



Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze

# LA POLITICA ECONOMICA E DI BILANCIO 2014-2018



---

## LA POLITICA ECONOMICA E DI BILANCIO NEL PERIODO 2014-2018

### Sommario

La politica del “sentiero stretto”: conciliare sostegno a crescita e occupazione con riduzione del debito .....	2
1. La politica di bilancio per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica .....	5
2. La politica di bilancio nell’ambito dei vincoli dell’Ue .....	7
3. Le misure di sostegno alla crescita economica e all’occupazione .....	10
4. Il programma “Finanza per la crescita” .....	13
5. Politiche per migliorare il credito all’economia: riforme e gestione delle crisi .....	14
6. Le politiche per l’inclusione sociale e l’introduzione del benessere equo e sostenibile nella programmazione economica .....	20
7. Politiche fiscali: misure per realizzare un nuovo rapporto collaborativo tra fisco e contribuenti .....	21
8. Politica di gestione del debito pubblico .....	24
9. Misure di valorizzazione del patrimonio pubblico .....	25
10. La promozione della sostenibilità del bilancio anche attraverso la trasparenza delle procedure.....	27
11. Il programma per la razionalizzazione degli acquisti per le pp.aa.....	30
12. Politiche di sostegno alla diplomazia economica.....	31
13. Gli interventi per il miglioramento delle pp.aa. attraverso l’evoluzione dei servizi.....	36
14. Il miglioramento della “macchina” ministeriale.....	37

## **LA POLITICA DEL “SENTIERO STRETTO”: CONCILIARE SOSTEGNO A CRESCITA E OCCUPAZIONE CON RIDUZIONE DEL DEBITO**

A inizio 2014 l'economia italiana stentava a riprendersi dopo aver subito **l'impatto della crisi in tutta la sua intensità**. In termini cumulati la perdita del prodotto interno lordo era superiore a quella verificatasi durante la grande depressione del 1929. Gli occupati si erano ridotti di circa 900 mila unità, gli investimenti erano crollati del 28 per cento e il rapporto debito pubblico/PIL era aumentato di trenta punti. La perdurante incertezza sul destino della moneta unica nonché i rischi deflattivi mettevano a serio rischio le **prospettive dell'economia italiana** e, in particolare, la **sostenibilità del debito**.

Questo quadro preoccupante si innestava su una struttura economica che da diversi anni aveva iniziato a perdere terreno rispetto agli altri paesi europei. L'incapacità di affrontare i **nodi strutturali** che limitano il salto verso un'economia più competitiva costituiva - e in parte costituisce ancora - un fattore di grave debolezza che impedisce al paese di sfruttare le opportunità offerte dalla globalizzazione e, anzi, espone il tessuto economico e sociale alle conseguenze distributive di tale processo.

A fronte di un contesto così difficile, i margini di manovra della politica economica nazionale risultavano ulteriormente vincolati dalla **governance economica europea in tema di politica di bilancio e del credito**.

La politica di bilancio si è mossa, quindi, lungo un sentiero stretto che ha conciliato l'obiettivo di **fornire sostegno alla crescita e all'occupazione** con quello di perseguire il **consolidamento delle finanze pubbliche**. Alla luce dell'elevato debito pubblico, l'intonazione della politica di bilancio non ha potuto prescindere dalle esigenze di riduzione del disavanzo ma, al contempo, si è posta l'obiettivo di definire la corretta impostazione del ritmo di consolidamento così da ottenere la ripresa dell'economia e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Un processo di aggiustamento del disavanzo troppo lento si sarebbe rilevato inefficace ai fini della riduzione del rapporto debito/PIL, mentre una *fiscal stance* troppo restrittiva avrebbe finito per inibire la ripresa così generando, nel lungo termine, effetti controproducenti sulla sostenibilità del debito. Ciò sarebbe stato particolarmente rilevante in presenza di: i) una dinamica dei prezzi eccezionalmente debole; ii) moltiplicatori di bilancio plausibilmente elevati - alla luce della sostanziale impossibilità di agire sui tassi di mercati da parte della banca centrale, delle difficoltà del sistema creditizio e dell'incertezza sulle prospettive dell'Eurozona.

Elemento essenziale della strategia del sentiero stretto è stata l'**azione volta a rimuovere alcuni rilevanti ostacoli strutturali**, sia direttamente sia appoggiando le iniziative di altri dicasteri. Le misure per modernizzare il sistema bancario, il programma *Finanza per la crescita* che ha accresciuto i canali di accesso al credito per le imprese di piccole e medie dimensioni, la realizzazione di un sistema fiscale semplificato e più equo trasparente e orientato alla crescita, una accresciuta efficacia nella lotta all'evasione così come il contributo alla riforma del mercato del lavoro e della giustizia civile fanno parte di una strategia volta ad **aumentare la crescita potenziale dell'economia italiana**. Si tratta, in larga parte, di interventi che per loro natura richiedono tempo per dispiegare i loro effetti, ma che hanno già mostrato i primi segni positivi.

Complementari alle riforme strutturali sono gli **interventi messi in campo per rilanciare gli investimenti pubblici e privati**. Sono lo snodo tra la necessità di sostenere la domanda e quella di irrobustire la crescita di lungo termine.

Tra questi, importanza strategica è stata attribuita all’obiettivo di stimolare **gli investimenti privati** con l’introduzione di un insieme di incentivi che hanno spinto le imprese ad accrescere il capitale proprio investito, migliorare la struttura finanziaria ed accrescere la capacità produttiva. Le misure adottate per favorire questi obiettivi fanno parte di due programmi, tra loro collegati, *Finanza per la Crescita e Industria 4.0*.

Parallelamente sono stati adottati provvedimenti per invertire la tendenza al drammatico calo degli **investimenti pubblici**, che avevano perso quasi il 30 per cento del loro livello pre-crisi. L’azione di consolidamento degli anni precedenti aveva infatti inciso in maniera significativa sulla spesa in conto capitale in ragione soprattutto della contrazione degli investimenti delle amministrazioni locali. Pertanto è stato superato il patto di stabilità interno con il passaggio al principio dell’equilibrio di bilancio ed è stato istituito un fondo per la spesa in investimenti infrastrutturali che dispone di una dotazione complessiva di risorse pari a 47,5 miliardi da utilizzare tra il 2017 e il 2032.

Una strategia di politica economica incentrata sul rilancio della spesa per investimenti pubblici era particolarmente auspicabile alla luce dell’impatto eccezionalmente elevato che questi hanno su crescita ed occupazione nel contesto macroeconomico di questi anni. L’azione del Governo è sostanzialmente riuscita ad arrestare la caduta ma la transizione della nuova disciplina degli appalti pubblici, l’avvio rallentato della nuova programmazione dei fondi strutturali europei e probabilmente la perdita di capacità progettuale delle amministrazioni hanno impedito di valorizzare al meglio le risorse stanziare. Si tratta di uno dei nodi da affrontare nel prossimo futuro.

Altro strumento utilizzato per supportare la crescita dell’economia e la sostenibilità di lungo termine del debito è stata la **composizione del bilancio pubblico**. Sotto questo punto di vista, oltre a favorire la spesa in conto capitale, la composizione delle leggi di bilancio è stata focalizzata sulla **riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese**. Inoltre, diversi interventi hanno assicurato il controllo della spesa pubblica. Tra questi, in fase di prima applicazione, si segnala la **riforma del processo di bilancio** che (i) offre al Parlamento, agli altri decisori pubblici e alla pubblica opinione una nuova e più chiara lettura degli effetti delle politiche fiscali e dell’allocazione complessiva delle risorse pubbliche, (ii) coinvolge più pienamente i ministeri di spesa nelle scelte a valle e a monte della Legge di bilancio e (iii) avvia in maniera sistematica il monitoraggio e la valutazione ex-ante ed ex-post delle decisioni di spesa dando un deciso impulso al processo di *spending review*.

Accanto e complementari agli obiettivi di supporto alla crescita e di sostenibilità delle finanze pubbliche, le manovre che si sono succedute in questi anni si sono date l’obiettivo di migliorare l’**inclusione sociale**. Gli sgravi per l’occupazione e la riforma del mercato del lavoro - con i suoi interventi finalizzati ad incentivare i contratti a tempo indeterminato e con il rafforzamento degli ammortizzatori sociali - sono parte integrante di questa strategia, così come l’introduzione del primo strumento di contrasto alla povertà nella storia repubblicana, il reddito d’inclusione (REI). Allo stesso tempo, con l’obiettivo

principio di stimolare una maggiore attenzione dei decisori politici verso i diversi aspetti dell'inclusione sociale, la stessa riforma del bilancio di cui sopra ha introdotto due importanti novità: l'obbligo per i Governi di monitorare dodici indicatori di benessere equo e sostenibile (in tema di disuguaglianze, salute, istruzione, ambiente, sicurezza, etc.) e a prendere impegni programmatici su ognuno di essi (l'Italia è ora il primo e unico paese ad avere inserito il benessere nel ciclo di programmazione economica); il bilancio di genere, con l'obiettivo di rendere esplicite le implicazioni di genere delle scelte di finanza pubblica.

Tuttavia, come si notava sopra, la capacità delle scelte politiche italiane di incidere sull'economia nazionale era limitata dall'assetto istituzionale che caratterizzava - in parte tuttora caratterizza - la **governance economica europea**, soprattutto dell'Eurozona. Il Governo, e questo Ministero in particolare, si è pertanto dato come obiettivo centrale quello di **introdurre rilevanti innovazioni in questo ambito**. Si è operato con successo affinché l'interpretazione del Patto di Stabilità e Crescita fosse maggiormente orientata alla crescita attraverso la promozione delle riforme, degli investimenti e grazie ad una lettura più adeguata delle condizioni macroeconomiche (un orientamento che ha conquistato flessibilità al percorso di consolidamento). Analogamente, è stata sostenuta l'introduzione del Piano di Investimenti per l'Europa (noto anche come Piano Juncker) per gli investimenti, del quale l'Italia è stata tra i primi promotori e i principali destinatari<sup>1</sup>. Più in generale, l'Italia ha presentato una proposta organica di riforma della **governance economica** che ha, almeno in parte, orientato il dibattito in Europa, in primis con la proposta di introdurre un Fondo europeo contro la disoccupazione ciclica. Sul fronte bancario, gli interventi adottati a fronte delle crisi di alcuni intermediari sono stati effettuati nell'ambito di una strategia che ha avviato il processo di consolidamento del settore ed ha richiesto un'interlocuzione intensa, attiva e creativa e non sempre facile con le autorità europee preposte ad applicare l'Unione Bancaria. Su tale fronte occorre continuare a favorire il consolidamento e ammodernamento del sistema bancario, mantenendo aperta l'interlocuzione con le autorità europee nell'ambito della *Banking Union* e della *Capital Market Union*.

Da ultimo, insieme al Ministero delle Finanze tedesco è stata avanzata una proposta di riforma del bilancio europeo volta a finanziare beni pubblici europei quali il controllo dei flussi migratori alle frontiere, la difesa comune, la sicurezza, gli investimenti ad alto valore aggiunto.

Non va sottovalutato, infine, che il nuovo orientamento in tema di regole di bilancio della Commissione Europea e in parte dell'Eurogruppo così come il nuovo corso di politica monetaria sono stati resi possibili anche dalla strategia di riforme strutturali messa in campo dall'Italia in ambito domestico.

**Questa articolata azione di politica economica ha permesso all'Italia di uscire dalla crisi** recuperando circa la metà del prodotto perso a partire dal 2008, ricreando circa un milione di nuovi posti di lavoro, dando impulso a una ripresa degli

---

<sup>1</sup> Ad oggi l'Italia risulta essere il secondo paese a livello Europeo beneficiario Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), per un totale di €7,2 miliardi, che è atteso inneschino investimenti complessivi per €39,8 miliardi. In particolare, 56 progetti sono stati approvati nel settore infrastrutture e innovazione, mentre 65 accordi sono stati siglati tra il FEI e gli intermediari finanziari per un totale di €2.3 miliardi di finanziamenti alle PMI. Questi dovrebbero attivare circa €24 miliardi di investimenti in oltre 210 mila tra PMI e Mid-Cap.

investimenti privati di oltre il 10 per cento, a una riduzione dei crediti deteriorati di circa il 30 per cento negli ultimi due anni; si tratta di risultati raggiunti mentre la gestione delle finanze pubbliche consentiva di stabilizzare prima e poi invertire l'evoluzione del rapporto debito/PIL, cresciuto ininterrottamente di trenta punti nei sette anni precedenti.

## **1. LA POLITICA DI BILANCIO PER IL MIGLIORAMENTO DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA**

Per perseguire l'indispensabile correzione del debito pubblico, creare condizioni favorevoli a politiche monetarie espansive così come a maggiore flessibilità da parte delle autorità economiche europee, è stato pianificato un percorso di miglioramento progressivo dei saldi di finanza pubblica. Il risultato è stato conseguito grazie alla virtuosa interazione tra: i) le scelte e le misure di politica economica intraprese dal Governo; ii) il graduale irrobustimento della ripresa.

Dopo anni di profonda recessione, a partire dal 2014 il PIL nominale è progressivamente aumentato, passando dall'1,1 per cento del 2014 al 2,1 nel 2017. Del miglioramento congiunturale ha beneficiato la finanza pubblica, con l'indebitamento netto che si è continuamente ridotto passando dal 3 per cento del PIL nel 2014 al 2,3 nel 2017 (1,9 al netto degli interventi straordinari per il settore bancario e la tutela del risparmio adottati nel 2017). Per il 2018 le stime aggiornate mostrano la prosecuzione delle tendenze osservate negli ultimi anni: il disavanzo si porterebbe all'1,5 per cento per effetto dell'aumento del saldo primario, atteso in crescita di circa mezzo punto percentuale.

La strategia di bilancio ha perseguito un difficile equilibrio tra le esigenze i) di sostegno alla ripresa e ii) di consolidamento connesse all'elevato debito; l'aver intrapreso un impegnativo percorso di aggiustamento delle finanze pubbliche, unitamente all'adozione di incisive misure di riforma strutturale e di rilancio degli investimenti, ha consentito al Paese di godere di notevole flessibilità nel quadro delle regole di bilancio europee<sup>2</sup>.

Tra il 2014 ed il 2017 sia le entrate finali sia le spese finali sono scese in rapporto al PIL, rispettivamente di 1,3 e di 2 punti percentuali. Sulla dinamica delle entrate ha influito la concessione di sgravi per sostenere la ripresa<sup>3</sup>; più consistente è risultata la contrazione delle spese, nonostante gli interventi di sostegno disposti passate dal 50,9 per cento del PIL nel 2014 al 48,9 nel 2017.

È proseguita nel periodo la contrazione dei redditi da lavoro del settore pubblico per effetto del contenimento delle retribuzioni e del numero dei

---

<sup>2</sup> Negli anni di mandato la politica di bilancio è anche riuscita a disattivare le cd. clausole di salvaguardia.

<sup>3</sup> Si sono in particolare ridotte le entrate tributarie mentre i contributi sociali, a fronte degli interventi di decontribuzione disposti, sono rimasti stabili in rapporto al PIL, per effetto della ripresa dell'occupazione e delle retribuzioni.

dipendenti<sup>4</sup>. Anche gli interessi passivi sul debito si sono costantemente ridotti, portandosi dal 4,4 per cento del PIL nel 2014 al 3,8 nel 2017<sup>5</sup>.

Di converso, al fine di contrastare la diminuzione della spesa pubblica in investimenti fissi lordi, il Governo ha attivato numerosi strumenti, riuscendo in una prima fase (nel 2014 e nel 2015) a mantenerne stabile l'incidenza sul PIL. Nonostante le risorse messe in campo l'indicatore ha tuttavia ripreso a ridursi a partire dal 2016, risentendo del lento avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei ma anche della transizione alla nuova disciplina degli appalti pubblici, che ha frenato la spesa delle amministrazioni locali.

Per il 2018 si prevede che: i) le entrate si riducano al 46,4 per cento del PIL; ii) la dinamica della spesa, complessivamente in riduzione per il quinto anno consecutivo, rifletta da una parte l'ulteriore discesa degli interessi passivi, dall'altra l'arresto della diminuzione degli investimenti fissi e la ripartenza dei redditi da lavoro<sup>6</sup>.

