita della produttività del lavoro (+0,04 per cento all'anno) e al 2020 permetta di raggiungere un PIL maggiore di 0,1 punti percentuali in crescita graduale dal +0,04 del 2016, e un *deficit* pubblico inferiore di 0,01 punti di PIL (rispetto allo scenario *baseline* di assenza di riforme del lavoro). Questi effetti lentamente si rafforzano nel tempo e nel lungo periodo, dopo il 2030, valgono rispettivamente +0,49 e -0,02 punti. Si

¹¹⁵ Gli operatori della rete possono incassare l'assegno solo se la ricerca di nuova occupazione va a buon fine.

¹¹⁶ Per una descrizione più dettagliata del contenuto del decreto – che razionalizza e semplifica molti aspetti riguardanti procedure e obblighi connessi al rapporto di lavoro dipendente – si vedano le Circolari dell'INAIL n. 10 del 21 marzo 2016 e n. 92 del 23 dicembre 2015.

¹¹⁷ In particolare, gli effetti del *Jobs Act* sono incorporati nel modello nella forma di una riduzione delle retribuzioni dei contratti a tempo indeterminato e un aumento della quota dei lavoratori atipici (pag. 20 dell'Appendice del PNR 2016).

¹¹⁸ Cfr. Commissione europea (2016), "*The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal*", *Institutional Paper* n. 23.

tratta di valutazioni di impatto molto più modeste di quelle riportate nel DEF 2016 e che in parte potrebbero essere spiegate dalla diversa ampiezza delle riforme prese in considerazione¹¹⁹. Più complesso appare, invece, dare conto delle divergenze di valutazione riguardo l'impatto sull'occupazione. Per la Commissione nel 2020 l'effetto è negativo per 0,02 punti percentuali e tale rimane a lungo per poi tendere ad annullarsi dopo il 2030. Di segno opposto e di valore assoluto significativamente più ampio sono invece, come si è visto, le valutazioni del DEF. Medesima discrepanza si registra nelle valutazioni di impatto sul *deficit*, pressoché ininfluenti per la Commissione (anche se con una lenta tendenza a crescere), molto più significativa per il DEF.

Anche considerando le diverse ipotesi di base, il confronto tra stime del DEF e stime della Commissione europea suggerisce di usare prudenza nel valutare l'impatto del *Jobs Act* sulla crescita e sulla occupazione, quantomeno nei primi anni in cui ancora non si può disporre di alcuna evidenza diretta. Tra l'altro, a un atteggiamento di prudenza invitano anche alcune recenti analisi che hanno approfondito gli effetti del *Jobs Act* tentando di separarli da quelli di altre misure che hanno interessato il mercato del lavoro negli ultimi anni e, in particolare, dall'esonero contributivo concesso sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015 e del 2016¹²⁰.

Il Rapporto sulla competitività pubblicato dall'Istat nel 2016¹²¹ contiene una sezione dedicata ad analizzare la percezione delle imprese sui fattori normativi e fiscali che più hanno inciso sulle loro scelte di assunzione. Il periodo in esame è gennaio-novembre 2015, e i dati sono raccolti all'interno di una indagine su campioni rappresentativi delle imprese della manifattura e dei servizi. Nel settore manifatturiero, per il 50,2 per cento degli intervistati l'esonero contributivo integrale ha inciso molto o abbastanza nella scelta di aumentare il numero di occupati¹²², percentuale che scende al 35,1 per cento riferita alla nuova normativa sui contratti a tutele crescenti, e al 19,6 per cento se riferita alle agevolazioni IRAP. Nel settore dei servizi, il 61,1 dichiara molto o abbastanza importante l'esonero contributivo integrale, percentuale che scende al 49,5 per cento riferito alla nuova normativa sui contratti a tutele crescenti, e al 39,0 per cento se riferito alle agevolazioni IRAP. Nei numeri si rinviene una incisività nettamente superiore delle agevolazioni contributive rispetto alla riforma del contratto di lavoro dipendente. Medesima indicazione perviene se si guarda alle risposte sui fattori che maggiormente hanno ostacolato l'assunzione di nuovo personale. Nella manifattura, la risposta più frequente ha segnalato l'insufficiente livello della domanda, seguita dall'elevato costo

¹¹⁹ Si potrebbe osservare che, delle tre modifiche normative considerate dal QUESTIII dell'Italia, l'introduzione del contratto a tutele crescenti è quella di maggiore rilievo e che, di conseguenza, la differenza con le riforme esaminate dalla Commissione europea potrebbe essere meno rilevante di quanto appaia a prima vista.

¹²⁰ La legge di stabilità per il 2015 ha concesso un esonero contributivo integrale di durata triennale per i nuovi assunti (anche previa trasformazione di contratto) a tempo indeterminato. La legge di stabilità per il 2016 ha esteso l'esonero ai neoassunti nel 2016, ma in forma ridotta e rendendolo di durata biennale.

¹²¹ Cfr. <http://www.istat.it/it/competitivita>.

¹²² Agli intervistati è stato richiesto di assegnare a ogni intervento una valutazione tra le seguenti quattro: molta importanza, abbastanza, poca, nessuna.

del lavoro. Nelle imprese dei servizi, i fattori maggiormente ostativi restano gli stessi con diversa priorità (prima l'alto costo del lavoro, poi la bassa domanda).

Indicazioni sovrapponibili a quelle dell'Istat erano già state espresse a fine 2015 da Confindustria. In uno studio¹²³, in particolare, si utilizzano informazioni raccolte nell'ambito dell'indagine annuale sul lavoro per verificare se abbiano contato sulla scelta di assumere più gli sgravi contributivi o le nuove norme sui contratti a tempo indeterminato. Queste ultime sono state molto o abbastanza importanti per il 55,6 per cento dei rispondenti¹²⁴, dato che supera il 95 per cento quando lo si riferisce allo sgravio contributivo integrale valso nel 2015. È quasi trascurabile la percentuale di rispondenti che segnala come per nulla importante lo sgravio, dato che invece arriva a circa il 20 per cento riferito al nuovo contratto a tutele crescenti.