L'elevato **debito pubblico** rappresenta uno dei principali fattori di freno alla crescita; grava sui margini di manovra della finanza pubblica, sottraendo risorse preziose ai fini del sostegno dello sviluppo e dell'inclusione. Dopo sette anni di aumenti consecutivi<sup>7</sup>, durante gli anni di mandato il rapporto debito/PIL si è stabilizzato, facendo segnare delle prime riduzioni sia nel 2015 che nel 2017. In prospettiva, la prosecuzione del percorso di riduzione del disavanzo si associa all'accelerazione della diminuzione del rapporto debito/PIL, che si porterebbe al 122 per cento del PIL nel 2021.

## I principali interventi adottati in materia di contabilità e finanza degli enti territoriali

Al fine di intensificare il coordinamento, la trasparenza e l'efficienza di processi cruciali per le finanze pubbliche<sup>8</sup> si è provveduto a ridefinire<sup>9</sup> l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali mediante i) l'adozione del principio della competenza finanziaria potenziata<sup>10</sup>,

<sup>4</sup> Si rammentano, in particolare, il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, la decurtazione permanente dei fondi della contrattazione integrativa e le limitazioni alle assunzioni di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato.

<sup>5</sup> Tale risultato è da ricondurre in prevalenza alla riduzione dell'onere medio del debito, che ha beneficiato del calo dei rendimenti sui titoli di nuova emissione indotta dalle misure di politica monetaria messe in atto dalla Banca Centrale Europea.

<sup>6</sup> Il calo della spesa per interessi è riconducibile soprattutto alle nuove emissioni dei titoli di Stato a copertura di quelli in scadenza, che si stima vengano realizzate a tassi mediamente ancora inferiori rispetto a quelli dei titoli in rimborso, specialmente sulle scadenze brevi nelle quali si sviluppa larga parte delle emissioni annuali. Gli investimenti fissi lordi dovrebbero scontare le specifiche misure di supporto disposte dalle ultime due leggi di bilancio e dell'ipotesi di ripresa della capacità di spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali. I redditi da lavoro, risentono dell'ipotesi di rinnovo nell'anno in corso di tutti i contratti del triennio 2016-2018.

<sup>7</sup> Tra il 2008 e il 2014 il rapporto debito/PIL è aumentato di oltre 30 punti percentuali (dal 99,8 per cento del 2007 al 131,8).

<sup>8</sup> Ad es. la determinazione dei fabbisogni e costi standard e la riduzione dei tempi di pagamento della PA.

<sup>9</sup> Mediante i decreti legislativi n. 118/2011 e n. 126/2014, in attuazione della legge delega n. 42/2009.

<sup>10</sup> Questa ha imposto agli enti un intervento di "pulizia" dei bilanci, attraverso l'eliminazione dei residui attivi e passivi, cui non corrispondono effettivi crediti e debiti.



della contabilità economico patrimoniale<sup>11</sup> e del bilancio consolidato<sup>12</sup>; ii) l'introduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità; iii) l'istituzione della commissione per l'armonizzazione contabile<sup>13</sup>.

Con l'obiettivo di semplificare e rilanciare gli investimenti si è proceduto: i) al superamento del patto di stabilità interno, con l'introduzione di una regola semplice<sup>14</sup> in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali; ii) a concedere spazi finanziari di spesa per l'utilizzo degli avanzi di amministrazione<sup>15</sup> e il ricorso all'indebitamento.

È stato rafforzato il quadro normativo degli interventi per favorire lo smobilizzo dello stock di debiti commerciali pregressi da parte delle pubbliche amministrazioni e prevenirne la formazione in futuro<sup>16</sup>.

Gli accordi politici e negoziali<sup>17</sup> tra le autonomie speciali e lo Stato hanno definito un nuovo assetto dei rapporti finanziari e superato la fase del precedente contenzioso giurisdizionale, garantendo così certezza alla programmazione di bilancio.

Si è accelerata<sup>18</sup> l'adozione dei fabbisogni standard quali parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica nella ripartizione del Fondo di solidarietà comunale.

## 2. LA POLITICA DI BILANCIO NELL'AMBITO DEI VINCOLI DELL'UE

L'interesse nazionale al ridimensionamento del peso del debito pubblico coincide con l'interesse dell'Unione europea a promuovere la convergenza nel quadro finanziario degli Stati membri. Il processo di convergenza delle finanze pubbliche nell'Ue è monitorato dalla Commissione europea, la quale ha l'incarico di verificare l'attuazione delle regole comuni che orientano tutti gli Stati membri

<sup>11</sup> Così anticipando il processo di armonizzazione contabile avviato in ambito europeo, che attribuisce alla contabilità economico patrimoniale il ruolo di sistema contabile fondamentale ai fini della rendicontazione della gestione

<sup>12</sup> Al fine di rappresentare la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico di ciascun ente, unitariamente a quella dei propri organismi, enti, aziende e società controllate o partecipate, che compongono il "gruppo amministrazione pubblica".

<sup>13</sup> Il compito della commissione è promuovere la riforma, anche aggiornando in via amministrativa gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo n.118 del 2011.

<sup>14</sup> Un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto.

<sup>15</sup> La Corte Costituzionale (sentenza n. 247 del 2017) ha ritenuto possibile l'utilizzo degli avanzi disponibili, contribuendo alla semplificazione dell'attività di investimenti sul territorio; d'altro canto si potrebbero prefigurare dei rischi in termini di impatto sull'indebitamento netto. Si ritiene, di conseguenza, opportuno un periodo di sperimentazione che permetterà, attraverso un puntuale monitoraggio, di verificare gli impatti della sperimentazione sugli equilibri di finanza pubblica e sul rilancio degli investimenti.

<sup>16</sup> Attraverso misure di natura finanziaria - rifinanziando e rafforzando il meccanismo previsto dal DL n. 35/2013, ampliando le forme di compensazione tra crediti certificati e debiti fiscali derivanti da contenzioso e debiti contributivi - e strutturale, prevedendo il monitoraggio costante dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni, tramite l'utilizzo di un'apposita piattaforma informatica e l'avvio del progetto SIOPE-PLUS.

<sup>17</sup> Gli accordi sottoscritti dalle autonomie speciali hanno riguardato: la definizione del concorso alla finanza pubblica; l'adozione del pareggio di bilancio; l'adozione della riforma della contabilità degli enti territoriali; la rinuncia ai ricorsi costituzionali pendenti.

<sup>18</sup> Una quota crescente dell'importo attribuito a titolo di fondo di solidarietà comunale viene così ripartita, per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, tenendo conto della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per abitante (40 per cento per il 2017, 45 per il 2018, 60 per il 2019, 85 per il 2020 e 100 dal 2021).

verso specifici obiettivi. Nel caso dell'Italia, l'obiettivo di medio termine consiste nel raggiungimento del pareggio del bilancio strutturale. Fissato inizialmente al 2012, questo obiettivo è stato rinviato al 2020. Il rinvio, frutto di un costante e intenso negoziato del Governo con le autorità europee, ha consentito di acquisire margini di manovra nella gestione del bilancio. Questa flessibilità nel percorso di perseguimento dell'obiettivo di medio termine è stata impiegata per modulare il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche affinché il potenziale impatto restrittivo sull'economia risultasse mitigato, e allo scopo di acquisire margini d'azione per finanziare politiche di sviluppo.

L'intesa raggiunta con le autorità europee in materia di flessibilità nella gestione del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine fa parte di un più ampio sforzo di affermazione del ruolo italiano nell'Ue. Questo impegno si è concretizzato nella costante produzione di contributi tecnici su numerosi dossier e nello stimolo a definire un'agenzia comune più vicina ai bisogni della popolazione del continente: la difesa dei confini comuni, una strategia di lungo termine sull'immigrazione, il contrasto al terrorismo da finanziare con un budget rinnovato; e sul piano economico un fondo di stabilizzazione da far intervenire in presenza di crisi.

## **La rinnovata centralità delle politiche per la crescita e l'occupazione in Europa**

Sin dal semestre di Presidenza dell'Unione (luglio-dicembre 2014) l'Italia ha lavorato sui tavoli europei per restituire centralità alle politiche economiche per la crescita, l'occupazione e gli investimenti; grazie anche al crescente sostegno di altri Paesi, le Istituzioni europee e gli Stati Membri hanno gradualmente accolto la strategia - fortemente sostenuta dal nostro paese - incentrata su investimenti, riforme strutturali e politiche fiscali responsabili.

I principali risultati conseguiti sono:

- **La maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole fiscali.** In seguito alle comunicazioni della Commissione e del Consiglio<sup>19</sup> la valutazione del percorso di aggiustamento fiscale tiene ora esplicitamente conto della situazione economica del paese, ma anche delle riforme strutturali e degli investimenti.
- **L'esclusione delle spese impreviste per eventi eccezionali** (ad es. migranti, sicurezza e terremoti) **dal calcolo delle richieste di aggiustamento fiscale.**
- **La considerazione delle circostanze rilevanti ai fini del rispetto della regola di riduzione del debito.** Ai fini dell'applicazione della regola del debito<sup>20</sup> l'Italia ha richiesto e ottenuto che fossero considerati fattori e circostanze rilevanti eccezionali - quali ad es. l'evoluzione economica sfavorevole, l'adozione delle riforme strutturali, l'aderenza al percorso di aggiustamento di

<sup>19</sup> Gennaio 2015 (*"Making the best use of Flexibility"*) e novembre 2015 (*Commonly agreed position on Flexibility*), rispettivamente.

<sup>20</sup> La regola del debito era particolarmente stringente e prevaleva sulle altre, con rischi per la stabilizzazione macro e gli stessi obiettivi di bilancio.

medio termine; la fondatezza degli elementi rappresentati ha scongiurato l'avvio di una PDE nel 2016 e nel 2017.

- **Il rilancio degli investimenti per sostenere il potenziale di crescita.** Data l'urgenza di rilanciare gli investimenti dopo la drammatica caduta degli anni di crisi, l'Italia ha da subito favorito la nascita del Piano Juncker di investimenti per l'Europa, contribuendo al successo dell'iniziativa.
- **La revisione della metodologia di stima del prodotto potenziale e dell'*output gap***<sup>21</sup>. Dopo aver sollevato con forza<sup>22</sup> la questione della sottostima della crescita potenziale, la delegazione del MEF è riuscita a ottenere alcuni miglioramenti nella metodologia applicata all'Italia. Ciò si dovrebbe tradurre in un allargamento dell'*output gap* pari a mezzo punto di PIL. Il lavoro su ulteriori miglioramenti sta continuando.
- **Il riequilibrio della procedura per gli squilibri macroeconomici**<sup>23</sup>. Ai fini della riduzione degli squilibri macroeconomici nella UE il MEF ha: i) sostenuto le riforme domestiche volte ad aumentare la capacità competitiva dell'economia, e dunque la crescita, anche in un'ottica di riduzione del peso del disavanzo e del debito; ii) lavorato nelle sedi europee affinché le valutazioni degli squilibri siano più eque e simmetriche tra i paesi, tali da esercitare maggiore pressione su quelli in surplus mediante richieste di misure di sostegno agli investimenti e alla domanda interna, nonché un maggiore impegno sulle riforme<sup>24</sup>.
- **Il maggiore consenso a favore di una funzione di stabilizzazione ciclica**<sup>25</sup>. La proposta italiana di istituire un'indennità europea di disoccupazione per assorbire shock asimmetrici (*rainy day fund*) ha notevolmente contribuito ad animare il dibattito in corso sulla funzione di stabilizzazione comune, tra le concrete proposte di riforma dell'UEM.
- **L'avvio della riflessione sul finanziamento comune di beni pubblici europei.** L'Italia ha evidenziato l'opportunità di finanziare congiuntamente beni pubblici europei quali ad es. la gestione dei flussi migratori, la protezione delle frontiere comuni, la difesa e la sicurezza comune. Si tratta di settori o funzioni comuni che per natura ed entità producono effetti positivi per l'insieme degli Stati membri e per tutti i cittadini; possono dunque essere finanziati e gestiti in

<sup>21</sup> Si tratta di variabili chiave ai fini della valutazione della finanza pubblica per il PSC. Le attuali proiezioni, concordate a livello Europeo, indicano per l'Italia una stima di crescita potenziale prossima allo zero e una sostanziale chiusura dell'*output gap*. Poiché l'Italia nel 2012 ha indicato il pareggio di bilancio strutturale quale suo Obiettivo di Medio Termine (MTO), un *output gap* pari a zero implica che per raggiungere l'MTO il bilancio debba essere in pareggio in termini nominali. In prospettiva, con un *output gap* che secondo la Commissione diventerebbe positivo già nel 2018, nei prossimi anni dovremmo raggiungere un significativo surplus di bilancio.

<sup>22</sup> Presso il Comitato di Politica Economica e il sottogruppo *Output Gap Working Group*.

<sup>23</sup> Nel quadro della procedura degli squilibri macroeconomici, l'Italia ha tradizionalmente risentito dell'elevato debito pubblico e della bassa produttività, difficoltà strutturali aggravate dall'eredità della crisi.

<sup>24</sup> Nell'ambito dei processi di revisione della programmazione pluriennale del bilancio europeo, sarà di particolare rilievo l'istituzione di un fondo volto ad incentivare le riforme economiche, che si andrà ad aggiungere agli attuali fondi di coesione (*Reform Delivery Tool*). Con il nuovo strumento pacchetti di misure presentati all'interno del PNR, se idonei e portati avanti con successo, potranno essere "premiati" con l'assegnazione di risorse. Il Ministero, sulla base dell'esperienza acquisita nella valutazione degli impatti delle riforme, sta seguendo attivamente il processo di costruzione del nuovo strumento con la Commissione Europea.

<sup>25</sup> L'assetto dell'UEM è incompleto e privo di uno strumento di bilancio in grado di assorbire adeguatamente gli shock, in particolare quelli che colpiscono solo alcuni paesi; questo comporta un onere eccessivo per gli Stati Membri in termini di stabilizzazione.

maniera più efficace ed efficiente dal bilancio europeo. A inizio 2018, questa impostazione è stata condivisa dal Ministro della Finanze tedesco con il quale è stata redatta una proposta congiunta in vista dell'avvio del negoziato sul prossimo bilancio dell'Unione Europea. Il documento della Commissione Europea pubblicato il 2 maggio e che dà l'avvio al negoziato riflette, in effetti, diversi contenuti della posizione italo-tedesca.

### 3. LE MISURE DI SOSTEGNO ALLA CRESCITA ECONOMICA E ALL'OCCUPAZIONE

Mentre le politiche di consolidamento dei saldi di finanza pubblica sono stata indispensabili per arrestare l'incremento del debito in rapporto al PIL e rassicurare gli investitori che comprano i nostri titoli pubblici e i partner europei con i quali condividiamo la moneta unica, il rilancio del Paese passa da politiche di sostegno alla crescita economica e all'occupazione.

Le politiche per la crescita si sono articolate su tre fronti principali:

- sostegno dell'occupazione
- ripresa dell'accumulazione di capitale
- ammodernamento dei processi produttivi e innovazione delle imprese.

Per promuovere la ripresa dell'occupazione e degli investimenti (soprattutto quelli orientati all'ammodernamento dell'apparato produttivo) sono stati adottati **incentivi diretti e sgravi mirati**, misure finalizzate a conferire **maggiore certezza agli investitori** e a sostenere il finanziamento delle imprese.

#### Le misure fiscali per il finanziamento dell'economia reale e la riduzione del cuneo fiscale

Per aumentare il reddito disponibile dei lavoratori dipendenti, a parità di costo per il datore di lavoro, è stato introdotto un **credito d'imposta** che ha permesso ai contribuenti a reddito medio basso di beneficiare di una somma aggiuntiva in busta paga pari a **80 euro al mese**<sup>26</sup>. Questa misura ha anche lo scopo di sostenere i consumi e quindi la domanda interna.

Per ridurre il costo del lavoro per le imprese a decorrere dal 2015, a parità di reddito percepito dai lavoratori, è stata introdotta la **deduzione integrale del costo**

<sup>26</sup> L'introduzione del bonus "80 euro" ha migliorato l'indicatore OECD relativo al cuneo fiscale per un dipendente con retribuzione al 67 per cento della retribuzione media (indicativamente pari a 20.000 euro), facendolo scendere dal 44,9 per cento del 2013 al 40,9 per cento del 2015. Sulla base dell'Indagine sui bilanci familiari per il 2014 di Banca d'Italia, il bonus 80 euro avrebbe inoltre generato un aumento dei consumi stimato tra 2,8 e 3,5 miliardi di euro e un aumento della propensione marginale al consumo tra il 48 per cento e il 59 per cento.

del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile IRAP<sup>27</sup>; alla misura si sono accompagnati nel tempo selettivi sgravi contributivi<sup>28</sup>

Gli effetti derivanti dalle misure di riduzione del cuneo sul lavoro hanno, inoltre, portato a una riduzione degli indicatori elaborati dalla Commissione Europea. L'aliquota implicita sul lavoro per l'Italia è passata dal 44,1 per cento del 2013 al 42,6 per cento del 2016 (incluso gli effetti delle misure di decontribuzione e di deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile Irap). La metodologia della Commissione non tiene conto del bonus fiscale 80 euro, considerato come una spesa, ai fini del calcolo dell'indicatore. Includendo anche gli effetti del bonus 80 euro l'aliquota implicita sul lavoro per l'Italia scenderebbe al 41,3 per cento.

Al fine di sostenere l'occupazione delle classi d'età più giovani, la legge di bilancio 2017 ha inoltre introdotto uno sgravio contributivo selettivo, la cui intensità si accentua nelle regioni meridionali<sup>29</sup>.

## Le misure fiscali per gli investimenti

### Agevolazioni e credito d'imposta.

- A decorrere dal 2015 sono stati introdotti i) un credito d'imposta commisurato alle spese incrementalmente sostenute dalle imprese per investimenti in attività di ricerca e sviluppo<sup>30</sup> - **credito d'imposta R&D**; ii) un regime di tassazione agevolata, su base opzionale, dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni immateriali per favorirne lo sviluppo e la manutenzione - **"Patent Box"**.
- A decorrere dal 2016 sono stati introdotti i) una maggiorazione del costo di acquisizione dei nuovi beni materiali strumentali<sup>31</sup> - **"Superammortamento"**; ii) un credito d'imposta in favore delle imprese che acquisiscono beni

<sup>27</sup> Sulla base delle dichiarazioni IRAP (2016) per l'anno di imposta 2015, l'effetto ascrivibile alla misura può essere valutato in circa 7,9 miliardi di minori entrate.

<sup>28</sup> La legge di stabilità 2015 ha previsto per i datori di lavoro del settore privato, in presenza di nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco dell'anno, l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali (con l'esclusione dei contributi dovuti all'INAIL) per un periodo di 36 mesi con limite massimo pari a 8.060 euro su base annua. La legge di stabilità 2016 ha agito nella stessa direzione, pur riducendo l'esonero al 40% dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per un massimo di due anni e con tetto annuo pari a 3.250 euro. In seguito a tali interventi, in base al rapporto "Paying Taxes 2018" della Banca Mondiale il carico fiscale e contributivo complessivo per le imprese nel nostro Paese si è ridotto di 14 punti percentuali (dal 62% al 48%).

<sup>29</sup> Lo sgravio è mirato cioè a favorire le assunzioni dei giovani al di sotto dei 35 nel 2018 e al di sotto dei 30 anni a partire dal 2019: la decontribuzione è pari al 50% per i primi tre anni di contratto a tutele crescenti, con un tetto massimo di 3.250 euro annui per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, anche in apprendistato, effettuate dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018. Lo sgravio contributivo è pari al 100% nelle regioni meridionali, anche per gli over 35 (se disoccupati da più di sei mesi) per una durata di 12 mesi, e per le aziende che assumano ragazzi in alternanza scuola lavoro per almeno il 30% del totale delle ore previste, o in apprendistato di primo o di terzo livello.

<sup>30</sup> Nel 2017 si è registrato un utilizzo del credito d'imposta pari a 1,3 miliardi di euro, con un incremento significativo rispetto al 2016 per effetto delle modifiche introdotte dalla Legge di Bilancio 2017.

<sup>31</sup> Inizialmente del 40 per cento (legge di stabilità per il 2016), successivamente è stata ridotta al 30 per cento (legge di bilancio 2018). Per il 2016 circa 926 mila imprese hanno beneficiato del super-ammortamento, beneficiando di un ammontare complessivo di deduzioni pari a 2,4 miliardi di euro.

strumentali nuovi, facenti parte di un progetto di investimento iniziale e destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno<sup>32</sup> - **Credito d'imposta investimenti Sud.**

- A decorrere dal 2017 i) è stata introdotta una maggiorazione del costo di acquisto degli investimenti in beni strumentali nuovi, materiali e immateriali, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi in chiave “industria 4.0” - “Iperammortamento”; ii) sono stati potenziati e stabilizzati gli incentivi fiscali agli investimenti nel capitale sociale di start-up innovative - **Incentivi allo sviluppo delle start-up innovative e all'investimento.**

### **Certezza del diritto**

Nel quadro della riforma delle forme di interlocuzione con l'amministrazione fiscale<sup>33</sup> al fine di aumentare la certezza del diritto e pertanto di creare migliori condizioni per l'ambiente economico con particolare attenzione agli investimenti, si evidenziano gli **accordi preventivi per le imprese con attività internazionale**, che intendono favorire l'attrattività del sistema economico italiano garantendo un contesto di maggiore certezza per nuovi investitori esteri. La pretesa erariale viene definita attraverso moduli consensuali e partecipativi.

È stato inoltre introdotto<sup>34</sup> **l'interpello sui nuovi investimenti** per favorire l'afflusso di nuovi investimenti produttivi strategici di rilevante ammontare, rendendo l'Italia maggiormente competitiva e attrattiva per gli investitori stranieri, attraverso la definizione di regole fiscali certe e trasparenti<sup>35</sup>.

### **Le altre misure di sostegno alla crescita.**

L'attività di **SACE e SIMEST**, in sinergia e coordinamento con gli altri attori del Sistema Italia, ha esercitato un forte impatto sull'economia italiana, quantificabile nel 2017 in maggiore domanda (investimenti, consumi ed export) pari a 19 miliardi di euro e 120 mila posti di lavoro<sup>36</sup>.

Dal 2015 è partita l'operatività del **fondo di garanzia per i mutui per la prima casa**; concede garanzie nella misura massima del 50 per cento della quota capitale

<sup>32</sup> Le modifiche normative intervenute fra il 2016 e il 2017 si sono riflesse in un incremento significativo dell'utilizzo del credito nell'anno d'imposta 2017, sia con riferimento al numero di beneficiari (aumentati da 1.222 soggetti nel 2016 a oltre 7 mila nel 2017) sia nell'ammontare complessivo del credito, passato da 14 a oltre 130 milioni di euro.

<sup>33</sup> D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 147 - c.d. decreto crescita e internazionalizzazione.

<sup>34</sup> D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 147 - c.d. decreto crescita e internazionalizzazione.

<sup>35</sup> Le imprese che intendono effettuare investimenti di ammontare non inferiore a 30 milioni di euro, e con ricadute occupazionali significative e durature, possono definire con l'Agenzia delle entrate, attraverso un'unica istanza di interpello, tutti gli aspetti fiscali del loro “piano di investimento” e delle eventuali operazioni straordinarie previste per la sua realizzazione. La misura ha generato rilevanti effetti positivi, ad es. a partire dal maggio 2016 sono stati registrati 28 piani di investimento programmati, per un valore complessivo superiore agli 11 miliardi di euro le cui ricadute occupazionali eccedono le 75 mila unità.

<sup>36</sup> La collaborazione MEF-SACE, attivata con la Convenzione di riassicurazione divenuta operativa nel 2015, attraverso la garanzia dello Stato ha consentito di riassicurare operazioni per il valore di 13 miliardi di euro, di cui oltre 6 nel solo 2017.

su finanziamenti fino a 250 mila euro per l’acquisto e la ristrutturazione dell’abitazione principale del mutuatario<sup>37</sup>.

Il **fondo centrale di garanzia per le PMI** costituisce un importante strumento di accesso al credito, garantendo uno stock di finanziamenti alle imprese superiore ai 20 miliardi di euro. Il MEF è stato coinvolto significativamente, accanto al MiSE, nel processo di riforma, incentrata su: (i) l’adozione di un nuovo modello di valutazione delle imprese, basato sulla probabilità di inadempimento del prestatore; (ii) la rimodulazione delle percentuali di garanzia in funzione inversa della rischiosità del prestatore.

La riforma, che entrerà in vigore nei prossimi mesi, consentirà di ampliare la platea dei beneficiari, con una maggiore focalizzazione sulle PMI a rischio razionamento, ma soprattutto con una maggiore efficienza gestionale, grazie ad accantonamenti dinamici, commisurati al rischio<sup>38</sup>.

#### 4. IL PROGRAMMA “FINANZA PER LA CRESCITA”

La crisi economica ha generato una consistente diminuzione del credito bancario, che ha acuito gli effetti negativi di un contesto di economia reale già in difficoltà. Il settore finanziario, tuttavia, necessitava da tempo di un riassetto che ne aumentasse l’efficienza e ampliasse le possibilità per le imprese di ottenere le risorse, anche al di là del canale bancario.

A questa situazione corrispondeva la mancanza di un supporto ordinato e organico alla crescita delle aziende, dalla nascita alla quotazione, confinandole in una dimensione ridotta e talvolta asfittica. Si rendeva necessaria una nuova “cassetta degli attrezzi” da mettere a disposizione delle imprese per poter aumentare la propria dimensione, migliorare la governance e affacciarsi sempre di più sul mercato azionario.

Per questo, durante questa legislatura è stato avviato un programma articolato in misure destinate a offrire alle imprese incentivi alla crescita dimensionale e nuovi canali di finanziamento, denominato “Finanza per la Crescita”, sviluppato attraverso la collaborazione attiva e proficua tra diverse istituzioni: Ministero dello Sviluppo Economico, MEF, Banca d’Italia e CONSOB, beneficiando anche di un dialogo continuo ed aperto con operatori di mercato e associazioni di categoria.

Tre sono gli obiettivi principali del programma: aumentare la disponibilità di credito, incentivare la capitalizzazione e la quotazione delle imprese, promuovere un ambiente più favorevole agli investimenti produttivi, con crediti d’imposta mirati e regole efficaci. A fianco di misure di carattere generale, il programma ha previsto anche misure di carattere settoriale per il settore immobiliare e delle infrastrutture.

Molte delle misure introdotte nell’ambito del programma sono state descritte in altre parti di questo documento. Tra le misure non menzionate, oltre ad un

<sup>37</sup> Grazie allo strumento circa 40 mila persone (in prevalenza giovani) hanno potuto acquistare la casa di proprietà, grazie all’accensione di mutui ipotecari con garanzia dello Stato per un valore complessivo di circa 4,5 miliardi di euro.

<sup>38</sup> Con la nuova architettura, inoltre, si rafforza il ruolo del sistema dei confidi lungo la filiera della garanzia e si ampliano i margini per attrarre risorse regionali e/o comunitarie per il cofinanziamento degli interventi, in un’ottica di efficace integrazione e reale addizionalità.

importante intervento sulla legge 130 relativo alla cartolarizzazioni, occorre ricordare per l'impatto sulla capitalizzazione della Borsa e sulla propensione alla quotazione, dei Piani Individuali di Risparmio (PIR). Introdotti nel 2017 con l'obiettivo di canalizzare i risparmi delle famiglie verso le imprese, in particolare PMI, i PIR nel primo anno di vita hanno registrato una raccolta superiore agli 11 miliardi di euro, e favorito la quotazione di nuove imprese (nel 2017 sono state registrati 40 nuove operazioni di quotazione in borsa

L'innovazione è stata incentivata anche attraverso una regolamentazione specifica per le Startup e le PMI classificabili come innovative (728 imprese registrate) e con il Patent Box, che detassa il reddito derivante dall'uso di opere dell'ingegno, brevetti e marchi per 5 anni (raggiunti dalle autorità tributarie 431 accordi nel 2017).

### **Milano European Financial Hub**

Nel 2017 si è insediato ufficialmente il Comitato "Milano European Financial Hub", che vede la collaborazione del Governo, del Comune di Milano, della Regione Lombardia, di Banca d'Italia e di Consob, con l'obiettivo di stimolare la creazione a Milano di un polo finanziario europeo anche in ottica post Brexit, coerentemente alle politiche di attrazione del capitale umano e finanziario promosse dal Governo negli ultimi anni. Per promuovere la città nella mappa delle varie istituzioni finanziarie londinesi come destinazione nelle attività di rilocalizzazione sono stati organizzati vari roadshow a Londra e a New York, che hanno previsto incontri con i decision makers di banche e fondi d'investimento internazionali, e una campagna di comunicazione con la creazione di un sito internet apposito.

Il Comitato si è inoltre impegnato in uno sforzo di ricognizione del quadro normativo e regolatorio al fine di semplificare procedure autorizzative per operatori che si trasferiscano in Italia. Tale sforzo è mirato a proporre misure di legge e a modificare prassi esistenti che costituiscono passaggi burocratici troppo gravosi. Un particolare focus è stato dedicato alle specificità del settore Fintech.

I lavori del Comitato si sono svolti in sinergia con il tavolo per la candidatura della città ad ospitare l'Agenzia Europea del Farmaco istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i lavori sul Fintech.

## **5. POLITICHE PER MIGLIORARE IL CREDITO ALL'ECONOMIA: RIFORME E GESTIONE DELLE CRISI**

La doppia e profonda recessione che ha colpito l'Italia tra 2009 e 2013 ha fatto registrare un'impennata nel livello dei crediti deteriorati, ovvero i prestiti concessi dal sistema bancario alle imprese e che queste non sono state in grado di rimborsare alla scadenza. Ne è conseguito un appesantimento dei bilanci degli intermediari finanziari che ha prodotto una forte riduzione nell'erogazione di nuovi crediti. Durante la legislatura il Governo ha lavorato per spezzare il circolo vizioso che si è instaurato tra andamento della produzione industriale e salute del sistema bancario, con ripercussioni anche sulla finanza pubblica. Per conseguire questo obiettivo sono state adottate misure su due dimensioni: una ampia riforma del



settore del credito, lungamente attesa, orientata a superare i limiti del credito cooperativo, nell'ambito del quale si sono verificati casi di opacità gestionale che hanno contribuito a mettere in crisi intermediari finanziari di diverse dimensioni ma sempre ben radicati sul territorio di riferimento; e la gestione delle crisi manifeste attraverso soluzioni diseguate caso per caso allo scopo di tutelare il risparmio, i livelli occupazionali e l'erogazione di credito al sistema produttivo.

### **Le riforme del settore bancario**

Per rimuovere i principali elementi di fragilità del sistema del credito evidenziati dalla valutazione approfondita condotta dalla BCE nel 2014 (i. **l'inadeguatezza patrimoniale**; ii. **la bassa qualità degli attivi**) la risposta di politica economica ha richiesto l'elaborazione di una strategia organica di intervento sul settore finanziario, incentrata sulla realizzazione di riforme incisive, comprese quelle da lungo tempo discusse, ma mai portate avanti, e su progetti innovativi volti a modernizzare il settore bancario e quello del mercato dei capitali.

Le riforme hanno in particolare riguardato tre ambiti:

- la riforma della *governance*;
- le procedure di insolvenza e di recupero dei crediti;
- lo sviluppo di un mercato dei crediti deteriorati.

### **La riforma della *governance***

Gli interventi adottati sulla *governance* mirano a i) facilitare il processo di adeguamento del livello di capitale; ii) favorire operazioni di aggregazione e ristrutturazione del settore bancario, contribuendo a rafforzarlo. Nel dettaglio:

- **le banche popolari di maggiori dimensioni** sono state indotte a trasformarsi in società per azioni, un modello più idoneo ad attrarre capitali, favorire sistemi di governo più efficienti e trasparenti e competere efficacemente nel contesto internazionale<sup>39</sup>;
- **la riforma delle BCC** affronta la elevata frammentazione del sistema del credito cooperativo italiano, che ha evidenziato nel tempo crescenti aspetti di criticità in un contesto normativo in cui sono più stretti i margini per la gestione delle situazioni di crisi. La riforma favorisce la concentrazione del sistema conciliando le esigenze i) di accrescere le possibilità di raccolta di capitale, favorire il mutuo sostegno tra le banche cooperative e migliorarne i sistemi di governo e di controllo, ii) tutelare la forma cooperativa e i vantaggi propri che derivano dal mutualismo e dal radicamento territoriale;

---

<sup>39</sup> La riforma, che ha recentemente superato il vaglio della Corte Costituzionale, inciderà positivamente sulle politiche di gestione del credito e attenuerà i rischi che si determinano in caso di diffusa coincidenza tra le figure di azionista e cliente (talvolta anche dipendente) della banca.