In un lavoro più recente e più approfondito in termini analitici ed econometrici¹²⁵, Sestito e Viviano (2016) utilizzano i microdati della Regione Veneto per verificare quale parte dei miglioramenti occupazionali guadagnati nel 2015 sia attribuibile allo sgravio contributivo temporaneo e quale all'introduzione del contratto a tutele crescenti. Entrambe le misure si sono rivelate efficaci nel promuovere il ricorso al contratto a tempo indeterminato e aumentare i livelli occupazionali, ma l'effetto predominante è ascrivibile allo sgravio contributivo, con la nuova normativa sui contratti che ha funzionato come rafforzamento della propensione delle imprese ad assumere nuovi dipendenti. Questi valori si riferiscono al primo esonero contributivo, quello integrale accordato nel 2015. Sarà molto utile reiterare lo stesso tipo di analisi per il 2016, anno in cui, da un lato, lo sgravio contributivo è stato riproposto in misura significativamente ridotta (al 40 per cento e con durata biennale e non triennale) e, dall'altro, la decretazione attuativa del *Jobs Act* è proseguita aggiungendo possibili nuovi fattori di convenienza all'assunzione (per esempio, le nuove norme sulla modulabilità del carico lavorativo e sulla variazione delle mansioni del D.Lgs. 81/2015).

Un ulteriore riferimento, anche se di carattere più generale, è fornito nella letteratura recente dal lavoro di Dosi *et al.* (2016)¹²⁶. All'interno di un modello teorico della famiglia "*Keynes meets Schumpeter*"¹²⁷, viene mostrato come il legame causale tra deregolamentazione *tout court* del mercato del lavoro e occupazione e crescita resti opinabile e sia possibile addirittura una sua inversione. Egualmente critico è il lavoro di

¹²³ Confindustria (2015), "*Scenari economici*", n. 24, settembre.

¹²⁴ Agli intervistati è stato richiesto di valutare ogni intervento secondo una scala simile a quella poi utilizzata dall'ISTAT: molto, abbastanza, poco, per nulla.

¹²⁵ Sestito, P. e Viviano, E. (2016), "*Hiring incentives and/or firing cost reduction? Evaluating the impact of the 2015 policies on the Italian labour market*", mimeo. I due autori sviluppano un *probability model* con tecnica *difference-in-difference*.

¹²⁶ Dosi G., Pereira M. C., Roventini A., Virgillito M. E. (2016), "*When more flexibility yields more fragility: the microfoundations of Keynesian aggregate unemployment*", ISIGrowth WP n. 5/2016.

¹²⁷ Questa modellistica descrive la dinamica dell'economia innestando, su un impianto di base di tipo keynesiano in cui è la domanda aggregata il principale *driver* di crescita, gli effetti di processi di avanzamento scientifico-tecnologico *à la Schumpeter*.

Fana *et al.* (2016)¹²⁸ che, utilizzando dati destagionalizzati e isolando i mesi del 2015 in cui è stato in vigore il solo sgravio contributivo (prima dell'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti), arriva a ridimensionare significativamente l'effetto del *Jobs Act* sui nuovi contratti a tempo indeterminato attivati lo scorso anno, e a paventare il rischio che molte delle trasformazioni a tempo indeterminato di altre tipologie di contratto non riescano a sopravvivere alla fine dello sgravio contributivo triennale. Tale considerazione *mutatis mutandis* può essere estesa anche alla seconda versione dello sgravio, quella concessa in forma ridotta ai neoassunti (o trasformati) a tempo indeterminato nel 2016.

In conclusione, seppure vada riconosciuto che la riforma del mercato del lavoro introdotta con il *Jobs Act* è tra quelle che l'Italia ha condotto in maniera più rapida e decisa, rispondendo alle Raccomandazioni di modernizzazione e semplificazione del Consiglio della UE del 2014 e del 2015 (tutti gli otto complessi decreti legislativi sono stati approvati a poco più di un anno dall'entrata in vigore delle legge madre), appare consigliabile usare prudenza nel valutare come nei prossimi anni le nuove regole potranno tradursi in più elevata produttività, incrementi occupazionali e maggior crescita dell'economia. Lo sgravio contributivo triennale integrale concesso nel 2015 ha introdotto una convenienza molto forte per i datori di lavoro ad assumere, anche posticipando piani di assunzione destinati al 2014 e anticipando quelli del 2016. In condizioni di economia stagnante, l'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti potrebbe aver funzionato come fattore di rinforzo ad assumere per beneficiare delle decontribuzioni piuttosto che come elemento nuovo in sé attorno al quale organizzare i rapporti di lavoro e produzione.

5.2 Le sollecitazioni europee sul sistema scolastico e la riforma della scuola

La riforma indicata come "La buona scuola" (dal titolo del Rapporto presentato dal Governo nel settembre 2014) ha trovato attuazione con la legge 107/2015 e rappresenta il principale strumento di uno sforzo volto a riformare – anche per rispondere alle richieste europee - il settore dell'istruzione e della formazione.

In questo campo, il PNR dell'aprile 2015 doveva rispondere alla specifica richiesta contenuta nelle Raccomandazioni del Consiglio del luglio 2014, in cui si sollecitava l'Italia a rendere operativo il sistema di valutazione degli istituti scolastici, al fine di migliorare i risultati della scuola e ridurre l'abbandono scolastico, a rafforzare l'apprendimento attraverso il lavoro negli istituti secondari per l'istruzione e la formazione professionale e a rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante, a istituire un registro nazionale delle qualifiche e a assicurare che il finanziamento pubblico premiasse la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca. La successiva Raccomandazione del luglio 2015 insisteva sull'attuazione della riforma della scuola e sull'ampliamento dell'istruzione terziaria professionalizzante, individuando nel sistema di istruzione una delle cause dell'elevata disoccupazione giovanile e dell'alta incidenza (la maggiore nell'Unione) di giovani tra 15 e 24 anni

¹²⁸ Fana M., D. Guarascio, V. Cirillo (2016), "Did Italy need more labour flexibility?", *Review of European Economic Policy*, in corso di pubblicazione.

che non studiano e non lavorano¹²⁹. Si ricorda che l'Italia presenta indicatori relativi alla dispersione scolastica e alla percentuale di popolazione con un titolo di livello terziario significativamente peggiori della media europea (si veda la tabella 5.1). Il miglioramento del sistema di istruzione, compreso quello rivolto agli adulti nell'ambito dell'apprendimento permanente, e il ridimensionamento della dispersione scolastica sono state indicate anche tra le condizionalità ex-ante previste ai fini della programmazione delle risorse dei fondi strutturali nell'ambito del programma quadro 2014-20. Ma non si deve dimenticare, tra le motivazioni della genesi della riforma, la necessità di far fronte alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia in relazione alla non corretta applicazione della direttiva 1999/70/CEE sul lavoro a tempo determinato¹³⁰ e alla sentenza del 26 novembre 2014 della Corte di Giustizia europea, che rilevava l'incoerenza della normativa italiana rispetto alla direttiva.