- **l'autoriforma delle fondazioni** si iscrive nel processo di cambiamento degli assetti proprietari delle banche italiane<sup>40</sup>. Oggi la presenza delle fondazioni risulta più limitata e continuerà progressivamente a ridursi, anche per effetto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 22 Aprile 2015 tra L'ACRI, l'associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio SpA, e il MEF. Il Protocollo ha segnato l'avvio dell'autoriforma delle Fondazioni di origine bancaria, impegnatesi ad adottare un'adeguata diversificazione del portafoglio<sup>41</sup> e a evitare qualunque forma di indebitamento<sup>42</sup>.

### Le procedure di insolvenza e di recupero dei crediti<sup>43</sup>

Il Governo, con la collaborazione del Parlamento, è intervenuto: i) aumentando **l'efficienza delle procedure esecutive e fallimentari**, riducendone in particolare la durata<sup>44</sup>; ii) modificando il regime fiscale che disincentivava la **svalutazione dei crediti deteriorati**, non permettendone l'integrale deduzione della perdita nell'esercizio; iii) riducendo **l'imposta di registro per le aste giudiziarie**, al fine di incentivare le offerte e velocizzare lo smobilizzo dei beni collateralizzati.

Particolarmente innovativo è il c.d. "Patto Marciano", che permette di stipulare contratti di finanziamento con la facoltà per il creditore di entrare in possesso del bene posto in garanzia in circa 12 mesi contro i 40 precedentemente stimati per le esecuzioni immobiliari attraverso la procedura giudiziale<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Pur riconoscendo il ruolo complessivamente positivo giocato dalle fondazioni per la stabilità del sistema bancario, il peso eccessivo di alcune di esse nel capitale delle banche ha rappresentato un ostacolo a processi di rafforzamento, patrimoniale e di *governance*, delle banche partecipate.

<sup>41</sup> Al fine di contenere la concentrazione del rischio le fondazioni non impiegheranno il patrimonio, direttamente o indirettamente, in esposizioni verso un singolo soggetto per un ammontare complessivamente superiore a un terzo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale.

<sup>42</sup> Salvo il caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità, utilizzando con finalità di copertura contratti e strumenti finanziari derivati, ovvero a ricorrere a operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali.

<sup>43</sup> Il sistema bancario italiano si è trovato ad affrontare il problema dei crediti deteriorati durante una sfavorevole congiuntura macroeconomica, che ne ha ostacolato la riduzione mediante politiche attive di gestione e recupero e cessioni in blocco. In quel momento in Italia il mercato dei crediti deteriorati era praticamente assente e il suo sviluppo era limitato dalle incertezze sulla ripresa, dalla frammentazione dei portafogli di crediti e anche, in molti casi, dall'indisponibilità di informazioni accurate sui portafogli. A tali fattori se ne aggiungeva uno tutto proprio del nostro sistema: le inefficienze e le lungaggini delle procedure esecutive e fallimentari che si ripercuotono direttamente sul valore dei crediti da recuperare.

<sup>44</sup> Si tratta di un pacchetto articolato di disposizioni, messe a punto assieme al Ministro della Giustizia, che stanno contribuendo in misura significativa alla riduzione dei tempi di recupero, anche attraverso l'introduzione di un'innovativa disciplina del pegno non possessorio, del c.d. patto marciano imprese nonché l'istituzione di un registro elettronico che rende accessibili al pubblico le informazioni e i documenti relativi alle procedure concorsuali e agli strumenti di gestione della crisi.

<sup>45</sup> Il "Patto Marciano" prevede l'assegnazione stragiudiziale degli immobili posti a garanzia di un finanziamento ad un imprenditore: a fronte della concessione di un finanziamento le parti possono stipulare un contratto di cessione di un bene quale garanzia della restituzione. Il bene dato in garanzia non può coincidere con l'abitazione dell'imprenditore, né di un suo congiunto. In caso di inadempimento del debitore, la banca entra in possesso del bene con una procedura molto semplice, senza il passaggio per il sistema giudiziario.

## Lo sviluppo di un mercato dei crediti deteriorati

In merito al **progetto di una *bad bank* pubblica** è stato avviato un complesso negoziato con la Commissione europea volto ad individuare una metodologia che, in assenza di prezzi di mercato osservabili, consentisse di calcolare un prezzo di trasferimento per ciascuna tipologia di crediti deteriorati assimilabile a un prezzo di mercato, e pertanto privo di componenti di aiuto pubblico. La discussione con la Commissione europea è stata particolarmente complessa e non ha consentito di individuare dei prezzi che avrebbero reso l'intervento efficace.

All'esito del confronto, si è infine condiviso il progetto delle **GACS** (*garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze*), la garanzia dello Stato sulla tranche più sicura dei titoli emessi nell'ambito di un'operazione di cartolarizzazione avente come sottostante dei crediti in sofferenza. La Commissione europea ha convenuto sui criteri di determinazione del prezzo della garanzia tali da evitarne la qualificazione come aiuto di Stato. Le GACS sono oggi uno strumento estremamente apprezzato dal mercato e le operazioni di cartolarizzazione sono divenute strumento diffuso per le banche.

## Le crisi bancarie

Nonostante una sostanziale tenuta del settore bancario nel suo insieme, la combinazione degli effetti della prolungata e profonda recessione con una gestione manageriale inefficiente ha compromesso la continuità di alcune imprese di credito.

Davanti alle crisi, l'intervento istituzionale ha avuto lo scopo di evitare l'ampliamento delle conseguenze e la tutela del risparmio. Le soluzioni individuate per le crisi sono state tra loro diverse perché lo stato di maturazione delle crisi stesse era diversificato. In tutti i casi è stato necessario dotare le autorità di poteri di intervento tempestivi ed efficaci in un quadro regolatorio radicalmente modificato dalle norme comuni adottate nell'ambito dell'Unione europea allo scopo di contenere l'intervento delle risorse dei contribuenti nella gestione delle crisi, a scapito degli investitori e di altre categorie di creditori dell'impresa bancaria in crisi.

## La risoluzione delle quattro banche regionali

La soluzione della situazione di grave crisi di Banca Marche, Carife, Banca Etruria e Carichieti, tutte in amministrazione straordinaria, ha visto l'utilizzo, per la prima volta, della **procedura di risoluzione introdotta con il recepimento della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD)**. Il programma di risoluzione ha previsto la costituzione di quattro banche-ponte, la costituzione di una *bad bank* a cui trasferire le sofferenze delle quattro banche e l'intervento del Fondo di risoluzione nazionale per (i) la copertura dello sbilancio di cessione, (ii) la ricapitalizzazione delle banche-ponte e (iii) la concessione della garanzia alle banche-ponte per il loro credito nei confronti della *bad bank* a fronte delle sofferenze a questa cedute<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Complessivamente le decisioni della Commissione europea hanno autorizzato l'intervento del Fondo di risoluzione nazionale per 3,6 miliardi di euro, oltre alla garanzia sulla cessione di crediti deteriorati alla *bad bank*

L'autorizzazione della Commissione ha richiesto, in conformità con il quadro europeo sugli aiuti di Stato (al quale è parificato il Fondo di risoluzione), **l'azzeramento del capitale e delle obbligazioni subordinate** a titolo di condivisione degli oneri (*burden sharing*). Il *burden sharing* come preconditione all'aiuto pubblico ha avuto un impatto enorme sull'opinione pubblica. È opportuno chiarire che il grande **cambiamento normativo non risiede nel coinvolgimento degli azionisti e dei creditori della banca** ma nel ridimensionamento della possibilità di interventi pubblici a favore delle banche. Infatti, data la situazione patrimoniale delle banche, l'alternativa alla procedura di risoluzione sarebbe stata non il proseguimento della normale attività bensì la sottoposizione della banca alla liquidazione coatta amministrativa, che avrebbe determinato per gli azionisti e i detentori delle obbligazioni subordinate esattamente le medesime conseguenze: l'estinzione totale del proprio diritto<sup>47</sup>.

**Con la risoluzione, i costi sono stati sostenuti dal sistema bancario nazionale e non dai contribuenti.** La risoluzione ha permesso l'utilizzo dello strumento degli enti-ponte a cui sono stati trasferiti i compendi aziendali consentendo la continuazione di attività senza interruzioni e l'organizzazione delle procedure di individuazione degli acquirenti.

### **La ricapitalizzazione precauzionale di MPS**

Gli interventi successivi alla risoluzione delle quattro banche regionali si collocano in un quadro normativo che, di nuovo, cambia profondamente. Dopo il 1° gennaio 2016, diviene prescrittivo in Italia **l'obbligo di sottoporre a bail-in almeno l'8 per cento delle passività**, in caso di risoluzione, prima di poter intervenire con risorse pubbliche.

In questo caso il Governo ha ritenuto di avvalersi di una delle limitate deroghe che la BRRD prevede al principio secondo il quale gli interventi pubblici di sostegno alle banche qualificano uno stato di dissesto e pertanto innescano una risoluzione o una liquidazione<sup>48</sup>.

A conclusione dell'operazione di aumento di capitale, la quota di partecipazione del Ministero in BMPS è salita al 52,18 per cento. Una volta completato il riacquisto delle azioni rivenienti dal *burden sharing* la partecipazione del Ministero nel capitale della Banca è arrivata a circa il 68 per cento.

La flessibilità individuata nelle norme della BRRD sulla ricapitalizzazione precauzionale ha permesso di preservare il valore dell'azienda e di effettuare un

---

per 1,5 miliardi di euro. Dopo la costituzione degli enti ponte, le banche originarie sono state poste in liquidazione ed è iniziato il procedimento di vendita degli enti ponte, conclusosi nella prima metà del 2017.

<sup>47</sup> La limitazione della possibilità di dare aiuti pubblici alle banche attenua il legame tra il rischio delle banche e il rischio sovrano e previene il circolo vizioso che si è spesso realizzato nel corso della crisi finanziaria. È peraltro condivisibile che il contribuente non sia chiamato a partecipare delle conseguenze di scelte e comportamenti di cui non è responsabile. Nel caso di alcune delle crisi bancarie, la resistenza del *management* a intraprendere immediati e risolutivi percorsi di risanamento è stata anche espressione della confidenza in un intervento pubblico che, in caso di crisi, sarebbe intervenuto a tamponarne gli effetti, in una totale sottovalutazione del nuovo contesto normativo che non consente più scappatoie all'assunzione delle proprie responsabilità da parte dello stesso *management* e degli azionisti.

<sup>48</sup> L'uso di questa eccezione nel caso di MPS, per la prima e unica volta in Europa, è stato permesso da una intuizione delle istituzioni italiane ed europee, che hanno saputo individuare nella normativa un grado di flessibilità superiore a quello che si riteneva avesse.

intervento pubblico non a fondo perduto, ma nella forma della sottoscrizione di azioni, con prospettive di recupero del denaro del contribuente<sup>49</sup>.

### **La liquidazione di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza**

La crisi delle due banche ha determinato per la prima volta una **decisione da parte del Comitato di risoluzione unico** in merito all'adeguatezza della procedura di risoluzione rispetto alla procedura di liquidazione, al fine di assicurare una migliore gestione della crisi. Il comitato ha ritenuto che la **liquidazione coatta amministrativa** fosse una procedura più idonea della risoluzione nel caso. L'Italia ha chiesto l'approvazione della Commissione per una misura di supporto pubblico finalizzata a facilitare la liquidazione. La decisione positiva della Commissione ha consentito la vendita di un compendio di attività e passività delle due banche e il trasferimento dei lavoratori a Intesa SanPaolo<sup>50</sup>.

### **Le misure di ristoro dei risparmiatori**

Si è trattato pertanto di crisi diverse e di modalità di gestione diverse, ma in **nessuno dei tre casi è stato utilizzato il bail-in e obbligazionisti senior e depositanti sono stati integralmente protetti**. In tutti i casi, le prescrizioni della Comunicazione della Commissione sul settore bancario hanno dovuto essere applicate e pertanto gli azionisti e i detentori di titoli subordinati hanno dovuto condividere gli oneri degli interventi, sopportandone le perdite. In tutti e tre i casi sono stati messi a disposizione **meccanismi di ristoro dei creditori subordinati al dettaglio**<sup>51</sup>.

Per i casi di risoluzione e per quelli di liquidazione delle banche venete, gli investitori al dettaglio che hanno acquistato queste obbligazioni possono ottenere il rimborso in denaro per le somme investite grazie a un Fondo di solidarietà alimentato dal sistema bancario. Il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha la gestione delle richieste di rimborso forfettario. Grazie a questo meccanismo sono già stati rimborsati, per le quattro banche regionali, circa 167 milioni di euro a fronte della liquidazione di più di 14.000 istanze sulle circa 16.000 pervenute<sup>52</sup>.

Gli investitori che non hanno le condizioni per l'accesso al rimborso forfettario e che ritengono di poter dimostrare di essere stati danneggiati per la violazione delle regole sul collocamento dei prodotti da parte delle banche potranno

---

<sup>49</sup> La banca è ora chiamata a implementare un piano di ristrutturazione sicuramente impegnativo al fine di recuperare prospettive di profittabilità nel lungo termine e tornare in mani private.

<sup>50</sup> Anche nel caso delle due banche venete l'interazione tra le istituzioni italiane e quelle europee ha permesso di evidenziare dei margini di flessibilità nel quadro normativo europeo superiori a quelli fino a quel momento ipotizzati. Se infatti ci sono stati precedenti in Europa di liquidazioni di banche assistite da un supporto finanziario pubblico, non si poteva considerare affatto scontata una lettura che permettesse un intervento delle dimensioni e della rilevanza di quello portato a termine, senza che questo comportasse anche un coinvolgimento dei creditori chirografari.

<sup>51</sup> Coerentemente con il quadro normativo europeo sugli aiuti di Stato, queste forme di ristoro devono avere un fondamento giuridico nella violazione, da parte della banca, delle regole di correttezza nel collocamento dei propri titoli presso i clienti.

<sup>52</sup> Il Fondo interbancario di tutela dei depositi stima che quando le pratiche saranno state tutte esaminate, verranno rimborsati agli obbligazionisti circa 190 milioni di euro. Si ricorda che le obbligazioni emesse dalle quattro banche regionali e distribuite a un pubblico di piccoli risparmiatori ammontano a circa 340 milioni e che pertanto le obbligazioni oggetto della procedura forfettaria ammontano a più della metà del totale.

chiedere il rimborso integrale delle somme investite, al netto delle eccedenze di plusvalenza, facendo istanza al meccanismo arbitrale<sup>53</sup>.

Per quanto riguarda le banche venete, gli obbligazionisti subordinati al dettaglio hanno potuto presentare domanda di indennizzo forfettario fino al 30 settembre 2017. Il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha comunicato che sono pervenute 8090 istanze per un importo complessivo di poco inferiore a 50 milioni di euro<sup>54</sup>.

Per MPS, infine, è stata introdotta una forma di compensazione per gli investitori al dettaglio fondata su un'offerta transattiva proposta dalla banca beneficiaria della ricapitalizzazione precauzionale. Gli strumenti subordinati che sono stati interessati dalla compensazione sono quelli emessi nel 2008 per un ammontare di circa 2,2 miliardi di euro<sup>55</sup>.

## Il Fintech

L'insieme di attività che utilizzano tecnologia in ambito finanziario (RegTech e Fintech) implica un ruolo pubblico sia sul fronte della regolamentazione che della tutela dei consumatori.

Nel mese di luglio 2017 è stato attivato un tavolo di confronto con gli operatori del mercato Fintech anche alla presenza delle autorità di regolamentazione, che, con approccio costruttivo e pragmatico, ha contribuito alla definizione di alcuni interventi per agevolare lo sviluppo del settore in Italia.

In questo ambito sono stati individuati i primi interventi normativi per agevolare lo sviluppo del settore in Italia, studiati ed introdotti con la Legge di Bilancio per il 2018 (ritenuta per il *peer-to-peer lending* e possibilità di utilizzare per i non residenti i dati identificativi in luogo del codice fiscale).