La legge 107/2015 tocca molti aspetti del sistema scolastico, rinviando la trattazione di alcuni di essi a nove deleghe affidate al governo¹³¹. Nel primi mesi di attuazione, l'attenzione si è incentrata in particolare sul piano straordinario di assunzioni, finalizzato tra l'altro a superare il problema del precariato. Il rafforzamento dell'autonomia scolastica, con la responsabilizzazione del dirigente, la valutazione delle scuole, la maggiore flessibilità dei curricula e degli orari, rappresenta uno dei cambiamenti più rilevanti. Inoltre è stato imboccato con più decisione il percorso dell'alternanza scuola-lavoro, compreso l'apprendistato a 15 anni, e si sta cercando di rafforzare l'istruzione professionale. Importante anche l'impegno recente sull'edilizia scolastica¹³².

Tab. 5.1 – Percorso di avvicinamento agli obiettivi Europa 2020

	2009	2013	2014	2015	Obiettivo 2020
Abbandoni scolastici (1)					
Italia	19,1%	16,8%	15,0%	14,7%	16,0%
UE28	14,2%	11,9%	11,2%	10,9%	10,0%
Istruzione universitaria (2)					
Italia	19,0%	22,5%	23,9%	25,3%	26,0/27,0%
UE28	32,3%	37,1%	37,9%	38,5%	40,0%

Fonte: Eurostat, DEF 2016. Nel 2014 si verifica una discontinuità nelle serie storiche.

(1) Giovani tra 18 e 24 anni che hanno al più un diploma di scuola media inferiore e non frequentano corsi di istruzione e formazione. – (2) Popolazione tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma di istruzione superiore.

¹²⁹ Cfr. le Raccomandazioni del Consiglio dell'8 luglio 2014 e del 14 luglio 2015 sul programma nazionale di riforma 2014 e 2015 dell'Italia e che formulano un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 e 2015 dell'Italia, 2014/C 247/11 e 2015/C 272/16.

¹³⁰ La questione risiedeva in particolare nel rinnovo periodico dei contratti a termine per coprire posti vacanti in assenza di criteri volti a verificare la presenza di un'esigenza reale tale da richiedere il rinnovo stesso, di certezza sulle date di conclusione delle procedure concorsuali per l'assunzione in ruolo, di misure volte a prevenire e sanzionare il ricorso abusivo alla successione di contratti a termine.

¹³¹ Le deleghe, da attuare entro otto mesi, riguardano: il riordino delle disposizioni normative sul sistema di istruzione e formazione (testo unico); la formazione e il reclutamento degli insegnanti nella scuola secondaria; l'inclusione degli studenti con disabilità e il riconoscimento delle diverse modalità di comunicazione; la revisione dell'istruzione professionale; l'istituzione del sistema integrato di educazione e istruzione fino ai sei anni; l'effettività del diritto allo studio; la promozione della cultura umanistica, la valorizzazione del patrimonio e il sostegno della creatività; il riordino delle istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero; la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti. Il cronoprogramma delle riforme presentato nel DEF 2016 calendarizza le deleghe a luglio 2016.

¹³² Tra l'altro attraverso la programmazione triennale, l'attuazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica (da settembre 2015), l'esclusione degli investimenti in edilizia scolastica dai vincoli di bilancio per gli enti locali.

La legge di riforma indica numerosi obiettivi formativi, tra cui il rafforzamento di alcune competenze, in particolare quelle digitali¹³³, che sconfinano anche nel consolidamento di alcune impostazioni etiche (come il contrasto del bullismo, la cittadinanza attiva e democratica, la legalità e la sostenibilità ambientale) e una serie di *target* specifici, come il contrasto alla dispersione scolastica, le relazioni con il territorio (compresi terzo settore e imprese), l'apertura pomeridiana, l'incremento dell'alternanza scuola-lavoro, i percorsi formativi individualizzati¹³⁴, la premialità e la valorizzazione del merito degli studenti, la riduzione del numero di alunni per classe.

A febbraio scorso i servizi della Commissione europea¹³⁵, nella relazione sull'Italia, hanno fatto il punto sull'attuazione delle riforme. Oltre a ribadire i problemi sopra indicati, si è dato atto di un qualche miglioramento in termini di abbandono scolastico e sviluppo delle esperienze di tirocinio. Mentre da un lato è stata stigmatizzata la scarsa attrattività del mestiere di insegnante (per le prospettive di carriera limitate e basate per lo più sull'anzianità, le retribuzioni basse e il prestigio limitato), dall'altro sono stati considerati positivamente i progressi nell'attuazione della riforma della scuola, e in particolare l'aumento dell'autonomia scolastica, l'introduzione di alcuni elementi di retribuzione legati al merito, l'assunzione di circa 85.000 insegnanti (il 45 per cento a copertura di posti esistenti), la maggiore responsabilizzazione dei dirigenti, l'auspicato passaggio a un sistema di assunzioni solo per concorso pubblico, l'introduzione del sistema di valutazione delle scuole, l'obbligatorietà dei tirocini, la riorganizzazione dell'apprendistato (ma con garanzie ancora insufficienti sui criteri qualitativi da rispettare da parte delle imprese).

Di seguito ci si soffermerà soltanto su alcuni dei principali problemi affrontati dalla riforma.

5.2.1 Reclutamento, formazione e merito degli insegnanti

Il Rapporto «La buona scuola» prevedeva il reclutamento eccezionale di circa 148.100 insegnanti, in particolare i precari “storici” inseriti nelle graduatorie a esaurimento (GAE) e i vincitori e idonei dell'ultimo concorso, bandito nel 2012 (in parte nell'ambito del *turnover* già previsto e dei posti per insegnanti di sostegno già autorizzati)¹³⁶. Ma la legge 107/2016 ha ridotto il numero delle assunzioni, indicate dalla relazione tecnica in circa 102.700¹³⁷, con una previsione di spesa di 544 milioni di euro per il 2015, 1,8 miliardi per il 2016 e 2,2 miliardi al 2025¹³⁸.

¹³³ Il Miur ha adottato a ottobre 2015 il previsto Piano nazionale per la scuola digitale, sul quale sono state convogliate risorse per 1,1 miliardi, secondo il DEF 2016.

¹³⁴ Vengono introdotti insegnamenti opzionali negli ultimi tre anni delle secondarie superiori, di cui si terrà conto anche per l'esame “di maturità”.

¹³⁵ Commissione europea (2016), Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2016, SWD(2016) 81 final, Bruxelles, 26 febbraio.

¹³⁶ Secondo il Rapporto, i nuovi insegnanti sarebbero stati utilizzati principalmente: per occupare cattedre scoperte, evitando le supplenze annuali, per rafforzare alcune materie e introdurre quelle opzionali, per incrementare l'offerta di tempo prolungato e tempo pieno alla primaria, nonché l'uso dei laboratori, per aumentare l'organico funzionale degli istituti, impiegabile per le supplenze brevi, per le attività complementari e le materie extra-curricolari, per contribuire all'innovazione nelle scuole.

¹³⁷ La differenza in parte è dovuta all'esclusione degli idonei al concorso del 2012 e al rinvio per gli iscritti alle GAE della scuola materna (circa 23.000), in attesa dell'attuazione della delega sul ciclo 0-6 anni.

¹³⁸ Si ricorda che la legge 107/2016 contestualmente limita a tre anni la durata dei contratti a tempo determinato con le scuole e prevede l'istituzione di un fondo per i risarcimenti derivanti da provvedimenti

La riforma istituisce il cosiddetto “organico dell’autonomia”, composto da posti “comuni”, “di sostegno” e “per il potenziamento dell’offerta formativa” (utilizzabile anche per coprire le supplenze temporanee fino a 10 giorni), che a partire dall’anno scolastico 2016/17 sarà determinato su base regionale con decreto interministeriale, sentita la Conferenza unificata, per essere poi ripartito tra gli “ambiti territoriali” dagli Uffici scolastici regionali (USR).

La principale novità, dal punto di vista della gestione degli istituti scolastici, sembra essere l’iscrizione degli assunti con il piano straordinario, dall’anno 2016-17, nei cosiddetti “ambiti territoriali”, da dove i dirigenti potranno chiamarli per incarichi (triennali) nelle scuole. Per l’anno scolastico 2016-17 è inoltre previsto un ampio piano di mobilità, che coinvolgerà, su domanda, gli insegnanti già in ruolo e poi quelli assunti grazie al piano straordinario e assegnati per il 2015-16 su sede provvisoria.

Dopo la tornata di assunzioni del 2015, la legge 107/2015 prevede che il reclutamento venga realizzato attraverso concorsi nazionali per titoli ed esami banditi su base regionale (ma continuerà a funzionare il doppio canale, con metà delle assunzioni effettuata dalle GAE, fino a esaurimento delle stesse) e fissa a breve il termine per bandire il primo concorso. I nuovi assunti a tempo indeterminato saranno immessi in ruolo solo dopo un periodo di prova di un anno, al termine del quale sarà il dirigente scolastico a valutarli, sulla base di criteri individuati dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (MIUR) e di un’istruttoria svolta da un docente *tutor*, sentiti anche gli insegnanti presenti nell’apposito comitato (presieduto dallo stesso dirigente); in caso di giudizio negativo, l’insegnante avrà la possibilità di svolgere solo un secondo periodo di prova. Con delega sarà definito un percorso triennale di accesso all’insegnamento nella scuola secondaria, con un contratto a tempo determinato di tirocinio e prevedendo l’attribuzione di un diploma di specializzazione all’insegnamento (necessario anche per le scuole paritarie) dopo il primo anno.

Le scuole dovranno indicare il fabbisogno di personale e di strumenti che riterranno necessari per attuare il Piano, triennale, dell’offerta formativa, che conterrà i piani di miglioramento della scuola e la programmazione delle attività formative per il personale. Si terrà conto della quota di autonomia dei curricula e degli spazi di flessibilità (compreso ad esempio il potenziamento del tempo scolastico o la programmazione plurisettimanale dell’orario). Tale Piano sarà verificato dall’USR, che trasmetterà i risultati al MIUR, in relazione al limite dell’organico assegnato.

Per l’attuazione del Piano nazionale di formazione e per le attività formative sono stati stanziati con la riforma 40 milioni annui, mentre ne costerà 381 la carta elettronica di 500 euro concessa a ogni insegnante di ruolo, da utilizzare per spese di natura culturale (libri, teatro, corsi).

Il dirigente avrà a disposizione alcune somme per compensare il merito degli insegnanti (*bonus*), in base a criteri definiti dal comitato per la valutazione dei docenti (200 milioni nel 2016).

Nel corso del 2015 sono state realizzate le assunzioni sulla base del piano straordinario, che si è sviluppato in diverse fasi, mirando a coprire prima i posti disponibili sull’organico di diritto, poi quelli relativi al nuovo organico potenziato. Tuttavia il numero degli insegnanti reclutati si è fermato a circa 86.300 (comprendendo 48.800 proposte in ruolo sull’organico potenziato), essenzialmente per motivi di incoerenza tra le classi di concorso e i profili professionali dei docenti (carenza di insegnanti di sostegno, di matematica e di altre materie scientifiche)¹³⁹. In misura minore avrebbe

giurisdizionali (10 milioni annui per il 2015-16). Tuttavia con la circolare n. 3/2015 del Ministro della Funzione pubblica è stato disposto che la disciplina del lavoro a termine (D.Lgs. 81/2015), con i relativi limiti, non si applica al personale docente e ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario) delle scuole comunali.

¹³⁹ Il problema era noto: cfr. ad esempio Gavosto A. (2014), “La buona scuola tra azzardi e scarse risorse”, in La Stampa, 23 novembre.

pesato il fatto che alcuni insegnanti non abbiano fatto domanda per il timore di essere assunti in province lontane da quella di residenza (la distribuzione dei posti liberi essendo sbilanciata sul centro-nord rispetto a quella degli insegnanti)¹⁴⁰.

Il ridimensionamento delle assunzioni, insieme al ritardo con cui sono state in parte effettuate (circa 56.000 sono scivolate da settembre a novembre) hanno implicato da un lato, almeno per il corrente anno scolastico, l'impossibilità di ridurre drasticamente il numero delle supplenze¹⁴¹, e dall'altro la formazione di una disponibilità di finanziamenti inutilizzata sul capitolo delle assunzioni, pari a circa 375 milioni. Pertanto, con un decreto del MIUR e del MEF del 23 dicembre 2015, una parte dei risparmi del piano di assunzioni è stata finalizzata allo stanziamento dei fondi per la copertura delle supplenze, e tra dicembre e gennaio sono stati pagati in ritardo alcuni contratti¹⁴². È rimasta dunque elevata l'instabilità degli insegnanti, anche in corso d'anno (il processo di reclutamento è continuato ad anno scolastico iniziato), con problemi per la continuità didattica.

Il nuovo concorso (autorizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 dicembre 2015) prevede l'assunzione di 63.712 unità a tempo indeterminato per il triennio 2016-18. Stando al DEF 2016, si potrà così ovviare al problema delle classi di concorso per le quali mancano i docenti in ruolo (in particolare matematica). Ulteriori assunzioni saranno effettuate mediante scorrimento delle GAE (dove attualmente sarebbero iscritti ancora circa 45.000 docenti, di cui un terzo circa della scuola dell'infanzia), e in questo modo si dovrebbe coprire l'effettivo fabbisogno di insegnanti per i tre anni, per un totale di più di 90.000 docenti, arrivando a esaurire le graduatorie della scuola secondaria¹⁴³. Le procedure si stanno svolgendo con ritardo¹⁴⁴; l'intenzione è di chiuderle ad agosto, per utilizzare i nuovi insegnanti a settembre.