Nel febbraio 2018 è stato istituito un Comitato di coordinamento per il Fintech come spazio di condivisione, di confronto e di proposta su tematiche afferenti al Fintech relative agli ambiti di competenza dei soggetti pubblici che a vario titolo sono interessati allo sviluppo del settore.

## 6. LE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE E L'INTRODUZIONE DEL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE NELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Se la tenuta complessiva del Paese dipendeva largamente dal recupero della stabilità finanziaria attraverso un percorso di miglioramento dei saldi di finanza pubblica, e le prospettive di benessere collettivo erano subordinata a una ripresa dotata anche di componenti strutturali, la profonda crisi mostrava tutti i suoi danni nei crescenti livelli di disuguaglianza e nell'impoverimento di strati crescenti della

<sup>53</sup> Gli atti amministrativi pertinenti sono stati emanati nel maggio 2017 e il termine per la presentazione dei ricorsi alla procedura arbitrale è scaduto l'11 novembre 2017.

<sup>54</sup> Per l'avvio delle procedure arbitrali è in corso di emanazione il regolamento con cui vengono estese le regole già previste per le quattro banche regionali.

<sup>55</sup> La compensazione ha permesso di scambiare le obbligazioni subordinate con obbligazioni ordinarie, che sono coerenti con un profilo di rischio decisamente più contenuto.

popolazione spinti verso una condizione di povertà. Anche questo problema ha richiesto una duplice azione, sul fronte strutturale e su quello congiunturale.

Dopo la sperimentazione avviata dal governo Letta, i governi Renzi e Gentiloni hanno introdotto una politica organica per l'inclusione sociale dotando il paese, per la prima volta nella sua storia, di una misura di contrasto alla povertà economica.

A questo intervento si affianca l'introduzione nella cassetta degli attrezzi della politica economica, ai fini dell'attuazione e del monitoraggio delle politiche pubbliche<sup>56</sup>, alcuni **indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)**. Gli indicatori BES vengono incorporati nel ciclo di programmazione economico-finanziaria mediante due documenti predisposti dal MEF: i) **l'allegato del DEF che riporta l'andamento e la previsione degli indicatori BES**, sulla base anche delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica; ii) **la relazione ad hoc che il Ministro presenta alle Camere** in febbraio che aggiorna l'andamento e le previsioni presentate nel DEF alla luce delle misure contenute nella legge di bilancio. Secondo quanto previsto dalla legge di riforma del bilancio, è stato istituito un Comitato incaricato di selezionare gli indicatori di benessere che, da ora in poi, i Governi dovranno monitorare, prevedere e simulare. A ottobre 2017 un decreto ministeriale ha recepito, sentite le commissioni parlamentari competenti, i dodici indicatori selezionati dal Comitato. L'Italia diventa quindi il primo paese delle economie avanzate ad inserire indicatori di benessere nella programmazione economica.

In attesa della conclusione dei lavori del Comitato, nel DEF 2017 e poi nella Relazione di febbraio 2018 è stato condotto, su base provvisoria, un **primo esercizio** su un **sottoinsieme di indicatori**: i) il reddito medio disponibile; ii) il tasso di mancata partecipazione al lavoro; iii) un indice di disuguaglianza del reddito disponibile; iv) le emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti. Il DEF 2018 introduce tutti i dodici indicatori di benessere, per quanto limitatamente all'evoluzione passata<sup>57</sup>.

## **7. POLITICHE FISCALI: MISURE PER REALIZZARE UN NUOVO RAPPORTO COLLABORATIVO TRA FISCO E CONTIBUENTI**

Le politiche messe in campo per perseguire simultaneamente il sostegno alla crescita e all'occupazione nonché il miglioramento dei saldi di finanza pubblica hanno visto nel fisco una leva importante, sia per gli stimoli all'economia che per l'equilibrio finanziario. Ma un ruolo importante è stato affidato all'amministrazione finanziaria nel miglioramento del rapporto con il contribuente, fondamentale per incrementare i livelli di fiducia e semplificare gli oneri di adempimento.

---

<sup>56</sup> Legge n. 163 del 4 agosto 2016.

<sup>57</sup> In coerenza con la decisione del Comitato BES, l'allegato al DEF 2018 analizza i dodici indicatori ed estende la previsione per i quattro iniziali fino al 2021. Il MEF, avvalendosi del supporto dell'Istat e delle altre amministrazioni, sta sviluppando gli opportuni strumenti analitici ed econometrici al fine di introdurre gradualmente nel ciclo di programmazione i restanti otto indicatori a partire dall'allegato al DEF del 2019. Le attività relative al BES sono state sviluppate senza incrementi di organico o spese aggiuntive.

## Servizi al contribuente e incentivi alla *compliance*

In un'ottica di semplificazione e di stimolo alla collaborazione volontaria viene radicalmente modificato il modello tradizionale basato sulla presentazione della dichiarazione da parte del contribuente e il controllo successivo da parte dell'Amministrazione finanziaria; l'introduzione della **dichiarazione dei redditi precompilata** prevede che l'Agenzia delle Entrate<sup>58</sup> metta a disposizione online la dichiarazione dei redditi precompilata, in cui vengono inserite le informazioni presenti nella banca dati dell'Anagrafe tributaria.

L'attuazione della delega tributaria<sup>59</sup> ha significativamente riformato la disciplina di **contrasto all'abuso del diritto**. Il nuovo istituto, applicabile alla generalità dei tributi, è fondato su tre pilastri: l'assenza di "sostanza" economica delle operazioni effettuate, il conseguimento di un vantaggio fiscale indebito e la circostanza che il vantaggio è l'effetto essenziale dell'operazione<sup>60</sup>.

L'introduzione del **regime dell'adempimento collaborativo** promuove - in linea con le raccomandazioni dell'OCSE - l'adozione di forme di interlocuzione e di cooperazione tra l'Amministrazione finanziaria e le imprese basate sulla fiducia reciproca e la trasparenza, al fine di prevenire l'insorgere di controversie o favorirne una rapida risoluzione<sup>61</sup>.

## Riforma contenzioso tributario e misure deflattive

In attuazione delle delega fiscale sono state **modificate alcune disposizioni relative al processo tributario**, intervenendo sul fronte della parità delle parti in giudizio e del potenziamento del diritto alla difesa, anche mediante l'introduzione di istituti già esistenti in altre giurisdizioni. Le principali novità introdotte sono: i) la possibilità di ottenere la tutela cautelare in tutte le fasi del giudizio e l'estensione della conciliazione giudiziale alle liti pendenti in secondo grado; ii) l'immediata esecutività di tutte le sentenze tributarie, anche non definitive; iii)

<sup>58</sup> A partire dal 15 aprile 2015, e a seguire per ciascun anno d'imposta (D. Lgs. 21 novembre 2014, n. 175). Il singolo contribuente, prima dell'invio, può decidere di accettare la dichiarazione oppure di modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni, rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile e/o dell'imposta dovuta. In ogni caso, il contribuente non è obbligato a utilizzare la dichiarazione dei redditi precompilata, potendo presentarla con le modalità ordinarie. Nel corso degli anni si è mirato ad ampliare quanto più possibile il novero dei dati e delle informazioni inserite nella dichiarazione precompilata.

<sup>59</sup> D. Lgs. 5 agosto 2015, n. 128.

<sup>60</sup> Attraverso la specificazione dell'onere probatorio in sede di accertamento, è stato stabilito, in chiave garantista, quali siano i fatti oggetto di prova da parte del contribuente e quale quelli che devono essere dimostrati dall'Amministrazione, che intende riqualificare l'operazione economica. La riforma ha inoltre stabilito, sotto il profilo sanzionatorio, che le operazioni elusive non danno mai luogo a fatti penalmente rilevanti.

<sup>61</sup> Il regime dell'adempimento collaborativo consente all'Amministrazione finanziaria e ai contribuenti di individuare, monitorare e gestire congiuntamente il rischio di natura fiscale mediante una interlocuzione preventiva, che muove dall'analisi e dal controllo anticipato dei dati forniti dai secondi in relazione alle concrete attività esercitate, procedendo ad una valutazione congiunta degli eventuali rischi fiscali. I destinatari - cui vengono garantiti alcuni effetti premiali in caso di adesione al regime - sono i contribuenti dotati di un sistema di rilevazione, misurazione e gestione e controllo del rischio fiscale, e in possesso di specifici requisiti quantitativi concernenti il volume di affari o ricavi.



la revisione dell'assistenza tecnica<sup>62</sup>; iv) la previsione del giudice monocratico in luogo del collegio<sup>63</sup>.

Sono state inoltre disciplinate compiutamente **le notificazioni, i depositi e le comunicazioni effettuate per via telematica**. Le nuove norme consentono alle parti la facoltà di notificare gli atti e successivamente depositarli con modalità telematica presso le competenti Commissioni tributarie. La digitalizzazione del processo tributario, iniziata in Umbria e Toscana è stata estesa, con successivi provvedimenti direttoriali ai giudizi instaurati presso tutte le Commissioni tributarie provinciali e regionali. Il processo è stato completato il 15 luglio 2017<sup>64</sup>. La digitalizzazione dei processi sta già producendo enormi vantaggi per tutti gli attori del processo tributario in termini di semplificazione e trasparenza degli adempimenti processuali, oltre che risparmi di costi diretti per il contribuente e indiretti per la collettività.

È stato ampliato l'istituto del **reclamo/mediazione** estendendolo a tutti gli enti impositori ed è stata prevista la conciliazione giudiziale anche per le controversie oggetto di reclamo/mediazione. A partire dal 1° gennaio 2018, il valore delle controversie mediabili è stato incrementato da 20 a 50 mila euro<sup>65</sup>.

### **La riorganizzazione dell'amministrazione tributaria**

Il Governo ha perseguito una strategia di miglioramento della *tax compliance* e della riscossione attraverso modifiche legislative e organizzative che hanno consentito il **costante aumento del gettito spontaneo e il significativo recupero del gettito evaso**: nel 2017 sono state registrate nel bilancio pubblico maggiori entrate per circa 25,8 miliardi (16,4 miliardi nel 2013).

**La riorganizzazione delle agenzie fiscali** è stata intrapresa per: i) contenere le spese di funzionamento; ii) ridefinire i servizi di assistenza, consulenza e controllo, con l'obiettivo di sviluppare più compiutamente il rapporto di collaborazione tra amministrazione fiscale e contribuente e facilitare gli adempimenti tributari anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione. La soppressione di Equitalia e l'accorpamento delle funzioni di riscossione presso l'Agenzia delle entrate favoriscono la razionalizzazione dell'attività di riscossione secondo una prospettiva orientata al risultato.

Il Governo ha inteso promuovere l'efficacia dell'azione delle agenzie fiscali garantendo loro il grado di autonomia necessario a responsabilizzarle rispetto agli obiettivi assegnati. È questa la prospettiva in cui si inquadrano gli interventi normativi adottati con la legge di bilancio 2018 attraverso i quali sono state

---

<sup>62</sup> Viene innalzata (a € 3.000,00) la soglia del valore del giudizio senza l'obbligo di assistenza tecnica; viene ampliato il gruppo dei soggetti abilitati all'assistenza tecnica.

<sup>63</sup> Per i giudizi di ottemperanza fino a € 20.000,00 e in ogni caso per il pagamento delle spese di lite, con evidente riduzione dei tempi per la decisione a favore del contribuente.

<sup>64</sup> Analizzando i dati del primo semestre di operatività della disciplina del processo tributario telematico su tutto il territorio nazionale (agosto 2017- gennaio 2018), la percentuale mediamente riscontrata degli atti e documenti digitali rispetto al totale di quelli depositati (cartacei e digitali) è stata pari a circa il 28 per cento. Il risultato ottenuto in regime di facoltatività non potrà che progressivamente crescere nel corso del 2018, anche alla luce della intensa attività di formazione e promozione della modalità telematica svolta dal Dipartimento delle finanze.

<sup>65</sup> La consistente adesione all'istituto è confermata dalle rilevante riduzione dei ricorsi di primo grado presentati presso le Commissioni tributarie provinciali nell'ultimo triennio, che sono diminuiti di circa il 21 per cento (188.359 nel 2015, 148.516 nel 2017).

disciplinate posizioni organizzative per attribuire funzioni che richiedono esperienza e specifiche conoscenze tecniche ed è stata riconosciuta la possibilità di bandire concorsi pubblici per il reclutamento di dirigenti con competenze altamente specialistiche.

## 8. POLITICA DI GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

La crescita reale dell'economia italiana, sebbene poco amplificata a livello nominale da una scarsa dinamica dei prezzi, e il perseguimento del miglioramento dei saldi di finanza pubblica hanno insieme contribuito a determinare le condizioni perché anche nella zona dell'euro - così come accaduto in precedenza nell'area del dollaro - si potessero adottare politiche monetarie espansive in grado di contenere il rischio speculazione sul debito sovrano e la spesa per interessi ha cominciato progressivamente a declinare, riducendosi dagli 83 miliardi di euro del 2012 ai 63 stimati per il 2018.

### L'allungamento della vita del debito

Durante il mandato è stato perseguito e raggiunto un **aumento della vita media** dei titoli di Stato di circa 6 mesi rispetto al punto più basso toccato nel 2014<sup>66</sup>. Con l'allungamento della vita media del debito il MEF ha migliorato non solo l'esposizione del debito al **rischio di rifinanziamento**, consentendo una più semplice gestione del rinnovo delle scadenze, ma anche indirettamente ridotto l'esposizione al **rischio di tasso di interesse**, rendendo la spesa per interessi meno vulnerabile alle fluttuazioni dei tassi di mercato sui titoli di Stato.

La strategia di allungamento è stata resa possibile da una **progressiva normalizzazione del mercato del debito pubblico** dopo la crisi del 2011-12, per via sia del progressivo miglioramento della percezione del merito di credito dell'Italia che delle misure di Quantitative Easing prese dalla BCE a partire dal 2015. In questo contesto si è riusciti ad incrementare la proporzione dei titoli a lungo termine e ridurre quella dei BOT e degli strumenti a breve termine. Tra i titoli a lungo termine va segnalato l'ampliamento delle tipologie di BTP offerte, con l'introduzione di nuove scadenze a 20 anni e a 50 anni<sup>67</sup>: con tali scadenze si è coperto un ventaglio molto ampio di preferenze, andando, quindi, a soddisfare una notevole varietà di investitori.

Alla strategia di allungamento ha partecipato anche la tipologia di titoli dei BTP Italia, pensata e realizzata per il piccolo risparmiatore (cd. *retail*); hanno infatti avuto successo presso i detti risparmiatori, storicamente attestati su scadenze brevi o più brevi, emissioni di tale titolo di durata pari anche a 8 anni.

A contribuire all'allungamento della vita del debito è stata anche l'attività in concambi che il MEF ha posto in essere con una discreta regolarità in questi ultimi anni. Con queste operazioni sono stati via via ritirati titoli con vita residua molto

<sup>66</sup> Si è, infatti, passati da una durata media ponderata di 75,72 mesi del luglio 2014 agli 82,81 mesi di dicembre del 2017.

<sup>67</sup> La scadenza di 50 anni è diventata quella lunga del programma di emissioni del MEF rimpiazzando la precedente trentennale che continua, tuttavia, a svolgere il suo ruolo di riferimento per tutto il comparto.

breve e, contestualmente, emessi titoli con scadenze medio-lunghe. Infine, sebbene condotta meno regolarmente, un'altra misura di gestione del debito che ha favorito l'incremento della vita media è stata quella delle operazioni di riacquisto del debito (*buyback*) compiute su titoli a vita residua molto breve.

### Strategia e prassi sui contratti derivati

I derivati sono stati tradizionalmente usati dal MEF come **strumento di copertura del rischio di cambio**, connesso a obbligazioni denominate in valuta estera, e al **rischio di tasso di interesse**. Durante gli anni considerati è stata portata avanti una strategia di gestione del portafoglio di strumenti derivati orientata alla **ristrutturazione delle operazioni esistenti e non alla creazione di nuove posizioni**<sup>68</sup>.

Le ristrutturazioni effettuate sono state motivate dall'esigenza di **ridurre gli impatti del portafoglio esistente** sull'ammontare del debito pubblico contabilizzato in base alle regole di classificazione europee e di **diminuire l'esposizione creditizia in derivati** verso l'Italia di rilevanti istituzioni finanziarie, al fine di non penalizzare l'attività di collocamento dei titoli<sup>69</sup>.

Sul tema degli strumenti derivati, è stata **notevolmente ampliata e resa sistematica l'informazione pubblica**, raggiungendo livelli di trasparenza pari o superiori a quelli dei paesi più avanzati e sensibili a tali temi. È stata introdotta una **nuova pubblicazione annuale** (Rapporto sul Debito Pubblico) che fornisce dettagli sia sulle operazioni effettuate che sui risultati raggiunti nella gestione nel corso dell'anno, completa di indicatori sintetici di costo e di rischio<sup>70</sup>.

È stata, inoltre, resa più frequente **l'informazione in merito all'evoluzione temporale del valore di mercato del portafoglio derivati**, con la creazione di apposite pagine sul sito del debito pubblico, che danno conto delle variazioni ogni trimestre ed aggiornano gli indicatori di rischio a livello complessivo (titoli di Stato ante e post derivati).

## 9. MISURE DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO

Mentre l'attenzione prevalente dei governi nel corso della legislatura è stata dedicata a misure strutturali e a interventi con effetti immediati sull'economia, la gestione del patrimonio pubblico in una prospettiva di valorizzazione ha fornito un contributo al miglioramento della tendenza degli indicatori di finanza pubblica ma

<sup>68</sup> Del resto non sono state realizzate emissioni in valuta estera, anche in ragione del fatto che quelle domestiche hanno ben soddisfatto le esigenze di raccolta e quelle in valuta si sono sempre rivelate eccessivamente costose al lordo del necessario derivato di copertura. Non vi è stata, quindi, esigenza di copertura del rischio di cambio, mentre il rischio di interesse è stato gestito efficacemente mediante il perseguimento della strategia di allungamento della vita media dello stock di titoli in circolazione.

<sup>69</sup> Sempre in tema di riduzione dell'esposizione creditizia, è stato completato il lavoro che ha portato all'adozione del decreto di attuazione del sistema di garanzie bilaterali sugli strumenti finanziari derivati (collateral), previsto con la legge di stabilità per il 2015, e che sono in corso le negoziazioni per la sottoscrizione dei contratti di garanzia con le controparti.

<sup>70</sup> Una parte importante è dedicata alla gestione degli strumenti derivati, inseriti nel contesto loro proprio di strumenti gestionali complementari alle operazioni sui titoli.

soprattutto ha perseguito l'innovazione nella governance delle imprese pubbliche e del patrimonio immobiliare.

### Gestione attiva del portafoglio di partecipazioni

Il programma di privatizzazioni avviato dal Governo Italiano nel 2013, successivamente consolidatosi nel biennio 2015-16, ha consentito di i) assicurare un **nuovo e più competitivo assetto industriale** alle società oggetto delle operazioni di privatizzazione nei mercati di riferimento; ii) migliorare la governance, anche sottoponendo il management al vaglio dei mercati e di valutatori terzi ; iii) contribuire alla **stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e PIL**. Il programma ha riguardato non solo le partecipazioni direttamente detenute dal MEF, ma anche quelle indirette (Railway, Fincantieri, Grandi Stazioni)

Il completamento del mercato interno dei servizi postali ha creato il contesto favorevole per avviare, nel corso del 2014, le procedure per la vendita, completata nel 2015, di una quota di partecipazione al capitale di **Poste Italiane** nella misura del 35,3 per cento circa, attraverso un'offerta pubblica di vendita rivolta sia a investitori istituzionali, sia a quelli *retail*<sup>71</sup>. In merito alla residua partecipazione pubblica, le esigenze di rafforzamento della struttura patrimoniale della CDP sono state favorevolmente valutate dal MEF e tradotte nella sottoscrizione di un aumento di capitale sociale deliberato da CDP riservato al Ministero, perfezionato attraverso il conferimento alla gestione separata della stessa CDP di una quota del capitale ancora detenuta in Poste Italiane nella misura del 35 per cento.

Nel 2016 si è quindi realizzata la cessione sul mercato, attraverso una IPO, di una quota di minoranza in **ENAV**, società operante nella fornitura dei servizi della navigazione aerea<sup>72</sup>.

Completa il quadro delle più significative operazioni condotte sul capitale delle società partecipate dal MEF il *backstopped accelerated bookbuilding*<sup>73</sup> concluso nel febbraio 2015 sul 5,74 per cento della quota azionaria detenuta in **ENEL**, il cui controvalore, pari a circa 2,1 miliardi di Euro, è affluito, in larghissima misura, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Tra gli interventi di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche si evidenzia inoltre i) l'operazione di assorbimento di Anas nel Gruppo Fs, dalla quale è nato un gruppo che nel 2018 prevede 11,2 miliardi di euro di fatturato e 8 miliardi di euro di investimento; ii) la creazione di una struttura ad *hoc* all'interno del Ministero attiva nel **monitoraggio sistematico delle partecipazioni**, un

<sup>71</sup> L'operazione si è tradotta in un introito lordo per il MEF pari a 3,1 miliardi di Euro circa, destinati, pressoché integralmente, ad affluire al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. In base alle disposizioni normative che regolano il funzionamento del fondo, le somme accreditate possono essere impiegate per il riacquisto di titoli di Stato sul mercato, per il rimborso di titoli in scadenza nonché per l'acquisto di partecipazioni azionarie possedute da società delle quali il Tesoro sia azionista, ai fini della loro successiva dismissione.

<sup>72</sup> Il coinvolgimento di nuovi e qualificati attori nell'assetto azionario della società, realizzato con il lancio di una OPV rivolta, prevalentemente, ad investitori istituzionali e, più limitatamente, al *retail*, si sta rilevando un fattore di successo lungo il percorso di graduale consolidamento della posizione di *leadership* dell'ENAV nel mercato europeo della fornitura dei servizi della navigazione aerea.

<sup>73</sup> Si tratta di una tecnica per la vendita di azioni agli investitori istituzionali che presenta ridotti tempi di preparazione e di esecuzione, consentendo altresì il contenimento dei costi di documentazione.

fondamentale strumento di conoscenza ai fini dell'adozione di decisioni politiche mirate all'eliminazione degli sprechi nel settore.

### **Valorizzazione degli immobili pubblici**

L'attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico è stata parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo, contribuendo in misura significativa al contenimento della spesa e alla riduzione del debito, con implicazioni rilevanti anche in termini di maggiore efficienza nella gestione degli *asset* patrimoniali.

In tale ambito: i) sono state consolidate le **banche dati "Patrimonio della PA"**, avviando anche un progetto per la stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico; ii) sono state effettuate nel periodo 2014-17 **vendite di immobili di proprietà pubblica** per un valore pari a circa 3,8 miliardi di euro; iii) è entrata a pieno regime l'attività della **SGR immobiliare controllata dal MEF** (Invimit Spa), che gestisce 7 fondi immobiliari, nei quali sono stati conferiti 249 immobili pubblici per un valore di mercato pari a circa 1,1 miliardi di euro.

La razionalizzazione degli spazi degli edifici ad uso governativo sta beneficiando della graduale messa in opera del progetto di concentrazione in un unico stabile delle diverse strutture ed organi dello Stato sul territorio (*federal building*), con tutti i vantaggi che ne derivano anche in termini di accessibilità, risparmio energetico, riqualificazione urbana.

## **10. LA PROMOZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ DEL BILANCIO ANCHE ATTRAVERSO LA TRASPARENZA DELLE PROCEDURE**

### **I nuovi rapporti annuali su spese fiscali ed evasione**

L'attento monitoraggio delle spese fiscali e l'elaborazione, per la prima volta, di una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva sono stati aspetti prioritari e qualificanti dell'azione del Governo<sup>74</sup>; hanno contribuito a rendere compatibili gli interventi di riduzione della pressione fiscale con il consolidamento dei conti pubblici.

Il **monitoraggio delle spese fiscali** è contenuto nel rapporto annuale sulle spese fiscali che elenca tutte le esenzioni, esclusioni, riduzioni dell'imponibile o dell'imposta ovvero i regimi di favore, derivanti da disposizioni normative vigenti, e individua le agevolazioni introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Il D. Lgs. n. 160 del 2015 emanato in attuazione della legge delega fiscale ha disciplinato le attività di monitoraggio delle spese fiscali e dell'evasione fiscale e contributiva, coordinandole in modo sistematico con le procedure di bilancio. Le nuove procedure migliorano strutturalmente la trasparenza del bilancio e sono uno strumento utile di monitoraggio della finanza pubblica.

<sup>75</sup> Per la redazione di questo rapporto, il Governo si avvale di una Commissione *ad hoc* istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze e composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie. La Commissione ministeriale ha impostato il monitoraggio individuando le agevolazioni fiscali che non hanno carattere strutturale (ossia che non sono riferibili alla struttura di base dei singoli tributi), classificandole in categorie omogenee per natura e finalità e collegandole alle missioni di spesa del Bilancio dello Stato, per facilitare l'individuazione di eventuali sovrapposizioni tra interventi con le stesse finalità

Il Governo è chiamato a presentare a settembre di ogni anno, contestualmente alla NADEF, un rapporto che illustra: i) i **risultati conseguiti nel contrasto all'evasione tributaria e contributiva**; ii) il **recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento** dei contribuenti. Il rapporto fornisce anche indicazioni sulle strategie per il contrasto all'evasione fiscale<sup>76</sup>.

## Recenti sviluppi nella normativa di finanza pubblica e revisione della spesa

Sono state introdotte rilevanti modifiche al processo di bilancio ed ai contenuti e alla tempistiche dei documenti di programmazione: i) è stata ridefinita la disciplina della manovra annuale di finanza pubblica, in maniera da integrare in un unico documento - la legge di bilancio - i contenuti delle precedenti leggi di stabilità e di bilancio<sup>77</sup>; ii) si è modificata la tempistica della presentazione dei documenti caratterizzanti il ciclo di bilancio<sup>78</sup>; iii) sono stati arricchiti i contenuti dei documenti di programmazione<sup>79</sup>; iv) è stata integrato il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio.

In merito a questo ultimo punto, anche con l'obiettivo di favorire un maggior coinvolgimento dei dicasteri di spesa, la riforma del processo di bilancio disciplina le diverse fasi dell'interazione tra MEF e altri Ministeri. In fase di formazione del disegno di legge di bilancio, il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è, infatti, ancorato a specifici obiettivi assegnati, in aggregato, con il DEF (ad aprile) e ripartiti per ciascuna Amministrazione con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il mese di maggio. Gli interventi per il conseguimento di tali obiettivi sono successivamente proposti dai Ministeri ai fini della definizione del disegno di legge di bilancio che viene trasmesso alle Camere entro il 20 ottobre.

Per valutare l'effettivo grado di raggiungimento dei risultati previsti, tra il MEF e ciascun Ministero è prevista l'adozione di appositi accordi triennali in cui sono

---

che agiscono sia sul versante delle entrate sia sul versante delle spese. Per le singole spese fiscali erariali, il Rapporto 2017 elenca nel complesso 466 misure e produce una stima dei relativi effetti finanziari per 313 misure. Il 26 per cento delle *tax expenditures* sono collegate all'IRPEF. Le agevolazioni che determinano minori entrate in misura inferiore ai 100 milioni di euro rappresentano oltre il 40 per cento del totale e, in particolare, circa un 1/4 del totale delle spese fiscali ha un costo in termini di gettito inferiore a 10 milioni di euro.

<sup>76</sup> Per redigere il rapporto ed effettuare la valutazione sui risultati in materia di misure di contrasto all'evasione, il Governo si avvale dei risultati contenuti nella relazione annuale sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva predisposta da una Commissione *ad hoc* istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali, lavoristiche o giuridico-finanziarie. La Commissione ha prodotto per la prima volta nel 2016 una stima ufficiale delle entrate sottratte al bilancio pubblico e ha misurato il divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento (escludendo gli effetti delle spese fiscali). Dalla relazione 2017 emerge che, nel complesso, l'evasione fiscale e contributiva nel 2015 è stata pari a 109,5 miliardi di euro, in flessione di 1,3 miliardi (-1,2 per cento) rispetto al 2014.

<sup>77</sup> La nuova legge di bilancio, in vigore dall'esercizio 2017, si articola in due sezioni: i) la prima assorbe in gran parte i contenuti della precedente legge di stabilità, riportando esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nei documenti programmatici; ii) la seconda è dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base del criterio della legislazione vigente, e alle proposte di rimodulazioni, da introdurre secondo le condizioni ed i limiti esposti nella proposta di legge.

<sup>78</sup> Mediante lo spostamento al 27 settembre della presentazione della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (in luogo del 20 settembre) e al 20 ottobre del disegno di legge di bilancio (precedentemente previsto al 15 ottobre).

<sup>79</sup> In particolare, è stato introdotto il benessere equo e sostenibile (cfr. sopra) e il bilancio di genere.

stabilite le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1 marzo di ciascun anno sono diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del MEF.

Al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità, nel mese di luglio il Ministro dell'Economia e delle Finanze riferisce al Consiglio dei Ministri sullo stato di attuazione delle misure adottate sulla base di una relazione sullo stato di attuazione degli accordi che ciascun Ministero trasmette al MEF e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Concluso l'esercizio finanziario in cui gli interventi proposti e i provvedimenti di risparmio sono stati applicati, ciascun Ministero, entro il 1 marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e al MEF una relazione nella quale è illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo.

Il nuovo processo è stato attuato per la prima volta nel 2017 con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. L'obiettivo complessivo, stabilito dal DEF 2017 in almeno un miliardo di euro per ciascun anno in termini di risparmi strutturali di spesa, è stato ripartito tra i Ministeri con il DPCM del 28 giugno 2017. Lo stesso provvedimento ha previsto che le spese per investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà fossero escluse dall'ambito di intervento. Le proposte di riduzione della spesa avanzate dai Ministeri, formulate in coerenza con l'obiettivo specifico di ciascun Ministero, sono confluite nella legge di bilancio 2018-2020 attraverso specifiche disposizioni normative. Gli accordi di monitoraggio per il triennio 2018-2020 sono stati perfezionati nel corso del mese di marzo 2018 con appositi decreti interministeriali, in corso di pubblicazione sul sito internet del MEF all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#contRevSpes>.

## **Previsioni economiche**

Nel periodo 2014-2017 le previsioni economiche del Governo sono state contrassegnate da notevole accuratezza e cautela. Ciò grazie da un lato al crescente impegno profuso a livello tecnico nel migliorare la qualità dell'analisi e degli strumenti econometrici utilizzati; dall'altro alla credibilità e autorevolezza ricercata dal Governo e, a partire dalla pubblicazione della Nota di Aggiornamento al DEF 2014, dal processo di validazione da parte del neo-costituito Ufficio Parlamentare di Bilancio. La seguente tavola confronta le previsioni contenute nei documenti ufficiali 2014-2017 con i dati Istat più aggiornati sulla crescita annuale del PIL in termini reali.

**Previsioni di crescita del PIL reale**

Documento/anno di riferimento	2014	2015	2016	2017
DEF 2014	0,8	1,3	1,6	1,8
NADEF 2014	-0,3	0,6	1,0	1,3
DEF 2015		0,7	1,4	1,5
NADEF 2015		0,9	1,6	1,6
DEF 2016			1,2	1,4
NADEF 2016			0,8	1,0
DEF 2017				1,1
NADEF 2017				1,5
<b>Dati Istat marzo 2018</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>

## 11. IL PROGRAMMA PER LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI PER LE PP.AA.

La maggiore efficienza della spesa per beni e servizi rappresenta uno dei pilastri della più ampia azione di revisione e razionalizzazione della spesa (c.d. *spending review*); è strettamente collegata al principio di riorganizzazione dei processi della pubblica amministrazione, in linea con gli indirizzi comunitari.

In tale ambito, il MEF è responsabile del **Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione**, e opera su due ambiti:

- il **rafforzamento del ruolo storico di Consip** - società in house dedicata - come centrale di acquisto nazionale della pubblica amministrazione;
- la costituzione e il funzionamento del **tavolo dei soggetti aggregatori** come sede di coordinamento di un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali<sup>80</sup>.