Per la valutazione del merito degli insegnanti è stato emanato il decreto ministeriale con i criteri di ripartizione del fondo (circa 23.000 euro per istituto in media), sulla base del numero di docenti e di altri indicatori. È stato reso disponibile il *bonus* di 500 euro, mentre il piano nazionale di formazione è atteso entro maggio; il DEF sottolinea che, anche grazie al PON 2014-20, le risorse disponibili per la formazione permanente arriverebbero a 400 milioni.

¹⁴⁰ Si ricorda inoltre che è stato consentito a chi avesse avuto per il 2015-16 un incarico di supplenza annuale (magari in luoghi vicini alla residenza) di accettarlo, per garantire la continuità didattica, senza perdere diritto al posto in ruolo, ma solo rinviando l'assunzione al settembre 2016.

¹⁴¹ Con quasi 99.800 contratti a tempo determinato fino a giugno, su posti non vacanti (cattedre con un titolare in servizio altrove o in aspettativa, oppure non comprese nell'organico di diritto, ma solo in quello "di fatto") rispetto ai 103.800 dell'anno precedente, e un consistente aumento delle supplenze in deroga sul sostegno (affidate ad esempio a seguito di ricorso), mentre sono calate significativamente le supplenze annuali, su posti vacanti: da 14.405 a 5.627 (cfr. la risposta del sottosegretario Davide Faraone all'interpellanza urgente n. 2-01249, 5 febbraio 2016).

¹⁴² MEF (2015), Comunicato Stampa N° 261 del 23/12/2015, http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2015/comunicato_0263.html.

¹⁴³ Cfr. la risposta all'interpellanza citata in nota 13.

¹⁴⁴ Tra le motivazioni dei ritardi si possono segnalare la revisione preliminare delle classi di concorso (DPR n. 19 del 14 febbraio 2016) e alcune altre ragioni, tra cui la difficoltà di reperire i membri delle commissioni di concorso.

5.2.2 La valutazione delle scuole e dei dirigenti

La legge 107/2015 mira anche a potenziare il sistema nazionale di valutazione delle scuole (DPR n. 80 del 2013), volto al miglioramento della qualità e alla valutazione dei dirigenti¹⁴⁵.

Il processo di valutazione comincia con l'autovalutazione delle scuole, basata in parte sui dati del sistema informativo del MIUR e dell'INVALSI - una sorta di "cruscotto" comune di confronto (rilevazioni sugli apprendimenti ed elaborazioni sul "valore aggiunto", cioè sul progresso conseguito) –, che si traduce nel rapporto di autovalutazione e nel piano di miglioramento, da sottoporre al direttore generale dell'USR, insieme alle informazioni sui risultati ottenuti. Il secondo stadio consiste nella valutazione esterna, con l'individuazione degli istituti da sottoporre a verifica e le visite dei nuclei esterni, composti da un ispettore e due esperti¹⁴⁶, che porta alla ridefinizione dei programmi di miglioramento da parte delle scuole. Segue infine la fase dell'attuazione di azioni di miglioramento, nonché la rendicontazione dei risultati e la diffusione sul nuovo portale del MIUR (insieme a tutte le altre informazioni sulle scuole).

Il DEF sottolinea che il Rapporto di autovalutazione è stato pubblicato dal 95 per cento delle scuole, e nell'80 per cento dei casi sarebbero stati rispettati criteri di coerenza e attendibilità. Le visite dei nuclei esterni, tuttavia, saranno limitate dalla perdurante carenza di ispettori formati: in prima battuta sembra che saranno solo 390 gli istituti coinvolti (di cui 20 paritari), poco più del 4 per cento del totale¹⁴⁷.

Ai dirigenti scolastici è attribuita la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie¹⁴⁸ e strumentali e dei risultati del servizio, e ancora della valorizzazione delle risorse umane; a fronte di ciò i dirigenti verranno valutati in relazione al miglioramento dei risultati della scuola e a una serie di altri criteri. Date le carenze nel numero dei dirigenti scolastici, la legge 107/2015 include alcune norme volte essenzialmente a risolvere i contenziosi pendenti su precedenti concorsi. La legge di stabilità per il 2016 invece ha modificato la procedura di reclutamento, attribuendo l'organizzazione del corso-concorso selettivo di formazione – relativo ai posti vacanti nel triennio - al MIUR piuttosto che alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

La legge 107/2015, riprendendo la normativa precedente (D.lgs. 165/2001), dispone che la valutazione dei dirigenti scolastici sia effettuata dall'apposito nucleo, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione scolastica regionale, sia legata all'incarico triennale e alla retribuzione di risultato. Recentemente sono stati aumentati i

¹⁴⁵ Sono stati stanziati 8 milioni annui per il 2016-19 a favore dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione), per le rilevazioni nazionali degli apprendimenti, la partecipazione alle indagini internazionali, l'autovalutazione delle scuole e le visite valutative delle stesse.

¹⁴⁶ La presenza degli esperti esterni è sembrata a qualcuno un eccesso di delega, visto che la legge 10/2011 attribuiva tale competenza solo agli ispettori (cfr. Falanga (2014), *“La valutazione del personale docente, delle Istituzioni scolastiche e l'autovalutazione: considerazioni di carattere giuridico”*, FGA WP n. 53.

¹⁴⁷ Tucci C. (2016), *“Valutazione esterna per un campione ridotto di scuole”*, Il sole 24 ore, 1° marzo.

¹⁴⁸ Con decreto del MIUR, a novembre 2015, sono stati rivisti i parametri per l'attribuzione del Fondo di funzionamento alle scuole, aumentato di circa 125 milioni annui dal 2016 al 2021 dalla legge 107/2015. È stato accresciuto lo stanziamento per alunno (per le primarie da 8 a 20 euro, per gli istituti tecnici da 24 a 36), sono stati introdotti alcuni incentivi e sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle nuove risorse per l'alternanza scuola-lavoro (Cfr. il comunicato del MIUR del 18 novembre 2015).

finanziamenti per la retribuzione dei dirigenti in modo da remunerare le maggiori competenze. Il DEF 2016 conferma che sta procedendo il lavoro per i provvedimenti attuativi.

5.2.3 L'alternanza scuola-lavoro

La riforma promuove i percorsi in alternanza scuola-lavoro, da realizzare nelle scuole secondarie superiori dopo il primo biennio, fissandone la durata minima negli istituti tecnici e professionali in 400 ore annue e nei licei (dove pure singolarmente vengono resi obbligatori) in 200 ore e stanziando a tal fine 100 milioni annui dal 2016 (anche per l'assistenza tecnica e il monitoraggio).

Viene ampliata la possibilità di svolgimento degli stage (consentiti durante i periodi di sospensione delle attività didattiche e attuabili attraverso lo strumento dell'impresa formativa simulata, in luoghi diversi da quelli tradizionali, quali ad esempio i musei, e anche all'estero). Dovrà essere predisposta una Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola-lavoro e le scuole dovranno organizzare corsi di formazione sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (entro il prossimo giugno secondo il DEF 2016). È stato istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura un registro delle imprese in alternanza, disponibili ad accogliere gli studenti.

Conviene inoltre ricordare che dall'età di 15 anni e fino a 25 è consentita l'assunzione con contratto di apprendistato di primo livello, che associa la formazione in azienda con l'istruzione e formazione professionale delle istituzioni dei sistemi regionali (D.Lgs. 81/2015, di attuazione della L 183/2014, cosiddetto *Jobs Act*).

Infatti, con la legge 183/2010, era stato consentito di assolvere l'obbligo di istruzione anche nei percorsi di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, in parte aggirando l'aumento a 16 anni dell'età per l'accesso al lavoro, stabilito, sia pure con ritardo rispetto a molti altri paesi di paragonabile livello di sviluppo, dalla legge 296/06¹⁴⁹. Il D.Lgs. 81/2015 stabilisce che l'apprendistato di primo e terzo livello (alta formazione e ricerca) integrano organicamente formazione e lavoro in un sistema duale. Un altro decreto applicativo del *Jobs Act* (D.Lgs. 150/2015), nel riconoscere ai contratti di apprendistato di primo livello alcuni incentivi contributivi a titolo sperimentale, attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e al MIUR, d'intesa con le regioni, il compito di promuovere la sperimentazione del sistema duale (apprendistato e alternanza).

Secondo il DEF alternanza scuola lavoro e apprendistato dovrebbero contrastare la dispersione scolastica. Nello scorso ottobre è stato emanato il decreto interministeriale con gli standard formativi e i criteri per i percorsi di apprendistato. Il DEF spiega che per la sperimentazione del "sistema duale" sono stati sottoscritti numerosi protocolli d'intesa tra il sottosegretariato al lavoro e gli assessori regionali alla formazione, mentre Italia Lavoro sta selezionando 300 centri di formazione professionale. Per l'alternanza scuola lavoro è stato firmato un protocollo di intesa tra il MIUR e la Confindustria al fine

¹⁴⁹ La maggior parte dei paesi europei prevede l'istruzione obbligatoria fino a 16 anni; infatti l'obbligo scolastico è stato ampliato dagli anni ottanta in poi per ridurre la dispersione scolastica e assicurare a tutti un certificato di istruzione di base (cfr. Eurydice Italia (2012), "Bollettino di informazione internazionale, Sistemi scolastici europei 2012", numero monografico, marzo).

di sviluppare competenze spendibili sul mercato del lavoro. Un decreto MIUR ha stanziato 45 milioni per i nuovi laboratori territoriali per l'occupabilità.

5.2.4 Effetti della riforma della scuola

Il DEF 2016 indica il costo netto per il bilancio dello Stato degli interventi su innovazione e capitale umano in circa 1 miliardo per il 2015, 3,4 per il 2016, 3,2 per il 2017 e 2018, 3 per il 2019. Le risorse necessarie per finanziare la sola riforma della scuola sono pari a circa 0,7 miliardi nel 2015, e approssimativamente 2 negli anni successivi al netto delle maggiori entrate fiscali.

Gli effetti macroeconomici sul PIL sono indicati dal DEF 2016 nello 0,3 per cento per il 2020, nello 0,6 per il 2025 e nel 2,4 per il lungo termine, mentre quelli sul saldo di bilancio si evidenziano solo dal 2025, con una riduzione di 0,1 punti di PIL, che arriva a 1 punto nel lungo periodo. Il ritardo con cui si evidenziano le conseguenze positive della riforma si può spiegare con il tempo necessario perché le coorti coinvolte dalle innovazioni scolastiche entrino nel mercato del lavoro. La Commissione Europea, nell'*Institutional paper* già citato, traduce la riforma della scuola – nell'ambito della quale stima esclusivamente gli effetti dell'incremento di spesa pubblica per l'assunzione dei nuovi insegnanti –, in un graduale aumento della quota di lavoratori a media-alta qualifica, come è consuetudine in questi lavori; la variazione percentuale del PIL risulta maggiore, rispetto al DEF 2016, nel 2020 e nel 2025 (essendo rispettivamente pari a 0,46 e 1,04), mentre arriva solo a 1,4 nel 2035; analoghi sono i risultati in relazione all'effetto di riduzione sul bilancio pubblico in rapporto al PIL (0,11 nel 2020, 0,27 nel 2025 e 0,55 nel 2035).

La riforma si fonda sul principio dell'autonomia scolastica e dell'"aziendalizzazione" delle scuole. Se da un lato un riconoscimento equilibrato del merito potrebbe favorire la qualità dell'istruzione¹⁵⁰, dall'altro l'introduzione di meccanismi competitivi (soprattutto la scelta degli insegnanti da parte dei dirigenti) in un settore molto lontano dalle caratteristiche dei mercati concorrenziali – in particolare per la difficoltà di misurare e valutare l'*output* –, potrebbe non garantire i risultati sperati in termini di efficienza e avere riflessi negativi sull'equità del sistema di istruzione. Questo rischio dipenderebbe tra l'altro dalla diversa capacità di diverse famiglie di raccogliere e valutare le informazioni utili a compiere le scelte per l'istruzione dei giovani¹⁵¹, e potrebbe essere rafforzato da comportamenti opportunistici da parte delle scuole (*cream-skimming*, o

¹⁵⁰ Si deve tuttavia osservare che la scelta di attribuire ai dirigenti scolastici le decisioni sulla remunerazione del merito è dipesa anche dal fatto che ancora non è stato messo a punto – e non è banale congegnare – un sistema nazionale omogeneo e sufficientemente condiviso di valutazione degli insegnanti. Peraltro anche la metodologia di valutazione dei dirigenti e delle scuole è ancora in costruzione.

¹⁵¹ Cfr. ad esempio OCSE (2014) "*When is competition between schools beneficial*".

scrematuration degli studenti più promettenti), in un paese già caratterizzato già da forte persistenza intergenerazionale dei titoli di studio e rigidità sociale¹⁵².

5.3 Gli interventi per l'efficienza della giustizia civile

Il DEF effettua una ricognizione degli interventi diretti a migliorare la funzionalità della giustizia civile, che si inseriscono nel percorso di riforma tracciato dagli ultimi Governi. Il quadro di partenza è dato dai tempi medi di risoluzione delle controversie, non allineati agli standard europei, che si riflettono in un numero molto elevato di procedimenti pendenti, ossia non ancora definiti. In particolare, i tempi richiesti dalle procedure esecutive e concorsuali, fondamentali ai fini del recupero dei crediti (bancari e non), sono particolarmente elevati. Secondo i dati del Ministero della Giustizia, alla fine del 2014, nel nostro Paese la durata effettiva¹⁵³ media di un procedimento di esecuzione immobiliare nei Tribunali ordinari era di 1.340 giorni, con un'ampia variabilità tra gli uffici, che va dai 2.630 giorni del Distretto di Catania, ai 515 nel Distretto di Trieste¹⁵⁴. I tempi effettivi per un procedimento di esecuzione mobiliare, a livello nazionale e sempre in primo grado, erano di 210 giorni (368 nel Distretto di Reggio Calabria, 155 giorni nel Distretto di Trento). Per quanto riguarda le procedure fallimentari, la durata media effettiva era di 2.894 giorni (7,9 anni), con un *range* che va da 5.937 giorni (Distretto di Messina) a 695 (Distretto di Campobasso).

Poiché la riduzione dei tempi giudiziari di realizzo comporta un aumento del valore di mercato dei crediti deteriorati, gli interventi sul sistema della giustizia civile giocano un ruolo decisivo. Con specifico riferimento agli interventi per favorire il recupero dei crediti, occorre menzionare le modifiche al codice di procedura civile, che semplificano i procedimenti giudiziari di vendita forzata e ne riducono i tempi, e gli interventi sulla legge fallimentare, riguardanti gli strumenti convenzionali di risoluzione delle crisi di impresa, quali il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione¹⁵⁵.

Nel concordato preventivo sono stati introdotti incentivi per favorire la ristrutturazione del debito in alternativa alla liquidazione del patrimonio del debitore e, nel contempo, per aumentare il tasso di recupero dei creditori. È stato inoltre introdotto un nuovo modello di accordo per le imprese i cui debiti verso banche e altri intermediari finanziari siano pari ad almeno il 50 per cento delle passività complessive. Un accordo concluso con il consenso di

¹⁵² Si deve ricordare inoltre che l'influenza dei compagni sui risultati dell'allievo (*peer-effect*) è ritenuta un fattore molto importante per il miglioramento dell'apprendimento.

¹⁵³ La durata effettiva è diversa da quella calcolata con gli indicatori statistici, utilizzati normalmente nei confronti internazionali. La determinazione della durata effettiva dei procedimenti richiede la cosiddetta "targatura" elettronica dei singoli fascicoli. Questa operazione è stata effettuata nel 2014 dal Ministero, attraverso il censimento speciale della giustizia civile.

¹⁵⁴ Il dato, come i successivi, si riferisce ai Tribunali che appartengono al Distretto di Corte d'Appello menzionato nel testo. I dati sono stati forniti dal Ministero della Giustizia, Direzione Generale di Statistica.

¹⁵⁵ Nel febbraio scorso, il Governo ha presentato un disegno di legge delega per la riforma organica delle procedure concorsuali.

creditori che rappresentino almeno il 75 per cento dei debiti finanziari è vincolante anche per il resto delle banche e degli altri intermediari finanziari.

In termini più generali, gli interventi per riformare la giustizia civile hanno mirato ad incentivare le forme di risoluzione alternative delle controversie, con l'introduzione della negoziazione assistita e dell'arbitrato su cause pendenti (c.d. degiurisdizionalizzazione, DL 132/2014), e gli incentivi fiscali per stimolare il ricorso alla mediazione civile¹⁵⁶.

A questi interventi sulla domanda di giustizia, hanno corrisposto misure sull'offerta di giustizia, tra le quali va annoverata la progressiva entrata a regime del Processo civile telematico, previsto originariamente da una norma del 2001, la costituzione di strutture organizzative innovative a supporto dei magistrati (Ufficio del processo nei singoli Tribunali e Corti d'Appello), l'assunzione di lavoratori pubblici in mobilità, al fine di ovviare alla carenza di personale amministrativo. Ancora in termini di offerta, dopo la riforma della geografia giudiziaria del 2012-13, riguardante gli uffici giudiziari di primo grado, è allo studio un secondo intervento, volto a ridefinire l'assetto territoriale degli uffici di secondo grado, non escludendo un riassetto ulteriore dei Tribunali ordinari e degli uffici del Giudice di pace.

Poiché i tempi di risoluzione delle controversie non dipendono soltanto da fattori di domanda e di offerta, ma anche da fattori istituzionali, quali le regole processuali esistenti, il Governo ha presentato nel febbraio 2015 un disegno di legge delega che ha l'obiettivo di riformare il processo civile verso una maggiore efficienza e specializzazione, nell'ottica di renderlo più lineare, veloce e comprensibile¹⁵⁷.

Per una valutazione degli effetti degli interventi, il censimento speciale della giustizia civile del 2014 e l'entrata in funzione del *Data Warehouse* della giustizia civile consentono di trarre qualche prima conclusione. Negli ultimi anni sul piano nazionale, si è avviato un consistente processo di riduzione del contenzioso civile complessivo, riguardante cioè gli uffici giudiziari di ogni grado (Giudici di pace, Tribunali ordinari, Tribunali per i minorenni, Corti d'Appello e Corte di Cassazione). Il numero dei procedimenti iscritti mostra una flessione continua, da circa 4,8 milioni alla fine dell'anno giudiziario 2009-2010 a circa 3,5 milioni a fine 2014-15 (figura 5.1). La riduzione del numero di iscrizioni potrebbe essere riconducibile, oltre che all'effetto congiunto delle riforme legislative adottate dagli ultimi Governi (mediazione, filtri all'appello, ecc.), anche ai maggiori costi di accesso alla giustizia (DL 83/2012). Al momento, non esistono sufficienti elementi per valutare gli effetti della cosiddetta degiurisdizionalizzazione sulla riduzione delle nuove iscrizioni di cause ordinarie¹⁵⁸.

¹⁵⁶ La mediazione civile è stata introdotta nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 28/2010, in attuazione della direttiva UE 52/2008.

¹⁵⁷ Il disegno di legge contiene un principio di delega volto a razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti. Inoltre, si prevede il rafforzamento del Tribunale delle imprese, con l'ampliamento delle competenze, e l'istituzione del Tribunale della famiglia e dei diritti delle persone.

¹⁵⁸ Canzio G. (2016), "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015".

Il numero dei procedimenti pendenti nel complesso degli Uffici giudiziari civili di ogni grado è anch'esso in continua diminuzione, passando da circa 5,5 milioni alla fine dell'anno giudiziario 2009-2010 a circa 4,2 milioni a fine 2014-15¹⁵⁹. L'ampia riduzione dell'arretrato è dovuta non solo al calo delle nuove iscrizioni annue, ma anche all'adozione da parte degli uffici giudiziari di prassi virtuose e di programmi di riorganizzazione, secondo criteri di specializzazione ed efficientamento delle risorse¹⁶⁰. Nella figura 5.1, si può notare che la curva dei procedimenti definiti per l'intero sistema giudiziario è collocata sempre al di sopra di quella dei nuovi procedimenti iscritti nell'anno: poiché in ciascun anno giudiziario il numero di definizioni è superiore al numero di nuove iscrizioni, lo *stock* di procedimenti pendenti si sta riducendo.

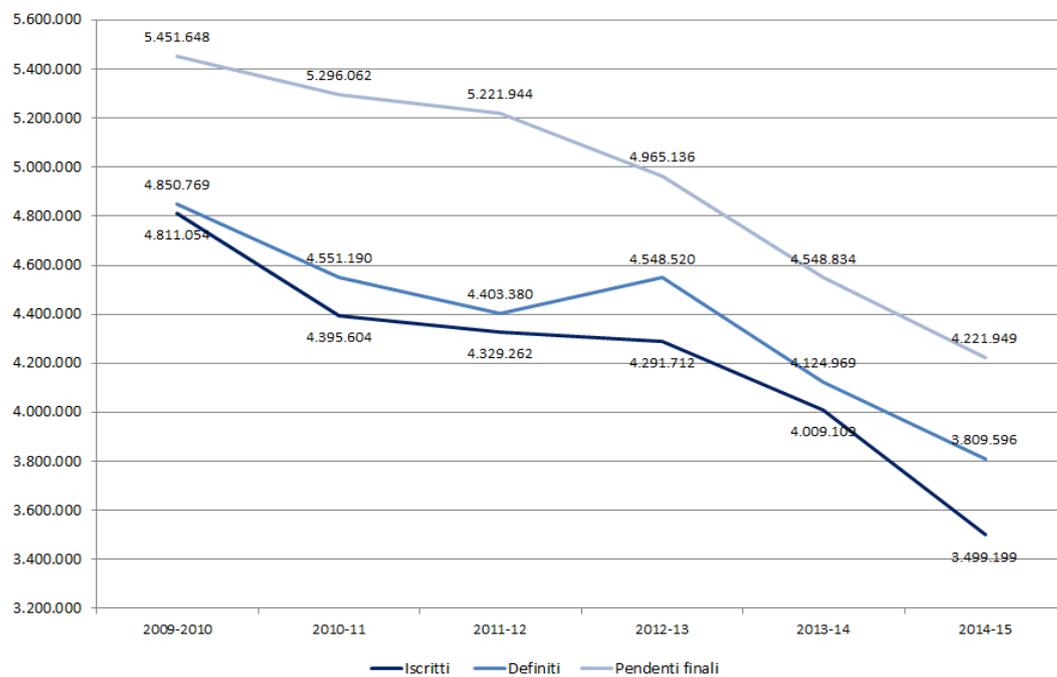
Questo aspetto positivo del trend in atto si accompagna, tuttavia, ad alcuni aspetti critici. In primo luogo, la Corte di Cassazione e le Corti d'Appello hanno tempi di smaltimento dello *stock* di procedimenti pendenti superiori a quelli definiti dalla legge Pinto sulla ragionevole durata dei processi (rispettivamente un anno e due anni). In secondo luogo, sebbene i procedimenti pendenti siano diminuiti, come evidenziato in precedenza, l'invecchiamento delle pendenze è aumentato, e si è quindi accresciuto il numero di procedimenti sui quali l'Amministrazione potrà essere chiamata a rispondere in sede di equa riparazione, *ex lege* Pinto. I procedimenti a rischio di infrazione della legge Pinto presso i Tribunali e le Corti di Appello erano stimati in circa 1,12 milioni al 31 dicembre 2014, rispetto a 1,05 milioni, stimati al 31 dicembre dell'anno precedente¹⁶¹.

¹⁵⁹ Il Ministero della Giustizia ha adottato la convenzione di escludere dal novero degli affari civili pendenti le pratiche di competenza del Giudice tutelare, ossia le pratiche di tutela, curatela e amministrazione di sostegno, pratiche non definibili mediante intervento del Giudice e di competenza dei soli Tribunali ordinari. Si tratta di pratiche la cui chiusura può aversi solo con l'eventuale decesso dell'interessato, ovvero con la revoca dell'interdizione o dell'inabilitazione. La definizione della pratica, in altre parole, non dipende dall'intervento del Giudice. Tali pratiche ammontavano a circa 361.000 al termine dell'anno giudiziario 2014-15 (30 giugno 2015).

¹⁶⁰ Canzio, G. (2016), "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015". Proprio al fine di fronteggiare il fenomeno dell'arretrato, nel 2014 il Ministero ha varato il cosiddetto "Progetto Strasburgo 2", che consiste nel tentativo di replicare sul territorio nazionale l'esperienza di successo avviata in precedenza presso il Tribunale di Torino. L'obiettivo è quello di neutralizzare progressivamente l'origine del fenomeno dell'arretrato. Il progetto si ispira al principio noto come Fifo (*First in – First out*) nelle pratiche aziendali di gestione e valorizzazione delle scorte di magazzino. Applicato alla gestione degli uffici giudiziari, il principio implica che la prima causa che entra è anche la prima ad uscire.

¹⁶¹ Barbuto, M. (2015), "Aggiornamento del Progetto Strasburgo 2", 30 settembre, Ministero della Giustizia. Occorre notare che il legislatore è intervenuto due volte (DL 83/2012 e legge di stabilità per il 2016) per razionalizzare la disciplina dei risarcimenti, incidendo sull'*an* e sul *quantum*. Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, dall'introduzione della legge Pinto (L 89/2001) sono stati versati risarcimenti per 313 milioni di euro, mentre l'ammontare dei risarcimenti riconosciuti, ma ancora da liquidare, ammonta a circa 450 milioni di euro (al termine dell'anno solare 2014). Si veda Barbuto, M. (2015), "Aggiornamento del Censimento speciale della giustizia civile", Ministero della Giustizia.

Fig. 5.1 – Flussi dei procedimenti civili negli anni giudiziari dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2015 – Totale Uffici giudicanti (Cassazione, Corti di Appello, Tribunali, Uffici dei Giudici di pace, Tribunali per i minorenni)



Fonte: elaborazione UPB su dati Ministero della Giustizia.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma Italia
www.upbilancio.it