Per la realizzazione del Programma il Ministero si avvale di Consip alla quale, con atto convenzionale triennale, vengono assegnati gli indirizzi strategici e gli obiettivi quantitativi annuali. Nell'ultimo quadriennio il MEF, mediante interventi normativi e contrattuali, ha svolto una incisiva azione di rafforzamento del ruolo e delle attività della società, che ha portato al conseguimento di importanti risultati, riassumibili attraverso i seguenti indicatori: i) **spesa presidiata**<sup>81</sup> - **47,4 miliardi di euro** nel 2017 (in crescita del 31 per cento rispetto al 2013); ii) **valore delle gare bandite** - **11,0 miliardi di euro** nel 2017<sup>82</sup> (in crescita del 31 per cento rispetto al

<sup>80</sup> I soggetti aggregatori sono 32: Consip S.p.A.; 21 Centrali di committenza regionali; 8 Città Metropolitane; 2 Province.

<sup>81</sup> Ovvero la stima della spesa annua della Pubblica Amministrazione, per merceologia, con contratti attivi stipulabili attraverso gli strumenti di acquisto del Programma.

<sup>82</sup> In tale calcolo non vengono considerate per ragioni di omogeneità dei dati le gare pubblicate nel 2013 e riguardanti le iniziative in ambito SPC (Connettività e Cooperazione applicativa) il cui valore bandito complessivo è corrisposto ad oltre 4,3 miliardi di euro.



2013); iii) **gare bandite: 853 nel 2017 (114 nel 2013); iv) spesa intermediata/erogata<sup>83</sup> 9,4 miliardi di euro nel 2017 (4,3 nel 2013).**

Il MEF è proprietario della piattaforma di e-procurement gestita dalla Consip per l'implementazione degli strumenti di e-procurement per gli acquisti delle PP.AA. È in fase di realizzazione un progetto di evoluzione di tale piattaforma il cui obiettivo è trasformarla nella piattaforma unica di e-procurement dell'amministrazione centrale dello Stato.

La seconda area di azione riguarda il **Tavolo dei Soggetti Aggregatori**, nell'ambito del quale il Ministero svolge un ruolo di coordinamento; si configura come nuovo sistema di aggregazione e centralizzazione degli acquisti a livello territoriale per favorire percorsi di efficienza nei processi di acquisto delle PP.AA. in una logica unitaria, che ha portato risultati rilevanti in termini di numero e valore delle iniziative bandite, aggiudicate e attivate, efficienze e risparmi conseguiti<sup>84</sup>.

## 12. POLITICHE DI SOSTEGNO ALLA DIPLOMAZIA ECONOMICA

La reputazione internazionale è un patrimonio con effetti concreti, tanto sulla spesa per interessi (migliore la reputazione, minori i tassi di interesse, a parità di altre condizioni) quanto sulla possibilità di orientare le decisioni delle comunità internazionali. L'assidua partecipazione dei vertici politici e amministrativi del Ministero a tutti i principali fora internazionali, dalle assemblee delle banche multilaterali alle sedute del consiglio degli affari economici e finanziari dell'Unione europea, ha contribuito a ristabilire il ruolo dovuto all'Italia in questi contesti (cfr. la sezione "La politica di bilancio nell'ambito dei vincoli dell'Ue" a pagina 7).

### La partecipazione ai gruppi governativi e alle IFIs

Nell'ambito della partecipazione ai diversi gruppi governativi formali e informali si evidenzia la **Presidenza italiana nel 2017 del G7**, formato che mira a riappropriarsi del ruolo di baricentro dell'economia globale, a seguito della crisi finanziaria spostatosi verso il gruppo comprendente anche le economie emergenti. Nella filiera Finanze l'Italia ha condotto i lavori lungo quattro pilastri: (1) il rapporto tra crescita e disuguaglianza concretizzatosi nella "*Bari Policy Agenda on Growth and Inequalities*" adottata dai Leader a Taormina, riferimento per identificare le misure di politica economica domestica e internazionale a sostegno della crescita e di contrasto alle disuguaglianze; (2) il coordinamento delle IFIs sulla base di una

<sup>83</sup> Rappresenta il valore complessivo delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dal Fornitore di beni o dal Prestatore di servizi su contratti attivi - stipulati nel periodo di riferimento o in periodi precedenti - attraverso gli strumenti di acquisto del Programma.

<sup>84</sup> Numero delle iniziative bandite: 259 nel 2017, 133 nel 2016 e 18 nel 2015; numero delle iniziative aggiudicate: 121 nel 2017, 87 nel 2016; numero delle iniziative attivate: 191 nel 2017, 133 nel 2016 e 45 nel 2015; valore delle iniziative bandite: circa 38,7 miliardi di euro nel 2017, 25 miliardi nel 2016 e circa 6,6 nel 2015; valore delle iniziative aggiudicate: circa 17,5 miliardi di euro nel 2017, rispetto a 4,5 miliardi nel 2016; valore delle iniziative attivate: circa 17 miliardi di euro nel 2017, rispetto a circa 4,8 miliardi nel 2016 e a circa 1 nel 2015; incidenza delle iniziative aggregate: 82 per cento nel 2016, 86 per cento nel primo trimestre del 2017, 27 nel 2015; risparmi: sulla base di un campione di iniziative già aggiudicate il risparmio medio ottenuto è del 23 per cento, con delle variazioni per le singole gare tra il 6 per cento e il 59 per cento; integrazione tra banche dati (BDNCP e NSIS): i dati presenti sul data base di ANAC sono stati messi a fattor comune con i dati presenti sul data base del Ministero della Salute.

serie di principi volti a migliorarne l'efficacia e l'efficienza dell'azione; (3) la sicurezza come bene pubblico globale inclusiva dei lavori sul contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio e della sicurezza cibernetica; e (4) la fiscalità internazionale, con l'adozione tra l'altro della “*G7 Bari Declaration on fighting tax crimes and other illicit financial flows*” (cfr. di seguito nel paragrafo “I principali temi fiscali a livello europeo e internazionale”).

Nel periodo l'Italia ha continuato a partecipare attivamente alle IFIs. È entrata in vigore la revisione generale delle quote del FMI approvata nel 2010, mentre nel corso del 2017 sono state rinnovate tre tipologie di prestiti bilaterali<sup>85</sup>. Nel campo delle relazioni con le banche e i fondi multilaterali di sviluppo si segnalano: i) la rilevanza del ruolo di queste istituzioni nel quadro dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile e dei beni pubblici globali (con particolare riferimento al clima); ii) l'emergere di nuovi attori multilaterali, in particolare la AIIB di cui l'Italia è divenuta paese membro nel 2016. Si sono conclusi numerosi negoziati di finanziamento di Banche e Fondi che comportano impegni di bilancio per circa 1,18 miliardi di euro su base pluriennale, contribuendo al percorso di aumento delle risorse di cooperazione allo sviluppo delineato dai DEF<sup>86</sup>.

Per quanto riguarda la BEI è stato avviato, nell'ultimo trimestre 2014, un lavoro che ha coinvolto tutte le Amministrazioni dello Stato per individuare i progetti per formare la pipeline del già menzionato Piano Juncker, con l'obiettivo di aumentare gli investimenti pubblici e privati in Italia<sup>87</sup>. Questo ha consentito all'Italia di essere nel periodo 2015 - 2017 tra i principali fruitori di fondi BEI.

Per la concreta attuazione del Piano Juncker prosegue il lavoro di ricerca di opportunità di investimento in modo da favorire l'azione del gruppo BEI e della CDP a sostegno degli investimenti privati. Grazie a questo lavoro è stato possibile costruire un modello di attuazione del Piano Juncker che si basasse sul ruolo, attribuito in Italia a CDP, degli **Istituti Nazionali di Promozione (INP)** il cui compito è individuare progetti economicamente sostenibili, anche nella prospettiva di raggrupparli in apposite “piattaforme di investimento”. Per rafforzare l'efficacia delle piattaforme la Legge di Stabilità 2016 ha previsto la concessione di un'apposita garanzia dello Stato per operazioni ammesse al Piano Juncker, in modo da amplificare l'effetto leva delle risorse messe a disposizione, con un'ottimizzazione nell'uso delle stesse a supporto di politiche per la competitività del sistema produttivo e la crescita del Paese<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> *New Arrangements to Borrow, Poverty Reduction e Growth Trust e Prestiti Bilaterali*. La partecipazione italiana ai tre strumenti è rispettivamente pari a 6,89 miliardi di Diritti Speciali di Prelievo (DSP), a 400 milioni di DSP, a 23,48 miliardi di euro. I tre strumenti sono stati rinnovati dall'Italia con il D.L. Mille Proroghe, convertito in Legge 19 febbraio 2017.

<sup>86</sup> Nel 2018 dovrebbero chiudersi i negoziati per un rifinanziamento del Fondo per l'ambiente globale (GEF) e per gli aumenti di capitale della Banca Mondiale e della Società finanziaria internazionale (IFC), mentre inizieranno le discussioni per l'aumento di capitale della Banca africana di sviluppo.

<sup>87</sup> Gli investimenti sono incrementali, finanziati da risorse proprie e garantiti dal bilancio comunitario. A tale scopo è stato costituito il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, strumento di garanzia che consente di avviare più rapidamente i progetti e assumere maggiori rischi all'atto dell'investimento.

<sup>88</sup> La garanzia è concessa con il coinvolgimento di tutte le Amministrazioni competenti per settore, a fronte di una commissione a prezzi di mercato, contenendone, pertanto, gli effetti sul bilancio dello Stato. Ad oggi è già attiva una piattaforma per il supporto alle PMI “EFSI Thematic Investment Platform for Italian SMEs”, che consente di attivare garanzie per oltre 3MLD di euro, con attrazione di risorse comunitarie. Sono state sottoscritte di recente dal Ministro dell'economia, sentiti i ministri competenti, i provvedimenti di approvazione di ulteriori due

## Il sostegno alle politiche di contrasto all’elusione e all’evasione fiscale a livello europeo e internazionale

### Trasparenza e scambio automatico di informazioni

L’Italia ha promosso e sostenuto i progressi a livello internazionale e europeo nel campo della trasparenza fiscale e dello scambio d’informazioni per lottare contro l’evasione fiscale internazionale.

Nel luglio 2014 è stato adottato in ambito OCSE, su impulso del G20, il **nuovo standard sullo scambio automatico di informazioni finanziarie** che ha decretato la fine del segreto bancario<sup>89</sup>. Durante il semestre di Presidenza del Consiglio dell’UE l’Italia ha iniziato e concluso l’analisi della proposta di direttiva che implementa lo scambio di informazioni all’interno dell’UE secondo la tempistica concordata a livello internazionale, consentendo di adottare in breve tempo la relativa direttiva<sup>90</sup>.

Le rivelazioni contenute nei “Panama Papers” (aprile 2016) hanno messo in evidenza il ruolo svolto da società ed entità opache, spesso localizzate in giurisdizioni poco trasparenti, nel facilitare evasione fiscale oltre che riciclaggio di denaro e altri illeciti finanziari, attraverso l’occultamento dei beneficiari effettivi di patrimoni e *asset* finanziari intestati a tali entità *offshore*. Nell’aprile del 2016 l’Italia, insieme a Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, ha lanciato un **progetto pilota finalizzato ad assicurare maggiore disponibilità e qualità delle informazioni sui beneficiari effettivi e il loro scambio automatico tra autorità fiscali e finanziarie**. In ambito europeo, tale iniziativa ha portato all’adozione di una direttiva in corso di recepimento in Italia, che consente l’accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio<sup>91</sup>.

Durante la Presidenza italiana, i Ministri delle Finanze del G7 hanno sottoscritto la menzionata *Bari Declaration* con la quale ci si impegna ad una **maggiore cooperazione internazionale e intergovernativa per rafforzare la capacità di contrastare reati fiscali e illeciti finanziari**<sup>92</sup>.

---

piattaforme, rispettivamente, per finanziamenti alle mid cap “EFSI Thematic Investment Platform concerning Corporate Projects” (per un importo massimo da garantire di 200 milioni di euro), e per investimenti in grandi infrastrutture e nelle reti “EFSI Thematic Investment Platform concerning Large Infrastructure Projects” (per un importo massimo da garantire di 750 milioni di euro).

<sup>89</sup> Il Common Reporting Standard (CRS) consente la raccolta delle informazioni su conti e patrimoni detenuti presso istituzioni finanziarie da parte di soggetti non residenti, anche attraverso entità giuridiche (quali trust, fondazioni) e il successivo scambio sistematico e periodico di tali informazioni tra autorità fiscali. L’Italia, insieme a 47 giurisdizioni, effettua lo scambio automatico da settembre 2017, mentre altre 53 giurisdizioni (che includono i principali centri finanziari) lo faranno nel corso del 2018.

<sup>90</sup> L’Italia effettua lo scambio automatico di informazioni finanziarie con gli altri stati membri dell’UE, con gli Stati Uniti d’America e con gli altri stati esteri con i quali ha concluso accordi rilevanti sulla base delle disposizioni contenute nella legge 18 giugno 2015, n. 95, e nei successivi decreti attuativi del 6 agosto 2015 e 28 dicembre 2015.

<sup>91</sup> Si fa riferimento ai dati e alle informazioni contenuti in apposita sezione del registro delle imprese, nonché ai dati, ai documenti e alle informazioni acquisiti in assolvimento dell’obbligo di adeguata verifica della clientela (c.d. *due diligence*); ove le informazioni siano detenute da soggetti diversi dagli intermediari finanziari (ad es. notai, avvocati o commercialisti) l’Agenzia delle Entrate si avvale della Guardia di Finanza.

<sup>92</sup> L’OCSE è stato invitato a definire regole internazionali standard (c.d. “*mandatory disclosure rules*”) per la notifica alle amministrazioni fiscali di schemi di evasione e elusione fiscale predisposti dagli intermediari (istituzioni finanziarie, consulenti, avvocati). Su tale impulso, l’OCSE ha adottato lo scorso 8 marzo regole standard che potranno essere ora implementate dalle giurisdizioni interessate, mentre il Consiglio dell’UE ha raggiunto un accordo politico il 13 marzo 2018 su una proposta di Direttiva che introduce le “*mandatory disclosure rules*” in ambito europeo (attualmente in corso di formale adozione).

## BEPS e lotta all'elusione fiscale internazionale

In ambito OCSE/G20 nel 2013 è stato lanciato il progetto **BEPS** (Base Erosion and Profit Shifting) finalizzato a contrastare l'erosione delle basi imponibili attraverso pratiche elusive e lo spostamento artificioso dei profitti verso giurisdizioni con tassazione bassa o inesistente. Il progetto si è articolato in 15 Azioni volte ad assicurare maggiore coerenza dei sistemi fiscali dei diversi Paesi, più trasparenza nelle pratiche fiscali delle imprese multinazionali, allineamento tra luogo di creazione del valore e luogo di tassazione. L'Italia ha sostenuto e attivamente partecipato ai lavori, assieme agli altri 43 Paesi OCSE/G20. Nell'ottobre 2015, il G20 ha adottato un pacchetto di misure contenenti standard minimi e/o raccomandazioni per ognuna delle Azioni del progetto<sup>93</sup>. Nell'ambito dell'*Inclusive Framework on BEPS* (allargato ai Paesi non OCSE/G20) complessivamente 113 giurisdizioni si sono impegnate ad implementare gli standard minimi del pacchetto BEPS. Per rendere più efficace e celere l'attuazione delle misure anti-BEPS relative ai trattati fiscali nella rete delle convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni, è stata adottata una Convenzione Multilaterale (c.d. "*Multilateral Instrument*") che l'Italia ha sottoscritto il 7 giugno 2017 e cui hanno aderito altre 77 giurisdizioni.

Su impulso della Presidenza italiana del Consiglio dell'UE nel 2014, in ambito europeo è stato adottato dalla Commissione un piano d'azione per contrastare l'elusione fiscale, cui sono seguite una serie di iniziative legislative che hanno dato attuazione a livello UE agli standard e raccomandazioni BEPS<sup>94</sup>. Il rafforzamento della legislazione comunitaria è stato accompagnato da una strategia esterna finalizzata a promuovere nei confronti dei Paesi terzi i principi di *good governance* fiscale accettati in ambito europeo e internazionale (trasparenza, concorrenza fiscale leale, adeguate regole anti-elusione)<sup>95</sup>.

## Tassazione delle imprese che operano nel settore dell'economia digitale

Le regole fiscali internazionali vigenti - che allocano diritti impositivi ai Paesi sulla base della presenza fisica delle imprese multinazionali sul proprio territorio - non sono adeguate per i **modelli di business delle imprese digitali** che prescindono da tale presenza. Ciò rischia di generare un disallineamento tra il luogo di creazione del valore e luogo di tassazione.

<sup>93</sup> Gli standard minimi cui i Paesi partecipanti si sono impegnati sono: regole comuni per il disegno di misure fiscali agevolative dei beni immateriali; scambio di *ruling* fiscali tra amministrazioni; norme anti-abuso dei trattati fiscali bilaterali; regole di rendicontazione Paese per Paese delle informazioni fiscali delle imprese multinazionali; meccanismi di risoluzione delle controversie fiscali internazionali.

<sup>94</sup> In particolare i) la direttiva 2015/2376 (c.d. DAC3), recepita in Italia con D.lgs. 15 marzo 2017, n. 32, prevede uno scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore dei *ruling* preventivi transfrontalieri e degli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento (Advance Pricing Agreement); ii) la direttiva 2016/881/UE (c.d. DAC 4), recepita in Italia con D.M. 23 febbraio 2017, ha introdotto l'obbligo di rendicontazione paese per paese per i gruppi di imprese multinazionali con soglia di ricavi consolidati pari o superiore a 750 milioni di euro e una presenza tassabile in più di uno Stato; iii) le direttive 2016/1164/UE e 2017/952/UE (attualmente in corso di recepimento) hanno introdotto regole anti-antielusive in materia di CFC (società controllate estere), limiti alla deducibilità degli interessi passivi, contrasto ai disallineamenti derivanti da strumenti e entità ibridi.

<sup>95</sup> Nel 2016, il Consiglio ha invitato il Gruppo Codice di Condotta sulla tassazione delle imprese ad effettuare uno screening di 92 Paesi terzi con relazioni economiche e finanziarie rilevanti con l'UE che ha portato all'adozione nel dicembre 2017 di una lista di giurisdizioni non cooperative in materia fiscale contro le quali possono essere applicate contromisure.

Su richiesta del G20, un'apposita *Task Force on Digital Economy* ha lavorato in ambito OCSE ad un rapporto, adottato lo scorso marzo, che analizza i modelli d'impresa digitale e identifica i fattori sui quali dovrebbero concentrarsi i lavori futuri per rivedere le regole internazionali (regole di allocazione dei profitti; collegamento con la giurisdizione in cui vengono generati profitti) in vista di un report definitivo da adottare nel 2020 con l'obiettivo di trovare una soluzione condivisa a livello globale<sup>96</sup>.

In Italia la Legge di Bilancio per il 2018 ha istituito su iniziativa parlamentare l'**imposta sulle transazioni digitali**<sup>97</sup>, applicata a partire dal 1° gennaio 2019.

Dietro impulso politico dell'Italia e di diversi Stati membri dell'UE, la Commissione europea ha presentato lo scorso marzo **due proposte di direttiva** che dovranno ora essere discusse in Consiglio: i) la prima introdurrebbe nel breve termine una imposta sui servizi digitali, con aliquota del 3 per cento dei ricavi dai servizi digitali; ii) la seconda offre invece una soluzione di più lungo termine, volta a definire i criteri per una presenza digitale significativa in uno Stato membro e le regole di attribuzione dei profitti.

### Una comunicazione organica a sostegno della reputazione internazionale

La definizione della policy e l'attuazione delle misure è stata accompagnata da un'attività di confronto con operatori economici ed in particolare investitori. I regolari incontri con investitori del Ministro ed il suo staff hanno consentito di esplicitare il senso delle riforme ed i risultati delle politiche a interlocutori stranieri, con il supporto di materiali illustrativi, disponibili anche online e costantemente aggiornati.

Con l'obiettivo di modificare il diffuso pregiudizio negativo verso l'Italia, sono state assunte altre iniziative specifiche, con mezzi diversi, per portare all'attenzione di una qualificata audience internazionale informazioni e dati spesso ignorati o sottovalutati nei circuiti dell'informazione.

La pubblicazione e l'aggiornamento sistematico di una versione inglese del sito istituzionale, l'uso dei social media - e in particolare Twitter e Instagram - per socializzare dati e informazioni originali anche in lingua inglese, il lancio di campagne specifiche come *#PrideAndPrejudice* e *#ItalyIsBack* hanno contribuito a porre all'attenzione degli interlocutori una realtà meno negativa di quanto percepito fuori dai confini nazionali. Infine, la diffusione di una newsletter in lingua inglese a cadenza mensile, con la testata *The Italian View* caratterizzata dall'headline *The Narrow Path* per riferire dell'impostazione specifica delle politiche di bilancio di questi anni.

La newsletter viene diffusa a un pubblico di policy maker e opinion leader a

<sup>96</sup> L'Italia, con la maggior parte dei Paesi (tra cui Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) ha sostenuto che i principi alla base del sistema fiscale internazionale debbano essere adattati per tener conto del contributo degli utilizzatori attivi nella generazione dei profitti delle imprese digitali nei mercati di sbocco, cui dovrebbe corrispondere il diritto di tassare; altri Paesi (in particolare gli Stati Uniti) ritengono che l'inadeguatezza delle regole attuali non sia esclusiva dei modelli di business altamente digitalizzati, ma riguardi l'economia più in generale.

<sup>97</sup> La legge individua gli aspetti fondamentali del nuovo tributo (presupposto oggettivo, soggetti d'imposta, base imponibile e aliquota), mentre rinvia a un decreto ministeriale ai fini della puntuale individuazione delle prestazioni di servizi oggetto di tassazione.

livello globale, compresi i vertici delle organizzazioni multilaterali, i vertici delle istituzioni economiche europee e i ministri delle finanze dei partner europei, le redazioni dei principali quotidiani di lingua inglese, francese, tedesca e spagnola, i manager delle banche d'affari, gli analisti finanziari che scrivono raccomandazioni d'investimento.

### **13. GLI INTERVENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE PP.AA. ATTRAVERSO L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI**

Il MEF eroga servizi trasversali alle pubbliche amministrazioni in materia di gestione del trattamento giuridico ed economico del personale attraverso il sistema NoiPA. Il Sistema costituisce lo *shared service center* che eroga servizi di gestione delle risorse umane con più utenti al mondo, ponendosi come la prima delle infrastrutture immateriali nazionali nella gestione del personale centrale e periferico delle Amministrazioni dello Stato, rivolto anche alle altre pubbliche amministrazioni.

Negli ultimi quattro anni il **bacino degli amministrati** - ovvero il numero di dipendenti gestiti mediante il sistema - è cresciuto da **1,5 milioni di unità nel 2014 a circa 2,1 nel 2017**, per un totale di circa **100 amministrazioni gestite**<sup>98</sup>. Ad oggi vengono emessi circa **25 milioni di cedolini l'anno** per un valore prossimo ai **75 miliardi di euro**.

Al fine di fornire un servizio adeguato al nuovo panorama di riferimento (tutte le pubbliche amministrazioni) e vista la necessità di rispondere alle specifiche esigenze dei comparti diversi da quelli dello Stato, con il supporto del partner tecnologico Sogei è stato avviato nel 2016 un nuovo progetto - **Cloudify NoiPA**<sup>99</sup> - i cui obiettivi sono: i) rendere operativo - attraverso una piattaforma di servizi in cloud - lo *shared service* della Pubblica Amministrazione italiana di servizi di gestione (sia economica che giuridica) del personale, superando l'attuale frammentazione di analoghi servizi e centralizzando le infrastrutture oggi utilizzate per erogarli; ii) accompagnare il processo di trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione stessa agendo su uno dei processi centrali di governo della "macchina" amministrativa; iii) mettere a disposizione dei decisori politici, della governance amministrativa, dei cittadini e delle imprese informazioni certe, tempestive e strutturate sui dipendenti pubblici<sup>100</sup>.

Il nuovo sistema Cloudify NoiPA beneficerà dei risultati del progetto di ricerca "SUNFISH" (*SecUre iNFormatlon SHaring in federated heterogeneous private clouds*), finanziato nell'ambito del programma europeo di ricerca scientifica ed innovazione tecnologica *Horizon2020*, di cui il Ministero ha coordinato la presentazione. Le attività del progetto sono state finanziate, realizzate e

<sup>98</sup> Tale incremento è quasi interamente dovuto all'ampliamento dei servizi NoiPA agli Enti del Comparto Sicurezza e Difesa dello Stato. (Polizia di Stato - ca. 100 mila amministrati, Guardia di Finanza c.a. 60 mila, Forze Armate e Capitanerie di porto c.a. 185 mila).

<sup>99</sup> Si tratta di un programma di trasformazione digitale del valore di 68,5 milioni di euro cofinanziato, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) "Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020", gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, con risorse a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

<sup>100</sup> Il progetto Cloudify NoiPA ha una durata prevista dal 2016 al 2023 ed è attualmente nella sua fase esecutiva.

rendicontate e gli esiti del progetto saranno ripresi e implementati in termini di soluzioni tecnologiche nell’ambito del progetto Cloudify NoiPA.

## **14. IL MIGLIORAMENTO DELLA “MACCHINA” MINISTERIALE**

### **Gli interventi per l’efficienza, la razionalizzazione e l’efficacia del funzionamento del dicastero**

#### **Politiche per il personale**

Nel periodo di riferimento il MEF ha avviato una serie di iniziative volte alla **valorizzazione del capitale umano e all’accrescimento delle competenze** disponibili (progressioni economiche, formazione, concorsi e mobilità).

In tema di **valorizzazione delle competenze**, il Ministero ha avviato specifici percorsi formativi connessi alle progressioni economiche che hanno riguardato **11.700 unità di personale** (8400 per il 2016 e 3300 per il 2017), erogati in modalità e-learning. All’esito dei percorsi formativi e al superamento di un test finale, circa **7.900 unità** hanno acquisito il passaggio ad un’area superiore (6390 per il 2016 e 1524 per il 2017).

Con la collaborazione della Scuola Nazionale dell’Amministrazione il MEF ha inoltre realizzato molteplici percorsi riguardanti sia la formazione obbligatoria<sup>101</sup> sia quella riguardante le nuove esigenze scaturenti dai percorsi di riforma e innovazione amministrativa, connesse a un sempre più accentuato utilizzo delle tecnologie informatiche.

Ai fini dell’**accrescimento delle competenze** - in presenza di un turn-over “naturale” che produceva una diminuzione annua di personale pari a circa **400 unità** - è stata avviata una politica di assunzioni tramite concorsi e scorrimento di graduatorie<sup>102</sup>, concentrata principalmente sulle figure professionali dei funzionari<sup>103</sup>, la “spina dorsale” dell’apparato amministrativo del Ministero.

Pur in presenza di tali interventi, il **personale in servizio al MEF si è ridotto nel quadriennio di circa 1000 unità** - passando da 11.161 unità al primo gennaio 2014 a 10.190 al primo gennaio 2018.

Particolarmente intenso è stato anche il processo di adeguamento e aggiornamento del modello di valutazione della performance del personale

---

<sup>101</sup> Formazione in materia di anticorruzione e trasparenza e formazione in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

<sup>102</sup> Nel corso del quadriennio sono stati assunti, anche mediante lo scorrimento di graduatorie utili riguardanti procedure di altre amministrazioni 355 unità personale della Terza Area. Sono stati inoltre assunti, attraverso i processi di mobilità (ordinaria, dedicata alle forze di polizia e obbligatoria, per norme speciali) ulteriori 580 unità di personale. Nel corso del 2017, da ultimo, sono state acquisite le autorizzazioni per bandire un concorso pubblico, per esami, per il reclutamento complessivo di 400 unità di personale caratterizzate da specifiche professionalità da inquadrare nella Terza Area, Fascia retributiva F1, per le esigenze degli uffici centrali e territoriali del Ministero. Tre bandi sono stati pubblicati in gazzetta ufficiale il 27 marzo 2018, mentre altri tre sono stati pubblicati il 6 aprile 2018.

<sup>103</sup> Area III del contratto collettivo nazionale in possesso di laurea triennale o specialistica.

(dirigenziale e non dirigenziale)<sup>104</sup>, in materia di sistemi di valutazione delle performance nella pubblica amministrazione. Nell'ambito di tale processo è stato realizzato un percorso formativo sperimentale che ha riguardato circa **200 dirigenti valutatori** al fine di promuovere ed avviare all'interno del Ministero un modello di valutazione basato sulle competenze.

In materia di conciliazione delle esigenze personali con quelle lavorative è stato avviato un progetto innovativo in materia di *smart working*, che in una prima fase ha interessato circa 220 unità di personale (175 funzionari e 43 dirigenti) e che a regime vedrà coinvolto il 10 per cento del personale del MEF. Parallelamente è stata condotta un'indagine sul clima organizzativo ed etico del Ministero che ha interessato la totalità del personale con una partecipazione del **39,5 per cento dei dipendenti** e una distribuzione rappresentativa della popolazione Ministero. Gli esiti dell'indagine sono stati consegnati ai vertici del Ministero e costituiranno la base per l'attivazione di interventi di carattere organizzativo e di adeguate politiche del personale finalizzate all'innalzamento del benessere dello stesso.

### Riquilificazione degli immobili

Nel periodo compreso tra **giugno 2014 e gennaio 2018** il numero degli immobili in uso al Ministero - sedi centrali e territoriali - è **passato da 318 a 280**; alla data del **31 dicembre 2017** sono stati costituiti **8 Poli Logistici**<sup>105</sup> e sono in corso le procedure per la costituzione di **altri Poli**. Il costo complessivo per le locazioni (canoni e rimborsi FIP/FP1) è passato da circa **47,3 milioni di euro** del 2014 a **34,3** di fine 2017 - in diminuzione del 27 per cento.

Una parte preponderante del piano di razionalizzazione ha riguardato il Palazzo delle finanze - per il quale è stato predisposto un apposito "Masterplan" - e le altre sedi del Ministero presenti nella città di Roma. Il Piano, **in fase di realizzazione**, si articola in quattro direttrici: i) **adeguamento di spazi** in precedenza non utilizzati per attività di ufficio; ii) **redistribuzione e accorpamento degli spazi dipartimentali**; iii) **accoglienza di ulteriori uffici all'interno del palazzo**, operanti in sedi decentrate e contestuale riduzioni di locazioni passive; iv) **adeguamento alla normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro ed efficientemente energetico**<sup>106</sup>.

Per quanto riguarda il tema della logistica e della riquilificazione degli immobili a partire dalla seconda metà del 2014 è stata avviata una **profonda revisione del modello di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro per tutte le strutture del MEF** (Uffici centrali e periferici), ridefinendo i diversi ruoli (**Datori di lavoro, i Dirigenti per la sicurezza e i Preposti**) con l'intento di giungere ad una gestione della sicurezza il più possibile "partecipata" a tutti i livelli (lavoratori,

<sup>104</sup> In applicazione dei decreti legislativi 150/2009 e 74/2017.

<sup>105</sup> Soluzione logistica che accorpa in un unico edificio gli uffici periferici del MEF, ovvero commissioni tributarie provinciali e regionali e ragionerie territoriali dello Stato.

<sup>106</sup> Sia il Masterplan del Palazzo delle finanze e delle altre sedi dicasteriali nella città di Roma, sia il piano di razionalizzazione delle sedi periferiche, anch'esso in fase di implementazione, hanno un orizzonte temporale di medio periodo (3-5 anni), e prevedono il rilascio di una serie di immobili in locazione; tra gli altri si segnalano quelli appartenenti al Fondo Immobili Pubblici (FIP) e al Fondo Patrimonio 1 che sono stati dichiarati recentemente non strategici dall'Agenzia del Demanio. Al momento, sono in via di individuazione gli interventi di rilascio prioritari che possono essere avviati nei prossimi mesi.



dirigenti e terzi)<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Tale attività di revisione è stata accompagnata dalla realizzazione di una serie di interventi, che hanno determinato benefici, sia in termini di razionalizzazione di attività da parte di tutte le strutture interessate, sia in termini di benessere organizzativo dei dipendenti (es. valutazione dello stress lavoro correlato su tutte le sedi centrali, erogazione della formazione obbligatoria a favore dei dipendenti a livello centrale e periferico, definizione del nuovo piano delle emergenze per il Palazzo delle Finanze).







Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze