

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. LVII**

**n. 3**

## **DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015**

*(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196,  
e successive modificazioni)*

**Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

**(RENZI)**

**SEZIONE I – Programma di stabilità dell'Italia**

**SEZIONE II – Analisi e tendenze della finanza pubblica**

**(con l'allegata nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali)**

**SEZIONE III – Programma nazionale di riforma**

---

*Trasmesso alla Presidenza il 10 aprile 2015*

---

**TOMO I**

---

**NOTA: Il presente stampato include le correzioni comunicate alla Presidenza con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze in data 22 aprile 2015.**

PAGINA BIANCA

## SOMMARIO

---

### TOMO I

Lettere di trasmissione .....	<i>Pag.</i>	5
Premessa .....	»	7
SEZIONE I. Programma di stabilità dell'Italia .....	»	15
SEZIONE II. Analisi e tendenze della finanza pubblica .	»	149
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali .....	»	307
SEZIONE III. Programma nazionale di riforma .....	»	365

### TOMO II

ALLEGATO I. Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica .....	»	781
ALLEGATO II. Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome .....	»	823
ALLEGATO III. Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra .....	»	831
ALLEGATO IV. Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip .....	»	853
ALLEGATO V. Relazione sugli interventi nelle aree sot- toutilizzate .....	»	871
ALLEGATO VI. Programma delle infrastrutture strate- giche .....	»	931

PAGINA BIANCA



*Il Presidente del Consiglio dei Ministri*

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

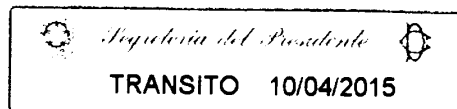
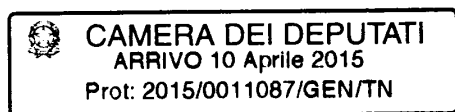
USG 0002212 P-4.2.1. P.

DEL 10.04.2015

Roma 10 APR. 2015

Signor Presidente, *gentile lauro,*

mi onoro di trasmetterLe, in allegato, il Documento di Economia e Finanza 2015, predisposto ai sensi dell'art. 10 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni.



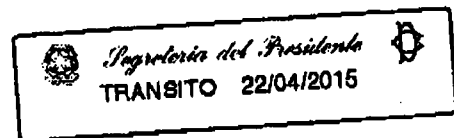
On.le Dott.ssa Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei Deputati



*Il Ministro  
dell'Economia e delle Finanze*

1-2458

Roma 22 APR 2015



*Carole presidente*

mi premuro di inviare, in allegato, gli *errata corrige* al testo del Documento di Economia e Finanza 2015, predisposto ai sensi dell'art. 10 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni già trasmesso il 10 aprile u.s.



On.le Dott.ssa Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei Deputati

## **PREMESSA**

*Dopo una crisi molto grave e prolungata, nell'ultimo trimestre del 2014 l'economia italiana è uscita dalla recessione. La favorevole evoluzione del contesto macroeconomico sta spingendo le principali organizzazioni internazionali a rivedere al rialzo le stime di crescita per l'Area dell'Euro e l'Italia; abbiamo a disposizione una speciale finestra di opportunità per riprendere a crescere a un ritmo sostenuto e porre il rapporto tra debito e PIL su un sentiero discendente. Non possiamo assolutamente permetterci di spreccarla.*

*La forte, duratura flessione dei prezzi del petrolio favorisce il miglioramento delle ragioni di scambio, l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e dei margini di profitto delle imprese.*

*Ma al di là dell'evoluzione del mercato del petrolio è il clima in Europa a essere cambiato. Anche grazie allo sforzo profuso dall'Italia durante la presidenza di turno dell'Unione, crescita e occupazione sono stati posti al centro del dibattito europeo.*

*Si è consolidata una convergenza su una strategia basata su i) una politica di responsabilità fiscale, attenta alla crescita pur nel rispetto della disciplina di bilancio; ii) la necessità di accelerare in tutti i paesi le riforme strutturali; iii) la priorità da dare al rilancio degli investimenti pubblici e privati.*

*Da questo nuovo clima sono scaturiti nuovi impegni e iniziative, sia a livello nazionale che a livello europeo, con il lancio del Piano Juncker e con il Quantitative Easing della BCE.*

*Il Quantitative Easing della BCE - che ha aggiunto gli acquisti del debito sovrano ai programmi di acquisto di attività del settore privato - consentirà una ripresa del credito grazie al mantenimento di condizioni finanziarie accomodanti. Garantendo l'ancoraggio delle aspettative d'inflazione su livelli compatibili con l'obiettivo della BCE, il programma conterrà l'aumento dei tassi d'interesse reali provocato da una debole dinamica dei prezzi. La fiducia di imprese e famiglie ne risulterà rafforzata, gli investimenti e il consumo supportati.*

*Al contempo, la divergenza dei cicli economici tra le diverse aree valutarie si è associata a un forte deprezzamento dell'euro: la maggiore competitività delle aziende europee sui mercati globali sosterrà la domanda di esportazioni e la dinamica dei prezzi interni.*

*Riflettendo la favorevole evoluzione del quadro macroeconomico, la crescita dovrebbe rafforzarsi gradualmente in Europa e in Italia, favorendo il servizio e la dinamica del debito. La ripresa nell'area resta tuttavia diseguale ed esposta a numerosi rischi. Le tensioni geopolitiche, l'evoluzione della crisi in Grecia, la decelerazione delle economie emergenti costituiscono elementi d'incertezza.*

*Nel 2014 gli interventi di politica economica del Governo hanno mirato a rilanciare l'economia mediante azioni di sostegno dei redditi e di riduzione del carico fiscale, progredendo inoltre verso la soluzione definitiva al problema dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nonostante il perdurare di una fase di debolezza ciclica il Governo ha garantito l'equilibrio dei conti pubblici; l'avanzo primario si è mantenuto tra i più elevati nell'Area dell'Euro, l'incidenza dell'onere del debito sul PIL ha continuato a ridursi, l'indebitamento netto è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento.*

*La forte discontinuità di politica economica imposta dal Governo è tesa a imprimere una decisa accelerazione a investimenti e consumi, e a consolidare l'attuale sensibile miglioramento delle aspettative di imprese e famiglie; l'irrobustimento della crescita impatterà progressivamente sulle condizioni del mercato del lavoro, che al momento continuano a risentire delle gravi conseguenze della crisi.*

*Per sostenere la ripresa nascente e l'occupazione il Governo intende i) perseguire una politica di bilancio di sostegno alla crescita, nel rispetto delle regole comuni adottate nell'Unione europea; ii) proseguire nel percorso di riforma strutturale del Paese per aumentarne significativamente le capacità competitive; iii) migliorare l'ambiente normativo delle imprese e le condizioni alla base delle decisioni d'investimento.*

*Queste azioni si rafforzano a vicenda e tracciano una strategia coerente, in cui le riforme - nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi, in campo finanziario e fiscale - rilanciano la competitività e creano un clima più favorevole per le opportunità di investimento. Gli investimenti svolgono un ruolo centrale: nel breve periodo promuovono nuove opportunità di lavoro e sostengono la domanda, ponendo le basi per l'incremento del potenziale di crescita nel medio periodo; al tempo stesso consolidano l'attuazione e il dispiegarsi degli effetti delle riforme. Una politica di bilancio responsabile e favorevole alla crescita - nei saldi e nella composizione - assicurerà la fiducia dei mercati; il mantenimento di aspettative favorevoli rafforzerà ulteriormente la domanda e la crescita, dunque la sostenibilità di lungo periodo delle stesse finanze pubbliche.*

### **Politica di bilancio**

*La politica di bilancio presentata nel Documento di Economia e Finanza per il 2015 è volta a i) sostenere la ripresa economica, in primo luogo evitando qualsiasi aumento del prelievo fiscale, ma anche rilanciando gli investimenti - compresi quelli nell'edilizia scolastica; ii) collocare su un sentiero di riduzione il rapporto*



tra il debito pubblico e il PIL, così rafforzando la fiducia dei mercati; iii) irrobustire la fase di ripresa dell'economia, che porterà con sé un deciso recupero dell'occupazione nel prossimo triennio.

Il quadro macroeconomico prefigurato nel DEF è in linea con quello prevalente tra i principali previsori nazionali e internazionali. Lo scenario programmatico segna il ritorno della crescita dopo un prolungato periodo di recessione. Per il 2015 si riscontra un incremento del PIL pari allo 0,7 per cento, che si porterebbe all'1,4 e all'1,5 per cento nel 2016 e 2017, rispettivamente. Rispetto al tendenziale la crescita risulta lievemente più elevata, in particolare negli ultimi anni dell'orizzonte previsivo; vi contribuiscono gli effetti della politica di bilancio orientata alla crescita, unitamente a quelli delle riforme.

Vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati lo scorso autunno per il triennio 2015-2017 - rispettivamente pari a 2,6, 1,8 e 0,8 per cento del PIL. Si riduce la pressione fiscale, al netto della classificazione contabile del bonus IRPEF 80 euro.

Viene scongiurata l'attivazione delle clausole di salvaguardia per il 2016 - volte a garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - che avrebbero prodotto aumenti del prelievo pari all'1,0 per cento del PIL. Questo obiettivo viene raggiunto i) in parte grazie al miglioramento del quadro macroeconomico - che si riflette in un aumento del gettito - e alla flessione della spesa per interessi rispetto alle previsioni dello scorso autunno, con un effetto complessivo valutabile in 0,4 punti percentuali del PIL; ii) in parte per effetto delle misure di revisione della spesa che verranno definite nei prossimi mesi, per un importo pari allo 0,6 per cento del PIL. Si tratta di un intervento cruciale che determina un abbattimento significativo della pressione fiscale contemplata dal quadro tendenziale.

Al fine di facilitare il processo di ripresa economica, nel 2016 ci si intende avvalere della flessibilità delle finanze pubbliche connessa all'utilizzo della clausola europea sulle riforme; ne conseguirebbe un percorso di miglioramento del saldo strutturale più graduale, che contempla il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale nel 2017.

Accanto alla dimensione quantitativa della programmazione economica, espressa dai saldi di bilancio, vi è una dimensione qualitativa, che attiene alla composizione delle entrate e delle uscite che determinano i saldi stessi, un fattore cruciale per promuovere la crescita. In tale ambito il Governo ha già assunto misure in materia di revisione della spesa - che liberano risorse grazie alla maggiore efficienza nella produzione dei servizi ai cittadini e alle imprese - e di ricomposizione del prelievo, favorendo il trattamento fiscale del lavoro rispetto a quello delle rendite.

Con l'obiettivo di coniugare la spinta per la competitività con il risanamento della finanza pubblica, alla prosecuzione dell'incisivo processo di revisione della

*spesa si accompagna un programma per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di ultimazione le procedure amministrative per le privatizzazioni annunciate, che nel 2015 porteranno proventi pari a circa lo 0,4 per cento del PIL; si stima che in seguito - tra il 2016 e il 2018 - il programma di privatizzazioni consentirà di mobilitare risorse pari a circa l'1,3 per cento del PIL.*

*Nelle previsioni il rapporto tra debito e PIL crescerà nel 2015 (da 132,1 a 132,5 per cento) per poi scendere significativamente nel biennio successivo (a 130,9 e 127,4), anche grazie al contributo delle privatizzazioni; ciò consentirà di rispettare la regola del debito prevista dalla normativa europea e nazionale.*

*Questi numeri riflettono valutazioni prudenziali. Gli obiettivi per il 2016 (e gli anni successivi) potranno essere rivisti positivamente a settembre con la Nota di Aggiornamento del DEF. Il Governo non esclude che per quella data sia possibile indicare un tasso di crescita più elevato; ciò offrirebbe margini più ampi per la riduzione della pressione fiscale.*

### **Riforme strutturali**

*Al fine di attivare in un'unica coordinata strategia interazioni positive con la politica di bilancio, il Governo sta realizzando un ampio programma di riforme strutturali, che si articola lungo tre direttrici fondamentali: i) l'innalzamento della produttività del sistema mediante la valorizzazione del capitale umano (Jobs Act, Buona Scuola, Programma Nazionale della Ricerca); ii) la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della Pubblica Amministrazione, mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corrruzione, riforma fiscale); iii) la riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). Gli effetti del programma risultano potenziati dagli interventi istituzionali volti a riformare la legge elettorale, differenziare le funzioni di Camera e Senato, accelerare il processo decisionale di approvazione delle leggi.*

*L'impatto delle riforme strutturali sul PIL programmatico sconta un profilo prudenziale, assumendo un effetto crescente nel tempo; va peraltro notato che una parte dell'impatto delle riforme è ricompresa nel quadro macro tendenziale. Gli effetti cumulati sono in linea con le previsioni formulate dalle principali organizzazioni internazionali.*

*Con l'obiettivo di avviare la ripresa massimizzandone l'impatto occupazionale il Governo ha già approvato quattro decreti attuativi del Jobs Act, al fine di completare la riforma entro la prima metà dell'anno in corso; si tratta delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali,*

*semplificazione delle tipologie contrattuali e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Diventerà così più vantaggioso non solo assumere nuovo personale, ma anche stabilizzare rapporti di lavoro flessibile esistenti, così incentivando gli investimenti nell'istruzione per i lavoratori, nella formazione per le imprese.*

*Gli effetti degli interventi sul funzionamento del mercato del lavoro risulteranno amplificati dagli incentivi fiscali introdotti con la Legge di Stabilità per il 2015, quali la riduzione permanente del cuneo fiscale per i dipendenti con un reddito inferiore a 26 mila euro (bonus IRPEF 80 euro); la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.*

*Ampliando l'orizzonte temporale di riferimento, il compito di accrescere significativamente la qualità del capitale umano del Paese è affidato alla riforma del sistema dell'istruzione (La Buona Scuola), i cui fondamenti sono: un piano straordinario di assunzioni teso a soddisfare stabilmente le esigenze degli organici; un maggiore ruolo del merito nel definire gli avanzamenti dei docenti; una maggiore trasparenza nella gestione delle scuole; l'introduzione di incentivi fiscali a favore degli investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; l'obbligatorietà della formazione professionale per i percorsi tecnici; il riconoscimento della centralità - nel panorama dell'offerta didattica - dell'apprendimento delle lingue straniere e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

*Affinché un'economia utilizzi adeguatamente il capitale umano disponibile, le imprese dovranno essere messe in condizione di operare in un contesto favorevole agli investimenti; in tal senso è particolarmente urgente continuare ad aumentare l'efficienza della Pubblica Amministrazione - nel 2014 sono state ad esempio introdotte norme volte a favorire la mobilità interna e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento; intende rimuovere alcune disfunzioni delle burocrazie, puntando ad esempio su una migliore gestione delle risorse umane e un più efficace utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

*Gli investimenti delle imprese in Italia sono frenati anche da fenomeni di corruzione e dai problemi che ostacolano l'adeguato funzionamento della giustizia, in particolare civile. Per contrastare i fenomeni di corruzione nel settore pubblico e aumentare la trasparenza sono stati adottati diversi interventi normativi, che hanno consentito tra l'altro la nascita e il rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; in materia di corruzione e tempi di prescrizione di alcuni reati ulteriori misure sono al vaglio del Parlamento. Al fine di accrescere la produttività della giustizia si è scelto di specializzare maggiormente l'attività degli uffici giudiziari: è stato istituito il tribunale delle imprese e si è intervenuti sulla distribuzione geografica degli uffici giudiziari, conseguendo economie di scala. Risorse crescenti sono state inoltre stanziare per*

*il piano di digitalizzazione della giustizia, in particolare per accelerare il completamento del processo civile telematico. Al fine di snellire l'attività processuale sono state introdotte nuove modalità di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati.*

*L'attuazione delle riforme procede a un ritmo serrato. La Presidenza del Consiglio dei Ministri verifica costantemente che le misure introdotte vengano attuate nei tempi stabiliti, attraverso un'azione di coordinamento e impulso che sta producendo una significativa accelerazione dei processi attuativi.*

*Il Governo stima che le riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto significativo sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche; le riforme rappresentano inoltre un fattore cruciale di impulso per gli investimenti. Rafforzandosi reciprocamente, riforme strutturali e investimenti accrescono stabilmente il potenziale, migliorando le aspettative di imprese e famiglie sulle prospettive dell'economia.*

### **Investimenti**

*L'Italia ha fornito durante il Semestre di presidenza della UE un decisivo impulso al dibattito sull'agenda degli investimenti in Europa, risultando tra i principali artefici dell'iniziativa che ha portato al lancio del Piano di investimenti per l'Europa e alla creazione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI - European Fund for Strategic Investments). È un'importante occasione per sospingere gli investimenti privati con il sostegno pubblico, nei limiti dei vincoli di bilancio; agendo assieme i paesi europei produrranno un impatto maggiore sulla domanda aggregata dell'area.*

*Affinché la ripresa si consolidi e la produttività acceleri nel medio periodo è indispensabile che gli investimenti riprendano a crescere stabilmente. L'ampio deficit di investimenti in Europa non è solo il frutto di fattori strutturali, ma anche delle incertezze sulle prospettive di crescita e della bassa domanda aggregata. La carenza di investimenti appare particolarmente acuta in diversi settori fondamentali per la competitività (ricerca, infrastrutture) e in alcuni paesi, tra cui l'Italia; essa si associa inoltre a una frammentazione dei mercati finanziari, contraria alla stessa concezione di un mercato unico.*

*Il Piano di investimenti per l'Europa ricomprende sia politiche strutturali volte a migliorare il business climate nei nostri paesi, sia la previsione di un forte impulso macroeconomico, che aiuterà a superare l'incertezza sulle prospettive di crescita. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale.*

*Le aspettative che il piano ha suscitato non possono essere deluse; perché sia pienamente efficace, i tempi di realizzazione sono fondamentali e devono essere*

rapidi, sebbene sia ormai evidente che i primi effetti si potranno registrare a partire dal 2016. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate. È quindi essenziale che il Fondo vada a finanziare progetti aggiuntivi rispetto agli investimenti sostenuti dagli attuali programmi europei, che non si sarebbero altrimenti materializzati in assenza dell'intervento dell'EFSI o per il loro eccessivo rischio o per altri fallimenti del mercato e vincoli finanziari o di bilancio.

Nel corso del 2014 il Governo è intervenuto per migliorare l'ambiente economico per gli investimenti privati, inclusi quelli esteri. Le aziende possono oggi contare su una serie di incentivi fiscali per investire in beni strumentali, finanziare la ricerca e sviluppare marchi e brevetti. Sono stati introdotti i) l'istituto del voto plurimo, volto a incentivare la quotazione soprattutto delle PMI e ad accrescere la stabilità della governance delle imprese; ii) la possibilità per le assicurazioni, i fondi di credito e le società di cartolarizzazione di finanziare direttamente le aziende, connettendo domanda e offerta di capitali. Il provvedimento "Sblocca Italia" ha contribuito a migliorare gli strumenti di investimento esistenti, come i project bonds, per consentire ai privati di investire nelle infrastrutture. Gli investitori esteri nel nostro Paese hanno oggi a disposizione tribunali specializzati e possono fare sempre più affidamento su un regime fiscale certo, garantito da accordi di ruling di standard internazionale con l'Agenzia delle Entrate.

Per sostenere il rilancio degli investimenti il Governo è intervenuto con il pacchetto Investment Compact, la cui attuazione è prevista nell'anno in corso. Nel dettaglio le norme sono volte a i) sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; ii) accrescere le possibilità di finanziamento per l'internazionalizzazione delle imprese e le esportazioni; iii) incrementare i benefici a favore delle start-up, estendendoli alle PMI innovative; iv) aumentare gli sgravi fiscali per le attività di ricerca e sviluppo e per i brevetti; v) sviluppare i canali di finanziamento per le imprese alternativi al credito bancario; vi) ampliare le possibilità di accesso al fondo centrale di garanzia.

All'interno dell'Investment Compact si colloca anche la riforma delle banche popolari, il cui obiettivo è accrescere l'efficienza e la solidità del sistema bancario italiano, che deve tornare a finanziare adeguatamente l'economia reale; gli effetti della riforma risulteranno complementari alle misure di "Finanza per la Crescita", tese a potenziare e diversificare gli strumenti non bancari di finanziamento delle imprese, soprattutto piccole e medie, verso progetti di investimento di medio-lungo periodo.

Dall'analisi dei dati di finanza pubblica emerge un altro elemento cruciale: nel 2015 si è finalmente interrotta la caduta degli investimenti pubblici, nei prossimi anni si prevede un graduale incremento della spesa in conto capitale. In una prospettiva di medio-lungo termine le azioni dell'esecutivo saranno dirette a i) rafforzare la governance degli investimenti pubblici; ii) aumentare la capacità

*progettuale nella predisposizione delle opere pubbliche; iii) estendere la trasparenza nelle procedure di svolgimento; iv) migliorare i processi di valutazione ex-ante ed ex-post. Più in generale, politiche di massima trasparenza informeranno tutta l'azione della pubblica amministrazione non solo come strumento di prevenzione della corruzione, ma anche come leva per incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico.*

\*\*\*

*In un periodo di transizione delle istituzioni europee e a fronte di una situazione economica difficile l'Italia ha promosso iniziative di grande rilievo per sostenere la crescita e l'occupazione nell'Area dell'Euro. Parallelamente, il Paese sta promuovendo una chiara e incisiva agenda di politica economica interna: a una politica di bilancio responsabile, che assicura la fiducia dei mercati grazie a finanze pubbliche solide, abbiamo affiancato un programma straordinario di riforme, in grado di aumentare la competitività e accrescere il potenziale di crescita nel lungo periodo.*

*Le condizioni di stabilità politica e continuità istituzionale create dal Governo consentono di proiettare l'azione di politica economica verso un orizzonte ampio, ponendo rimedio a interventi spesso residuali, imposti da logiche di breve periodo, condizionate dall'instabilità. L'azione complessiva descritta nel Documento di Economia e Finanza beneficia di questo più ampio orizzonte, e si sviluppa in un arco temporale realistico per i tempi dell'economia e del cambiamento istituzionale e sociale richiesto dalle ambiziose riforme messe in campo.*

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

PAGINA BIANCA



## INDICE

<b>I.</b>	<b>QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA.....</b>	21
<b>II.</b>	<b>QUADRO MACROECONOMICO .....</b>	25
II.1	Scenario internazionale .....	25
II.2	Economia italiana .....	26
<b>III.</b>	<b>INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO .....</b>	49
III.1	Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente.....	49
III.2	Percorso programmatico di finanza pubblica .....	54
III.3	I margini di flessibilità del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita: la clausola delle riforme .....	66
III.4	Impatto finanziario delle principali riforme.....	71
III.5	Debito pubblico.....	73
III.6	Evoluzione del rapporto debito/PIL .....	77
III.7	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti .....	81
<b>IV.</b>	<b>SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE .....</b>	85
IV.1	Scenari di breve periodo .....	85
IV.2	Scenari di medio periodo .....	92
IV.3	Scenari di lungo periodo .....	98
<b>V.</b>	<b>QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE .....</b>	113
V.1	Azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni.....	113
V.2	Misure di contrasto all'evasione fiscale.....	129
V.3	La revisione della spesa.....	135
V.4	Interventi sugli investimenti pubblici.....	138
<b>VI</b>	<b>ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE .....</b>	143
VI.1	Avanzamenti del 2014 e riforme in corso .....	143
VI.2	Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali .....	144

## INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.2A	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2B	Prezzi
Tavola II.2C	Mercato del lavoro
Tavola II.2D	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.3	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.4	Scenario a politiche invariate
Tavola III.5	Saldi di cassa del settore statale e del settore pubblico
Tavola III.6	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure grigie PNR
Tavola III.8	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.9	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2014
Tavola IV.2	Sintesi degli <i>shock</i> macro-fiscali
Tavola IV.3	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.4	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.5	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sui saldi di finanza pubblica
Tavola V.2	Effetti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti netti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.5	Effetti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015
Tavola V.6	Effetti netti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.7	Effetti della Legge di Stabilità 2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.8	Effetti del DL. n.192/2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.9	Effetti del DLgs. n.22/2015 e DLgs.n. 23/2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.10	Effetti del DL n.3/2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.11	Effetti del DL n.4/2015 sull'indebitamento netto della PA

## INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per area geografica - 2014
Figura II.2	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per settore - 2014
Figura III.1	Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato
Figura III.2	Differenziale di rendimento BTP-BUND-benchmark 10 anni
Figura III.3	Tasso titoli di Stato- benchmark a 10 anni
Figura III.4	Differenziale di rendimento titoli di Stato 10 anni vs 2 anni
Figura III.5	Determinanti del debito pubblico
Figura III.6	Evoluzione del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)
Figura III.7	Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario tendenziale.
Figura III.8	Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario programmatico.
Figura IV.1	Composizione dello stock dei titoli di Stato domestici
Figura IV.2	Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
Figura IV.3	Spesa per interessi in percentuale del PIL e costo medio ponderato all'emissione
Figura IV.4A	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
Figura IV.4B	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti
Figura IV.5	L'indicatore SO e sottocomponenti
Figura IV.6	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari di alta e bassa crescita
Figura IV.7	Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.8	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività
Figura IV.9	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
Figura IV.10	Sensitività alle ipotesi macroeconomiche. Tasso di occupazione e tasso di attività degli anziani
Figura IV.11	Sensitività del debito pubblico alle ipotesi della spesa sanitaria nel <i>risk scenario</i>
Figura IV.12	Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario strutturale
Figura IV.13	L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL
Figura V.1	Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali

## **INDICE DEI BOX**

- Cap. II      **La revisione delle stime di crescita**  
Sensibilità del NAWRU ai parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti  
Il ruolo della curva di Phillips all'interno del modello di stima del PIL potenziale  
La riforma del mercato del lavoro e le statistiche sul mercato del lavoro
- Cap. III     **Confronti tra le previsioni di finanza pubblica**  
Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014  
Allocazione delle risorse conseguenti al miglioramento del quadro macroeconomico per il 2015  
Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative  
Pressione fiscale: un profilo decrescente  
Verifica dei requisiti per l'applicazione della clausola delle riforme
- Cap. IV     **L'evoluzione del debito nel medio periodo in un contesto di bassa crescita ed inflazione**  
La riforma del sistema pensionistico  
Garanzie concesse dallo Stato
- Cap. V      **Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

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

L'economia italiana nell'ultimo trimestre del 2014 è uscita dalla recessione, in linea con quanto atteso all'interno della Nota di Aggiornamento al DEF 2014. Nella media annua il PIL reale ha ancora avuto una variazione negativa (-0,4 per cento), a fronte di crescita nominale dello 0,4 per cento.

Nel corso del 2014 gli interventi di politica economica sono stati finalizzati al rilancio dell'economia attraverso azioni mirate al sostegno dei redditi da lavoro, la riduzione del carico fiscale e il completamento dei pagamenti dei debiti commerciali arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nonostante il perdurare di una fase di debolezza ciclica e a dispetto della ulteriore contrazione del PIL, il Governo è riuscito a garantire l'equilibrio dei conti pubblici e il rispetto degli impegni europei. L'indebitamento netto nel 2014 è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento del PIL, l'avanzo primario continua a collocarsi tra i più elevati nell'Area dell'Euro e la spesa per interessi passivi prosegue un trend discendente.

L'economia italiana è entrata in una fase di ripresa, contrassegnata in prospettiva da dinamiche abbastanza favorevoli del commercio estero e da una graduale stabilizzazione della domanda interna. Nel corso del 2015 la situazione del mercato del lavoro mostrerà dei primi segnali di miglioramento, anche per effetto delle agevolazioni fiscali e contributive introdotte dai provvedimenti adottati, con una riduzione graduale del tasso di disoccupazione negli anni successivi. Resta elevato, ancora per quest'anno, lo scostamento tra il prodotto interno lordo e il suo valore potenziale. Tale differenza risulta essere superiore rispetto alla soglia considerata rilevante secondo la metodologia europea in condizioni congiunturali normali, configurando la presenza un contesto economico severo. Le nuove linee interpretative delle regole previste dal Patto di Stabilità e Crescita consentono in tale situazione una correzione del saldo strutturale ridotta.

Dall'andamento dei conti pubblici emerge un altro andamento importante. Finalmente si è interrotta la caduta degli investimenti pubblici, da questo punto di vista il recupero nei livelli registrato nel 2015 rappresenta un segnale rilevante.

L'accelerazione imposta dal Governo al processo di riforma permette, in base ai criteri europei, l'uso della flessibilità per le riforme strutturali nel 2016, permettendo un percorso di aggiustamento di bilancio più graduale. Le importanti riforme strutturali, annunciate e in parte già avviate, contribuiranno a migliorare il prodotto potenziale dell'economia italiana e comporteranno nel medio periodo un miglioramento strutturale del saldo di bilancio e della sua sostenibilità nel tempo.

Di conseguenza il Governo, pur potendo raggiungere il pareggio di bilancio in termini strutturali (MTO) già nel 2016, ritiene opportuno confermare l'obiettivo del *Draft Budgetary Plan* (DBP) conseguendo l'MTO nel 2017.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>QUADRO PROGRAMMATICO</b>							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Saldo primario	1,9	1,6	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0
Interessi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Variazione strutturale	0,4	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,9	125,9	126,1	124,7	121,4	117,7	114,4
Obiettivo per la regola del debito (4)						123,4	
Variazione cumulata del saldo primario			-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
Proventi da privatizzazioni			0,4	0,5	0,5	0,3	
<b>QUADRO TENDENZIALE</b>							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Saldo primario	1,9	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Interessi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,8	-0,5	0,0	0,5	0,8	0,8
Variazione strutturale	0,4	0,0	0,3	0,5	0,6	0,3	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	128,5	132,1	132,4	130,3	127,2	123,7	120,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	125,1	128,4	128,8	126,8	123,7	120,3	116,9
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,9	125,9	126,0	124,2	121,2	117,9	114,6
<b>MEMO: Draft Budgetary Plan 2015 (ottobre 2014)</b>							
Indebitamento netto tendenziale		-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	-0,2	
Indebitamento netto strutturale (2)		-0,9	-0,6	-0,4	0,0	0,0	
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (5)		131,6	133,1	131,6	128,4	124,3	
<b>MEMO: NOTA AGGIORNAMENTO DEL DEF 2014 (settembre 2014)</b>							
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2	
Saldo primario	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9	
Interessi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1	
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0	
Variazione strutturale	0,8	-0,3	0,1	0,5	0,4	0,0	
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (5)	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6	
Debito pubblico (netto sostegni) (5)	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0	
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (5)	123,2	125,0	126,9	125,6	122,6	118,8	
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)</i>	<i>1.609,5</i>	<i>1.616,0</i>	<i>1.639,0</i>	<i>1.687,7</i>	<i>1.738,4</i>	<i>1.788,6</i>	<i>1.841,0</i>
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)</i>	<i>1.609,5</i>	<i>1.616,0</i>	<i>1.639,0</i>	<i>1.681,5</i>	<i>1.737,0</i>	<i>1.793,4</i>	<i>1.848,6</i>

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(4) Livello del rapporto debito/PIL che assicura l'osservanza della regola nel 2016 sulla base della dinamica prevista al 2018 (criterio *forward-looking*). Per ulteriori dettagli si veda il paragrafo III.7.

(5) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazione pari a 0,28 per cento di PIL nel 2014 e a circa lo 0,7 per cento di PIL per ogni anno dal 2015 al 2018. Inoltre, tali stime scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Le stime includono i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. Lo scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi dal livello attuale del 2014, a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.

Nel triennio 2015-2018 sono pertanto confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DBP 2015, pari al 2,6 per cento del PIL nel 2015, 1,8 per cento nel 2016, 0,8 per cento nel 2017 e un saldo nullo nel 2018. Nel 2019 è atteso un surplus nominale pari allo 0,4 per cento del PIL.

Nel 2015, lo spazio di manovra rispetto all'indebitamento tendenziale, anche in considerazione del particolare contesto macroeconomico, sarà utilizzato per rafforzare l'implementazione delle riforme strutturali già avviate.

Successivamente, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica indicati, il Governo si impegna a disattivare l'entrata in vigore delle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalle precedenti Leggi di Stabilità, e a proseguire il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale con ulteriori interventi di revisione della spesa pubblica e altri risparmi.

In base all'andamento programmatico, l'avanzo primario in termini nominali aumenterà progressivamente, raggiungendo il 4,0 per cento nel 2019, mentre il rapporto debito/PIL inizierà a ridursi a partire dal 2016, assicurando nel 2018 il pieno rispetto della regola del debito posta dal Patto di Stabilità e Crescita.

Nel pieno rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche di questo Documento sono sottoposte alla validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. Lo scenario macroeconomico tendenziale ha già ottenuto la validazione dell'Ufficio.

PAGINA BIANCA



## II. QUADRO MACROECONOMICO

### II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2014, il PIL e il commercio mondiali hanno registrato rispettivamente un incremento del 3,4 per cento e del 3,2 per cento, il primo stabile e il secondo in leggera decelerazione rispetto all'anno precedente.

Nell'area dell'euro, la modesta crescita economica (0,9 per cento) è stato il risultato in primo luogo della perdurante debolezza degli investimenti (1,0 per cento), a loro volta condizionati da un contesto caratterizzato da incertezza sulle prospettive di crescita futura; l'incremento dei consumi privati (1,0 per cento) è risultato ancora modesto. Il persistere di condizioni cicliche sfavorevoli ha iniziato ad essere bilanciato da un orientamento di politica fiscale divenuto sostanzialmente neutrale. Tuttavia, i rilevanti consolidamenti effettuati nel biennio precedente hanno continuato a sortire i loro effetti. Ad un quadro macroeconomico ancora lontano da un sentiero di crescita accettabile si è aggiunto nel corso dell'anno il comportamento del tasso di inflazione progressivamente divergente dall'obiettivo statutario della Banca Centrale Europea (BCE).

Al fine di combattere le tendenze deflazionistiche e rendere più agevole la concessione di credito all'economia reale, la BCE ha proceduto alla riduzione del tasso di interesse e all'avvio di un programma di operazioni di rifinanziamento a lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTROs), seguito dall'annuncio dei piani d'acquisto di titoli privati (*Asset-Backed Securities Purchase Programme*, ABSPP e *Covered Bond Purchase Programme*, CBPP3) e pubblici (*Asset Purchase Programme*, APP), per un ammontare complessivo di 60 miliardi mensili fino a settembre 2016 (*Quantitative Easing*, QE). Oltre ad influire sulla curva dei tassi e sul cambio dell'euro, l'acquisto di titoli pubblici previsto dal QE, avrebbe effetti espansivi sul sistema economico grazie al riaggiustamento indotto nei portafogli degli operatori finanziari, che rappresentano la controparte delle operazioni di acquisto della BCE. In particolare, la necessità degli investitori di sostituire i titoli pubblici venduti con attività simili sarebbe in grado di determinare l'aumento dei prezzi e la riduzione dei tassi di un ampio spettro di attività finanziarie. Inoltre, il QE aumenterà la liquidità degli intermediari finanziari, fornendo un ulteriore impulso all'offerta di credito disponibile per le imprese non finanziarie e le famiglie.

Riguardo al mercato del lavoro, nell'area dell'euro il tasso di disoccupazione (11,4 per cento) si è ridotto soltanto leggermente. Negli Stati Uniti, si è registrata una crescita del PIL del 2,4 per cento e un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (5,6 per cento). La Riserva Federale ha inoltre annunciato che procederà ad un incremento dei tassi solo quando le condizioni economiche e finanziarie lo richiederanno. In Giappone, il PIL è rimasto stabile ed è previsto in

moderata crescita, nonostante la contrazione registrata nella parte centrale dell'anno a seguito dell'aumento dell'IVA. La politica monetaria della Banca del Giappone rimane estremamente accomodante. I paesi emergenti dell'area asiatica continuano, nel complesso, ad avere tassi di crescita superiori a quelli dei paesi avanzati, ma significativamente inferiori a quelli di qualche anno fa. Nel 2014, la Cina e l'India sono cresciute entrambe del 7,4 per cento.

Le previsioni sulla crescita dell'economia globale per il 2015 indicano un aumento del prodotto del 3,6 per cento e un'espansione del commercio mondiale del 4,0 per cento. In dettaglio, la BCE per l'area dell'euro prospetta un aumento del PIL dell'1,5 per cento e una ulteriore lieve riduzione del tasso di disoccupazione (11,2 per cento). Negli Stati Uniti, la FED stima una crescita del PIL del 2,3-2,7 per cento, mentre in Giappone la Banca centrale prevede un incremento del 2,1 per cento.

Nel 2016, il PIL dell'economia mondiale è atteso crescere al 4,1 per cento, con un aumento del commercio del 5,3 per cento.

Le prospettive sembrano, dunque, quelle di una ripresa internazionale, sostenuta anche dalla forte contrazione del prezzo del petrolio che, riducendo l'inflazione, aumenta il potere di acquisto dei consumatori. Restano, tuttavia, elementi di rischio legati ai diversi tassi di crescita negli Stati Uniti e nell'area dell'euro, che già si sono tradotti in significativi aggiustamenti del tasso di cambio e rischiano di provocare una "guerra delle valute". Sussiste anche il rischio che i mercati finanziari, ora ai massimi, possano reagire in maniera brusca ad un aumento futuro dei tassi di interesse, destabilizzandosi e spingendo nuovamente l'economia mondiale verso una fase recessiva. Infine, occorre non dimenticare che bassi prezzi delle materie prime per un periodo prolungato di tempo possono avere conseguenze nefaste per quei paesi che basano la loro economia su di esse.

## **II.2 ECONOMIA ITALIANA**

Nella seconda metà del 2014, sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si è arrestata la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive. I dati disponibili sui primi mesi del 2015, confermano il superamento del punto di minimo del ciclo economico e l'avvio di una fase ciclica moderatamente espansiva.

Nel 2014 il PIL è diminuito dello 0,4 per cento, segnando una variazione sostanzialmente in linea con le stime ufficiali di preconsuntivo diffuse ad ottobre nel Documento Programmatico di Bilancio (-0,3 per cento). Le variazioni congiunturali relative al terzo ed al quarto trimestre dell'anno sono state in linea con le previsioni del Governo contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, formulate quando erano disponibili soltanto i dati relativi ai primi due trimestri.

La diminuzione del PIL è da ricondurre alla caduta degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento in termini di contributo alla variazione) ed alle scorte (-0,2 per cento); tali dinamiche sono state solo parzialmente compensate dal contributo positivo alla crescita della domanda estera netta (0,3 per cento).

I consumi privati hanno registrato un graduale recupero in corso d'anno, sostenuti dall'aumento della propensione al consumo, a fronte di una stabilità del reddito disponibile in termini reali. In media, nel 2014 la propensione al risparmio si è attestata all'8,6 per cento, in lieve flessione sull'anno precedente (8,9 per cento nel 2013). Su base annua si è determinata, conseguentemente, una crescita dei consumi privati dello 0,3 per cento.

Diversamente, le politiche di contenimento della spesa per redditi e per consumi intermedi nelle Pubbliche Amministrazioni, hanno comportato una significativa flessione dei consumi pubblici (-0,9 per cento in termini reali).

Nel quarto trimestre 2014, si è arrestata la caduta degli investimenti in macchinari, mentre è proseguita la contrazione degli investimenti in costruzioni. Sulla dinamica degli investimenti in beni strumentali hanno pesato, in particolare, la fragilità del quadro economico e l'incertezza nelle prospettive. Inoltre, parte del fabbisogno aggiuntivo di capitale è stato fronteggiato da un aumento nel grado di utilizzo degli impianti, che nel 2014 si è attestato in media al 72,4 per cento, in crescita di un punto percentuale sul 2013.

Dal lato dell'offerta, la caduta del PIL è riconducibile a flessioni del valore aggiunto nell'agricoltura (-2,2 per cento), nell'industria in senso stretto (-1,1 per cento) e nelle costruzioni (-3,8 per cento), a fronte di un marginale recupero dei livelli d'attività nel terziario (0,1 per cento).

Con riferimento all'industria in senso stretto, nel quarto trimestre del 2014 si è arrestata la caduta della produzione e si sono registrati segnali di lieve recupero. Diversamente, nel settore delle costruzioni il quadro resta particolarmente difficile, come segnalato dal trend negativo registrato nella produzione settoriale. Inoltre, si rilevano tendenze negative nei prezzi delle abitazioni; primi segnali di inversione di tendenza si registrano nelle compravendite di case, in graduale risalita rispetto ai recenti livelli storicamente molto bassi.

Le esportazioni hanno beneficiato della favorevole dinamica della domanda mondiale e del miglioramento di competitività indotto, a fine 2014, dal deprezzamento dell'euro.

L'avanzo commerciale che si è prodotto (+2,8 per cento del PIL) ha determinato un surplus del saldo corrente della bilancia dei pagamenti (+1,8 per cento del PIL) che non si verificava dalla fine degli anni novanta.

Con riferimento al mercato del lavoro, nella seconda metà dell'anno, si è registrato un aumento del fabbisogno di ore lavorate presso le imprese industriali e di servizi. Nel 2014, l'occupazione complessiva misurata in termini di unità di lavoro (ULA) è aumentata dello 0,2 per cento grazie ai favorevoli andamenti registrati nei servizi e nel manifatturiero. Secondo le rilevazioni sulle forze di lavoro, l'occupazione è aumentata ad un ritmo lievemente superiore (0,3 per cento), ma il tasso di disoccupazione è aumentato al 12,7 per cento della forza lavoro (da 12,2 per cento nel 2013), in conseguenza di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

La dinamica reddituale si è attestata su ritmi moderati. I redditi unitari da lavoro dipendente sono cresciuti in media annua di appena lo 0,6 per cento, mentre la produttività del lavoro è diminuita dello 0,6 per cento; conseguentemente, il costo del lavoro per unità prodotta (CLUP) ha segnato una variazione dell'1,2 per cento per l'economia nel suo complesso. Se si limita

l'analisi alle attività manifatturiere che sono più direttamente esposte alla concorrenza internazionale, si rileva una flessione del CLUP dell'1,1 per cento.

La dinamica dei prezzi è stata frenata oltre che dalla moderazione salariale, anche dalla debolezza della domanda aggregata e dalla consistente diminuzione del prezzo del petrolio. Su base annua l'inflazione armonizzata al consumo è scesa allo 0,2 per cento (da 1,3 per cento nel 2013); a tassazione costante si è misurata un'inflazione lievemente negativa (-0,1 per cento, da 1,1 per cento nel 2013).

I dati disponibili per il primo trimestre del 2015 indicano tendenze moderatamente favorevoli nel quadro economico, che sta beneficiando di diversi fattori quali il deprezzamento dell'euro e l'ampia flessione del prezzo del petrolio. A gennaio si è registrata una battuta d'arresto nella produzione e negli ordinativi industriali, ma su questi dati hanno probabilmente inciso fattori legati al calendario. Le principali indagini congiunturali delineano un deciso miglioramento: in marzo il clima di fiducia dei consumatori è aumentato per il terzo mese consecutivo, mentre l'indicatore composito sulla fiducia delle imprese è salito al livello massimo dal 2008, con miglioramenti diffusi a tutti i principali settori d'attività. Segnali favorevoli provengono anche dai dati di commercio estero, che a febbraio hanno registrato un forte dinamismo delle esportazioni verso i paesi extra-UE. Con riferimento al settore finanziario, il QE ha favorito la discesa dei tassi a lunga scadenza ed una crescita del comparto azionario; nel medio termine il complesso delle misure espansive implementate dalla BCE dovrebbe favorire una ripartenza del credito al settore privato e, conseguentemente, la crescita di consumi e investimenti ed una graduale risalita dell'inflazione al consumo verso l'obiettivo di medio termine.

### **Prospettive per l'economia italiana**

Il presente documento prospetta due quadri economici previsivi, uno tendenziale ed uno programmatico. Il secondo sconta l'impatto delle politiche economiche prospettate all'interno del Programma di Stabilità e del Piano Nazionale delle Riforme. Con riguardo alle politiche di bilancio si considera il loro impianto complessivo; la concreta definizione dei provvedimenti sarà accennata all'interno della Nota di Aggiornamento del DEF e troverà una puntuale definizione nel disegno di legge di stabilità.

### **Il quadro macroeconomico tendenziale**

Nella Nota di Aggiornamento del DEF si prospettava per il 2015 un tasso di crescita positivo del PIL pari allo 0,6 per cento. I segnali di ripresa congiunturale descritti nella precedente sezione sono rassicuranti, inducendo anzi un maggiore ottimismo. Per il primo trimestre dell'anno è attesa una prima variazione positiva del prodotto interno lordo, successivamente si prospetta una decisa accelerazione della ripresa. Per quanto il mutato quadro internazionale giustificerebbe un intervento più sostanziale (si veda il riquadro *La revisione delle stime di crescita*), in via prudenziale si rivede il tasso di crescita del 2015 di un solo decimo verso l'alto, portando il valore previsto a 0,7. Il più rapido miglioramento del ciclo economico nel corso dell'anno avrà riflessi positivi soprattutto sulla variazione del

prodotto interno lordo del 2016; per tale anno la previsione di crescita si porta all'1,3 per cento (rispetto all'1 per cento previsto in ottobre).

Il contributo decisivo alla accelerazione del ciclo economico verrà dalla domanda estera. La svalutazione del cambio, in prima battuta, e la ripresa del commercio internazionale a partire dal 2016 sospingeranno verso l'alto le esportazioni. La domanda interna dovrebbe reagire più gradualmente. I consumi proseguiranno la graduale ripresa, favorita dall'aumentato potere d'acquisto in termini di reddito reale; gli investimenti inizieranno a reagire alle migliorate condizioni finanziarie risentendo anche di un maggiore ottimismo, già reso visibile dagli indicatori di fiducia. La domanda interna, nel suo insieme, rappresenta un "rischio positivo"; potrebbero infatti manifestarsi, in linea con sviluppi favorevoli nel mercato del lavoro, livelli più elevati dei consumi privati.

Come risultato della migliore performance delle esportazioni e del calo del prezzo del petrolio, il surplus delle partite correnti si colloca intorno al 3,0 per cento del PIL.

L'andamento del mercato del lavoro nel corso del 2014 ha rappresentato una sorpresa positiva in termini di occupazione. Il 2014 consegna livelli di occupazione più elevati del previsto; le previsioni per il 2015 in termini di unità equivalenti (+0,6 per cento) incorporano una moderata crescita nel corso dell'anno; ma si prospetta una accelerazione l'anno successivo. Si prevede una graduale riduzione del tasso di disoccupazione; quest'ultima variabile, tuttavia, presenta maggiori difficoltà di previsione. A fronte di un miglioramento delle prospettive di occupazione e di ripresa potrebbe esserci un incremento più deciso della partecipazione al mercato del lavoro. Questa reazione sarebbe di per se un segnale positivo, tuttavia la riduzione del tasso di disoccupazione risulterebbe più contenuta di quella prospettata.

Le previsioni incorporano anche il perdurare della moderazione salariale. Tuttavia le dinamiche dei redditi pro capite da lavoro dipendente resteranno positive non reagendo completamente alla brusca caduta del tasso d'inflazione registrata nel corso dell'ultimo anno.

Quanto alla dinamica dei prezzi, si ritiene che le misure di QE messe in campo dalla Banca Centrale Europea siano in grado di conseguire un graduale riavvicinamento dell'inflazione dell'Area dell'Euro verso l'obiettivo statutario. Pertanto, anche in Italia si prospetta una ripresa del tasso d'inflazione, accelerata sostenuta - nello scenario tendenziale - dall'aumento delle imposte indirette.

Occorre accennare alle previsioni di variazione del PIL tra il 2017 e il 2019. Il quadro macroeconomico tendenziale opera una leggera revisione al ribasso rispetto alle previsioni programmatiche contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF. Questa modifica non rispecchia una diversa visione del Governo riguardo alle prospettive di crescita dell'economia italiana di medio periodo; le indicazioni disponibili suggerirebbero, semmai, una revisione verso l'alto. Le nuove proiezioni riflettono l'adeguamento ad un principio di cautela che richiede di effettuare proiezioni prudenziali delle principali variabili di finanza pubblica; infatti, tassi di crescita del PIL tra il 2017 e il 2019 migliori rispetto a quelli ora prospettati nelle previsioni tendenziali avrebbero portato ad ulteriori miglioramenti nei saldi di bilancio. Di conseguenza, a partire dal 2016 è stato sottratto dal tasso di crescita delle nuove previsioni l'impatto positivo sul prodotto interno lordo che il Governo stima provenire da alcune riforme strutturali; tale impatto è stato nuovamente

aggiunto, anche se in minor misura, a partire dal 2018 nello scenario programmatico. In termini di prospettive reali di crescita il governo continua ad essere convinto che il pieno effetto delle riforme dovrebbe manifestarsi prima rispetto a quanto ipotizzato nelle nuove assunzioni prudenziali. Si rimanda al riquadro sulla revisione delle previsioni per una descrizione più dettagliata.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-0,4	0,7	1,3	1,2	1,1	1,1
Importazioni	1,8	2,9	3,5	3,8	3,9	3,6
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Spesa della PA	-0,9	-1,3	0,4	-0,1	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,1	2,3	2,2	2,1
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	3,0	2,9	2,8	2,7
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,2	1,6	1,6	1,4
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	4,0	3,8	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,2	3,4	3,5
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	0,9	0,9	1,0	1,0
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	1,2	1,7	1,7	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,5	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,7	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,8	1,9	1,6	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6		
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,5	0,6	0,6
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,9	1,3	0,9
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	0,9	0,6	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,8	11,4	11,1	10,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,2	56,5	56,8	57,0
<i>p.m. PIL nominale</i>						
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015. PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

### Previsioni programmatiche

Le previsioni programmatiche, come anticipato, scontano l'impianto complessivo delle politiche che il Governo enuncia all'interno del DEF. In particolare il quadro macroeconomico assume la completa disattivazione degli aumenti di imposte indirette previsti per il 2016, pari ad un punto percentuale di PIL, e misure di contenimento della spesa e altre coperture per un importo pari a 0,6 decimi di PIL. Per il 2017 sarebbero previste ulteriori moderate misure espansive. Il tasso di crescita dell'economia si giova anche, per i soli anni 2018 e 2019, dell'impatto delle riforme strutturali, reintrodotta ma in maniera molto più modesta di quanto non fosse prospettato nella Nota di Aggiornamento del DEF.

Le maggiori differenze sulla crescita derivano dalla domanda del settore privato (consumi e investimenti) connesso al venir meno dell'aumento delle imposte dirette. Le coperture ipotizzate, e in particolare i tagli dei consumi collettivi, tendono a contenere gli effetti espansivi della manovra complessiva in una fase iniziale; tuttavia permangono effetti favorevoli lungo l'arco dei primi 3 anni - accentuati dalla presenza di effetti moltiplicativi più alti rispetto ad altre fasi cicliche.

Come argomentato nella nota sui fattori rilevanti che hanno influenzato l'andamento del debito pubblico inviata alla Commissione Europea, la crisi iniziata nel 2008 ha significativamente modificato il contesto macroeconomico nel quale operano imprese e famiglie, aumentando l'impatto della politica fiscale - e di eventuali misure di consolidamento - sulla crescita economica. Durante una crisi prolungata della domanda aggregata, i moltiplicatori di bilancio tendono infatti a essere più elevati del solito, in particolare se: i) i tassi nominali d'interesse di *policy* raggiungono il proprio limite inferiore, riducendo notevolmente l'efficacia della politica monetaria; ii) gli agenti economici fronteggiano severi vincoli finanziari; iii) le prospettive dell'economia appaiono particolarmente incerte. Sotto queste ipotesi, misure di consolidamento fiscale possono provocare deludenti dinamiche nel rapporto debito/PIL, per via dell'impatto negativo sull'attività economica.

In linea con quanto ipotizzato nella sezione 1.3 della menzionata nota sui fattori rilevanti, nel presente DEF si assume un valore realistico e prudente del moltiplicatore di bilancio di poco inferiore ad uno. Tale valore si riferisce ad una teorica manovra di bilancio equamente distribuita tra spese ed entrate. L'impatto della politica di bilancio sul PIL dipende ovviamente dalla composizione degli interventi dei prossimi anni, tanto quelli già adottati e pertanto inclusi nel quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale, quanto quelli che il Governo pianifica per i prossimi anni, ovvero le misure che compongono il quadro programmatico. Coerentemente con quanto sopra esposto, si può ipotizzare che i moltiplicatori tornino su valori più bassi quando il paese uscirà dall'ambiente macroeconomico del tutto anomalo che ha caratterizzato questi anni.

Al di là degli effetti moltiplicativi che coinvolgono prevalentemente i primi due-tre anni dell'orizzonte previsivo, le previsioni programmatiche presentano dei livelli di crescita superiori a quelli del tendenziale anche nel medio periodo. Gli scostamenti ulteriori tra i due scenari sono dovuti a due ordini di fattori. In primo luogo, mentre il venir meno dell'aumento delle imposte indirette comporta una riduzione della pressione fiscale con effetti permanenti sul prodotto interno lordo, il taglio delle spese ha effetti negativi soltanto temporanei; quindi si ha un effetto espansivo anche nel medio periodo. In secondo luogo, e soltanto negli anni finali

della previsione, è stato assunto un impatto proveniente dalle riforme strutturali. Quest'ultimo risulta pari, rispettivamente, ad 1 decimo di punto di PIL nel 2018 e 2 decimi nel 2019.

**TAVOLA II.2: IPOTESI DI BASE**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di interesse a breve termine (1)	0,20	0,15	0,31	0,57	0,94	1,35
Tasso di interesse a lungo termine	3,00	1,60	1,84	2,11	2,35	2,58
Tassi di cambio dollaro/euro	1,33	1,08	1,07	1,07	1,07	1,07
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	-0,1	-13,7	-0,6	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,6	4,0	4,4	4,5	4,4	4,4
Tasso di crescita del PIL UE	1,3	1,6	2,0	1,9	1,8	1,7
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	3,6	4,0	5,4	5,3	4,8	4,5
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	3,4	3,9	5,2	5,1	4,6	4,3
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4

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

**TAVOLA II.2A: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE**

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)			Variazioni %			
PIL reale	1.537.258	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
PIL nominale	1.616.048	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
<b>COMPONENTI DEL PIL REALE</b>							
Consumi privati (2)	918.028	0,3	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Spesa della PA (3)	313.864	-0,9	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti fissi lordi	259.094	-3,3	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	448.899	2,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
Importazioni di beni e servizi	400.108	1,8	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
<b>CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE</b>							
Domanda interna	-	-0,6	0,4	1,1	1,3	1,3	1,2
Variazione delle scorte	-	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1

(1) Milioni.

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

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

**TAVOLA II.2B: PREZZI**

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)						
Deflatore del PIL	105,1	0,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
Deflatore dei consumi privati	107,1	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
IPCA	119,3	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
Deflatore dei consumi pubblici	100,2	0,6	-0,1	-0,2	0,6	0,6	0,8
Deflatore degli investimenti	104,7	0,1	1,8	2,1	2,2	2,2	2,0
Deflatore delle esportazioni	105,7	-0,3	0,5	1,7	1,8	2,0	1,8
Deflatore delle importazioni	105,8	-2,5	-1,6	0,8	1,7	1,8	1,8



**TAVOLA II.2C: MERCATO DEL LAVORO**

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)						
Occupati di contabilità nazionale	24.343	0,1	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Monte ore lavorate	42.209.060	0,1	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione		12,7	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	63.149	-0,5	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	36.4	-0,6	0,0	0,4	0,6	0,5	0,4
Redditi da lavoro dipendente	642.071	0,9	1,3	2,4	2,4	2,8	2,5
Costo del lavoro	39.925	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5

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

**TAVOLA II.2D: CONTI SETTORIALI**

% PIL	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,0	2,9	3,3	3,2	3,3	3,3
Bilancia dei beni e servizi	3,2	4,1	4,5	4,4	4,5	4,5
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Conto capitale	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	5,0	5,5	5,1	4,0	3,3	2,9
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4

(1) A seguito dell'introduzione dei nuovi criteri di contabilità nazionale, il trattamento degli interessi legati alle operazioni in strumenti finanziari derivati secondo la definizione EDP è stato allineato a quello del SEC 2010.

## Commercio con l'estero

Nel 2014, gli scambi commerciali dell'Italia hanno registrato una accelerazione rispetto all'anno precedente, in linea con l'andamento positivo del commercio e della produzione industriale globali<sup>1</sup>. Nel complesso, il saldo commerciale è risultato in avanzo per circa 42,9 miliardi (2,8 per cento del PIL), in netto miglioramento rispetto ai 29,2 miliardi dell'anno precedente, risultando il più elevato dell'Unione Europea dopo la Germania e i Paesi Bassi<sup>2</sup>. Tale risultato è l'effetto della crescita delle esportazioni (2,0 per cento) e della riduzione delle importazioni (-1,6 per cento) in valore. Sul piano geografico, entrambi i flussi commerciali sono risultati più dinamici verso l'area europea, mentre le importazioni dai paesi non europei hanno mostrato una evoluzione negativa per effetto dei minori acquisti di prodotti energetici.

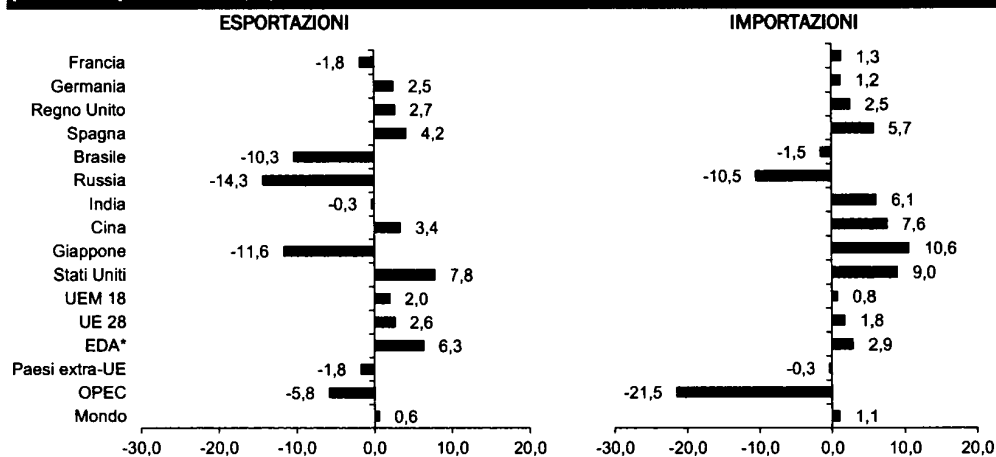
Esaminando l'andamento dei valori medi unitari (VMU), nel 2014 si registra un incremento delle esportazioni (1,4 per cento), accompagnato dalla riduzione delle importazioni complessive (-2,6 per cento). Sul piano geografico, l'area extra-europea ha registrato sia l'aumento più rilevante dei VMU per le esportazioni (1,7

<sup>1</sup> Nel 2014, il commercio mondiale e la produzione industriale sono cresciuti rispettivamente del 3,1 e del 3,3 per cento (0,4 e 0,9 punti percentuali in più rispetto al 2013). Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 'World Trade Monitor', 24 marzo 2015.

<sup>2</sup> Fonte: Eurostat, 19 marzo 2015.

per cento) sia la diminuzione più ampia delle importazioni (-5,0 per cento), in larga parte dovuta ai minori acquisti dai paesi dell'OPEC e dalla Russia.

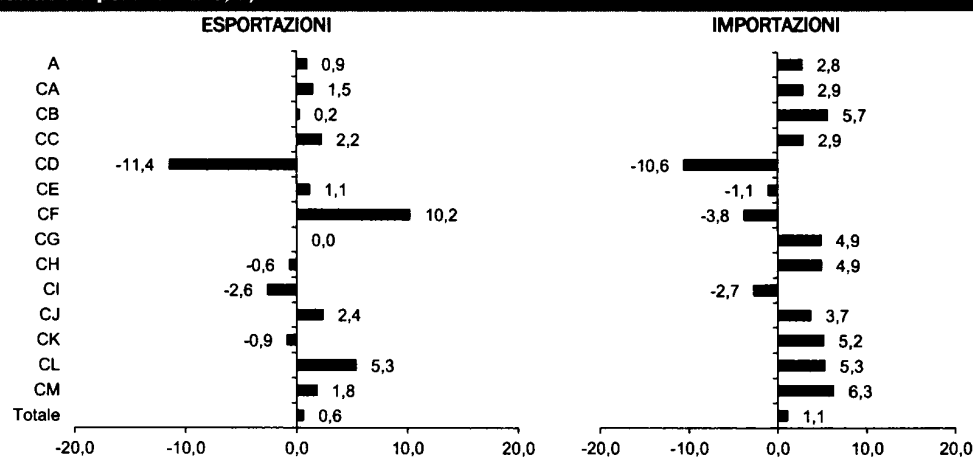
**FIGURA II.1: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA - 2014**  
(variazioni percentuali a/a)



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

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

**FIGURA II.2: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE - 2014**  
(variazioni percentuali a/a)



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

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

In termini di volume, le esportazioni complessive di merci sono cresciute rispetto all'anno precedente (0,6 per cento), risultando in espansione verso le economie europee. Le importazioni sono aumentate in misura maggiore (1,1 per

cento) in quasi tutte le aree geografiche. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso gli Stati Uniti (7,8 per cento) e i paesi EDA (6,3 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni verso la Spagna (4,2 per cento) hanno registrato l'incremento maggiore. Le importazioni in volume hanno segnato l'aumento più ampio dal Giappone, dagli Stati Uniti e dalla Cina (10,6 per cento, 9,0 e 7,6 per cento rispettivamente). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno mostrato l'incremento più marcato (5,7 per cento).

Sul piano settoriale, le esportazioni dei prodotti farmaceutici hanno registrato l'incremento più elevato (10,2 per cento), seguiti dai mezzi di trasporto (5,3 per cento), dagli apparecchi elettrici (2,4 per cento) e dai prodotti in legno (2,2 per cento). Le importazioni sono cresciute per la quasi totalità dei settori, soprattutto per gli altri prodotti manufatti (6,3 per cento). Inoltre, tassi di crescita superiori al 4,0 per cento sono stati rilevati nei settori del tessile e dell'abbigliamento, dei mezzi di trasporto, dei macchinari, delle materie plastiche e dei prodotti in metallo (esclusi macchine e impianti).

## FOCUS

### La revisione delle stime di crescita

Lo scopo di questo riquadro è di illustrare i fattori che hanno portato ad una revisione della crescita del PIL e delle altre variabili del quadro macroeconomico italiano rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014.

Una prima distinzione riguarda l'orizzonte previsivo. Infatti, mentre per il biennio 2015-2016 il tasso di crescita dell'economia è rivisto al rialzo, nel medio periodo – tra il 2017 e il 2018 – si è proceduto ad un ridimensionamento dei valori previsti. Le motivazioni sottostanti queste revisioni sono profondamente diverse.

#### Revisione delle previsioni tendenziali di breve periodo (2015-2016).

Le nuove stime di crescita di breve periodo non sono state influenzate da sorprese sul comportamento dell'economia italiana nella seconda parte del 2014. Nel mese di ottobre, quando è stata pubblicata l'ultima Nota di Aggiornamento del DEF, erano disponibili informazioni soltanto per i due primi trimestri dell'anno. I dati di contabilità nazionale recentemente comunicati dall'ISTAT hanno confermato che le previsioni del Governo erano corrette e che gli errori di previsione sono stati sostanzialmente nulli. Oltre che per il PIL, simili considerazioni valgono per le principali componenti della domanda aggregata, in particolare consumi e investimenti.

Per altri aggregati di contabilità nazionale si sono verificate, invece, alcune "sorprese positive". È questo il caso del mercato del lavoro. Le previsioni formulate ad ottobre assumevano un leggero calo di occupazione a fine 2014 e una successiva ripresa, a partire dal 2015, in coincidenza con i provvedimenti a sostegno dell'occupazione e con il miglioramento del ciclo economico. Al contrario, a fine 2014 si è manifestata una tenuta del mercato del lavoro. Inoltre, anche il deflatore del prodotto interno lordo è stato maggiore delle attese. Queste evidenze sono state incorporate nelle nuove proiezioni determinando un punto di partenza più alto per i valori previsti (c.d. effetto trascinamento positivo) e quindi, a parità di altre condizioni, dinamiche maggiori nei tassi di crescita.

Un'altra fonte di revisione delle previsioni deriva dal mutamento del quadro esogeno internazionale rispetto al periodo autunnale, già descritto nel paragrafo II.1. Per quanto riguarda la quantificazione degli impatti sulla crescita di tale miglioramento, nel corso dei primi mesi dell'anno sono state diffuse da parte di diversi enti di ricerca nazionali analisi che mostravano impatti molto rilevanti sull'economia. Quasi tutti chiarivano che si trattava di valori potenziali (ovvero di impatti massimi); le proiezioni contestualmente o successivamente pubblicate da parte degli stessi previsori non incorporavano pienamente gli effetti indicati.

La tabella sottostante mostra una valutazione effettuata tramite il modello econometrico

del MEF confrontando le esogene internazionali sottostanti i quadri macroeconomici della Nota di Aggiornamento del DEF 2014 e del DEF 2015. Si mostrano gli scostamenti dei valori di PIL attribuibili alle principali esogene e il valore totale. In maniera sintetica si mostra che la variazione del cambio dell'euro ha un effetto più immediato, mentre la crescita della domanda mondiale diventa più rilevante nel secondo anno. Positivo è, naturalmente, anche l'impatto della riduzione del prezzo del greggio, che aumenta il reddito disponibile delle famiglie. La riduzione nei tassi d'interesse agisce in maniera molto più graduale, fornendo effetti più rilevanti nel medio termine.

<b>EFFETTO STIMATO VARIAZIONE RISPETTO ALLA NdA del DEF DELLE ESOGENE INTERNAZIONALI (Impatto su tassi di crescita previsti)</b>					
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Prezzo del Petrolio	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Tasso di cambio nominale effettivo, prezzo dei manufatti	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Prezzo delle materie prime non combustibili, dollari	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tassi d'interesse	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
<b>Totale</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

In termini di tassi di crescita lo scostamento è pari a 0,6 decimi nel 2015 e 0,5 decimi nel 2016, con ulteriori, anche se minori, effetti positivi negli anni seguenti. I valori risultano leggermente inferiori rispetto a quelli prospettati in altre valutazioni; l'impatto cumulato è di 1 punto di PIL nei primi due anni. Nel complesso, per il biennio 2015-2016 la spinta verso la revisione verso l'alto delle previsioni sarebbe ben maggiore della revisione effettuata rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF; ciò è dovuto a motivi prudenziali.

**Revisione delle previsioni tendenziali di medio periodo (2017-2019).**

Contrariamente alle previsioni per il 2015 e 2016 (di breve periodo), il Governo ha operato una revisione verso il basso delle previsioni tendenziali del PIL per il medio periodo, a partire dal 2017. Come spiegato nel paragrafo II.2, la revisione è legata all'aver sottratto rispetto alla previsione pubblicata nella Nota di Aggiornamento del DEF, l'impatto positivo sulla crescita che il Governo stima provenire da alcune riforme strutturali. I valori di maggior crescita provenienti dalle riforme corrispondevano, dal 2016 al 2018, rispettivamente a 0,2, 0,4 e 0,4 decimi di PIL<sup>3</sup> (cifr. tavola II.4 della Nota di Aggiornamento del DEF 2014)<sup>4</sup>. Restano nel tasso di crescita tendenziale gli impatti stimati di alcuni provvedimenti fiscali, anch'essi a carattere strutturale, quali la riduzione dell'IRAP e il provvedimento degli 80 euro e pari a 0,4 decimi di PIL nel 2016.

Di seguito si argomenta che, pur riconoscendo la difficoltà di imputare direttamente alla crescita gli impatti delle riforme strutturali, è comunque importante valutarne gli effetti e cercare di tenerne conto nelle previsioni economiche ufficiali. Inoltre, partendo dalle stime di crescita derivabili indirettamente dalla metodologia della funzione di produzione sviluppata dall'*Output Gap Working Group* (OGWG), si mostra che le attuali previsioni sono particolarmente prudenziali. Le stime del prodotto potenziale potrebbero essere anche utilizzate per fornire una previsione di crescita benchmark, di riferimento. Tuttavia i valori di

<sup>3</sup> Gli effetti delle riforme riguardano i seguenti ambiti di azione: Giustizia, PA, Competitività e Jobs Act). Una loro aggiornata, dettagliata e trasparente descrizione delle metodologie di stima (effettuate tramite i modelli DSGE in dotazione al Dipartimento del Tesoro) si trova ogni anno all'interno del Piano Nazionale delle Riforme. Le stime sono normalmente valutate dalla Commissione Europea e confrontate con le valutazioni effettuate dai principali organismi internazionali. Non esistono discordanze riguardo ai potenziali effetti delle riforme; generalmente risulta cruciale concordare la tempistica della loro implementazione perché questa influenza la rapidità con cui le riforme impattano sull'economia.

<sup>4</sup> La revisione tiene conto anche di un leggero effetto positivo tra il 2017 e il 2019 proveniente dalla revisione delle esogene internazionali.

crescita che si ottengono sono, al momento, molto contenuti in quanto sostanzialmente disconnessi dai processi di riforma in atto.

La metodologia dell'OGWG è soggetta a due principali problematiche che riguardano, rispettivamente, la valutazione dell'*output gap* al tempo  $t$  (come conseguenza della stima del prodotto potenziale) e la previsione di un tasso di crescita potenziale dell'economia. Dal primo punto di vista, è soggetta ad una eccessiva pro-ciclicità poiché stima un tasso di disoccupazione eccessivamente prossimo a quello osservato, finendo nelle fasi sfavorevoli per sottostimare il PIL potenziale e il livello dell'*output gap* negativo. Dal secondo punto di vista la metodologia non coglie gli effetti delle riforme sul potenziale in termini di crescita futura; le determinanti fondamentali del prodotto potenziale (tasso di disoccupazione, tasso di partecipazione e produttività totale dei fattori) sono proiettate in avanti secondo metodologie statistiche o ipotesi tecniche che non colgono gli effetti delle riforme<sup>5</sup>. Questi aspetti sono al momento all'attenzione del OGWG e i lavori di aggiornamento delle modalità di stima potrebbero portare a delle revisioni in senso migliorativo.

La seguente tabella mostra, da sinistra a destra, le previsioni di crescita tendenziale (A) del DEF 2015, il tasso di crescita del potenziale (B) e la variazione dell'*output gap* (C) ottenuti con la metodologia dell'OGWG<sup>6</sup> applicata fino al 2016. Le colonne successive mostrano il tasso di crescita che, a partire dal 2017, sommato a quello del potenziale determina una chiusura dell'*output gap* nel 2019 (D) e lo scostamento tra la crescita tendenziale e quella calcolata nella colonna D (colonna E).

**CONFRONTO PREVISIONI CRESCITA TENDENZIALE CON PROIEZIONI DA METODOLOGIA FUNZIONE DI PRODUZIONE**

	Previsione PIL	PIL potenziale	Variazione <i>Output gap</i>	PIL crescita stimata B+C	Differenza A-D
	A	B	C	D	E
2013	-1,7	-0,7	-1,0		
2014	-0,4	-0,5	0,1		
2015	0,7	-0,2	0,9		
2016	1,3	-0,1	1,3		
2017	1,2	0,2	0,7	0,92	0,25
2018	1,1	0,5	0,7	1,16	-0,10
2019	1,1	0,6	0,7	1,32	-0,19

La colonna E mostra che aggiungendo al potenziale stimato con la attuale metodologia una componente di crescita ciclica, legata alla chiusura dell'*output gap*, si perviene a valori non lontani da quella prospettata dalle previsioni tendenziali del DEF.

Tornando alle problematiche della metodologia dell'OGWG in precedenza evidenziate, in primo luogo si osserva che la presenza di un *output gap* negativo maggiore di quello stimato (nel 2016 risulterebbe pari a circa 2,1 punti percentuali di PIL) giustificherebbe una maggiore crescita "ciclica" del PIL per chiudere il divario fino a zero. Secondo alcune stime, l'*output gap* sarebbe al momento di un punto superiore e ciò giustificherebbe a partire dal 2017 una crescita maggiore di circa 3 decimi per anno.

Inoltre, scomponendo la variazione stimata del potenziale tra il 2017 e il 2019 tra le sue

<sup>5</sup> Ad esempio, il tasso di partecipazione al momento proiettato non coglie gli aumenti di offerta di lavoro legati alla recente riforma pensionistica. Alla stessa stregua, il tasso di disoccupazione strutturale NAWRU nel medio periodo tende ad aumentare anziché ridursi. Il che è completamente contro-intuitivo visto che la recente riforma sul mercato del lavoro e la riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro è resa operativa dall'ultima Legge di Stabilità.

<sup>6</sup> Si assume la chiusura lineare in tre anni dell'*output gap* stimato per il 2016, in questo caso pari a 2,1. In condizioni esogene favorevoli e di ripresa dell'economia, come ipotizzato nello scenario tendenziale, questa assunzione è ragionevole.

componenti risulta che i contributi medi dal capitale, lavoro e produttività totale dei fattori (PTF) sono, rispettivamente 0,1, 0,5 e -0,1. L'ultimo dato evidenzia che la proiezione della crescita della PTF non risente in alcun modo degli sforzi di riforma effettuati e risulta, quantomeno, irrealistico.

Questa analisi suggerisce che lo scenario di previsione tendenziale risulta estremamente prudente e che sembra non cogliere in nessun modo l'impatto delle riforme strutturali ormai avviate da alcuni anni. Tuttavia il contesto è in evoluzione. Se da un lato, come accennato, la metodologia dell'OGWG potrebbe conoscere in futuro dei miglioramenti nel senso di cogliere almeno alcuni degli effetti delle riforme, dall'altro è in atto un maggiore riconoscimento dell'utilizzo dei modelli DSGE nella valutazione delle riforme.

Negli anni passati sono stati pubblicati numerosi lavori sugli effetti delle riforme strutturali, anche da parte della Commissione Europea; questi lavori, tuttavia, non si sono mai tradotti in precise indicazioni sul tenere conto delle migliorate prospettive di crescita nelle previsioni di medio periodo (l'orizzonte temporale rilevante per la programmazione economica e di finanza pubblica). Con una recente comunicazione sulla flessibilità da parte della Commissione Europea, la stima dell'impatto delle riforme assume una nuova valenza in relazione alla clausola delle riforme. Infatti, per potere usufruire della clausola, la Commissione ha esplicitamente invitato i Paesi Membri a fornire una stima puntuale degli effetti delle riforme. La logica della richiesta è che la deviazione dall'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), o dal sentiero di aggiustamento verso di esso, comporta un maggiore accumulo di debito fino a quando il Paese Membro non rientri sul sentiero che avrebbe percorso senza la clausola. I benefici futuri delle riforme, in termini di miglioramento dell'*output*, e quindi di finanza pubblica, devono più che compensare l'accumulo iniziale consentendo in un certo intervallo temporale di arrivare ad un rapporto debito/PIL inferiore. Questa condizionalità necessita di valutazioni puntuali che possono essere effettuate anche con modelli DSGE, dalle quali emerga la rilevanza degli effetti attesi (shocks) sulla crescita economica derivanti dalle riforme economiche attuate o programmate<sup>7</sup>.

## FOCUS

### Sensibilità del NAWRU ai parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti

Il modello della funzione di produzione dell'*Output Gap Working Group* (OGWG) rappresenta la metodologia di riferimento per il calcolo del PIL potenziale e dei saldi strutturali di bilancio nel contesto del Patto di Stabilità e Crescita<sup>8</sup>. Sulla base di tale metodologia, la serie dei saldi strutturali dipende dal quadro macroeconomico e di previsione sottostante e dalla individuazione dei parametri per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAWRU), della *Total Factor Productivity* (TFP) e degli altri contributi alla crescita potenziale.

La specificazione attualmente utilizzata per il NAWRU si basa su un modello bivariato in cui il tasso di disoccupazione viene scomposto nelle componenti di trend e ciclo mediante un filtro di Kalman. Quest'ultimo include nella stima congiunta anche una curva di Phillips, in cui la variazione dell'inflazione sui salari (*wage inflation*) viene regredita sulla disoccupazione ciclica (*unemployment gap*), corrente e ritardata. Il filtro di Kalman nella fase di stima richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, in particolare le varianze degli shock delle componenti di trend e ciclo e del processo stocastico che regola la curva di Phillips (per maggiori dettagli sulla metodologia e sui parametri utilizzati si veda la Nota Metodologica, sez. III.1). I parametri oggetto di stima comprendono anche le quattro varianze degli shock del trend, della pendenza (*slope*), del ciclo e della curva di Phillips. Il metodo di stima è piuttosto sofisticato,

<sup>7</sup> L'aspetto è trattato nel capitolo III, all'interno del quale esiste una apposita sezione.

<sup>8</sup> In virtù di quanto stabilito dalla legge 243/2012 che attua la regola del bilancio in pareggio in Costituzione, la metodologia dell'OGWG può essere considerata come quella di riferimento anche in ambito nazionale.

ma prevede che i limiti inferiori e superiori (*bounds*) alle varianze degli shock del trend, della *slope*, del ciclo e della curva di Phillips cruciali ai fini della determinazione del livello e della dinamica del NAWRU vengano decisi in modo discrezionale. Tali parametri vengono attualmente selezionati in base a criteri discrezionali non sempre evidenti ex ante.

Per esempio, la Commissione Europea, ha sempre cercato di limitare al minimo la modifica di tali *bounds* per evitare eccessive revisioni del dato storico. Tuttavia, negli ultimi anni, a seguito dei significativi incrementi nel tasso di disoccupazione, ha modificato i *bounds* in molteplici occasioni con la finalità di ottenere un andamento della serie del NAWRU che assecurasse le fluttuazioni storiche del tasso di disoccupazione. A tal fine, sono stati via via imposti, in modo discrezionale, limiti superiori alla varianza del ciclo sempre più bassi con il risultato di conseguire delle stime del NAWRU eccessivamente procicliche. Questo esito non è conforme alla teoria economica alla base della determinazione di un tasso di equilibrio della disoccupazione che non generi pressione sulla dinamica dei prezzi la quale, per contro, suggerirebbe un tasso meno volatile.

Poiché tra una pubblicazione e l'altra delle previsioni, la Commissione Europea si pone come obiettivo quello di ottenere delle stime del NAWRU che presentino un andamento storico non difforme da quello stimato nei *vintage* precedenti, è lecito domandarsi se, avendo questo come obiettivo principale, si possano trovare dei limiti superiori delle varianze dei fattori latenti che producano delle stime del NAWRU migliori in termini statistici, meno procicliche alla fine del campione e, soprattutto, meno soggette a discrezionalità.

A fine di ridurre la discrezionalità nella scelta dei parametri di inizializzazione del NAWRU, è stato ideato un metodo empirico basato su una procedura di *grid search* e su una selezione gerarchica di criteri statistici che, partendo da un set di parametri iniziali, permette di decidere in modo "ottimale" come modificare tali *bounds*.

L'analisi è stata condotta a partire dai valori dei *bounds* individuati dalla Commissione Europea per le *Winter Forecast 2015*, attorno ai quali è stato costruito, attraverso una procedura iterativa, un insieme di combinazioni alternative sufficientemente ampio (circa 7000) per le finalità dell'esercizio.

In dettaglio, la Tavola sottostante riporta gli intervalli di variazione delle varianze considerate nell'analisi (LB = *lower bound*, UB = *upper bound*). Le stime del NAWRU sono state ottenute iterativamente considerando tutte le combinazioni di parametri possibili all'interno di tali intervalli.

#### INTERVALLI DI VARIAZIONE DELLE VARIANZE DEI FATTORI LATENTI DEL NAWRU

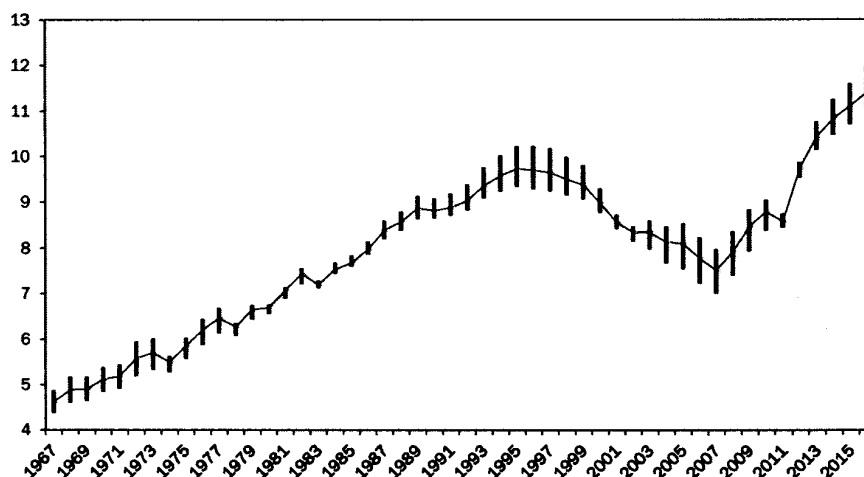
	Winter Forecast 2015		GRID SEARCH	
	LB	UB	LB	UB
<b>Trend</b>	0	0,08	$0 < \text{lb}(\text{var}(\varepsilon_1)) < 0,01$	$0,05 < \text{ub}(\text{var}(\varepsilon_1)) < 0,11$
<b>Slope</b>	0	0,02	$0 < \text{lb}(\text{var}(\varepsilon_2)) < 0,01$	$0,01 < \text{ub}(\text{var}(\varepsilon_2)) < 0,05$
<b>Cycle</b>	0	0,115	$0 < \text{lb}(\text{var}(\varepsilon_3)) < 0,001$	$0,08 < \text{ub}(\text{var}(\varepsilon_3)) < 0,20$

Come primo passo, le circa 7000 serie del NAWRU ottenute sulla base delle singole iterazioni sono state opportunamente confrontate con la serie storica delle Autumn Forecast 2014. Tale serie rappresenta il punto di riferimento da utilizzare nel processo di selezione dei bounds in quanto corrisponde al set informativo disponibile al momento della nuova stima condotta per le Winter Forecast 2015.

Successivamente, i risultati delle diverse iterazioni sono stati ordinati sulla base del criterio del root mean squared error (RMSE) rispetto alla serie del NAWRU della Commissione Europea. In sostanza, sono state selezionate solo le serie che presentano un valore del

root mean squared error (RMSE), calcolato per il periodo 1967-2012, inferiore o uguale<sup>9</sup> a 0,23 e scartate tutte le altre<sup>10</sup>. In virtù di tale criterio, sono stati identificati 600 scenari i quali garantiscono un buon adattamento delle stime rispetto all'andamento storico del NAWRU stimato dalla Commissione Europea.

#### VOLATILITA' DELLE STIME DEL NAWRU AL VARIARE DEI BOUNDS DELLE VARIANZE



Le stime del NAWRU italiano ottenute per i 600 scenari considerati sono sintetizzate nella Figura sovrastante in cui è possibile valutarne la volatilità per il periodo 1967-2016. Per ogni anno le bande mostrano l'intervallo di oscillazione del NAWRU su tutti gli scenari, mentre la linea continua corrisponde ai valori stimati dalla Commissione Europea nelle *Winter Forecast 2015*. Si noti come la stima a fine campione (2015-2016) presenti una volatilità crescente rispetto agli anni immediatamente precedenti.

Una volta individuato il set di scenari che presentano un andamento storico in linea con le ultime stime della Commissione Europea, si pone il problema di dover scegliere la combinazione dei parametri di inizializzazione delle varianze che produce la stima migliore in termini statistici.

Il criterio concordato in seno all'*Output Gap Working Group* (OGWG) per valutare la bontà relativa delle stime è basato unicamente sul valore della significatività del parametro  $\beta_1$  della curva di Phillips che corrisponde al coefficiente di regressione della *wage inflation* sull'*unemployment gap* corrente (cfr. formula (8) della Nota metodologica, sezione III.1). Quanto più è elevata la significatività del parametro  $\beta_1$  tanto più i risultati del NAWRU (e i sottostanti *bounds*) sono da preferire. Pertanto, in linea con tale criterio, all'interno dei 600 scenari simulati si è scelto di considerare soltanto quelli con un livello di significatività pari o superiore al 99,5 per cento (470 su 600).

<sup>9</sup> La Commissione Europea nel 2012 ha rivisto la serie del NAWRU italiano modificando significativamente i parametri di oscillazione delle varianze. Rispetto alla serie precedente, tale modifica ha prodotto un *Root Mean Squared Error* (RMSE) pari a 0,23 del tutto paragonabile al limite imposto nell'esercizio corrente sul valore del RMSE utilizzato per filtrare i 7.000 scenari di partenza.

<sup>10</sup> Le serie che sono state scartate garantiscono comunque la convergenza dell'algoritmo di stima su ottimi locali ma non presentano una dinamica del NAWRU in linea con l'andamento della serie della disoccupazione italiana.

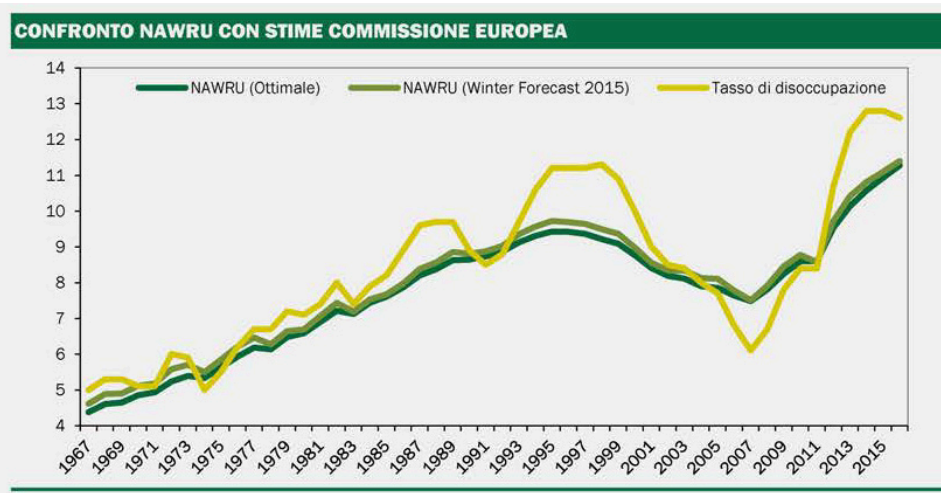


A seguito di tale ulteriore scrematura dei risultati, la scelta finale è stata effettuata selezionando all'interno di quest'ultimo insieme la serie del NAWRU con il parametro della log-verosimiglianza più alto in valore assoluto (pari a -137.62 contro -136.92 ottenuto dalla Commissione per le *Winter Forecast 2015*). La Tavola sopra riporta i parametri dei *bounds* ottimali selezionati sulla base della gerarchia di criteri statistici utilizzata.

PARAMETRI "OTTIMALI" SELEZIONATI		
	LB	UB
Trend	0	0,05
Slope	0	0,02
Cycle	0	0,15

Se si confrontano i *bounds* selezionati attraverso il procedimento di *grid search* con quelli utilizzati dalla Commissione Europea, si può notare un minore intervallo di variazione per la varianza del trend a beneficio di una maggiore libertà di oscillazione della varianza del ciclo (quello che economicamente è lecito attendersi).

La Figura sottostante mostra il confronto tra il NAWRU stimato dalla Commissione Europea e il NAWRU ottimale stimato con i parametri di inizializzazione selezionati sulla base della procedura di *grid search*. Il nuovo NAWRU risulta leggermente meno prociclico di quello stimato dalla Commissione Europea e leggermente più smussato.



Se si utilizza il nuovo NAWRU per stimare il prodotto potenziale, a parità di scenario macroeconomico e di finanza pubblica, si ottiene un allargamento dell'*output gap*, grazie al livello più elevato del prodotto potenziale, e un miglioramento del saldo strutturale di finanza pubblica su tutto il periodo previsivo.

#### EFFETTI DEL NUOVO NAWRU SUL SALDO STRUTTURALE

	Winter Forecast 2015			Winter Forecast 2015 (Nawru Ottimale)		
	PIL Potenziale	Output Gap	Saldo strutturale	PIL Potenziale	Output Gap	Saldo strutturale
2013	1617,58	-4,3	-0,8	1620,77	-4,5	-0,7
2014	1609,50	-4,3	-0,9	1612,31	-4,5	-0,8
2015	1604,59	-3,5	-0,6	1606,54	-3,6	-0,5
2016	1603,18	-2,1	-0,8	1604,53	-2,2	-0,8

In conclusione, l'esercizio condotto per valutare la sensitività del NAWRU al variare dei limiti imposti all'oscillazione delle varianze dei fattori latenti mostra come la selezione effettuata dalla Commissione Europea per i limiti in questione non sia necessariamente la migliore in termini statistici e possa produrre effetti potenzialmente non trascurabili sulle stime del PIL potenziale e quindi sulla valutazione delle politiche fiscali.

## FOCUS

### Il ruolo della curva di Phillips all'interno del modello di stima del PIL potenziale

Il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari o sull'inflazione dei prezzi. Nell'ambito della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e dell'*output gap*, il NAWRU rappresenta una variabile fondamentale. Il NAWRU viene stimato applicando un filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione inversa tra crescita dei salari e disoccupazione ciclica (curva di Phillips).

A questo proposito, recenti studi empirici hanno ampiamente mostrato come la relazione inversa tra inflazione (dei salari e dei prezzi) e il tasso di disoccupazione, così come misurata empiricamente dalla cosiddetta curva di Phillips, sembra essersi indebolita nel corso degli ultimi decenni e, in particolare, nel corso dell'attuale crisi finanziaria. Alcune analisi<sup>11</sup> stimano un progressivo appiattimento della curva a causa dell'ancoraggio delle aspettative ai target di inflazione dichiarati e perseguiti dalle rispettive Banche Centrali. Altre ricerche<sup>12</sup> hanno messo in evidenza come i tradizionali modelli della curva di Phillips tendano a segnalare un indebolimento della relazione tra disoccupazione e salari (o inflazione) a causa del fatto che questi trascurano il più ampio peso assunto dalla disoccupazione di lunga durata la quale, non riuscendo ad essere riassorbita velocemente, contribuisce a creare fenomeni di isteresi.

Tenuto conto del livello attuale dei tassi di interesse e della bassa inflazione, la relazione tra tasso di disoccupazione e costo del lavoro sembra aver perso significatività. Infatti, nonostante l'aumento consistente della disoccupazione durante l'ultimo periodo di recessione, gli effetti sull'inflazione sono stati modesti<sup>13</sup>.

Quale che sia la motivazione sottostante, è indubitabile che, negli ultimi anni, a fronte di aumenti anche molto significativi del tasso di disoccupazione non si è assistito ad una riduzione dei salari e dell'inflazione in linea con quanto sarebbe stato lecito attendersi sulla base dei meccanismi sottostanti la curva di Phillips.

Più specificatamente, nel caso italiano, il modello della curva di Phillips utilizzato per la stima del NAWRU nell'ambito della metodologia concordata a livello europeo per la determinazione dell'*Output gap* e dei saldi strutturali<sup>14</sup> produce risultati prociclici e, al contempo, poco robusti dal punto di vista statistico.

Nelle stime più recenti del NAWRU prodotte dalla Commissione Europea (*Winter Forecast 2015*), i coefficienti relativi che legano l'inflazione salariale all'*unemployment gap* sono altamente significativi. Tuttavia, l'intero modello della curva di Phillips italiana è

<sup>11</sup> A questo proposito, si veda: Ball L. Mazumder S., (2015) A Phillips Curve with Anchored Expectations and Short-Term Unemployment, IMF Working Paper, WP/15/39, disponibile presso: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1539.pdf>. Si veda anche: Rusticelli E., Turner D. Cavalleri M.C. (2015) Incorporating Anchored Inflation expectations in the Phillips Curve and in the derivation of OECD measures of the unemployment gap, OECD Working papers.

<sup>12</sup> Si veda a questo proposito: Elena Rusticelli, (2014), Rescuing the Phillips curve: Making use of long-term unemployment in the measurement of the NAIRU, OECD Journal: Economic Studies, 2014, vol. 2014, issue 1, pages 109-127.

<sup>13</sup> IMF (2013) "The dog that didn't bark: has inflation been muzzled or was it just sleeping", World Economic Outlook, IMF, Aprile.

<sup>14</sup> Si veda per maggiori dettagli la formula (8) della sezione III.1 della Nota metodologica allegata al DEF 2015.

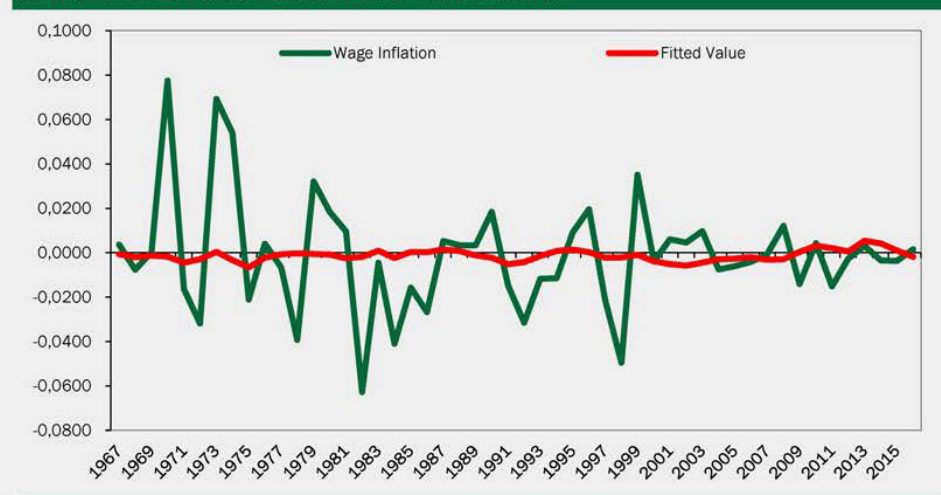
caratterizzato da un coefficiente di correlazione  $R^2$  molto basso e con un valore di poco superiore a zero (si veda la Tabella e la Figura sottostanti). Come mostrato dalla figura sottostante, i risultati della curva di Phillips non spiegano praticamente nulla della dinamica salariale. Ne risulta che, sebbene il NAWRU sia stimato attraverso un modello bivariato, a causa del contributo molto povero della curva di Phillips, i risultati non differiscono sostanzialmente da quelli che si otterrebbero da una semplice scomposizione univariata della serie del tasso di disoccupazione.

Anche se è oggettivamente difficile ottenere valori elevati di  $R^2$  viste anche le caratteristiche della variabile dell'inflazione salariale che risulta essere molto erratica all'inizio del campione e piuttosto piatta verso la fine dell'orizzonte di stima (in particolare dopo il passaggio all'euro), sarebbe comunque auspicabile individuare una specificazione migliore, in cui si possa misurare effettivamente la relazione tra inflazione e *unemployment gap*.

#### STIME DELLA CURVA DI PHILLIPS CON IL MODELLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

	Coefficient	S.E.	t-stat
Constant	-0,0016	0,0033	-0,493
Beta - lag 0	-0,0324	0,011	-2,957
Beta - lag 1	0,054	0,0185	2,9107
Beta - lag 2	-0,0256	0,0118	-2,1582
Innovation variance	4,94E-04		
R-squared (uncentered)	0,0129		

#### CURVA DI PHILLIPS SOTTOSTANTE LA STIMA DEL NAWRU



Nel tentativo di migliorare il *fit* del modello e quindi ottenere stime più accurate per il NAWRU è possibile utilizzare una specificazione alternativa della curva di Phillips, in cui, in linea con l'approccio adottato da altre organizzazioni internazionali, quali OCSE e FMI, la variabile endogena correntemente rappresentata dalla serie che misura l'accelerazione dell'inflazione salariale viene sostituita con la serie che misura variazione dei prezzi.

In dettaglio, il modello è stato ristimato, sostituendo all'equazione attualmente utilizzata dalla Commissione Europea per la stima della curva di Phillips (cfr. formula (8) della Nota

metodologica, Sezione III.1) la seguente specificazione:

$$\Delta P_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \gamma MGS_t + \varepsilon_{4t} \quad \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))$$

dove  $P$ = tasso di inflazione calcolato sul deflatore dei consumi,  $G_t$ = unemployment gap e  $MGS$ = peso dell'inflazione importata sulla quota di domanda interna. L'introduzione di una variabile esogena in grado di cogliere gli effetti della dinamica dei prezzi all'importazione è in linea con quanto previsto dal modello dell'OCSE e con la specificazione teorica adottata dalla Commissione Europea.

Utilizzando tale specificazione per la curva di Phillips, di fatto si passa dalla stima del NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) alla stima del NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) pur restando all'interno del framework utilizzato dalla Commissione Europea.

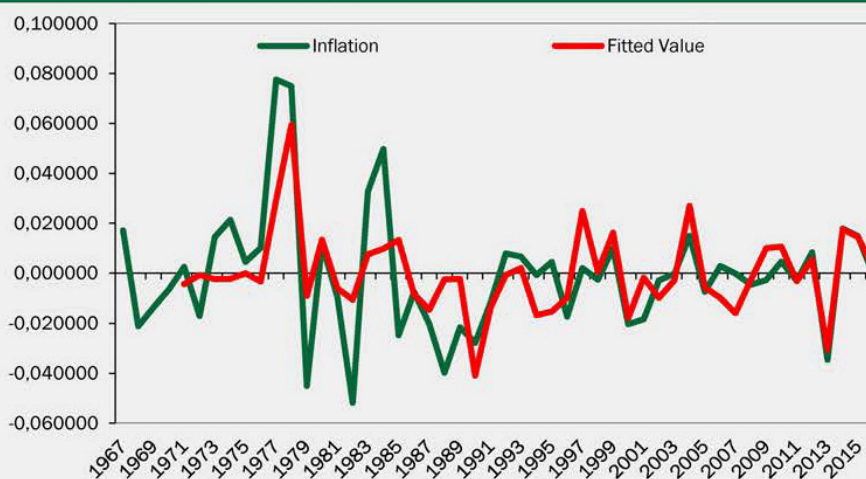
Le stime del NAIRU ottenute con la nuova curva di Phillips, sono state calibrate scegliendo opportunamente i limiti di oscillazione delle varianze dei fattori latenti relativi alle componenti di trend e ciclo sulla base di un criterio statistico descritto prima elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro (*grid search*).

I risultati, riportati nella Tavola e nella Figura sottostanti, mostrano un miglioramento generale delle stime della disoccupazione strutturale in confronto a quanto ottenuto dalla Commissione Europea in occasione delle *Winter Forecast 2015* (si veda il dato della log-verosimiglianza), nonché un incremento più che significativo della bontà di adattamento della curva di Phillips ( $R^2$  pari a circa 48 per cento) soprattutto nella parte più recente del campione.

#### RISULTATI DELLA STIMA DEL NUOVO MODELLO NAIRU

	New Phillips Curve	Wf15
$\beta_1$ (T-stat)	-2,0358	-2,9577
-2*Log-likelihood	-171,3354	-136,9299
$R^2$	0,477	0,0129

#### PHILLIPS CURVE SOTTOSTANTE LA STIMA DEL NAIRU

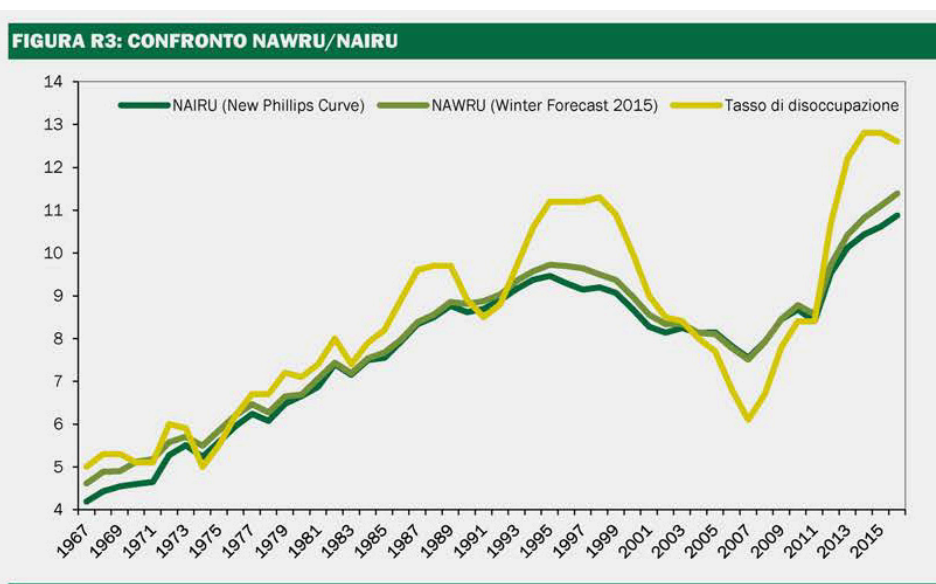


La Figura sotto mostra il confronto tra il NAWRU delle *Winter Forecast 2015* e la nuova stima del NAIRU. Come si può notare, in aggiunta alle migliori proprietà statistiche della stima, il NAIRU così ottenuto presenta una minore prociclicità rispetto alla serie della

Commissione Europea, con effetti positivi sulla stima del prodotto potenziale italiano e di conseguenza sui saldi strutturali di finanza pubblica. La Tabella finale riporta il confronto tra i saldi strutturali delle *Winter Forecast 2015* e quelli che si ottengono, *ceteris paribus*, utilizzando per il calcolo del prodotto potenziale il NAIRU stimato con la nuova curva di Phillips.

Riassumendo, l'attuale specificazione della curva di Phillips italiana inclusa nel modello di stima della disoccupazione strutturale presenta numerosi difetti tra i quali, in particolare, il cattivo funzionamento della relazione tra disoccupazione ciclica e dinamica salariale, che si traduce in uno scarso contributo della curva alla determinazione del NAWRU.

Per tale motivo viene proposto un modello alternativo per la stima della disoccupazione strutturale, in cui, pur mantenendo la struttura del modello della Commissione Europea, la curva di Phillips viene specificata attraverso la relazione tra dinamica dei prezzi e *unemployment gap*, in linea con le specificazioni utilizzate da altre organizzazioni internazionali. I risultati ottenuti sono incoraggianti e mostrano un incremento notevole della bontà di adattamento del modello, grazie anche all'introduzione di una *proxy* dell'inflazione importata tra le variabili esogene del modello. Inoltre, il NAIRU stimato con la versione alternativa della curva di Phillips, presenta un andamento meno prociclico con effetti positivi sulla crescita potenziale e di conseguenza sugli obiettivi in termini di politica fiscale.



**TAVOLA R3: EFFETTI DEL NUOVO NAIRU SUL SALDO STRUTTURALE**

	2014		2015		2016	
	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-0,5	-0,5	0,6	0,6	1,3	1,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,4	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1
Output Gap	-4,6	-4,3	-3,8	-3,5	-2,5	-2,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum	-0,8	-0,9	-0,4	-0,6	-0,6	-0,8

### **La riforma del mercato del lavoro (*Jobs Act*)**

Il *Jobs Act* (L. delega n. 183 del 2014) e la Legge di Stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014) avranno un impatto significativo sull'interpretazione di numerosi indicatori statistici. In particolare, il passaggio dal regime della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ad un sistema di ammortizzatori sociali universali implicherà, in alcuni casi, la riclassificazione dei soggetti coinvolti da occupato a non occupato. Le nuove norme incoraggiano, inoltre, il passaggio dei cosiddetti parasubordinati (co.co.co mono-committenti, ecc.), classificati nelle statistiche come lavoratori autonomi, a posizioni dipendenti. Sarà, dunque, necessaria molta cautela nell'interpretazione degli indicatori sul mercato del lavoro nel corso dei prossimi mesi. Per valutare gli effetti complessivi dei nuovi provvedimenti è stato costituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il 'Comitato per l'attuazione del sistema di monitoraggio del *Jobs Act*'.

#### **Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (CTC) e sgravi contributivi**

Dal 1° marzo 2015 i nuovi assunti del settore privato, con l'esclusione dei dirigenti, potranno essere ingaggiati con un contratto CTC, che prevede procedure di risoluzione semplificate e a costi certi (che crescono con l'anzianità di servizio). L'obiettivo è quello di rendere più convenienti le assunzioni con contratto a tempo indeterminato. Nel corso del 2015, le nuove assunzioni a tempo indeterminato beneficeranno anche di sgravi contributivi (fino a 8.060 euro annui per i primi 3 anni). Per i dipendenti assunti prima di marzo 2015 continueranno, invece, a valere le norme preesistenti.

#### **La disciplina dei licenziamenti e del demansionamento**

Nei casi di licenziamento giudicato nullo o discriminatorio valgono le disposizioni preesistenti che prevedono un risarcimento e il reintegro del dipendente nel posto di lavoro. Per i licenziamenti illegittimi per motivi economici, disciplinari o collettivi per il lavoratore con CTC, non è previsto il reintegro ma un indennizzo monetario di valore crescente in funzione dell'anzianità aziendale (fino ad un massimo di 24 mensilità, esente da contributi sociali). L'istituto del reintegro rimane solo nell'ipotesi di insussistenza del fatto contestato al lavoratore licenziato per motivi disciplinari. Anche in questo caso, il lavoratore può comunque optare per un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro. Se il lavoratore rinuncia ad impugnare il provvedimento di licenziamento ottiene un'indennità pari ad un massimo di 18 mensilità, non imponibile ai fini previdenziali e fiscali.

Il *Jobs Act* prevede anche che, in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali, l'impresa possa assegnare unilateralmente al dipendente mansioni inferiori rispetto a quelle per cui è stato assunto. Nei casi di crisi aziendali possono essere stipulati anche accordi individuali ('Patti certificati') che prevedono la conservazione dell'occupazione a fronte di una riduzione della retribuzione e del livello di inquadramento. La nuova disciplina del demansionamento, al contrario del CTC, riguarderà tutti i dipendenti e non solo i neo-assunti.

#### **I contratti di collaborazione mono-committente e le false partite IVA**

Dal 1° gennaio 2016 si applica la disciplina del CTC anche ai rapporti di collaborazione che presentino alcuni requisiti che li rendono assimilabili al lavoro dipendente. Ci si attende che il complesso delle innovazioni introdotte - decontribuzione per i nuovi assunti con CTC, aggravii previdenziali per gli autonomi e maggiore flessibilità in uscita per i dipendenti - incentivi un progressivo spostamento da posizioni indipendenti a lavoro subordinato, avvicinando la composizione dell'occupazione tra dipendenti e autonomi a quella di altri Paesi europei.

#### **Le nuove indennità di disoccupazione (NASpl, ASDI)**

Dal 1° maggio 2015, la NASpl andrà a sostituire l'Aspi e la Mini-Aspi. La NASpl consisterà in

un'indennità mensile di disoccupazione a sostegno del reddito dei lavoratori dipendenti (esclusi quelli a tempo indeterminato delle PA) che hanno perso involontariamente la propria occupazione e che siano in possesso di specifici requisiti. L'importo massimo erogabile ammonta a 1.300 euro mensili nel 2015, da corrispondere fino a un massimo di 18 mesi a regime. La NASpl è subordinata alla partecipazione del lavoratore a iniziative di attivazione lavorativa e a percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi per l'Impiego.

Trascorso il periodo massimo previsto per la NASpl, interviene (in via sperimentale dal 2015) l'Assicurazione Sociale contro la Disoccupazione (ASDI), erogabile mensilmente per una durata massima di 6 mesi e pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpl percepita. Anche in questo caso sussiste l'obbligo per il beneficiario di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai Servizi per l'Impiego, pena la perdita del beneficio.

A differenza del sistema della CIG, i nuovi strumenti si configurano come veri e propri sussidi di disoccupazione, venendo a mancare qualsiasi legame formale tra il beneficiario e l'impresa di provenienza. Da un punto di vista strettamente statistico, il progressivo passaggio dalla CIG alle varie forme di indennità farà aumentare il numero dei soggetti classificati come non occupati. Infatti la maggior parte dei lavoratori in CIG sono attualmente conteggiati tra gli occupati, pur essendo di fatto privi di lavoro, in quanto formalmente inseriti ancora negli organici dell'impresa<sup>15</sup>. In compenso, i beneficiari delle nuove indennità sono autorizzati a svolgere occupazioni secondarie (entro 8.000 euro annui), espressamente vietate dalla CIG. Pertanto potrebbero emergere nelle statistiche sulle forze di lavoro nuove posizioni precedentemente non dichiarate dagli intervistati che beneficiavano della CIG. In linea di principio, le statistiche sulle unità di lavoro (ULA) non dovrebbero risentire di questi mutamenti.

#### **L'indennità di disoccupazione per i co.co.co. (DIS-COLL)**

La DIS-COLL è riconosciuta, in via sperimentale per il 2015, ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'importo massimo mensile della DIS-COLL è di 1.300 euro nel 2015 e può essere erogato solo per 6 mesi, previa verifica di determinati requisiti. L'indennità decade in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato superiore a 5 giorni.

#### **Il contratto di ricollocazione**

E' previsto un servizio di assistenza nella ricerca di un lavoro mediante stipula di un contratto di ricollocazione per tutti coloro che si dichiarano immediatamente disponibili a lavorare. I Servizi per l'impiego, attraverso l'INPS, erogano al richiedente un *voucher* che può essere incassato dalle agenzie per il lavoro solo se queste riescono a stipulare un 'Contratto di ricollocazione' per il lavoratore. A differenza dei tradizionali sussidi di disoccupazione, ciò crea un incentivo all'effettivo impiego del lavoratore.

<sup>15</sup> Per la classificazione tra gli occupati, dopo i primi tre mesi di CIG, è richiesto anche che l'integrazione salariale superi la metà della retribuzione ordinaria.

PAGINA BIANCA



### III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

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

I dati più recenti diffusi dall'ISTAT hanno rivisto il rapporto tra indebitamento netto e PIL al 2,9 per cento per il 2013, con un rialzo di un decimo di punto percentuale rispetto alla Notifica all'Eurostat dello scorso ottobre. Nel 2014 è confermato il conseguimento dell'obiettivo del 3,0 per cento: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è attestato a 49,1 miliardi con un aumento di circa 1,6 miliardi rispetto al risultato conseguito l'anno precedente. I dati di consuntivo hanno pertanto evidenziato uno scostamento di 0,4 punti percentuali dall'obiettivo indicato nel precedente Documento di Economia e Finanza (DEF), confermando le stime della Nota di Aggiornamento del DEF nello scorso autunno.

Nel 2014 la riduzione della spesa per interessi, già registrata nel 2013, è proseguita grazie al progressivo calo dei tassi di interesse. La spesa per interessi è scesa a circa 75,2 miliardi, riducendosi del 3,5 per cento rispetto al 2013. In rapporto al PIL, gli interessi passivi si sono attestati al 4,7 per cento, un livello significativamente inferiore alla stima indicata nel precedente DEF (5,2 per cento)<sup>1</sup>.

Il calo degli interessi passivi ha in parte compensato la progressiva erosione dell'avanzo primario, sceso dall'1,9 per cento nel 2013 all'1,6 per cento nel 2014. Lo scostamento di circa un punto percentuale di PIL rispetto all'avanzo primario fissato al 2,6 per cento nel precedente DEF, è dovuto al netto peggioramento delle condizioni economiche osservato nel corso del 2014 e, in parte, attribuibile ai nuovi criteri contabili. L'Italia continua, tuttavia, ad avere un avanzo primario tra i più alti nell'Area dell'Euro, inferiore nel 2014 solo a quello della Germania<sup>2</sup>.

Per gli anni successivi, le stime a legislazione vigente indicano un progressivo ridimensionamento dell'indebitamento netto della PA, che da un deficit del 2,5 per cento del 2015 si porterà ad un surplus dello 0,9 nel 2019, per effetto sia dell'ulteriore graduale riduzione degli interessi passivi, sia del miglioramento atteso per l'avanzo primario. Gli interessi passivi sono attesi scendere dal 4,2 per cento del PIL del 2015 al 3,7 per cento a fine orizzonte previsivo. Le stime collocano l'avanzo primario in lieve miglioramento nel 2015 per 0,1 punti percentuali di PIL; dal 2016 - riflettendo una accelerazione nella dinamica di crescita - l'indicatore si porterà dal 2,8 per cento nel 2016 al 4,6 per cento nel 2019.

<sup>1</sup> Il calo riflette anche l'esclusione dei flussi originati dalle operazioni in strumenti finanziari ai fini della Procedura per Deficit Eccessivi prevista dai nuovi criteri contabili del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010). In linea con i nuovi criteri contabili SEC 2010, nel 2014 il diverso trattamento contabile di tali flussi finanziari ha comportato una riduzione della spesa per interessi passivi di poco superiore ai 3 miliardi.

<sup>2</sup> Commissione Europea, dati AMECO.

Nel 2014 le entrate totali sono aumentate dello 0,6 per cento in termini nominali rispetto al 2013, attestandosi al 48,1 per cento del PIL con un incremento di 0,1 punti percentuali. Le entrate correnti hanno registrato un aumento dello 0,9 per cento riflettendo la crescita delle imposte indirette (3,5 per cento) legata al maggiore gettito IVA e delle accise, e dei contributi sociali (0,5 per cento). Tali aumenti sono parzialmente assorbiti dal calo delle imposte dirette (-1,4 per cento). All'interno delle imposte dirette, l'IRES ha registrato una sostanziale flessione dovuta sia al rafforzamento dell'aiuto alla crescita economica (ACE) sia all'aumento delle aliquote di acconto per il 2013, relativo in particolare al settore bancario e assicurativo. Le imposte in conto capitale sono diminuite in modo significativo, per il venir meno del versamento una tantum nel 2013 dell'imposta sostitutiva dell'IRES e dell'IRAP per il riallineamento dei valori contabili (IAS).

Le maggiori divergenze rispetto alle previsioni per il 2014 indicate nel precedente DEF si osservano per le imposte dirette che si collocano al 14,7 per cento del PIL (-0,6 punti percentuali rispetto alle attese), i contributi sociali che si collocano al 13,4 per cento del PIL (-0,2 punti percentuali rispetto alle attese), e per le imposte indirette che invece raggiungono il 15,3 per cento del PIL (+0,3 punti percentuali rispetto alle attese). Tali dinamiche riflettono anche gli effetti dei provvedimenti adottati nel corso del 2014 con impatto sostanzialmente neutrale sull'indebitamento netto, ma con effetti di ricomposizione del gettito dalle imposte sui redditi da lavoro e i profitti d'impresa a quelle meno distorsive per la crescita. Rispetto alle previsioni contenute nel precedente DEF, le stime prevedono una crescita delle entrate totali, raggiungendo il 47,9 per cento alla fine del periodo di previsione. Tale crescita è sostenuta dall'aumento delle entrate tributarie, in particolare da quelle indirette che si attesterebbero al 15,9 per cento del PIL nel 2019.

Nel 2014 la pressione fiscale è risultata pari al 43,5 per cento, in lieve rialzo (0,1 punti percentuali) rispetto al 2013 riflettendo principalmente l'aumento delle imposte indirette. Rispetto alle stime basate sul SEC 95 del precedente DEF che la collocavano al 44,0 per cento, la pressione fiscale è risultata in calo di 0,5 punti percentuali. Tale scostamento è correlato sia alla maggiore debolezza delle grandezze macroeconomiche alla base del gettito tributario e dei contributi sociali, sia dalla rivalutazione del PIL in seguito all'applicazione dei nuovi criteri contabili. Rispetto alla stime della Nota di Aggiornamento dello scorso ottobre, che collocavano la pressione fiscale al 43,3 per cento del PIL nel 2014, l'aumento di circa 0,2 punti percentuali è ascrivibile alla revisione al ribasso del PIL, a fronte di un livello di entrate tributarie risultato inferiore per circa 1,7 miliardi. Negli anni successivi al 2015, le stime della pressione fiscale riflettono, tra l'altro, gli effetti delle misure sul gettito contenute nella Legge di Stabilità 2015. Da un lato, le stime scontano la disattivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla Legge di Stabilità 2014 che, se applicata, avrebbe comportato una riduzione delle detrazioni ed agevolazioni fiscali, pari a 3 miliardi nel 2015, con un conseguente aumento del gettito tributario. Dall'altro, le stime incorporano l'aumento del gettito, pari a 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e circa 22,0 miliardi nel 2018, atteso dall'entrata in vigore della nuova clausola a garanzia dei saldi di finanza pubblica che determinerà, a decorrere dal 2016, un incremento delle aliquote

ridotta e ordinaria dell'IVA e delle accise sugli olii minerali, in assenza di misure compensative di spesa o entrata<sup>3</sup>.

Nel 2014 la spesa totale primaria è aumentata dell'1,2 per cento in termini nominali rispetto al 2013, attestandosi al 46,5 per cento del PIL con un incremento di 0,4 punti percentuali. L'aumento è attribuibile in larga parte alla spesa corrente primaria trainata dall'aumento delle prestazioni in denaro (+2,7 per cento) rispetto al 2013, in parte connesso al bonus IRPEF riconosciuto ai lavoratori con basso reddito. In particolare, la spesa per ammortizzatori sociali ha mostrato un aumento dell'1,7 per cento. Nonostante l'aumento in termini nominali, se considerare in rapporto al PIL, le prestazioni sociali in denaro si mantengono ad un livello inferiore rispetto alle previsioni del precedente DEF, collocandosi al 20,3 per cento del PIL nel 2014 (-0,4 punti percentuali rispetto al DEF 2014 per effetto della revisione del livello del PIL nominale, -0,1 punti percentuali rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF). Per gli anni successivi, le stime a legislazione vigente prevedono un progressivo declino della spesa primaria, passando dal 46,2 per cento nel 2015 al 43,3 per cento nel 2019. La tendenza alla riduzione sarà sostenuta principalmente dal calo della spesa corrente primaria che passerà dal 42,6 per cento del PIL nel 2015 al 40,0 per cento del PIL nel 2019, con una riduzione sostanziale pari a 2,6.

Nel 2014 la spesa per consumi finali della PA (consumi pubblici) ha continuato a ridursi in valore assoluto e in rapporto al PIL, attestandosi al 19,5 per cento. Il calo riflette il continuo ridimensionamento dei redditi da lavoro dipendente ridotti dello 0,6 per cento in termini nominali rispetto al 2013 (5,0 per cento sul 2010), per effetto delle misure sul *turn-over* e del permanere del blocco dei rinnovi contrattuali. I consumi intermedi, in lieve aumento in termini nominali rispetto al 2013, in rapporto al PIL hanno mantenuto lo stesso livello (5,6 per cento) e sono attesi scendere al 5,0 per cento del PIL nel 2019. Le dinamiche descritte riflettono anche i provvedimenti d'urgenza attuativi del processo di revisione della spesa pubblica (*spending review*) adottati nel corso del 2014 per riqualificare la spesa. Lo scenario prevede un progressivo ridimensionamento della spesa per consumi finali che a fine periodo registrerà un calo di circa 2,1 punti percentuali di PIL rispetto al 2014, scendendo al 17,4 per cento nel 2019.

Rispetto al 2013, la spesa in conto capitale è aumentata dell'1,4 per cento in termini nominali. Il calo degli investimenti fissi lordi, ridotti del 6,0 per cento<sup>4</sup>, è più che compensato dall'aumento significativo dei trasferimenti in conto capitale che riflette la riclassificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente, in particolare delle *Deferred Tax Asset* (DTA). In termini di PIL, nel 2014 gli investimenti pubblici si sono collocati al 2,2 per cento del PIL, in calo rispetto al 2013 di 0,2 punti percentuali. Rispetto alle attese del precedente DEF, tuttavia, si registra un incremento di 0,6 punti percentuali, attribuibile prevalentemente alla riclassificazione prevista dal SEC 2010, della spesa in ricerca e sviluppo e in

<sup>3</sup> Il livello della pressione fiscale nel 2014 e l'evoluzione attesa negli anni successivi sarebbe inoltre più basso se la riduzione del cuneo fiscale, introdotta dal D.L. n. 66/2014 e resa permanente dalla Legge di Stabilità 2015, fosse contabilizzata come minore entrata per sgravi fiscali, anziché come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie. Per maggiori dettagli si veda il Focus 'Pressione fiscale: un profilo decrescente'.

<sup>4</sup> Il livello degli investimenti nel 2013 comprende i pagamenti dei debiti pregressi in conto capitale della PA.

armamenti da consumi intermedi a investimenti fissi lordi. L'evoluzione dei prossimi anni indica una ripresa significativa degli investimenti pubblici, con una crescita dell'1,9 per cento nel 2015 e del 4,5 per cento nel 2016.

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

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (2)	In % del PIL					
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione							
1. Amministrazioni pubbliche	-49.056	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
<i>Variazione cumulata del saldo primario</i>			-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
2. Amministrazioni centrali (3)							
3. Stato (3)							
4. Amministrazioni locali (3)							
5. Enti previdenziali (3)							
Amministrazioni pubbliche							
6. Totale entrate	777.206	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
7. Totale spese	826.262	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
8. Indebitamento netto	-49.056	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
9. Spesa per interessi	75.182	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
10. Avanzo primario	26.126	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
11. Misure una tantum (4)	2.870	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Componenti del lato delle entrate							
12. Totale entrate tributarie	485.837	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
12a. Imposte indirette	246.991	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
12b. Imposte dirette	237.539	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
12c. Imposte in c/capitale	1.307	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	216.408	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
14. Redditi da proprietà	11.119	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
15. Altre entrate	63.842	4,0	3,9	3,9	3,8	3,7	3,7
15.a Altre entrate correnti	57.826	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
15.b Altre entrate in c/capitale	6.016	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
16. Totale entrate	777.206	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
<i>p.m. : pressione fiscale</i>		43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Componenti del lato della spesa							
17. Red lavoro dip + Consumi intermedi	254.199	15,7	15,3	15,1	14,7	14,3	14,0
17a. Redditi da lavoro dipendente	163.874	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
17b. Consumi intermedi	90.325	5,6	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0
18. Totale trasferimenti sociali	372.042	23,0	23,2	22,9	22,7	22,6	22,4
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	15.408	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
18a. Trasferimenti sociali in natura	43.738	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
18b. Prestazioni sociali non in natura	328.304	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
19. Interessi passivi	75.182	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
20. Contributi alla produzione	28.627	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
21. Investimenti fissi lordi	35.993	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
22. Trasferimenti in c/capitale	22.397	1,4	1,4	1,5	1,2	1,1	1,0
23. Altre spese	37.822	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
24. Totale spese	826.262	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
<i>p.m. : Consumi pubblici</i>	314.496	19,5	18,9	18,6	18,2	17,7	17,4
<i>Spesa corrente primaria</i>	692.331	42,8	42,6	41,9	41,2	40,6	40,0
<i>Spesa totale primaria</i>	751.080	46,5	46,2	45,7	44,6	44,0	43,3

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

2) Valori in milioni.

3) La previsione degli indebitamenti dei sottosettori verrà fornita quando l'ISTAT renderà disponibili i dati di consuntivo.

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

### Confronti tra le previsioni di finanza pubblica

In questo riquadro è fornita una comparazione tra le stime a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime previsioni pubblicate dalla Commissione Europea, come richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri<sup>5</sup>.

Le previsioni invernali 2015 della Commissione<sup>6</sup> confermano per il 2014 un rapporto deficit/PIL al 3 per cento. L'indebitamento è stimato al 2,6 per cento del PIL nel 2015 e al 2,0 per cento nel 2016, attestandosi su valori inferiori rispetto alle precedenti stime pubblicate nell'autunno 2014 (rispettivamente al 2,7 e al 2,2 per cento). Il miglioramento delle stime rispetto a quelle autunnali è imputabile alla riduzione del differenziale (spread) tra i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani e i corrispondenti titoli tedeschi, con conseguente riduzione della spesa per interessi. Tuttavia, rispetto alle stime contenute in questo Documento, la previsione per il 2015 risulta peggiore di circa 1 decimo di punto di PIL mentre quella per il 2016 è peggiore di circa 6 decimi di punti di PIL. Le differenze sono attribuibili alle diverse prospettive di crescita in particolare per il 2015 e all'utilizzo di stime a politiche invariate da parte della Commissione per il 2016<sup>7</sup>.

Per effetto della riduzione dei tassi di interesse, le *Winter Forecast* della Commissione stimano una spesa per interessi decrescente dal 4,7 per cento del PIL nel 2014 al 4,3 per cento nel 2015 e sostanzialmente stabile nel 2016. L'avanzo primario è atteso migliorare, passando dall'1,6 per cento del PIL nel 2014 al 2,4 per cento nel 2016 a politiche invariate, attestandosi su un livello inferiore di circa 4 decimi di punti di PIL rispetto alle stime a legislazione vigente di questo Documento.

In linea con tali miglioramenti, la Commissione in febbraio ha rivisto le previsioni sul debito rispetto alle *Autumn Forecast*, prevedendo nel 2014 un rapporto debito/PIL al 131,9 (dal 132,2 per cento), nel 2015 un picco massimo del 133,0 per cento (dal 133,8 per cento) e nel 2016 un valore uguale al 2014 (dal 132,7 per cento), grazie principalmente alle migliori prospettive di crescita.

#### CONFRONTI FRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	Data previsione	2015			2016		
		Indebitamento netto	Indebitamento netto strutturale	Debito pubblico	Indebitamento netto	Indebitamento netto strutturale	Debito pubblico
DEF 2015	apr-15	-2,5	-0,5	132,4	-1,4	0,0	130,3
CE (Winter Forecast)	feb-15	-2,6	-0,6	133,0	-2,0	-0,8	131,9
OCSE (Survey OCSE)	gen-15	-2,7	0,3	132,8	-1,8	0,7	133,5

Le previsioni dell'OCSE più recenti collocano il saldo netto strutturale in avanzo già nel 2014 (0,1 per cento del PIL), grazie ad una stima superiore dell'*output gap*. Nel 2015, nonostante l'indebitamento netto nominale sia stimato ad un livello superiore di circa 2 decimi di punti di PIL rispetto alla stima indicata in questo Documento, l'avanzo strutturale è atteso ampliarsi e raggiungere lo 0,3 per cento del PIL. Per il 2016 l'indebitamento netto è atteso scendere all'1,8 per cento del PIL, un valore intermedio tra quello della Commissione e le previsioni a legislazione vigente del DEF. Per il rapporto debito/PIL l'OCSE prevede una dinamica crescente nel periodo. Tale profilo è in parte attribuibile anche alla diversa ipotesi di crescita del deflatore del PIL nel 2016, molto contenuta secondo l'OCSE (+0,2 per cento), più sostenuta secondo la Commissione (+1,1 per cento) e le previsioni di questo Documento (+1,7 per cento).

<sup>5</sup> La Direttiva è stata attuata a livello nazionale dal D. lgs. n. 54/2014, G.U. Serie Generale n.76 del 1/4/2014, entrato in vigore il 2 aprile 2014.

<sup>6</sup> *European Economic Forecast* 2015 diffuse l'8 febbraio 2015.

<sup>7</sup> Come osservazione generale, gli scostamenti rilevabili sono riconducibili all'utilizzo di dati diversi per l'anno 2014. Le proiezioni indicate in questo Documento, si basano sui dati di consuntivo del 2014 pubblicati in via provvisoria dall'ISTAT all'inizio del mese di marzo, che saranno confermati con la prossima Notifica a Eurostat in aprile.

## III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

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

Come riconosciuto dalla Commissione Europea, l'economia italiana ha attraversato una recessione tra le più profonde e prolungate della storia del Paese<sup>8</sup>. Dopo la forte contrazione verificatasi nel 2012 e 2013, l'economia italiana ha chiuso il 2014 con un'ulteriore contrazione del PIL, pari allo 0,4 per cento. Nel 2015, il prodotto tornerà a crescere (+0,7 per cento), sebbene in misura inferiore a quanto indicato nel Documento di Economia e Finanza 2014. Secondo il quadro macroeconomico programmatico indicato in questo Documento, il tasso di crescita del PIL tornerebbe sopra l'1,0 per cento a partire dal 2016.

La stima del tasso di crescita del prodotto potenziale<sup>9</sup> tiene conto congiuntamente delle nuove previsioni di crescita<sup>10</sup> e della contrazione dell'economia registrata negli ultimi anni. La crescita del prodotto potenziale risulta negativa rispettivamente pari a 0,6 e 0,4 per cento nel 2013 e 2014. La variazione risulterebbe negativa anche nell'anno in corso, mentre nel 2016 la crescita del prodotto potenziale si attesterebbe su valori sostanzialmente nulli. Solo a partire dal 2017 il prodotto potenziale tornerebbe su valori positivi fino a raggiungere un tasso di crescita dello 0,5 per cento nel 2019 al termine dell'orizzonte di previsione.

Negli anni 2013-2015 tutti i fattori di produzione contribuirebbero a trainare la crescita potenziale verso il basso con apporti che in media si equivalgono. Tuttavia, a partire dal 2016 si assisterebbe ad un deciso recupero del fattore lavoro che continuerebbe fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Per contro, l'apporto del capitale resterebbe negativo nel 2016 e praticamente nullo negli anni a seguire. La Produttività Totale dei Fattori farebbe segnare un apporto positivo alla crescita del prodotto potenziale solo a partire dal 2018.

L'*output gap*, dopo aver registrato un livello *record* pari a -4,7 per cento del PIL potenziale nel 2013 e a -4,6 per cento nel 2014, è previsto ridursi nel 2015 attestandosi a -3,8 per cento confermando il perdurare della fase di eccezionale debolezza del ciclo economico. Tale fase di debolezza si esaurirebbe solo nel 2016, quando il livello dell'*output gap*, pari a -2,5 per cento del potenziale, farebbe registrare condizioni ancora negative ma sostanzialmente normalizzate<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Report from the Commission prepared in accordance with art. 126, p. 3 of the Treaty, 27 febbraio 2015.

<sup>9</sup> La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'*output gap* dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas le cui specifiche vengono discusse e decise dall'*Output Gap Working Group* (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE. Per maggiori dettagli si può consultare la sezione III.1 della nota metodologica allegata a tale documento nonché Karel Havik et al. (2014), *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp535\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf).

<sup>10</sup> In base alle ipotesi del quadro macroeconomico tendenziale, il tasso di crescita potenziale sarebbe pari a -0,6 per cento nel 2013, -0,5 per cento nel 2014 e a -0,2 per cento nel 2015 annullandosi nel 2016. Successivamente, tornerebbe a crescere fino al 0,4 per cento nel 2019. L'*output gap* risultante sulla base del quadro tendenziale sarebbe pari a -4,6 per cento nel 2013, -4,5 per cento nel 2014, -3,6 per cento nel 2015 e -2,3 per cento nel 2016. Successivamente, l'*output gap* si chiuderebbe velocemente fino a raggiungere un valore positivo pari a 0,3 per cento del PIL nel 2019.

<sup>11</sup> Secondo la matrice elaborata dalla Commissione Europea nella Nota sulla flessibilità nel Patto di Stabilità, in corrispondenza di un *output gap* più ampio di -4,0 per cento del PIL potenziale, il paese starebbe sperimentando condizioni cicliche eccezionali (*exceptionally bad times*) che non richiedono aggiustamenti fiscali.

Negli anni a seguire si registrerebbe una veloce chiusura dell'*output gap* che ridurrebbe conseguentemente anche l'impatto della componente ciclica del saldo di bilancio. Nel 2019, l'*output gap* si attesterebbe in territorio positivo con un valore pari a 0,5 per cento del potenziale<sup>12</sup>.

Nel corso del 2013 e del 2014, ossia in corrispondenza del momento più acuto della recessione e in condizioni cicliche eccezionali, la traiettoria di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Periodo (MTO), rappresentato dal saldo strutturale in pareggio, non ha subito deviazioni significative.

Difatti, nonostante le condizioni del ciclo economico avrebbero permesso la possibilità di praticare un aggiustamento nullo, il deficit strutturale è diminuito di 0,4 punti percentuali di PIL nel 2013. Tale dinamica è stata favorita da una considerevole riduzione della spesa pubblica. L'aggregato di spesa di riferimento<sup>13</sup> ha fatto registrare nello stesso anno un calo pari -2,1 per cento in termini reali.

Nel 2014, il disavanzo strutturale calcolato sulla base delle previsioni programmatiche si è collocato allo 0,7 per cento del PIL, in linea con la stima del 2013. Tale risultato è migliore dell'obiettivo indicato nel *Draft Budgetary Plan* (DBP) per il 2015 approvato lo scorso ottobre, che lo ricollocava allo 0,9 per cento del PIL (0,6 per cento secondo il precedente DEF)<sup>14</sup>. Per contro, l'aggregato di spesa ha fatto registrare una riduzione di circa -1,6 per cento in termini reali, ben oltre i parametri della Commissione che, in presenza di condizioni cicliche eccezionali, permettono all'aggregato di spesa di muoversi coerentemente con il tasso di crescita potenziale di medio periodo che per l'Italia sarebbe, secondo la metodologia dell'UE, pari a zero.

Per contro, con un *output gap* compreso tra -4,0 per cento e -3,0 per cento del Potenziale, si avrebbero *very bad times*. Un *output gap* compreso tra -3,0 per cento e -1,5 per cento del prodotto potenziale, segnala invece condizioni cicliche sempre deteriorate (*bad times*) ma più nella norma. A questo proposito, si veda la Comunicazione della Commissione Europea '*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*' del 13 gennaio 2015.

<sup>12</sup> Occorre ricordare come, sia sul dato contemporaneo sia in fase di previsione, la stima dell'*output gap* sia molto sensibile rispetto alla lunghezza dell'orizzonte temporale prescelto. Nell'ambito della redazione dei Programmi di Stabilità, ai paesi membri viene richiesto, sulla base del Codice di Condotta, di presentare obiettivi di finanza pubblica programmatici, saldi strutturali e dati dell'*output gap* che coprono un orizzonte temporale che si estende per i successivi quattro anni rispetto a quello in corso. Per contro, le previsioni di primavera della Commissione Europea che costituiscono la base informativa sulla quale viene valutata la *compliance* dei singoli paesi membri rispetto alle prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita si fermano all'anno successivo rispetto a quello in corso. Per come è costruito il modello della funzione di produzione concordato a livello europeo, l'utilizzo di un diverso orizzonte temporale da parte della Commissione rende le stime dell'*output gap* meno ampie e più conservative rispetto a quelle dei paesi membri che, invece, si basano su proiezioni macroeconomiche che si estendono per ulteriori tre anni. Per esempio, se nell'ambito del quadro macroeconomico programmatico, l'*output gap* fosse stimato riducendo l'orizzonte temporale al 2016 si avrebbero risultati che sono sostanzialmente in linea con quelli delle 2015 *Winter Forecast* della Commissione Europea. Più nel dettaglio, l'*output gap* si attesterebbe a -4,5 per cento del PIL potenziale nel 2013, -4,4 per cento nel 2014, -3,4 per cento nel 2015 e a -2,1 per cento del potenziale nel 2016. Se ne ricava che le deviazioni rispetto al dato della Commissione dipendono principalmente dall'effetto incrementativo sul livello del prodotto potenziale dovuto al più esteso orizzonte temporale. Questa discrepanza dovuta a caratteristiche tecniche del modello può produrre notevoli differenze in fase di stima dei saldi strutturali e in fase di valutazione della *compliance* con le prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita. Pertanto, ai fini di una maggiore comparabilità dei risultati sarebbe necessario che la Commissione Europea allineasse il proprio orizzonte di previsione a quello che viene richiesto nell'ambito dei programmi di stabilità dei paesi membri.

<sup>13</sup> Si veda il Focus sulla 'Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative'.

<sup>14</sup> Si veda il Focus su 'Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014'.

## La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Fin dall'uscita dalla Procedura per Disavanzi Eccessivi nel 2012, i diversi Governi che si sono succeduti sono sempre riusciti a mantenere il disavanzo al di sotto della soglia del 3,0 per cento del PIL. L'attuale Governo conferma tale impegno e ritiene che gli obiettivi programmatici presentati in questo Documento siano coerenti con le disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita. Infatti, lungo tutto l'orizzonte di previsione l'indebitamento netto rimane saldamente al di sotto della soglia del 3,0 per cento del PIL.

Allo stesso tempo, in linea di continuità con quanto già attuato, la strategia di bilancio creerà spazi per ridurre in modo permanente la pressione fiscale per le famiglie con redditi da lavoro medio-bassi e per le imprese, con il duplice obiettivo di supportare la domanda aggregata e la competitività del Paese. Ulteriori interventi di riduzione della spesa pubblica assicureranno il parziale finanziamento delle misure descritte e il miglioramento qualitativo della spesa.

Nel triennio 2015-2018, sono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DBP per il 2015, pari al 2,6 per cento del PIL nel 2015, 1,8 per cento nel 2016, 0,8 per cento nel 2017 e un saldo nullo nel 2018. Nel 2019 è atteso un surplus nominale pari allo 0,4 per cento del PIL.

Al contempo la programmazione di bilancio dei prossimi anni conferma l'impegno del Governo ad assicurare la convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo nel 2017. Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica sono inoltre coerenti con il rispetto della regola del debito nel 2016 sulla base della dinamica prevista al 2018<sup>15</sup>.

La programmazione di finanza pubblica nel corso dei prossimi anni avrà il seguente impatto.

Nel 2015, lo spazio di manovra rispetto all'indebitamento tendenziale di circa 0,1 punti percentuali di PIL, anche in considerazione del particolare contesto macroeconomico, sarà utilizzato per rafforzare l'attivazione delle riforme strutturali già avviate. Nell'anno sarà comunque garantita una variazione positiva del saldo strutturale rispetto al 2014, pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL, supportata, nel biennio 2014-2015 da una riduzione media dell'aggregato di spesa pari a -0,6 per cento in termini reali. Tale profilo è da ritenersi coerente con lo sforzo fiscale richiesto dalla Commissione agli Stati Membri ad alto debito in presenza di condizioni economiche severe<sup>16</sup>.

Nel 2016, l'obiettivo programmatico del deficit nominale è fissato ad un livello superiore rispetto alla stima tendenziale per circa 0,4 punti percentuali di PIL. Il Governo intende avvalersi della flessibilità prevista dalla legislazione nazionale (art. 3 comma 4 della L. n. 243/2012) e dai regolamenti europei (art. 5 del Regolamento Europeo n. 1466/97) a favore dei Paesi che stanno attuando ambiziosi interventi strutturali volti a favorire il ritorno dell'economia su un sentiero di crescita più sostenuto nel medio periodo. Le riforme strutturali già avviate e le nuove annunciate in questo Documento avranno effetti diretti sulla

<sup>15</sup> Con riferimento al livello del rapporto debito/PIL definito sulla base del criterio *forward looking*. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo III.7 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti.

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione Europea *'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.



crescita potenziale e sulla sostenibilità del debito, consentendo, secondo quanto stabilito dalla normativa europea e nazionale di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo.

<b>TAVOLA III.2: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ</b>					
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE</b>					
Programma di Stabilità 2014	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
Programma di Stabilità 2015	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4
Differenza	-1,2	-0,6	-0,2	-0,3	-0,5
<b>INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)</b>					
Programma di Stabilità 2014	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Programma di Stabilità 2015	-2,6	-1,4	-0,8	0,0	0,4
Differenza	0,0	0,4	0,1	0,3	0,1
<b>DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)</b>					
Programma di Stabilità 2014	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Programma di Stabilità 2015	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4
Differenza	-2,8	-0,8	1,1	2,3	2,9

Di conseguenza il Governo, pur potendo raggiungere il pareggio strutturale già nel 2016, ritiene opportuno confermare l'obiettivo del DBP conseguendo l'MTO nel 2017.

Al contempo, nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati in questo Documento, il Governo si impegna a disattivare l'entrata in vigore sia della clausola di salvaguardia posta a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalla Legge di Stabilità 2015 (per 0,8 punti percentuali di PIL), sia di quella prevista dalla Legge di Stabilità 2014 (per 0,2 punti percentuali di PIL).

Al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica basati sullo scenario macroeconomico della Nota di Aggiornamento del DEF 2014, il Governo aveva infatti previsto con la Legge di Stabilità per il 2015, l'aumento delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali. Tali misure comportano un aumento atteso del gettito tributario di 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e circa 22 miliardi dal 2018. A questi incrementi si aggiungono le maggiori entrate previste in relazione alle clausole di salvaguardia poste ancora prima, con la Legge di Stabilità per il 2014, attraverso la variazione delle aliquote d'imposta e le riduzioni delle agevolazioni e detrazioni vigenti, per 3,3 miliardi nel 2016 e 6,3 miliardi dal 2017.

Il miglioramento del quadro macroeconomico previsto nel DEF 2015 muta favorevolmente lo scenario di riferimento e consente di riconsiderare la dimensione delle misure correttive da adottare per rispettare gli impegni assunti in ambito europeo. Affinché le riforme strutturali, adottate e programmate, sviluppino a pieno i loro effetti è cruciale che nei prossimi anni la ripresa economica dopo diversi anni di recessione non venga ostacolata da misure restrittive. Il superamento delle clausole è, inoltre, pienamente in linea con la strategia di bilancio già avviata dal Governo nel 2014 di riduzione della tassazione, in particolare di quella sui redditi da lavoro e sui profitti d'impresa.

Il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale proseguirà con ulteriori interventi di revisione della spesa pubblica e altri risparmi

per complessivi 0,6 punti percentuali di PIL. Il sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo è quindi modulato in considerazione degli eventi eccezionali che hanno caratterizzato l'economia e dell'esigenza di garantire la necessaria gradualità per realizzare nel breve periodo ambiziose riforme strutturali.

Il Governo rivede, infine, il piano di privatizzazioni già presentato nel DEF 2014 con proventi attesi pari a circa 1,7 per cento del PIL negli anni 2015-2018.

Successivi interventi normativi, culminanti nella prossima Legge di Stabilità, renderanno operativo il percorso programmato.

**TAVOLA III.3: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA**

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)	In % del PIL					
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	5.500	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.900	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	8.118	0,5	-0,3	0,6	0,5	0,2	0,2
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

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

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

**TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE**

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)	In % del PIL					
Totale entrate a politiche invariate	777.206	48,1	48,0	48,6	48,5	48,4	48,1
Totale spesa a politiche invariate	826.262	51,1	50,5	50,0	48,8	48,1	47,4
Voci di dettaglio della spesa							
Spese correnti	767.513	47,5	46,8	46,2	45,4	44,8	44,2
Redditi da lavoro dipendente	163.874	10,1	10,1	10,0	9,8	9,6	9,5
Consumi intermedi	134.063	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Altre spese correnti	66.090	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
Spese in c/capitale	58.749	3,6	3,7	3,8	3,4	3,4	3,2
Investimenti fissi lordi	35.993	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi agli investimenti	12.947	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7

(1) Valori in milioni.

**TAVOLA III.5: SALDI DI CASSA DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO (1)**

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (2)	In % del PIL					
Saldo Settore pubblico	-69.863	-4,3	-3,6	-2,0	-1,0	-0,2	0,0
Amministrazioni centrali	-74.244	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
Settore statale	-75.057	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
Amministrazioni locali	4.381	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

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

(2) Valori in milioni.

**TAVOLA III.6: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL) (1)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-1,7	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Interessi passivi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,6	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,5
<i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i>							
<i>Lavoro</i>	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
<i>Capitale</i>	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Output gap</i>	-4,7	-4,6	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,5	-2,5	-2,0	-1,4	-0,7	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-0,1	0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	4,4	4,1	3,7	3,8	3,9	3,9	3,8
Misure <i>una tantum</i>	0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di Bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-3,2	-3,2	-2,6	-1,7	-0,7	0,0	0,4
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	4,2	3,9	3,7	3,9	4,0	4,0	3,8
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-0,1	0,0	0,7	0,8	1,0	0,7	0,4
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	0,4	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0

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

**FOCUS****Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014**

Nel mese di aprile 2014, a fronte del contesto economico eccezionalmente negativo, il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014 aveva previsto il posticipo per il conseguimento del pareggio strutturale di bilancio dal 2015 al 2016. Il rinvio temporaneo del raggiungimento dell'Obiettivo a Medio Termine (MTO) rispondeva, oltre all'esigenza di non deprimere ulteriormente la domanda interna, all'intenzione del Governo di attivare la clausola delle riforme strutturali. Il Documento indicava il piano di rientro che avrebbe assicurato il ritorno all'MTO entro il 2016 e il suo mantenimento negli anni successivi, quantificando una correzione annua dell'avanzo primario di circa 3 decimi di PIL nel periodo 2015-2018.

Nelle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio UE nel mese di luglio 2014, basate sulla valutazione del DEF da parte della Commissione Europea, si evidenziava la necessità di rafforzare la strategia di bilancio nel 2015 per assicurare il rispetto della regola sul debito pubblico, attraverso una correzione basata su risparmi di spesa corrente, preservando la spesa capitale maggiormente rilevante per la crescita economica. Il percorso programmatico indicato nel Documento risultava pertanto coerente con le raccomandazioni.

Il 30 settembre 2014, a seguito del significativo rallentamento della crescita economica (la crescita del PIL in volumi attesa nel 2014 era rivista dallo 0,8 per cento al -0,3 per cento) e del ridimensionamento della dinamica dei prezzi, il Governo richiedeva al Parlamento, sentita la Commissione Europea, l'autorizzazione per uno scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'MTO indicato nel DEF 2014. Come previsto dalla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio<sup>17</sup>, il Governo presentava una Relazione alle Camere, da approvare a maggioranza assoluta. Gli obiettivi di finanza pubblica fissati in aprile erano rivisti e il raggiungimento del pareggio strutturale ulteriormente posticipato dal

<sup>17</sup> Articolo 6 della L. n. 243/2012.

2016 al 2017 a causa dell'aggravarsi delle condizioni economiche divenute eccezionalmente severe, con conseguente revisione al ribasso delle prospettive di crescita nel 2015 e negli anni seguenti.

Sulla base del nuovo quadro macroeconomico, la revisione degli obiettivi di bilancio operata con la Relazione veniva fissata nella Nota di Aggiornamento del DEF, presentata al Parlamento contestualmente alla Relazione. Il nuovo scenario tendenziale considerava anche gli effetti dei provvedimenti aventi carattere d'urgenza adottati dal Governo dopo il DEF per favorire il rilancio dell'economia. Questi contenevano, tra l'altro, l'autorizzazione di ulteriori pagamenti dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori, la concessione di garanzie dello Stato sulle operazioni di cessione dei crediti certificati verso la PA, la ristrutturazione dei debiti delle regioni e misure per proseguire il processo di revisione della spesa pubblica<sup>18</sup>. Tali provvedimenti accrescevano il saldo netto da finanziare di quasi 18,0 miliardi nel 2014 e il fabbisogno di circa 8,2 miliardi.

Il passaggio alle nuove linee metodologiche del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010) costituiva un'innovazione ulteriore rispetto al Documento presentato in aprile e comportava una revisione significativa nei livelli di consuntivo delle grandezze economiche e di finanza pubblica e un effetto di trascinarsi per gli anni seguenti. Le nuove stime a legislazione vigente secondo il SEC 2010 collocavano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,8 per cento nel 2013 (3,0 per cento secondo il SEC 95) e al 3,0 per cento del PIL nel 2014, con un peggioramento di circa 0,4 punti percentuali di PIL rispetto alla stima del 2,6 per cento indicata nel DEF. Ne conseguiva un peggioramento del saldo strutturale per il 2014 di circa 3 decimi di punti di PIL rispetto alla stima di aprile.

A seguito dell'indebolimento delle grandezze macroeconomiche, l'indebitamento netto tendenziale era previsto attestarsi al 2,2 per cento del PIL nel 2015, passando dall'1,8 per cento nel 2016 allo 0,8 per cento nel 2018. Nel DEF di aprile il deficit era previsto ridursi progressivamente fino a registrare un lieve surplus, prossimo allo 0,3 per cento del PIL.

**REVISIONE OBIETTIVI DI INDEBITAMENTO NETTO, SALDO STRUTTURALE E DEBITO  
(in percentuale del PIL)**

	2014	2015	2016	2017	2018	Livello debito 2018
DEF 2014 (1)	-2,6 (-0,6)	-1,8 (-0,1)	-0,9 (0,0)	-0,3 (0,0)	0,3 (0,0)	120,5
Nota di aggiornamento del DEF 2014 (1)	-3,0 (-0,9)	-2,9 (-0,9)	-1,8 (-0,4)	-0,8 (0,0)	-0,2 (0,0)	124,6
DBP 2015, ottobre 2014 (1)	-3,0 (-0,9)	-2,6 (-0,6)	-1,8 (-0,4)	-0,8 (0,0)	-0,2 (0,0)	124,3

(1) Saldo strutturale in parentesi.

In linea con la scelta del Governo di rallentare il percorso di avvicinamento all'MTO per l'aggravarsi della situazione congiunturale e di chiedere alla Commissione Europea di poter usufruire della clausola per gli eventi eccezionali e le riforme previste nei regolamenti europei, l'obiettivo per il 2015 era ridefinito al 2,9 per cento del PIL. L'ampliamento dell'indebitamento netto rispetto alla stima tendenziale avrebbe consentito il rifinanziamento di spese indifferibili e in conto capitale da introdurre con la Legge di Stabilità 2015. Il nuovo obiettivo assicurava comunque un miglioramento del saldo strutturale tra il 2014 e il 2015 pari a quasi 0,1 punti percentuali di PIL. Il deficit strutturale nel 2015 rimaneva tuttavia al livello del 2014, pari allo 0,9 per cento del PIL, per effetto

<sup>18</sup> D.L. n. 66/2014 convertito dalla L. n. 89/2014.

degli arrotondamenti.

Come richiesto dal processo di valutazione delle manovre di finanza pubblica degli Stati Membri dell'Area dell'Euro, in ottobre veniva predisposto il Documento Programmatico di Bilancio 2015 (*Draft Budgetary Plan*, DBP) contenente un aggiornamento delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica e la descrizione dei contenuti e degli effetti delle misure disposte con il disegno di Legge di Stabilità 2015.

In seguito all'invio del DBP, la Commissione Europea segnalava, con apposita comunicazione, una deviazione significativa per il 2015 dal percorso di convergenza verso l'MTO. La correzione strutturale programmata non garantiva inoltre il rispetto della regola del debito. Veniva avviata una fase di consultazione e dialogo costruttivo con la Commissione, che conduceva ad una ridefinizione della manovra, riposizionando il deficit al 2,6 per cento del PIL attraverso l'impegno del Governo ad introdurre misure aggiuntive che avrebbero assicurato un miglioramento del saldo nominale e strutturale di circa 4,5 miliardi, pari a 3 decimi di punti di PIL. Coerentemente al nuovo obiettivo di indebitamento netto, il rapporto debito pubblico/PIL era rivisto da 133,4 a 133,1 per cento nel 2015, da 131,9 a 131,6 per cento nel 2016 e da 128,6 a 128,4 nel 2017 e da 124,6 a 124,3 nel 2018. Per gli anni 2016-2018, gli obiettivi di indebitamento nominale e strutturale rimanevano invariati rispetto a quanto programmato nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014.

Con la Relazione approvata dal Parlamento il 30 ottobre scorso era dunque formalizzata la nuova revisione degli obiettivi<sup>19</sup>.

## FOCUS

### **Allocazione delle risorse conseguenti al miglioramento del quadro macroeconomico per il 2015**

La Nota di Aggiornamento al DEF 2014, approvata con risoluzione dalle Camere lo scorso mese di ottobre, ha fissato obiettivi di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari al 2,9 per cento del PIL nel 2015, all'1,8 per cento nel 2016, allo 0,8 per cento nel 2017 e allo 0,2 per cento nel 2018. A questi livelli di indebitamento netto corrispondeva un disavanzo strutturale pari allo 0,9 per cento nel primo anno, allo 0,4 per cento nel 2016 e un saldo in pareggio a partire dal 2017. I livelli dell'indebitamento netto, nominale e strutturale, indicati nel documento programmatico tenevano conto dell'autorizzazione concessa dalle Camere al Governo con la Relazione al Parlamento 2014 - approvata a maggioranza assoluta - a ricorrere all'indebitamento nel 2015 nel limite di 11,5 miliardi di euro per l'adozione di interventi per il sostegno della crescita economica e della competitività del Paese, in considerazione delle eccezionali condizioni del ciclo economico.

La successiva Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014 dello scorso mese di ottobre ha parzialmente rivisto gli obiettivi di indebitamento netto per tener conto delle osservazioni formulate dalla Commissione Europea nell'ambito del processo di valutazione del DPB 2015. Il valore dell'indebitamento netto programmatico per il 2015 è stato pertanto ridotto al 2,6 per cento, mentre il corrispondente valore strutturale è stato fissato allo 0,6 per cento del PIL. Corrispondentemente sono stati modificati gli importi della manovra di finanza pubblica disposta con la legge di stabilità 2015.

L'aggiornamento delle previsioni tendenziali macroeconomiche e di finanza pubblica operato con il DEF 2015 ha evidenziato, rispetto alla precedente previsione, una più favorevole evoluzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per tutto il periodo di previsione, sia in termini nominali che strutturali.

La minore spesa per interessi e le maggiori entrate conseguenti al miglioramento del ciclo economico inducono a prevedere un livello di indebitamento nominale che si attesta al 2,5

<sup>19</sup> Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014, ai sensi dell'art 10-bis della L. n. 196/2009.

per cento del PIL nel 2015 e all'1,4 per cento nel 2016, con una riduzione rispetto al precedente scenario di un decimo e di quattro decimi, rispettivamente nel primo e nel secondo anno. Negli anni successivi, tale miglioramento prefigura un indebitamento netto nominale dello 0,2 per cento nel 2017 (contro il precedente 0,8) e un avanzo di 0,5 per cento nel 2018 (a fronte del precedente 0,2).

In termini strutturali, il nuovo livello tendenziale dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è pari, nella previsione aggiornata, allo 0,5 per cento del PIL nel 2015 (contro lo 0,6 della precedente previsione), è nullo nel 2016 (contro lo 0,4 per cento) e dà luogo ad un avanzo dello 0,5 per cento nel 2017 (a fronte del precedente pareggio).

Il miglioramento del quadro macroeconomico previsto nel DEF 2015 muta radicalmente lo scenario di riferimento e consente di riconsiderare la dimensione delle misure già previste con la Legge di Stabilità 2015 per rispettare gli impegni assunti. Come indicato nel documento programmatico, infatti, l'Italia è fortemente impegnata in un incisivo processo di rinnovamento delle proprie architetture istituzionali, nonché in importanti riforme in campo economico e sociale. Le riforme mirano ad accrescere la competitività del sistema economico così da consentire un aumento strutturale del tasso di occupazione della popolazione. È intenzione del Governo utilizzare i margini di miglioramento per consentire alle riforme strutturali, adottate e programmate, di esplicare a pieno i propri effetti sul potenziale di crescita del Paese, senza che questi siano contrastati da interventi correttivi che, almeno in parte, non si rendono più necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici.

Al contempo, in coerenza con gli impegni di bilancio assunti dal Governo e approvati dal Parlamento in occasione delle precedenti Relazioni, sono confermati (quando non migliorati) gli obiettivi in termini nominali e strutturali di indebitamento netto per l'intero periodo di programmazione.

Nell'anno in corso, in particolare, le risorse conseguenti al miglioramento del quadro macroeconomico potranno essere utilizzate per l'adozione di specifiche misure coerenti con le finalità previste nel Programma Nazionale di Riforma ed entro gli spazi già autorizzati dal Parlamento.

Nelle more della emersione in bilancio dei miglioramenti tendenziali, da registrare con il provvedimento di assestamento, il finanziamento di tali misure potrà avvenire con utilizzo delle disponibilità di bilancio. In coerenza con gli obiettivi programmatici, il medesimo provvedimento di assestamento potrà provvedere a reintegrare le risorse anticipate.

Dal 2016, è altresì intenzione del Governo utilizzare, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e delle regole di contabilità e finanza pubblica, i margini di miglioramento per eliminare l'effetto delle cosiddette clausole di salvaguardia. Ossia di quelle misure di variazione delle aliquote d'imposta e di riduzione delle agevolazioni e detrazioni vigenti, previste dalla legge di stabilità 2014, e di incremento delle aliquote IVA e delle accise disposte, con la legge di stabilità per il 2015, per garantire il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il successivo triennio di programmazione.

#### **FOCUS Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative**

L'introduzione nel 2011 della regola di spesa nel Patto di Stabilità e Crescita, recepita a livello nazionale con la L. n. 243/2012, ha rafforzato gli impegni relativi al braccio preventivo del Patto. Il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo viene ora valutato sulla base di due parametri: 1) la variazione del saldo strutturale; 2) il rispetto della regola di spesa.

Per quanto riguarda il primo parametro, in ciascun anno il percorso di aggiustamento verso

l'Obiettivo di Medio Periodo, misurato sulla base della variazione del saldo strutturale, viene modulato in funzione dei seguenti criteri<sup>20</sup>: i) le condizioni cicliche dell'economia; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto debito/PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1 (si veda a questo proposito il Capitolo IV). Per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi deve convergere al proprio Obiettivo di Medio Periodo attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. In presenza di condizioni cicliche eccezionali rappresentate da crescita negativa del PIL reale o da un *output gap* più largo della soglia di -4,0 per cento del prodotto potenziale, la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo può essere nulla. Al di là dell'impatto del ciclo, la Comunicazione della Commissione dello scorso gennaio ha chiarito che tali aggiustamenti possono essere ridotti per l'applicazione della clausola delle riforme strutturali o degli investimenti (cfr. Focus sulla Clausola delle riforme).

Per quanto riguarda la regola di spesa, i regolamenti europei stabiliscono che, per i Paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio Obiettivo di Medio Periodo, l'aggregato di spesa di riferimento debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale e il cosiddetto margine di convergenza<sup>21</sup>. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia, in modo tale che sul singolo anno venga assicurato un miglioramento annuale nel saldo strutturale che in condizioni cicliche 'normali' sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL. Nel caso estremo di condizioni cicliche eccezionali, il margine di convergenza si annullerebbe e il tasso di crescita di riferimento dell'aggregato di spesa coinciderebbe con il tasso di crescita medio del PIL potenziale anche se il Paese non ha raggiunto l'Obiettivo di Medio Periodo. Nel caso di condizioni cicliche particolarmente avverse ("very bad times"), il margine di convergenza verrebbe rimodulato in modo tale da garantire un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,25 punti percentuali di PIL. Come chiarito dalla Commissione europea, la rimodulazione dei parametri della regola di spesa avviene anche in caso di applicazione della flessibilità concessa per le riforme strutturali significative o per la clausola degli investimenti.

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

Secondo la valutazione ex post effettuata sui dati del 2014, non si rilevano deviazioni significative per l'Italia, sia con riguardo all'aggiustamento del saldo strutturale sia rispetto alla regola di spesa. Risulta invece che, in base ai due criteri, lo sforzo fiscale effettuato negli anni passati sia stato superiore a quello richiesto.

Nel 2015, le previsioni macroeconomiche del DEF prevedono un *output gap* pari a -3,8 per cento del PIL potenziale che segnala la presenza di condizioni cicliche particolarmente avverse ("very bad times"). Pertanto, l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale e il margine di convergenza della regola di spesa dovrebbero garantire un miglioramento di 0,25 punti percentuali di PIL in termini strutturali. Sotto queste condizioni, nel 2015 le finanze pubbliche italiane sarebbero in linea con i requisiti del braccio preventivo del Patto

<sup>20</sup> Si veda l'Annex 2 della Comunicazione della Commissione Europea, 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' del 13 gennaio 2015; e Commissione Europea, (2013), 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', Occasional Paper 151.

<sup>21</sup> Il *medium term reference rate of potential GDP growth*, come definito dal Codice di Condotta, è pari alla media calcolata sugli anni tra  $t-5$  e  $t+5$  mentre il *convergence margin* dipende dalla percentuale sul PIL della spesa primaria. Entrambi i parametri sono aggiornati dalla Commissione Europea ogni tre anni.

di Stabilità e Crescita e non si segnalerebbero deviazioni significative nella media di due anni.

Infine, per il 2016 la presenza di condizioni cicliche avverse ("bad times") date da un *output gap* pari a -2,5 per cento del PIL potenziale avrebbe richiesto un aggiustamento del saldo strutturale e del margine di convergenza della regola di spesa tali da garantire un miglioramento di 0,5 punti percentuali di PIL in termini strutturali. Tuttavia, a seguito dell'applicazione della clausola delle riforme, l'aggiustamento del saldo strutturale richiesto è nullo mentre l'aggregato di riferimento della regola di spesa può crescere in linea con il tasso di crescita medio del PIL potenziale annullando il cosiddetto margine di convergenza. Tale aggiustamento è comunque sufficiente a garantire il rispetto della regola del debito in termini programmatici.

La Tavola sottostante fornisce informazioni più dettagliate sui calcoli relativi all'applicazione della regola di spesa dai quali si vince, da un lato la significativa riduzione dell'aggregato di spesa in termini reali lungo l'intero profilo temporale del DEF e, dall'altro, l'assenza di deviazioni significative per gli anni 2013-2015. Eventuali discordanze rispetto alle valutazioni della Commissione derivano unicamente da una diversa misurazione del valore delle entrate discrezionali.

<b>APPLICAZIONE DELLA REGOLA DI SPESA (1) (milioni di euro)</b>						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Totale spesa	819.934	826.262	827.146	843.836	848.797	861.102
2. Spese finanziate da UE	4.636	5.500	4.848	4.917	3.375	3.477
3. Componente ciclica dei sussidi di disoccupazione	2.744	3.018	2.855	2.105	1.337	615
4. Interessi	77.942	75.182	69.391	71.249	69.282	68.267
5. Investimenti fissi lordi	38.344	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501
6. Investimenti fissi lordi - media sugli ultimi 4 anni	42.903	40.203	38.049	37.334	37.561	38.438
7. Step 1: Aggregato di spesa di riferimento (1-2-3-4-5+6)	739.171	746.772	751.430	764.572	773.112	787.680
8. Variazioni entrate discrezionali e contributi sociali	4.253	8.118	-4.332	10.640	9.116	3.787
9. Step 2: Aggregato di spesa di riferimento (7-8)	734.917	738.654	755.762	753.931	763.995	783.893
10. Step 3: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini nominali	-0,2	-0,1	1,2	0,3	-0,1	1,4
11. Step 4: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-2,1	-1,6	0,3	-0,8	-1,9	-0,5
12. Benchmark (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	0,3	0,0	-0,5	0,0	-1,3	-1,3
Impatto della deviazione dell'aggregato di spesa dal limite massimo in termini di saldo strutturale	1,1	0,7	-0,4	0,4	0,3	-0,4

(1) L'aggregato di spesa di riferimento è coerente con i valori presentati nel conto della PA (tavola III.1), sottraendo al totale delle spese a politiche invariate l'ammontare della spesa per interessi, delle spese finanziate con fondi UE, la componente ciclica delle Indennità di disoccupazione e considerando la spesa media per investimenti (calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni). Sono inoltre sottratte le misure discrezionali sulle entrate e i contributi sociali (tavola III.3). Il tasso di crescita della spesa di riferimento è stato deflazionato negli anni 2011-2015 come richiesto dal Vademecum on the Stability and Growth Pact (sezione 1.3.2.3); per il 2016 si è utilizzato il deflatore del PIL delle 2015 Winter Forecast; mentre negli anni successivi è stato utilizzato il tasso di crescita del deflatore del PIL esposto nella tavola II.2b.

Nota: i tassi di crescita dell'aggregato di spesa nella linea 10 sono ricavati considerando il valore attuale in linea 9 al netto dell'impatto della variazione delle *discretionary tax measures* rispetto al valore dell'aggregato di spesa in termini nominali dell'anno precedente riportato in linea 7.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati RGS.

## **FOCUS** Pressione fiscale: un profilo decrescente

Nel quadro tendenziale del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, nel 2015 la pressione fiscale è attesa rimanere invariata al 43,5 per cento, mentre nel periodo 2016-



19 salirebbe prima al 44,1 per cento nel 2016 e 2017 per poi ritornare al 43,7 per cento nel 2019. La crescita evidenziata dallo scenario a legislazione vigente è sensibilmente diversa, e in particolare peggiore, rispetto a quello che realmente si prospetterà alle famiglie ed alle imprese.

Le previsioni risentono infatti sia dei criteri di classificazione contabile della misura relativa al riconoscimento del bonus 80 euro, sia delle clausole di salvaguardia previste dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015, che dispongono aumenti delle aliquote di imposta e riduzioni di detrazioni e agevolazioni fiscali.

Il quadro muta sostanzialmente se, in primo luogo, si opera una classificazione più corretta dal punto di vista economico del provvedimento legato agli 80 euro. Infatti, mentre ai fini della contabilità nazionale gli effetti finanziari delle minori ritenute applicate sul trattamento economico dei lavoratori dipendenti sono registrati tra le spese delle Amministrazioni pubbliche nella categoria delle prestazioni sociali, di fatto questi sgravi si traducono in una minore pressione fiscale sui redditi da lavoro dipendente.

Un altro fondamentale elemento da considerare riguarda le clausole di salvaguardia. Il presente Documento prevede la totale cancellazione degli aumenti di aliquote e revisioni di detrazioni fiscali previsti per il 2016. Resta inoltre il fermo impegno di procedere nella stessa direzione anche per gli anni seguenti. Il Governo ha guadagnato piena credibilità nel mantenere impegni in tal senso (le clausole relative al 2015 previste dalla Legge di Stabilità per il 2014 sono state disattivate) e le aspettative si indirizzeranno in questa direzione. Assumendo anche la completa disattivazione degli aumenti di aliquote connesse alle clausole di salvaguardia fino al 2018, il profilo della pressione fiscale sarebbe decrescente, attestandosi nel 2019 al 41,6 per cento, un livello pari al risultato del 2011, come evidenziato nella tabella seguente:

<b>PRESSIONE FISCALE AL NETTO DEL BONUS FISCALE E DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA</b>									
<b>(in % del PIL)</b>									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pressione fiscale a legislazione vigente	41,6	43,5	43,4	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Pressione fiscale netto bonus 80 euro e clausole				43,1	42,9	42,6	42,1	41,9	41,6

È opportuno sottolineare, inoltre, come la ricomposizione della struttura delle entrate conseguente alle misure di bilancio adottate dal Governo sia in linea con le raccomandazioni della Commissione Europea, che invitano ad alleggerire il carico fiscale sui fattori produttivi e in particolare sul lavoro. Le misure approvate nel corso del 2014 determinano effetti visibili sugli anni 2014 e 2015. In particolare tra il 2012 e il 2015, in termini di rapporto al PIL, si ha un calo significativo di 1,3 punti percentuali delle imposte sul lavoro dipendente ed un calo di 0,2 punti percentuali delle imposte sui redditi d'impresa.

<b>COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER FUNZIONE ECONOMICA (in % del PIL)</b>				
<b>Imposte su:</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Redditi da lavoro dipendente	19,6	19,4	18,9	18,3
Redditi d'impresa	6,3	6,4	6,5	6,1
Consumi	10,9	10,9	11,1	11,4
Proprietà e rendite finanziarie	4,4	4,5	4,7	4,8
Pensioni	2,9	2,9	2,9	2,9

Fonte: *Taxation Trends in the EU 2014* per i dati del 2012, previsioni del Dipartimento delle Finanze per gli anni successivi.

Infine, soffermando l'attenzione sulla riduzione delle imposte sul lavoro operata, è osservabile un forte calo del cuneo fiscale in particolare per i redditi medio-bassi. Per un lavoratore *single* con un reddito lordo di 20.000 euro, neoassunto nel 2015, considerando tutte le misure adottate in ambito IRPEF, IRAP e quelle sui contributi sociali, il cuneo fiscale passa dal 46,1 per cento nel 2013 al 21,9 per cento nel 2015 e nei due anni successivi; a regime il cuneo fiscale per il lavoratore considerato sarà al 40,9 per cento.

### **III.3 I MARGINI DI FLESSIBILITÀ DEL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: LA CLAUSOLA DELLE RIFORME**

La Comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio scorso<sup>22</sup> ha chiarito come fare uso dei margini di flessibilità relativamente a investimenti, riforme strutturali e ciclo economico nell'ambito delle regole vigenti del Patto di Stabilità e Crescita.

Con riferimento alla cosiddetta 'Clausola delle Riforme' la Commissione ha ribadito che gli Stati membri che attuano riforme strutturali con un impatto positivo sulla sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo possono deviare temporaneamente dall'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o dal suo percorso di avvicinamento.

Le condizioni di eleggibilità per l'applicazione di tale clausola riguardano tre diversi aspetti; le riforme devono: (i) essere rilevanti, (ii) essere approvate o in fase avanzate di attuazione (iii) migliorare significativamente nel lungo periodo i saldi di finanza pubblica.

Per quanto riguarda la natura delle riforme, la Commissione considera rilevanti solo le riforme con un impatto positivo sulla crescita e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tali effetti positivi sulla sostenibilità del debito possono essere: 1) diretti, in quanto connessi a eventuali risparmi di bilancio; 2) indiretti, in quanto connessi alle maggiori entrate attese nel medio-lungo periodo grazie all'aumento del prodotto potenziale risultante dall'applicazione delle riforme strutturali stesse; 3) una combinazione di effetti diretti e indiretti.

Secondo il regolamento UE solo le riforme già adottate (o in fase avanzata di attuazione) possono essere considerate ai fini del computo della deviazione dall'Obiettivo di Medio Periodo o dalla traiettoria di convergenza all'obiettivo, a condizione, tuttavia, che sufficienti e dettagliate informazioni siano state fornite nell'ambito del Programma di Stabilità e nel Programma Nazionale di Riforma. Nel caso in cui le riforme strutturali in questione non vengano pienamente attuate, la deviazione temporanea dall'MTO o dal percorso di avvicinamento non sarà più giustificata e potrebbe comportare l'apertura di una procedura per deviazione significativa.

Infine, si richiede che l'applicazione della clausola delle riforme non pregiudichi il rispetto della parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita. In altre parole, si richiede che il saldo strutturale sia tale da assicurare un margine di sicurezza rispetto alla soglia di deficit del 3,0 per cento del PIL e che la posizione di bilancio torni all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) entro l'orizzonte di previsione del Programma di Stabilità. A tale fine, la distanza massima del saldo strutturale dall'MTO del paese che decide di invocare la clausola non può essere superiore a 1,5 per cento di PIL nell'anno della richiesta.

Se sono soddisfatti i criteri di cui sopra, una deviazione temporanea dall'MTO o dal suo percorso di avvicinamento può essere concessa fino ad un massimo di 0,5 per cento del PIL nell'anno successivo a quello di pubblicazione del Programma di

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione Europea 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' del 13 gennaio 2015.

Stabilità. Questa deviazione deve tuttavia essere riassorbita entro l'orizzonte temporale del Programma.

Al fine di beneficiare della clausola delle riforme viene altresì richiesto di presentare un'analisi dei costi-benefici a breve termine e dei benefici indiretti a lungo termine che le riforme hanno sul bilancio tramite le maggiori entrate future.

Alla luce di tali disposizioni, il Governo intende avvalersi per il 2016 della flessibilità concessa nel caso di implementazione di significative riforme strutturali ai sensi dell'art.3 comma 4 della L.243/2012 e dell'articolo 5 comma 5 Regolamento Europeo 1466/97 richiedendo una deviazione dal percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo pari a 0,4 per cento del PIL.

Il rientro all'obiettivo di Medio Periodo di saldo strutturale in pareggio, annunciato all'interno del Draft Budget Plan presentato in ottobre, non risulta quindi modificato.

Nel Focus successivo si presentano le stime dell'impatto macroeconomico e di bilancio delle riforme strutturali più recenti. In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le riforme del Governo, già adottate a partire dal 2015 o in procinto di essere completate, che dovrebbero produrre i loro effetti prevalenti a partire dal 2016.

## FOCUS

### Verifica dei requisiti per l'applicazione della clausola delle riforme

Questo Focus presenta le verifiche effettuate seguendo entrambe le strade suggerite dalla Commissione Europea nel suo documento sulla operativizzazione della clausola delle riforme strutturali<sup>23</sup>. Infatti si presentano sia i risultati ottenuti direttamente tramite modelli quantitativi, sia i valori di un indicatore indiretto costruito seguendo le indicazioni della Commissione (ma sempre a partire dai risultati ottenuti dagli stessi modelli).

In entrambi i casi si mostra che le riforme migliorano in senso intertemporale il saldo strutturale di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Le valutazioni dirette sono state elaborate con i modelli DSGE in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III e IGEM). Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia. Inoltre, rispetto ai documenti programmatici precedenti sono state considerate due ulteriori aree di riforma: *il tax shift* e la riforma dell'istruzione. I risultati delle simulazioni effettuate incorporano alcune revisioni metodologiche riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli. Per maggiori dettagli sulle simulazioni e sulla loro impostazione si consulti il paragrafo II.2 "L'impatto macroeconomico delle riforme strutturali" all'interno del Programma Nazionale di Riforma 2015; i valori riportati in questo riquadro sono infatti coerenti con i risultati riportati nel PNR.

La tavola seguente riporta le stime relative alla variazione del PIL indotte dalle principali riforme. Nell'effettuare le valutazioni si è tenuto conto sia degli effetti positivi collegati alle riforme sia degli effetti negativi sull'economia collegati alla necessità di finanziamento per alcune di esse.

Per alcune riforme è stato possibile fare un collegamento diretto tra costi delle riforme e relative "coperture". È questo il caso della componente fiscale delle riforme (*riga "Tax Shift"*); per la quale il taglio del cuneo sul lavoro è associato alle maggiori imposte sulle rendite

<sup>23</sup> "The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp", febbraio 2015

finanziarie e all'aumento dell'IVA, quest'ultimo a partire dal 2017<sup>24</sup>. In alcuni casi, quali le maggiori spese collegate alla riforma dell'istruzione e a quella del mercato del lavoro (allargamento del platea degli aventi diritto al sussidio di disoccupazione), non era possibile fare un collegamento diretto. Si è quindi considerato, di apportare a riduzione dell'effetto espansivo sul PIL di tali riforme un ammontare di tagli di spesa sufficiente a coprire i loro costi di finanziamento (si veda la riga "revisione della spesa")<sup>25</sup>.

L'impatto complessivo sul PIL rispetto ad uno scenario "base" di assenza di riforme risulta pari all'1,8 per cento nel 2020, al 3,0 per cento nel 2025 e al 7,2 per cento nel lungo periodo<sup>26</sup>.

<b>EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO</b> (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)			
	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax Shift (totale)	0,2	0,2	0,2
di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP-IRPEF)	0,4	0,4	0,4
Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,3	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>7,2</b>

Nella tavola successiva si riporta l'effetto complessivo ascrivibile alle riforme considerate ai fini dell'attivazione della clausola di flessibilità facendo riferimento al loro impatto sulle principali variabili macroeconomiche. In particolare emerge il carattere espansivo delle riforme, soprattutto nel medio e lungo periodo. Le variazioni sia della spesa per consumi sia di quella per investimenti è sostanzialmente in linea con quelle registrate per il PIL.

La tavola include anche gli effetti sull'indebitamento netto e sul debito pubblico espressi in rapporto al PIL e mostra che all'impatto espansivo delle riforme si accompagna, in genere, un miglioramento degli indicatori di finanza pubblica. Fa eccezione, al riguardo, l'effetto di breve periodo che, nell'anno 2016, configura un peggioramento del rapporto indebitamento/PIL e un leggero miglioramento del rapporto debito/PIL.

<sup>24</sup> Per quanto attiene alle aree di riforma relative alla riduzione del cuneo fiscale e all'istruzione, i valori delle stime di impatto differiscono da quelli presentati nello scenario programmatico della nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015 (pag. 12). Tale discrepanza si riconduce a ipotesi diverse sulle modalità di copertura finanziaria degli oneri di finanza pubblica delle due riforme.

<sup>25</sup> Per la revisione della spesa ai fini del calcolo del successivo indicatore Z si è optato di imputare un valore di lungo periodo pari a zero, nonostante il modello QUEST indichi un valore positivo di 0.3. L'impatto di lungo periodo del totale delle riforme diventa dunque 7,2.

<sup>26</sup> Le simulazioni con i modelli sono state riviste anche alla luce dei suggerimenti tecnici indicati nel Report predisposto dalla Commissione Europea per le conclusioni dell'Articolo 126(3) del Trattato. Si veda: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2015-02-27\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf)

**EFFETTI MACROECONOMICI TOTALI DELLE RIFORME (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)**

	2016	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	1,8	3,0	7,2
Consumi	1,4	2,3	3,7	5,4
Investimenti	0,9	2,1	3,3	8,2
Occupazione	0,5	1,6	2,2	3,7
Indebitamento/PIL *	0,2 (-0,2)	-0,8 (-1,0)	-1,7 (-1,6)	(-3,6)
Debito/PIL	-0,1	-2,0	-8,1	**

(\*) La stima riportata tra parentesi è ottenuta applicando all'impatto sul PIL un'elasticità elaborata dalla Commissione Europea (si veda Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology" European Commission Economic Papers 536 ).

(\*\*) La stima di impatto di lungo periodo non è riportata per questi indicatori di finanza pubblica in quanto i modelli QUEST III e IGEM prevedono meccanismi di aggiustamento che li riportano ai valori dello scenario di base.

La Commissione Europea ha suggerito una metodologia alternativa per misurare il guadagno in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche derivanti dall'attuazione delle riforme. La metodologia consiste nel calcolare attraverso un indicatore ad hoc<sup>27</sup>, denominato Z, il valore attuale netto al 2016 dei miglioramenti di lungo periodo del saldo primario di bilancio collegati alle riforme.

Tale indicatore considera sia gli impatti diretti che quelli indiretti delle riforme sul bilancio pubblico. Gli impatti diretti sono stimati come minori spese, qualora le riforme producano dei risparmi quantificabili, o maggiori costi, nel caso di provvedimenti che comportino degli appositi stanziamenti di risorse. Gli impatti indiretti sono invece collegati agli effetti che le riforme hanno sul PIL; questi sono generalmente favorevoli, in particolare nel lungo periodo, tuttavia è possibile che nel breve periodo alcune riforme, ad esempio i tagli strutturali alla spesa, diano un effetto negativo. L'impatto indiretto sul bilancio si ottengono considerando la variazione del PIL derivante dalle riforme moltiplicata per l'elasticità di bilancio rispetto ciclo economico<sup>28</sup> pari, nel medio periodo, a 0,5.

Le variazioni dei saldi di bilancio rispetto ad una ipotesi di assenza di riforme sono calcolati a partire dall'anno successivo alla presentazione del Programma di Stabilità, ovvero il 2016. Nell'esercizio presentato l'arco temporale di riferimento arriva soltanto fino al 2025, questa è una scelta prudenziale perché considerare un orizzonte più esteso avrebbe determinato risultati ancora migliori.

Nella tavola seguente sono nuovamente riportati gli effetti delle precedenti simulazioni anche riconfigurati in coerenza con le indicazioni appena illustrate. Nell'effettuare i calcoli per ricavare il valore di Z si considerano solo i valori a partire dal 2016. Tutti i valori sono espressi come scostamento in livelli percentuali di PIL rispetto ad un valore base, che sconta l'assenza delle riforme. La tabella evidenzia in maggiore dettaglio i costi e i vantaggi diretti delle riforme e quelli indiretti (tramite impatto sul PIL).

<sup>27</sup> Si veda la nota della Commissione Europea 'The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp', febbraio 2015

<sup>28</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda la nota metodologica allegata al DEF 2015 nella sezione III.1 e: Mourre G., Astarita C., Princen S., (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers n. 536, also available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp536\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf); and Price R.W., Thai-Thanh Dang, Guillemette Y., (2014), New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, also available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>.

<b>EFFETTI RIFORME</b>		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	LR
<b>Riforme strutturali operative da 2015</b>	Effetto sul PIL (livello)	0,5	0,9	1,2	1,4	1,5	1,9	2,1	2,4	2,5	2,5	4,6
	Effetto sul saldo primario	0,3	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,3	1,3	1,3	2,4
	Maggiore costo diretto (A)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Effetto totale su indebitamento	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	2,3
<b>Riforme strutturali avviate nel 2015</b>	Effetto sul PIL (livello)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	2,4
	Effetto sul saldo primario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	1,3
	Maggiore costo diretto (B)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Effetto totale su indebitamento	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,1
<b>Minori spese operative da 2015 (C)</b>	Effetto sul PIL (livello)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
	Effetto sul saldo primario	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
	Maggiore costo diretto	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
	Effetto totale su indebitamento	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
<b>Minori spese varate nel 2015 (D)</b>	Effetto sul PIL (livello)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
	Effetto sul saldo primario	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Maggiore costo diretto	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	Effetto totale su indebitamento	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Riduzione cuneo fiscale (E)</b>	Maggiore costo diretto	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Effetto totale su indebitamento	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
	Effetto sul PIL (livello)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	Effetto sul saldo primario	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Aumento imposizione rendite finanziarie (F)</b>	Maggiore costo diretto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Effetto totale su indebitamento	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Effetto sul PIL (livello)	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Effetto sul saldo primario	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Clausole IVA decisione 2015</b>	Maggiore costo diretto	0,8	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,8	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	Effetto totale su indebitamento	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Effetto sul PIL (livello)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
	Effetto sul saldo primario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
<b>Intervento riduzione aumento IVA</b>	Maggiore costo diretto	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
	Effetto totale su indebitamento	-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
	Effetto sul PIL (livello)	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Effetto sul saldo primario	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2

(A) Costi delle riforme PA (DL 90/2014), Competitività (DL 91/2014, DL 133/2014) e Mercato del Lavoro (Legge di Stabilità 2015).  
(B) Costo del finanziamento della "Buona scuola" (legge di Stabilità 2015).  
(C) Tagli di spesa dei Ministeri e delle Amministrazioni Locali (DL 66/2014 e Legge di Stabilità 2015).  
(D) Ulteriori tagli spending review.  
(E) Proroga del bonus IRPEF e deducibilità della componente lavoro dalla base imponibile IRAP (legge di Stabilità 2015).  
(F) DL 66/2014.

Al fine di computare al 2016, il valore attuale dei benefici netti sul saldo primario, è stato considerato come fattore di attualizzazione intertemporale, il tasso di interesse nominale corretto per la crescita nominale del PIL<sup>29</sup>. Il tasso di interesse nominale è pari per gli anni

<sup>29</sup> Il tasso di crescita nominale del PIL utilizzato per gli anni successivi al 2019 coincide con quello dello scenario di base di medio periodo (cfr. Paragrafo IV.2).

2016-2019 al tasso di interesse implicito sul debito dello scenario programmatico del DEF 2015 e, in linea con le ipotesi concordate a livello europeo in seno all'*Ageing Working Group* del Comitato di Politica Economica dell'UE, converge al 5,0 per cento nei successivi 10 anni. In media, negli anni 2016-2025, il tasso di attualizzazione intertemporale risulta pari a 0,98.

Sulla base di tali ipotesi, per gli anni 2016-2025, i maggiori guadagni in termini migliore saldo primario imputabili agli effetti diretti e indiretti dell'insieme delle riforme così come misurati in termini di indicatore Z ammontano a circa lo 1,1 per cento. Il vantaggio è non trascurabile visto l'orizzonte temporale piuttosto ristretto su cui si effettuato il calcolo. Assumendo che l'orizzonte temporale identificato con il lungo periodo corrisponda con l'anno 2040 il valore stimato per l'indicatore Z diventa circa 2.1 per cento.

### III.4 IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRINCIPALI RIFORME

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono pubblicate già suddivise, quest'anno per la prima volta, in dieci aree di policy<sup>30</sup>. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2014 a marzo 2015.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari<sup>31</sup>. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le Amministrazioni pubbliche e quantificati con riferimento ai relativi saldi<sup>32</sup>. L'impatto sul bilancio dello Stato<sup>33</sup>, per ciascuna area, delle misure delle griglie, è riportato nella Tavola seguente.

Per un maggiore dettaglio delle misure si rimanda al paragrafo II.3 'L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2015' del Programma Nazionale di Riforma 2015 (Sezione III del DEF).

<sup>30</sup> Fino al DEF 2014, le griglie sono state pubblicate in Appendice al PNR suddivise per anno. Per il DEF 2015 le griglie sono disponibili nella versione online ([www.dt.tesoro.it/riforme](http://www.dt.tesoro.it/riforme)).

<sup>31</sup> Cfr. 'Guida alla lettura della versione on line delle griglie normative allegate al PNR' in appendice al PNR disponibile nella versione on line [www.dt.tesoro.it/riforme](http://www.dt.tesoro.it/riforme).

<sup>32</sup> In Tabella, come nelle griglie, sono riportati solo i maggiori oneri/maggiori risorse a legislazione vigente e derivanti dalle specifiche disposizioni contenute nei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2014 a marzo 2015.

<sup>33</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Si segnala che per alcune misure, pur comportando uno stesso ammontare di maggiori oneri, si applica una diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari in termini di saldo netto da finanziare e indebitamento netto della PA. Ad esempio nel caso della misura 'Riordino città metropolitane, province e unione di comuni' vi è un concorso di tali enti al contenimento della spesa pubblica che, in termini di saldo netto da finanziare, si registra come una maggiore entrata ed è pertanto ricompresa nelle maggiori entrate dell'area di policy 'Contenimento della spesa pubblica' della Tabella; mentre in termini di indebitamento netto, tale misura impatta come minore spesa.

**TAVOLA III.7: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE GRIGLIE PNR (in milioni di euro) (1)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Contenimento spesa pubblica e tassazione</b>						
Maggiori spese	187	411	309	321	355	304
Maggiori entrate	4.200	14.247	28.736	35.064	37.557	34.023
Minori spese	2.369	3.527	3.423	3.513	2.523	1.903
Minori entrate	494	4.068	4.591	4.286	4.319	4.319
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	0	36	314	314	314	314
Minori entrate	0	4	4	4	4	4
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	36	408	429	1.458	2.314	416
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>						
Maggiori entrate	0	350	250	100	0	0
Minori spese	0	16	26	36	36	36
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	6.948	21.944	28.046	28.728	26.695	23.524
Maggiori entrate	4	2.614	5.933	6.096	3.941	1.864
Minori spese	25	476	849	1.240	1.492	1.539
Minori entrate	469	3.124	3.982	4.104	2.733	1.110
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	6	1.587	3.850	4.082	4.063	4.049
Minori spese	0	37	37	37	37	37
Minori entrate	18	61	220	206	234	209
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	19.558	1.920	2.262	2.474	2.479	1.439
Maggiori entrate	31	898	1.229	1.023	1.042	389
Minori entrate	4	466	917	691	670	463
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0	45	45	66	0	0
Maggiori entrate	0	1.004	316	0	0	0
Minori spese	0	652	591	472	402	0
Minori entrate	0	66	699	572	437	437
<b>Sistema finanziario</b>						
Maggiori spese	3	2	2	3	0	0
<b>Federalismo</b>						
Maggiori spese	2	354	224	224	224	224
Maggiori entrate	350	350	350	350	350	350
Minori spese	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Minori entrate	38	41	41	41	11	4

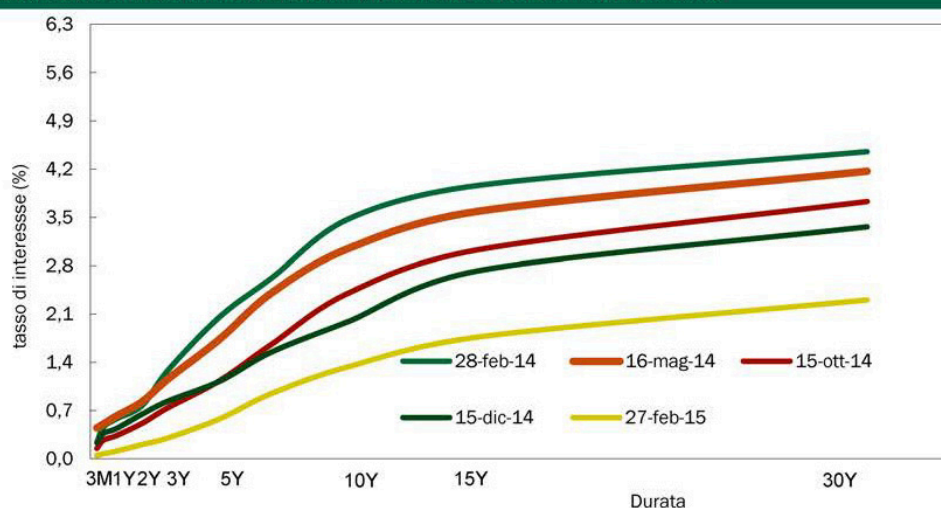
Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse del Piano di azione e coesione (misura "QSN 2007-2013" dell'area di policy Contenimento, efficientamento della spesa pubblica e tassazione) e gli importi aggiornati relativi alle reti TEN-T (misura "Collegamenti transfrontalieri" dell'area Infrastrutture e sviluppo, nonché della altre opere del PIS riassunte nella tabella successiva).



### III.5 DEBITO PUBBLICO

Pur in un contesto economico ancora difficile, caratterizzato da bassa crescita dell'economia nazionale ed europea e da diversi motivi di tensione sui mercati finanziari internazionali, riconducibili anche a fenomeni di instabilità geopolitica, il 2014 e questo primo scorcio del 2015 sono stati estremamente positivi per il mercato del debito pubblico italiano. Questa valutazione discende da due fenomeni particolarmente evidenti, che si sono consolidati nel periodo in questione: da un lato la sensibile riduzione dei tassi di interesse sull'intero spettro delle scadenze offerte dal Tesoro, con particolare intensità su quelle intermedie (5-10 anni); dall'altro, un deciso incremento della liquidità e dell'efficienza del mercato secondario dei titoli governativi, dopo una lunga fase di instabilità iniziata con la crisi del debito sovrano dell'Area dell'Euro.

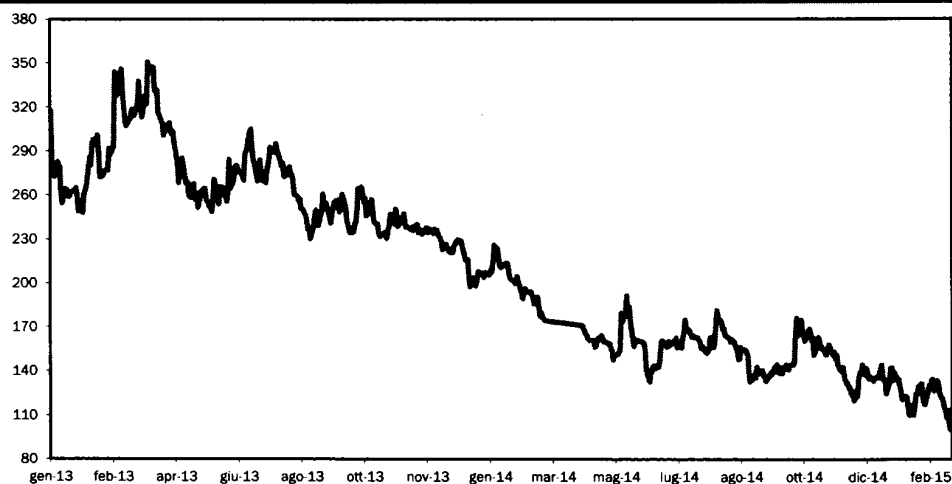
**FIGURA III.1: EVOLUZIONE DELLA CURVA DEI RENDIMENTI DEI TITOLI DI STATO**



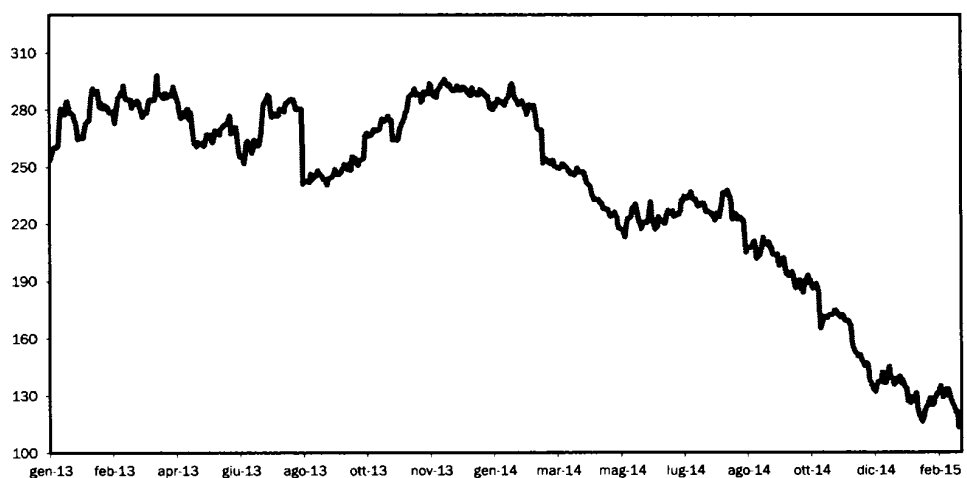
Il primo fenomeno va tuttavia distinto nelle due componenti che guidano il livello assoluto dei tassi sui titoli italiani, vale a dire i tassi europei e il differenziale (*spread*) rispetto a questi ultimi dovuto al rischio paese. Nel 2014 si è assistito ad una progressiva riduzione dei tassi di tutti gli emittenti europei, inclusi quelli con merito di credito più elevato come la Germania, per effetto del combinato disposto della ridotta crescita economica a livello europeo e della concomitante risposta di politica monetaria da parte della BCE. Quest'ultima, ampliando e allargando gli strumenti di intervento sul mercato monetario, ha mostrato agli operatori di mercato una ferma determinazione nel voler invertire le aspettative al ribasso sull'inflazione, ridurre i tassi reali e, di conseguenza arrestare tempestivamente i rischi di una spirale deflazionistica. Tale approccio ha trovato ulteriore conferma nella decisione annunciata a gennaio 2015, peraltro ampiamente attesa, di avviare il *Quantitative Easing* (QE), ovvero un programma di acquisti di titoli pubblici emessi nell'Area dell'Euro, misura già adottata in questi anni in molti paesi avanzati, come USA, Regno Unito e Giappone.

A fronte dell'evoluzione in discesa dei tassi europei, il 2014 è stato anche l'anno della forte riduzione del differenziale dei tassi italiani rispetto a quelli europei, ed in particolare rispetto a quelli tedeschi: lo spread Italia-Germania sulla scadenza 10 anni si è sostanzialmente dimezzato passando dai circa 210 punti base di gennaio 2014 agli attuali circa 100 punti base. Tale tendenza è senz'altro riconducibile alla discesa stessa dei tassi europei, che ha spinto molti operatori alla ricerca di rendimento ad orientare le scelte di portafoglio in favore di paesi come l'Italia, che offrono un differenziale di rendimento ancora significativo rispetto ai paesi cosiddetti *core* dell'eurozona, ma trova ulteriore giustificazione nell'attuale quadro di finanza pubblica. Dopo l'uscita dalla Procedura di Deficit Eccessivo del 2013, i progressi in materia di aggiustamento della finanza pubblica sono proseguiti contestualmente all'avvio di una serie di riforme del sistema economico, amministrativo e istituzionale che sono stati percepiti dagli investitori internazionali come valido contributo alla sostenibilità del debito pubblico, migliorando così il merito di credito del paese. In questo contesto, l'Italia ha anche continuato a beneficiare della significativa riduzione dei rischi sistemici all'interno dell'eurozona, prodotta dalla molteplicità di strumenti messi in campo dalle diverse autorità europee, BCE inclusa, per superare alcune delle principali criticità dell'architettura dell'unione monetaria emerse dal 2010 in poi, non ultimo lo stesso avvio dell'Unione Bancaria Europea.

**FIGURA III.2: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND - BENCHMARK 10 ANNI**



Come accennato in precedenza, la riduzione dei tassi sui titoli governativi italiani è stata particolarmente significativa sulle scadenze intermedie (su quelle a breve termine il fenomeno si era già ampiamente dispiegato nel 2013), mentre quelle a lungo termine hanno seguito solo parzialmente la discesa, per poi iniziare anch'esse una correzione sempre più marcata con l'annuncio del QE nel gennaio di quest'anno.

**FIGURA III.3: TASSO TITOLI DI STATO - BENCHMARK 10 ANNI****FIGURA III.4 : DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO TITOLI DI STATO 10 ANNI VS 2 ANNI**

L'altro aspetto molto rilevante, che si è consolidato nel 2014, è sicuramente il miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato secondario dei titoli di Stato. Se già nel 2013 l'attività di quotazione e scambio dei titoli aveva attraversato una fase di crescente normalizzazione, dopo il periodo di crisi e di instabilità molto acuta del biennio 2011-12, lo scorso anno questo processo si è ulteriormente rafforzato, evidenziando un ulteriore incremento dei volumi negoziati ed ad una più elevata qualità dell'attività di quotazione su tutti gli strumenti offerti dal Tesoro. Peraltro, ad un'analisi più approfondita, è certamente degno di nota il fatto che nel 2014 si è particolarmente rafforzata l'attività di negoziazione e scambio sulle componenti del mercato caratterizzate da maggiore trasparenza, come le piattaforme elettroniche multilaterali, dove interagiscono i *market maker* tra di loro o quelle dedicate alle contrattazioni tra

gli stessi *market maker* e gli investitori istituzionali finali. Questo risultato è stato sicuramente aiutato dalla sensibile riduzione della volatilità che, per un verso, ha consentito agli operatori di tornare a considerare in modo sempre più significativo il mercato secondario quale sede naturale per l'esecuzione delle proprie strategie di portafoglio e, dall'altro verso, ha agevolato il rientro su larga scala degli investitori internazionali, il cui interesse a riportarsi sul debito italiano, dopo la crisi del periodo 2011-12, aveva già dato luogo a dei segnali quantitativamente rilevanti nel 2013.

Inoltre, nel 2014 si è assistito anche ad una significativa normalizzazione dell'attività di mercato secondario dei CCT/CCTeu e dei BTP€i, due comparti che per alcuni aspetti avevano segnato il passo nel 2013, sebbene in un contesto di complessivo miglioramento. Nel primo caso, si è registrato un deciso ritorno di interesse da parte di tesorerie bancarie e fondi monetari, prevalentemente domestici, mentre nel secondo caso, oltre ai domestici, si è avuto un costante incremento di partecipazione proveniente da una parte di investitori esteri. Tale ritorno degli investitori esteri appare particolarmente significativo, dato che il loro allontanamento nella fase più critica della crisi del debito sovrano si rivelò particolarmente destabilizzante per il segmento dei titoli indicizzati all'inflazione, notoriamente caratterizzato da minori volumi e liquidità inferiore rispetto ai titoli nominali a tasso fisso.

Grazie alla combinazione di due fattori importanti, quali l'evoluzione della curva dei rendimenti, da un lato, e un mercato tornato a livelli di efficienza soddisfacenti, dall'altro, il Tesoro ha potuto gestire la sua politica di emissione con maggiore agilità, puntando ad un ulteriore ribilanciamento dell'offerta di titoli a favore delle scadenze a medio-lungo termine, potendo nondimeno spuntare un costo medio delle emissioni al livello più basso dalla nascita dell'euro, pari all'1,35 per cento. In altri termini, le scelte di emissione del 2014 hanno permesso al Tesoro di conseguire una combinazione costo/rischio decisamente superiore dal punto di vista dell'efficienza finanziaria rispetto a quello dell'anno precedente: per un verso, il costo di finanziamento è sceso significativamente grazie all'andamento dei tassi di mercato e alla possibilità per l'Emittente di offrire l'intera gamma di strumenti disponibili con minori vincoli quantitativi dal lato della domanda; per l'altro, l'emissione quantitativamente più corposa di titoli con scadenza più lunga ha permesso di aumentare la capacità di gestire il rischio di rifinanziamento e di tasso di interesse, obiettivi che il Tesoro persegue nel medio termine da diversi anni. In questo contesto, vanno anche lette le operazioni di sindacazione di un nuovo BTP a 15 anni, riaperto più volte in asta nel corso dell'anno, di un nuovo BTP€i a 10 anni, a dimostrazione della rinnovata capacità di emettere per volumi rilevanti anche sul segmento dei titoli indicizzati all'inflazione, e due piazzamenti privati indicizzati all'inflazione sulle scadenze a 15 e 30 anni.

Nei primi mesi del 2015 il Tesoro, coerentemente con un approccio volto a trarre beneficio dall'attuale contesto di mercato caratterizzato da un basso livello dei tassi anche sulle scadenze molto lunghe, ha emesso tramite operazioni di sindacazione due nuovi BTP sulle scadenze a 15 e 30 anni, che hanno avuto un ampio riscontro a livello internazionale, con una sensibile domanda da parte di investitori extra-europei.

### III.6 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Il profilo programmatico del rapporto del debito totale delle Pubbliche Amministrazioni rispetto al PIL prefigura per l'anno in corso un'ulteriore lieve incremento rispetto al dato di chiusura del 2014, per poi intraprendere un percorso di discesa continuo fino al 2019. In questo senso tale previsione conferma la conformazione del profilo debito/PIL già stimata con la Nota di Aggiornamento al DEF di settembre con il 2015 a rappresentare l'anno di conclusione della salita del rapporto debito/PIL.

Il 2013 registra un dato del rapporto debito/PIL pari a 128,5 per cento, un livello superiore a quello utilizzato nella Nota di Aggiornamento del settembre scorso per circa 0,6 punti percentuali per effetto della revisione al ribasso del PIL nominale operata dall'Istat all'inizio del mese di marzo di quest'anno<sup>34</sup>.

Il dato di consuntivo del 2014 è stato invece pari al 132,1 per cento contro una previsione della Nota di Aggiornamento, poi confermata nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2015, pari al 131,6 per cento. Considerato che la crescita nominale effettiva nel 2014 non si è discostata significativamente da quella prevista in quei documenti (0,4 per cento contro lo 0,5 per cento previsto), e che il valore dello stock nominale del debito è risultato persino inferiore alla previsioni per circa lo 0,3 per cento di PIL, anche in questo caso il fattore principale è da ascrivere all'effetto "trascinamento" del più basso livello del PIL del 2013 (per quasi 0,6 punti percentuali). Si tenga presente come l'evoluzione dell'attività di indebitamento durante l'anno sia stata effettuata tenendo conto delle necessità di provvista finanziaria incorporate nelle previsioni di fabbisogno di cassa del Settore Statale per fronteggiare le anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni Locali per il pagamento dei debiti commerciali<sup>35</sup> e la ristrutturazione dei debiti delle regioni<sup>36</sup>, sebbene nel primo caso una parte limitata di queste anticipazioni sia slittata al 2015, mentre nel secondo l'operazione sia stata completamente posposta al 2015<sup>37</sup>. Infine va ricordato come, in linea con le previsioni di settembre dello scorso anno, il valore finale del debito 2014 è anche stato determinato dall'utilizzo del Fondo Ammortamento dei titoli di Stato, mediante il quale sono stati rimborsati a scadenza titoli per poco oltre 4 miliardi di euro (circa lo 0,25 di PIL)<sup>38</sup>, consentendo quindi di alleggerire le emissioni dell'anno per analogo importo.

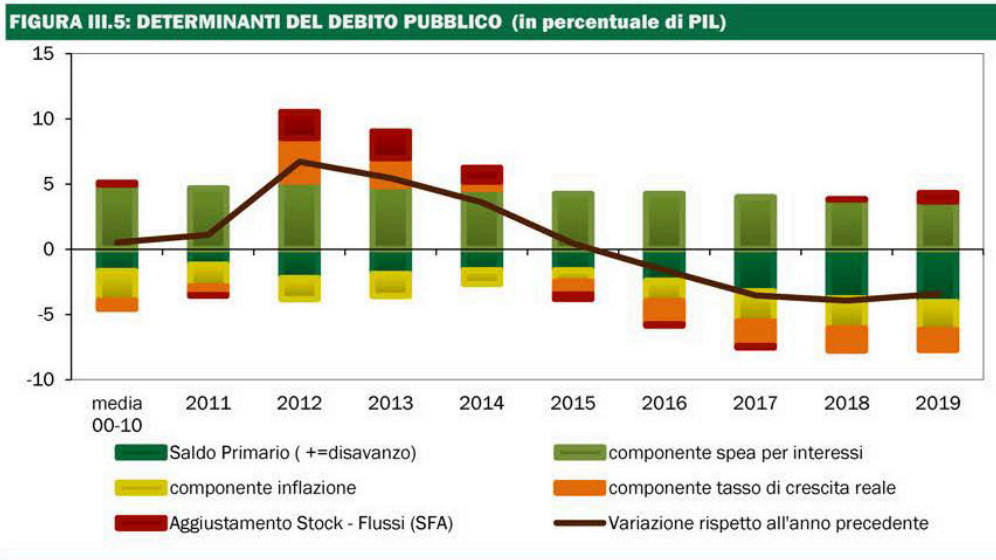
<sup>34</sup> Si veda il Comunicato Istat "PIL e indebitamento delle AP - Anni 2012-14" del 2 marzo 2015

<sup>35</sup> Ai sensi dei D.L. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014.

<sup>36</sup> Ai sensi del D.L. 66 del 2014, art. 45.

<sup>37</sup> Anche per effetto di questi mancate uscite di cassa il saldo di liquidità del MEF è aumentato significativamente nel 2014 portandosi dai circa 37,6 miliardi di euro al 31-12-2013 ai 46,3 miliardi di euro del 31-12-2014 (cfr. Banca d'Italia - Supplemento al bollettino statistico *Finanza Pubblica, fabbisogno e debito* n. 15 del 13 marzo 2015). D'altra parte proprio grazie alle crescenti disponibilità di cassa nel mese di dicembre è stata condotta un'operazione di riacquisto (buyback) di titoli di Stato per un valore nominale pari a poco oltre 4 miliardi. Per contro il Fabbisogno del Settore Statale si è chiuso a circa il 4,6 per cento di PIL rispetto ad una previsione della Nota di Aggiornamento in area 5,8 per cento.

<sup>38</sup> Tali risorse sono in larga parte dovute alle entrate derivanti dal rimborso dei cosiddetti 'Monti bond' da parte dell'istituto Monte Paschi di Siena, per la quota parte prevista per il 2014.



Per il 2015 la nuova stima programmatica del rapporto debito/PIL si attesta al 132,5, un dato solo in lieve aumento rispetto alla chiusura del 2014 (circa 0,4 punti percentuali in più). Questo valore va confrontato con il dato contenuto nelle tabelle aggiornate del Documento Programmatico di Bilancio (d'ora in poi DBP) per il 2015 pari a 133,1 per cento. Nonostante quindi un livello di partenza del 2014 più elevato, alla fine dell'anno in corso il rapporto in questione dovrebbe chiudersi al di sotto dell'ultima previsione, grazie ad un minor fabbisogno del Settore pubblico, ad un utilizzo delle giacenze liquide accumulate nel 2014, due fattori che si aggiungono alla maggiore crescita nominale prevista per circa 0,2 punti percentuali. Da notare come le minori privatizzazioni previste per il 2015 rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 (per circa lo 0,3 per cento di PIL) siano quasi perfettamente compensate dalla minore rivalutazione del debito dovuta ai titoli indicizzati all'inflazione - a causa di una più bassa stima dell'inflazione, sia italiana che europea, per lo stesso anno - e dai benefici in termini di cassa derivanti dalle emissioni sopra la pari. Guardando alla tavola III.10 delle determinanti delle variazioni del debito, si può facilmente verificare come in effetti è proprio lo *stock-flow adjustment*, pari a -0,3 per cento - principalmente dovuto alla combinazione dei fattori appena menzionati (utilizzo delle giacenze liquide, privatizzazioni, scarsa rivalutazione per effetto dell'inflazione e ampi scarti di emissioni) - insieme ad un effetto *snow-ball* significativamente ridimensionato rispetto al 2014 - grazie soprattutto al calo degli interessi - a spiegare la modesta crescita del rapporto in questione tra il 2014 ed il 2015, pur in un presenza di un avanzo primario invariato e ancora inferiore rispetto allo *snow-ball*.

Con il 2016, come già menzionato, prende avvio la fase di discesa, che prevede in questo primo anno una riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2015, leggermente più elevata di quella prevista nelle tabelle aggiornate del DPB per il 2015 (pari a 1,5 punti percentuali). Infatti, a fronte di stime complessive di crescita nominale per l'anno in questione sostanzialmente allineate, pari al 2,6

per cento, il miglioramento del fabbisogno di cassa per circa 0,45 punti percentuali è per quasi la metà annullato dalle minori entrate previste da privatizzazioni (per circa lo 0,2 per cento di PIL). D'altra parte, nell'anno è previsto un sensibile incremento dell'avanzo primario che va a superare per la prima volta l'effetto *snow-ball*, in riduzione ulteriore per effetto della ripresa della crescita nominale, determinando appunto la riduzione del rapporto debito/PIL.

La discesa prosegue in modo solido nel 2017, arrivando al 127,4 per cento, con oltre 3,5 punti percentuali di PIL di riduzione. Mentre il miglioramento del fabbisogno di cassa di 0,2 punti percentuali viene neutralizzato da minori privatizzazioni per un importo analogo, il 2017 beneficia di una crescita nominale superiore (3,3 per cento contro il 3,1 per cento del DPB) e di un'ipotesi di modesta riduzione prevista delle giacenze di liquidità del MEF, per circa lo 0,17 per cento di PIL, per alleggerire il volume di titoli emesso sul mercato: l'insieme di questi fattori spiega la maggiore riduzione, per circa 0,4 punti percentuali, del rapporto debito/PIL tra il 2016 ed il 2017 rispetto al DPB. Nello stesso anno per la prima volta lo *snow-ball* diventa negativo, grazie ad una ripresa del calo del costo del debito, mentre l'avanzo primario continua a salire superando la soglia del 3 per cento.

Nel 2018 la riduzione aumenta ulteriormente sino ad arrivare a circa 4 punti percentuali di PIL, con un rapporto che a fine anno dovrebbe attestarsi al 123,4 per cento. Rispetto al DBP la riduzione rispetto all'anno precedente è lievemente inferiore (nel DBP era di 4,1 punti percentuali di PIL): mentre vengono meno circa 0,4 punti di entrate da privatizzazioni, il fabbisogno di cassa continua ed essere più basso per circa 0,2 punti percentuali di PIL e anche nel 2018 viene prevista un'ipotesi di contenuta riduzione delle disponibilità liquide del MEF per circa lo 0,14 per cento<sup>39</sup>. Mentre l'avanzo primario continua a crescere, l'effetto *snow-ball* permane sul livello dell'anno precedente, dando quindi luogo ad una più marcata riduzione del rapporto debito/PIL se confrontato con l'anno precedente.

Nell'anno finale la serie raggiunge il 120 per cento, con una discesa di 3,4 punti percentuali. La divaricazione tra avanzo primario ed effetto *snow-ball* si allarga ulteriormente, ma è in parte compensata da un livello più elevato dello *stock-flow adjustment* che risente dell'ipotizzata assenza di ulteriori introiti da privatizzazioni e dell'impatto tornato significativo dell'aumento del tasso di inflazione sulla rivalutazione del debito attraverso i titoli indicizzati.

<sup>39</sup> Queste misure di riduzione delle disponibilità liquide del MEF sono state previste in considerazione del fatto che fino al 2017 le scadenze di titoli di Stato sono piuttosto rilevanti e richiedono un adeguato *buffer* di liquidità in giacenza già alla fine dell'anno precedente (quindi la fine del 2016) per essere gestite adeguatamente. Dopo il 2017 tali esigenze sono meno impellenti e consentono quindi uno, seppur molto graduale, smobilizzo mediante un loro utilizzo a riduzione del debito (mediante minori emissioni, buyback o finanziamento parziale di titoli in scadenza naturale).

**TAVOLA III.8: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) (1)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Livello (al netto sostegni) (2)	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Impatto di sostegni (3)	3,5	3,7	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3
Livello (al lordo sostegni) (2)	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Variazioni rispetto all'anno precedente	5,4	3,6	0,4	-1,6	-3,6	-3,9	-3,4
<b>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico</b>							
Avanzo primario (competenza economica)	-1,9	-1,6	-1,6	-2,4	-3,2	-3,8	-4,0
Effetto snow-ball	5,3	4,1	2,4	0,9	-0,2	-0,2	0,0
di cui: Interessi (competenza economica)	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Aggiustamento stock-flussi	2,0	1,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,6
di cui: Differenza tra cassa e competenza	0,8	0,8	0,6	-0,3	-0,2	-0,3	0,1
Accumulazione netta di asset finanziari (4)	0,3	0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
di cui: Introiti da privatizzazioni	-0,5	-0,1	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	0,0
Effetti di valutazione del debito	0,0	-0,5	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Altro (5)	0,9	0,4	-0,8	0,1	-0,1	0,1	0,0
<i>p. m.</i> : Tasso di interesse implicito sul debito	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

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

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

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

**TABELLA III.9 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)  
(In milioni di euro e in percentuale del PIL)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)</b>							
Amministrazioni pubbliche	2.013.108	2.074.618	2.111.841	2.141.008	2.151.920	2.153.136	2.157.851
<i>in % PIL</i>	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
<b>Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)</b>							
Amministrazioni pubbliche	2.068.728	2.134.947	2.172.170	2.201.337	2.212.249	2.213.465	2.218.180
<i>in % PIL</i>	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
<b>Amministrazioni centrali (3)</b>							
Amministrazioni centrali (3)	1.915.729	1.986.785	2.030.741	2.062.714	2.076.556	2.080.736	2.088.489
<b>Amministrazioni locali (3)</b>							
Amministrazioni locali (3)	137.779	139.613	132.881	130.074	127.144	124.179	121.141
<b>Enti di Previdenza e Assistenza (3)</b>							
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	158	213	213	213	213	213	213

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

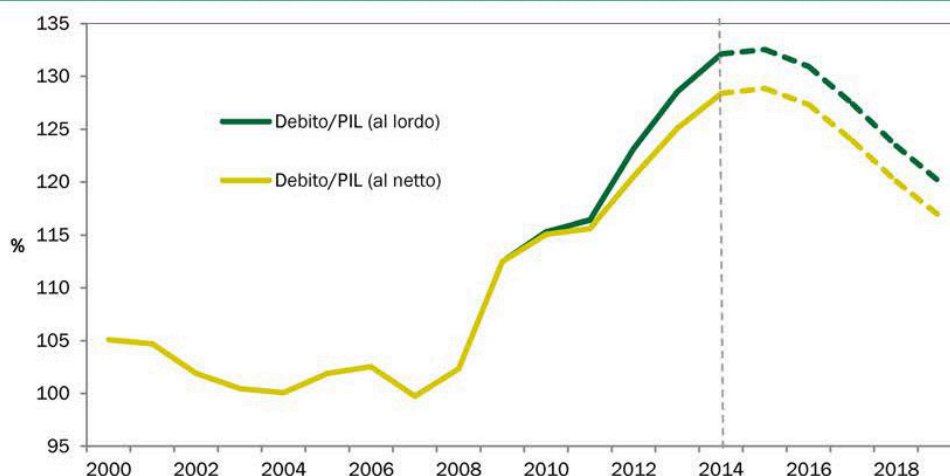
3) Al lordo degli interessi non consolidati.



Il profilo programmatico del rapporto debito/PIL dà luogo pertanto dal 2014 al 2019 ad una riduzione cumulata di poco oltre i 12 punti percentuali che, considerate le ipotesi ampiamente prudenziali di crescita nominale sottostanti, prefigura un aggiustamento di dimensioni ragguardevoli.

Come in tutti i recenti documenti, i dati esposti illustrano anche l'andamento del debito al netto dei sostegni europei<sup>40</sup> e della provvista effettuata o da effettuarsi per la copertura degli stanziamenti per le anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni locali al fine del pagamento dei debiti commerciali pregressi. Mentre con riferimento ai sostegni europei rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 non sono state introdotte variazioni significative dopo il 2014<sup>41</sup>, per i debiti commerciali pur non essendo mutato l'impegno complessivo stimato, che è nell'ordine di 2,7 punti percentuali di PIL, è stato modificato il suo profilo temporale, a causa dello slittamento previsto per alcune anticipazioni di liquidità dal 2014 al 2015, per un ammontare pari circa 0,3 punti percentuali di PIL.

**FIGURA III.6: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)**



### III.7 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

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

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

<sup>40</sup> Si fa riferimento al prestito bilaterale alla Grecia (*Greek Loan Facility - GLF*), alle quote di competenza dell'Italia del debito EFSF e del capitale di ESM.

<sup>41</sup> Con il 2015 non sono più previsti nuovi esborsi a paesi europei in capo al veicolo EFSF.

- la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta in media del 5 per cento nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*);
- l'eccesso di debito rispetto al primo *benchmark* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale);
- la correzione intervenga nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).

Nel corso degli anni 2013-2015, ossia durante il cosiddetto periodo di transizione, per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei *benchmark* identificati sopra, la regola del debito richiedeva un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*).

Sia nella fase transitoria sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio Europeo l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto ad hoc nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti a spiegare la deviazione rispetto al *benchmark*.

In occasione della Nota di Aggiornamento al DEF 2014 e del *Draft Budgetary Plan* per il 2015, il Governo italiano ha deciso di realizzare, tra il 2014 e il 2015, uno sforzo fiscale volto a garantire la *compliance* con il braccio preventivo del Patto di Stabilità e la convergenza verso l'MTO, attraverso la riduzione dell'indebitamento netto strutturale per 0,3 punti percentuali di PIL. Lo sforzo fiscale ulteriore, necessario ad assicurare l'osservanza con la regola del debito nel 2015 e a colmare il gap con l'aggiustamento fiscale lineare minimo (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*), pari ad un aumento del saldo strutturale di 2,2 punti percentuali di PIL, è stato giudicato come non auspicabile né fattibile.

In un successivo documento<sup>42</sup> inviato lo scorso febbraio alla Commissione, il Governo ha ulteriormente motivato la scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il *benchmark* compatibile con la regola del debito nel 2015 adducendo i seguenti fattori rilevanti: 1) il perdurare degli effetti della crisi economica<sup>43</sup>, visto che sia nel 2013 e nel 2014 l'Italia ha registrato una contrazione del tasso di crescita del PIL reale; 2) la necessità di evitare che l'eccessivo consolidamento fiscale richiesto ai fini dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla regola peggiorasse ulteriormente la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL, a causa dell'impatto negativo sull'attività economica dovuto agli elevati moltiplicatori fiscali; 3) il perdurare dei rischi di deflazione che avrebbero

<sup>42</sup> Si veda a questo proposito il Documento *Relevant Factors Influencing Recent Debt Developments in Italy* inviato alla Commissione europea lo scorso febbraio e disponibile su: [http://www.tesoro.it/inevidenza/article\\_0079.html](http://www.tesoro.it/inevidenza/article_0079.html).

<sup>43</sup> L'attuale crisi, la più lunga nella storia del Paese, ha determinato una perdita di prodotto pari a 9,0 punti percentuali dall'inizio della crisi che, congiuntamente alla crescita negativa del prodotto potenziale, ha dato luogo ad un *output gap* storicamente ampio.

reso la riduzione richiesta del debito ancora più ardua e controproducente; 4) i costi connessi all'implementazione di un ambizioso piano di riforme strutturali in grado di favorire la ripresa della crescita potenziale e la sostenibilità del debito nel medio periodo.

La Commissione Europea, avendo effettivamente riscontrato nell'ambito delle *2015 Winter Forecast* una deviazione eccessiva rispetto al *benchmark* della regola del debito, che avrebbe richiesto nel 2015 una correzione cumulata del saldo strutturale pari a 2,5 punti percentuali di PIL, in ottemperanza a quanto stabilito dall' art. 126(3) del Trattato, ha redatto un Rapporto<sup>44</sup> per valutare l'eventuale presenza di fattori rilevanti e decidere se aprire una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

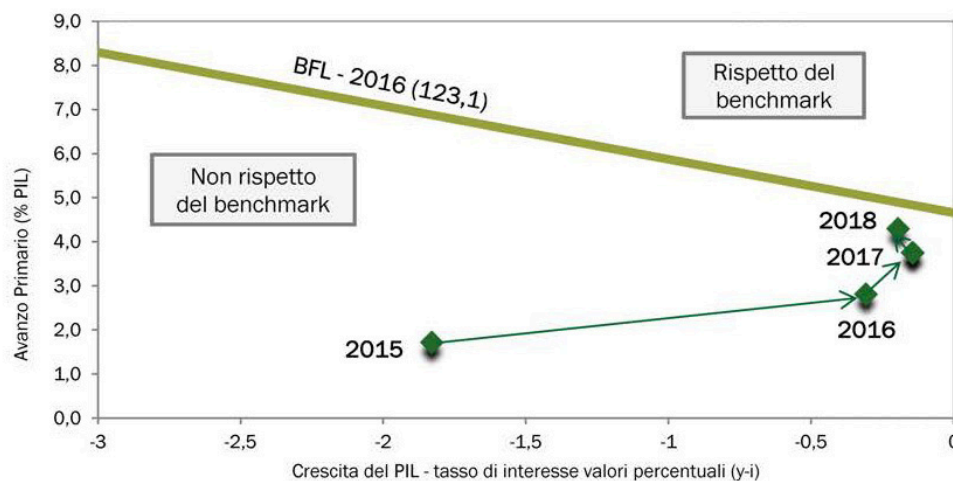
Alla luce di un'accurata analisi, la Commissione europea ha concluso di non dover considerare come significativo lo sforamento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi. In particolare, sono stati considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; ii) le condizioni economiche avverse (bassa crescita e bassa inflazione), che sconsigliano l'attuazione di un massiccio sforzo fiscale che renderebbe ancora più ardua la riduzione del rapporto debito/PIL secondo il ritmo stringente fissato dalla regola del debito e, infine, iii) l'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale e quindi la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo.

Nello scenario a legislazione vigente del DEF 2015, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi passando da 132,4 per cento del 2015 fino a 123,7 per cento del 2018. Tuttavia, tale dinamica non è in linea con quanto richiesto dal *benchmark* della regola del debito, che nel 2018, nella sua configurazione *forward looking*, è pari a 123,1 per cento di PIL vale a dire sei decimi di punto al di sotto del rapporto debito/PIL previsto a legislazione vigente (Figura III.7).

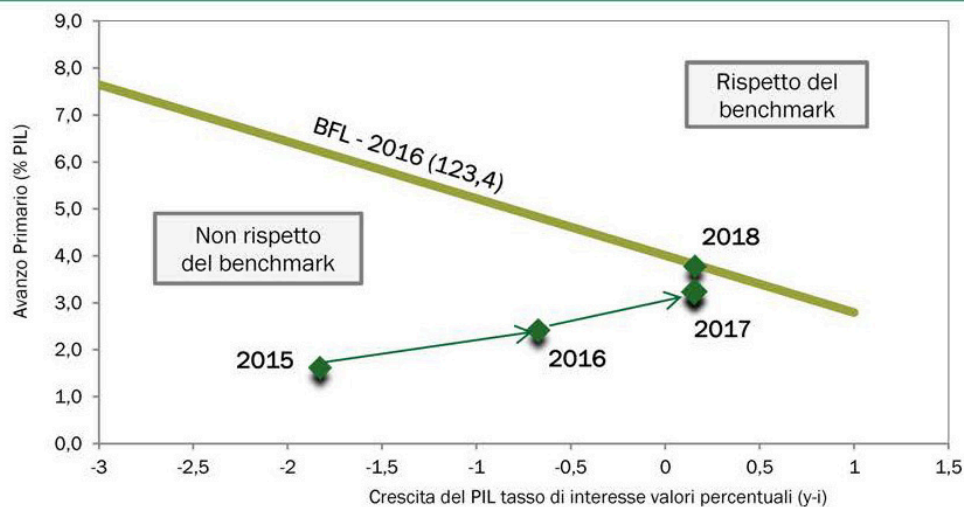
Per contro, gli obiettivi di finanza pubblica programmatici del DEF 2015 sono, da un lato, volti a fare un uso efficace della flessibilità concessa dal Patto di Stabilità in caso di attuazione di rilevanti riforme strutturali e, dall'altro, con il ritorno previsto nei prossimi anni a condizioni di crescita del PIL più "normali", a ripristinare un sentiero di riduzione del debito compatibile con il *benchmark* risultante dalla regola.

Pertanto, negli 2015-2018, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi nello scenario programmatico in linea con quanto richiesto dal *Benchmark Forward Looking* garantendo il rispetto della regola già nel 2016 (Figura III.8). Nel 2018 la distanza tra il rapporto debito/PIL programmatico e il *benchmark forward looking* (pari a 123,4 per cento) sarebbe pertanto annullata. Tale risultato è condizionato agli aggiustamenti fiscali programmati sull'avanzo primario e alla realizzazione degli introiti da privatizzazioni pari a 0,4 per cento di PIL nel 2015 e programmaticamente pari a 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento del PIL nel 2018.

<sup>44</sup> Si veda a questo proposito il Rapporto della Commissione ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato disponibile su: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2015-02-27\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf).

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

Nota: BFL sta per *Benchmark Forward Looking*  
 Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2015.

**FIGURA III.8: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO**

Nota: BFL sta per *Benchmark Forward Looking*  
 Fonte: Elaborazioni MEF su dati DEF 2015.

## **IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE**

### **IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO**

L'obiettivo di questa sezione è quello di misurare per gli anni 2015-2019 la sensitività degli obiettivi di finanza pubblica del Governo rispetto ad alcuni *shocks* macroeconomici. Nella prima parte, si descrive l'impatto sulla spesa per interessi di uno *shock* sulla curva dei rendimenti. Nella seconda parte, invece, descrive l'effetto simultaneo di diversi profili di crescita e di differenti dinamiche della curva dei rendimenti attraverso una simulazione stocastica del rapporto debito/PIL. Infine, il concetto di rischio fiscale è ampliato per includere, attraverso la costruzione di un indicatore *ad hoc*, il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche nel prossimo anno.

#### **Sensitività ai tassi di interesse**

Il livello della spesa di interessi dipende dallo *stock* dei titoli di Stato in circolazione e dai tassi di interesse a cui tali titoli sono stati emessi. L'analisi di sensitività presentata di seguito ha come obiettivo quello di analizzare le conseguenze di potenziali *shock* sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi sulla spesa per interessi dei prossimi 5 anni partendo dalla composizione attuale e futura dello *stock* dei titoli di Stato negoziabili.

A fine dicembre 2014 la quota di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, è stata pari al 96,86 per cento a fronte di una quota relativa ai titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, pari al restante 3,14 per cento.

La composizione del debito per strumenti, considerando la totalità dei titoli di Stato sia domestici che esteri, in continuità con l'anno precedente, ha confermato la tendenza ad una riduzione delle componenti a breve termine e a tasso variabile, a fronte di un aumento di quella a medio e lungo termine.

Rispetto a fine dicembre 2013, infatti, la struttura del debito al 31 dicembre 2014 evidenzia una diminuzione della quota dei BOT, passata dall'8,19 al 7,04 per cento per effetto di una sensibile riduzione dei volumi emessi rispetto all'anno precedente (per circa 36 miliardi di euro), così come, sebbene in misura più modesta, della componente a tasso variabile (CCT e CCTeu), passata dal 7,24 al 6,69 per cento. All'interno di questa categoria è proseguita tuttavia la tendenza degli ultimi anni, che mostra il deciso ritorno di interesse sui CCTeu, le cui emissioni in valore assoluto sono passate da circa 5 miliardi nel 2012 a circa 19 miliardi nel 2013, per raggiungere infine circa 24 miliardi nel 2014, confermando l'importanza di questo comparto ai fini della diversificazione dell'offerta.

Di converso, lo *stock* di BTP nominali è aumentato, passando dal 65,23 al 67,56 per cento del totale. Nel corso del 2014, all'interno di questo comparto è aumentata la quota di titoli con vita residua superiore a 5 anni, grazie anche all'introduzione di tre nuovi *benchmark* su ciascuna delle scadenze a 7, 10 e 15 anni ed una presenza regolare in offerta sul titolo trentennale lanciato nel 2013.

La componente indicizzata all'indice di inflazione *HICP*<sup>1</sup> europeo (BTP€i), in linea con le previsioni del Tesoro, ha avuto un lieve decremento rispetto al 2013, passata dal 7,75 al 7,31 per cento nel 2014 (in termini rivalutati), soprattutto per via della scadenza di un titolo decennale emesso nel 2004. Nonostante il regime di bassa inflazione a livello europeo, il settore ha ritrovato un interesse molto ampio e diversificato da parte di investitori nazionali ed esteri, dimostrato anche dall'ampio riscontro di mercato all'emissione di un nuovo titolo con scadenza 10 anni. Nella misura in cui le condizioni complessive di costo di questi strumenti sono tornate in linea con quelle dei titoli nominali di pari scadenza, il Tesoro ha potuto aumentare le emissioni complessive sul settore (quasi 14 miliardi di euro contro i quasi 11 del 2013 in termini nominali non rivalutati) conseguendo un incremento della quota di collocamenti sul segmento a 15 e 30 anni per la prima volta dal 2011.

Anche il 2014 si è distinto per l'interesse del mercato nei riguardi del BTP Italia, il titolo dedicato alla clientela *retail* ed indicizzato all'inflazione italiana, ossia all'indice FOI<sup>2</sup>, al netto dei tabacchi. L'apprezzamento verso questo strumento, che si caratterizza per il canale diretto di emissione verso gli investitori *retail* tramite la piattaforma telematica MOT<sup>3</sup>, ha trovato conferma nei due nuovi titoli emessi con scadenza a 6 anni e non più a 4 anni, come per i titoli emessi nel corso del 2012 e 2013, contribuendo in questo modo a stabilizzare la vita media del debito. L'ammontare emesso nel 2014, circa 28 miliardi, è risultato in valore assoluto inferiore a quello del 2013, pari a circa 39 miliardi, ma è aumentata la rilevanza del settore sullo *stock* del debito, passando dal 3,85 per cento a fine 2013 al 5,30 per cento a fine 2014 (in termini rivalutati).

Complessivamente, il comparto dei titoli indicizzati all'inflazione nel 2014 è rimasto sostanzialmente stabile in rapporto al debito totale, arrivando al 12,6 per cento dall'11,6 per cento del 2013, in coerenza con le scelte di portafoglio del Tesoro volte a mantenere sotto controllo l'esposizione totale all'inflazione.

In continuità con gli ultimi anni si è solo lievemente ridotta la quota estera sul totale del debito, passando dal 3,30 per cento nel 2013 al 3,14 per cento nel 2014.

Analogamente al 2013, sulla composizione dello *stock* del debito di fine 2014 hanno influito le operazioni di *buy-back* via asta, per un volume totale nominale di circa 4 miliardi di euro, e le operazioni di concambio, tramite le quali è stato ritirato dal mercato un valore nominale di circa 9 miliardi di euro a fronte di emissioni per circa 8 miliardi, beneficiando del divario di prezzo tra titoli emessi e

<sup>1</sup> Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato all'Inflazione Europea.

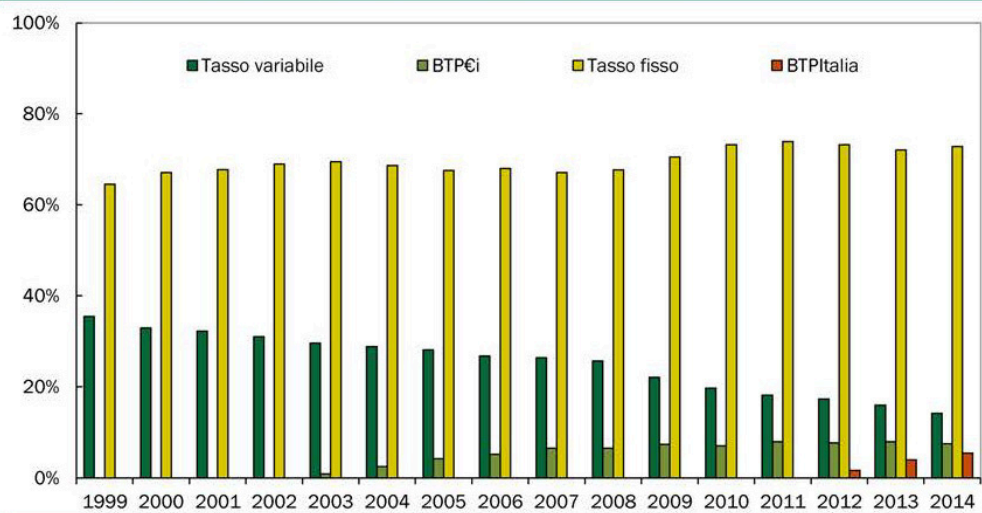
<sup>2</sup> Indice delle Famiglie degli Operai ed Impiegati.

<sup>3</sup> Mercato obbligazionario regolamentato *retail* gestito da Borsa Italiana S.p.A.

riacquistati; in particolare, questi ultimi sono stati titoli con vita residua breve, a tasso sia fisso che variabile.<sup>4</sup>

Facendo riferimento al solo aggregato dei titoli di Stato domestici, la figura (IV.1) descrive le tendenze fin qui illustrate: il lieve decremento della componente a tasso variabile e di quella legata all'indice di inflazione *HICP* europeo, la permanente rilevanza di quella legata al tasso fisso e l'incremento di quella legata all'indice di inflazione *FOI* italiano, a motivo del programma del BTP Italia.

**FIGURA IV.1: COMPOSIZIONE DELLO STOCK DEI TITOLI DI STATO DOMESTICI**

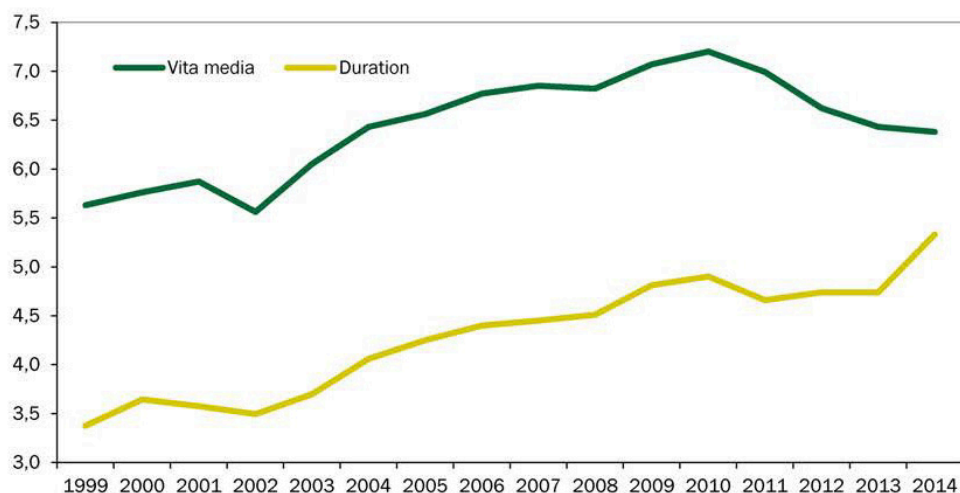


La figura (IV.2) riporta le misure sintetiche dell'esposizione del debito al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento, che sintetizzano le scelte di politica di gestione del debito effettuate nel corso del 2014. Da tali indicatori si osserva come l'incidenza di tali rischi, in diminuzione rispetto al 2013, sia rimasta in linea con gli ultimi anni. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2014 è risultata pari a 6,38 anni, un dato solo lievemente al di sotto di quello del 31 dicembre 2013 (6,43 anni). Con il 2014, pertanto, la fase di riduzione della vita media, iniziata nel 2011, può dirsi sostanzialmente conclusa.

Simile è stata anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*<sup>5</sup>, calcolato relativamente ai soli titoli di Stato del programma domestico, che dai 5,35 anni di fine 2013 è passata ai 5,30 anni del 2014. Il valore della durata finanziaria (*duration*) al 31 dicembre 2014 è invece significativamente aumentato rispetto a quello di fine 2013, passando da 4,74 anni a 5,33 anni, soprattutto per effetto della marcata riduzione del livello generale dei tassi.

<sup>4</sup> Nel 2014 sono stati inoltre effettuati rimborsi a scadenza per circa 4 miliardi di euro a valere sulle disponibilità del Fondo Ammortamento dei titoli di Stato.

<sup>5</sup> L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero *coupon* o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

**FIGURA IV.2: VITA MEDIA E DURATA FINANZIARIA DEI TITOLI DI STATO (in anni)**

I risultati conseguiti nel 2014 consegnano quindi una struttura del debito che rimane solida rispetto ai principali rischi di mercato: nonostante la dimensione complessiva dello *stock* in circolazione, i volumi in scadenza da rifinanziare nei prossimi anni appaiono distribuiti in modo tale da non determinare esigenze di finanziamento troppo elevate negli anni più immediati; d'altro canto, improvvise tensioni di mercato con effetti in termini di rialzo dei tassi vengono incorporate nel costo del debito molto gradualmente, così come accaduto durante la crisi del 2011-12 dove, a fronte di una risalita molto rilevante dei tassi per diversi mesi, l'impatto sulla spesa per interessi di quegli anni è risultato piuttosto contenuto<sup>6</sup>.

In effetti, in base all'attuale composizione del debito, ipotizzando uno *shock* dei tassi di interesse che dia luogo ad uno spostamento permanente verso l'alto dell'intera curva dei rendimenti di 100 punti base, si registrerebbe un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,15 per cento nel primo anno, allo 0,29 per cento nel secondo anno, 0,40 per cento nel terzo anno e dello 0,49 per cento nel quarto anno. Tali risultati configurano un miglioramento non trascurabile rispetto al DEF dello scorso anno, per circa 0,04 punti percentuali all'anno in media nel quadriennio considerato.

Per quanto riguarda il livello della spesa per interessi complessivo della PA, nel 2014 questa grandezza, calcolata in base al criterio di competenza economica SEC2010, ha registrato un decremento di circa 3 miliardi rispetto all'anno precedente, passando dal 4,8 al 4,7 per cento del PIL. Tale riduzione è il risultato di vari fattori tra cui: le migliorate condizioni del costo medio ponderato sulle nuove emissioni, che è passato dal 2,08 per cento nel 2013 all'1,35 per cento nel 2014 (figura IV.3); la diminuzione rispetto al 2013 nel volume di emissioni lorde complessive per effetto soprattutto del forte calo sul segmento BOT, solo in parte compensato da maggiori emissioni sugli strumenti a medio lungo termine.

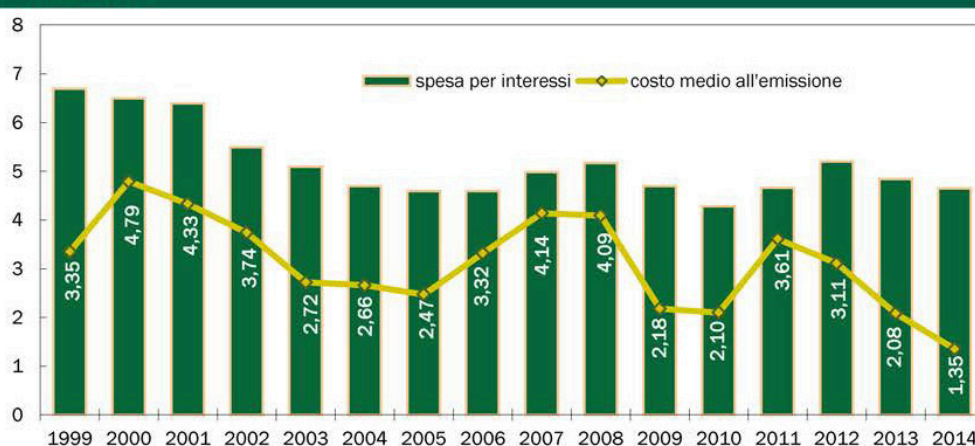
<sup>6</sup> L'incremento del rapporto spesa per interessi/PIL è stato di 0,4 punti nel 2011 rispetto al 2010 e di 0,5 punti nel 2012 rispetto al 2011.



Il livello dei tassi di interesse e dell'inflazione attesi per i prossimi anni ed il progressivo miglioramento dei saldi di cassa consentono un percorso di ulteriore riduzione in termini di PIL dell'aggregato spesa per interessi. Per l'anno in corso e per il 2016 tale rapporto dovrebbe attestarsi al 4,2 per cento, mentre negli anni successivi, grazie al rifinanziamento di quote crescenti di debito al nuovo regime di tassi, la discesa dovrebbe proseguire per attestarsi nel 2019 al 3,7 per cento del PIL. La forte riduzione del livello atteso medio dei tassi e l'andamento previsto dei saldi programmatici di cassa consentono, infatti, da un lato migliori condizioni di finanziamento e dall'altro un percorso di progressivo alleggerimento delle emissioni complessive di ogni anno, con beneficio sulla dinamica dello *stock* del debito e conseguentemente sugli interessi da esso derivanti.

Questi due fattori consentono anche di spiegare la sensibile riduzione della spesa per interessi rispetto alle stime della Nota di Aggiornamento dello scorso settembre. A questo va aggiunto che la riduzione della pendenza attesa della curva dei rendimenti permette di conseguire risparmi significativi pur in presenza di una politica di gestione del debito sempre fortemente indirizzata alla gestione dei rischi di mercato, soprattutto attraverso l'ampia offerta di strumenti a medio e lungo termine, che si prevede possa avvenire a condizioni di costo particolarmente favorevoli.

**FIGURA IV.3: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISSIONE**



Tali previsioni sono state formulate analizzando l'attuale contesto di mercato e le aspettative sui tassi futuri per le varie scadenze e strumenti offerti dal Tesoro, così come incorporate nel livello medio dei tassi *forward* di queste ultime settimane. In considerazioni della difficoltà di poter prevedere l'impatto del *Quantitative Easing (QE)* della BCE sul differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli tedeschi, si è ritenuto pertanto opportuno focalizzare l'attenzione esclusivamente sul livello e la conformazione attesa della curva governativa

italiana<sup>7</sup>. Inoltre, con riferimento al tasso di inflazione (per le previsioni sui titoli indicizzati all'inflazione), sono state utilizzate le più recenti stime ufficiali della BCE.

### Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di tenere conto simultaneamente dell'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e alla crescita economica, la dinamica rapporto debito/PIL dello scenario programmatico è sottoposta, per gli anni 2015-2019, ad alcune simulazioni stocastiche che permettono di recepire congiuntamente sia la volatilità storica dei tassi di interesse a breve e lungo termine sia la possibilità di *shocks* sul lato della crescita nominale<sup>8</sup>. Grazie a tali simulazioni, è possibile identificare, per ciascun anno dell'orizzonte di previsione e per ogni singolo *shock* la distribuzione del rapporto debito/PIL. Ciascuna distribuzione viene rappresentata in termini probabilistici, attraverso un grafico di tipo *fan chart* (Figura IV.4A e 4B).

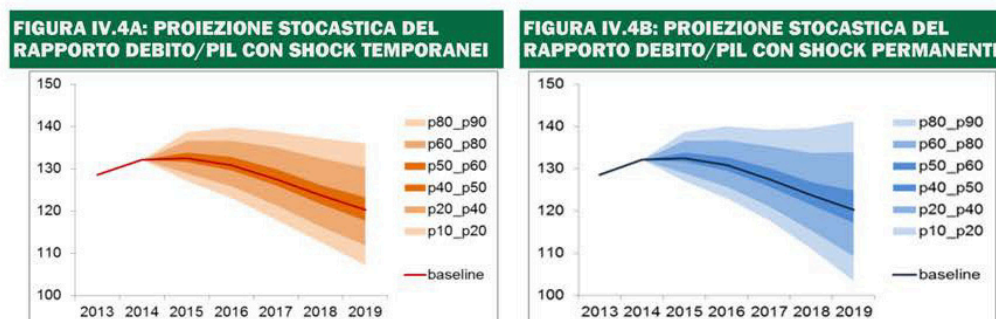
Tale analisi mostra come sotto l'effetto di *shock* temporanei e simultanei sui tassi di crescita e sui tassi di interesse, la cui ampiezza è tarata sulla volatilità passata di tali variabili, il debito si attesti intorno a un valore mediano pari a circa il 120 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale. L'incertezza registrata sui risultati del 2019 è relativamente elevata sia verso il basso sia verso l'alto, come mostrato da una differenza di circa 29 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2015 per i primi quaranta percentili, a partire dal 2016 tra il cinquantesimo e il sessantesimo percentile e solo a partire dal 2017 oltre l'ottantesimo percentile. In ogni caso, anche per gli *shock* più severi, che si collocano al di sopra dell'ottantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a stabilizzarsi dopo aver raggiunto un picco intorno al 140 per cento.

<sup>7</sup> Come noto gli acquisti di titoli di Stato della BCE interessano ovviamente sia i titoli tedeschi che quelli italiani, anche se per i primi l'impatto potrebbe essere ben diverso visto che, in percentuale sul circolante dei titoli governativi tedeschi, gli acquisti saranno ben più consistenti. Inoltre, va valutato il fatto che la platea di investitori nel debito tedesco è solo parzialmente sovrapponibile a quella che detiene il debito italiano e, pertanto, la disponibilità a vendere titoli alla BCE potrebbe essere molto diversa, con effetti non prevedibili sui prezzi medi e quindi sui tassi medi dei titoli dei due paesi. Altresì, non va dimenticata anche la rilevanza - se confrontata con il debito italiano - che il debito tedesco svolge in qualità di *collateral* all'interno del mercato finanziario europeo e internazionale. In aggiunta a queste considerazioni, si deve anche segnalare che attualmente i tassi tedeschi sono negativi fino all'area 5-7 anni. In questo contesto assolutamente unico, resta ancora da valutare se l'impulso alla discesa dei tassi derivante dagli acquisti abbia effetti analoghi sia in caso di tassi positivi che in caso di tassi negativi o se, invece, nel passaggio da tassi positivi a tassi negativi subentrino altri fattori che possono determinare un'asimmetria *de facto*. L'insieme di queste considerazioni rende quindi scarsamente efficace formulare delle previsioni basate su un percorso atteso dello *spread* Italia-Germania.

<sup>8</sup> Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers* 480. Le simulazioni sono condotte sui dati storici della curva dei rendimenti e del tasso di crescita del PIL nominale mediante il metodo Montecarlo applicando alla dinamica del rapporto debito-PIL programmatico degli *shock* sui tassi di interesse e sulla crescita. Tali *shock* sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1990-2014. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea che permanente. Inoltre, si assume che gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario.

Lo *shock* permanente, invece, determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale ma con una dinamica del debito che risulta crescente solo a partire dall'ottantesimo percentile.



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

Fonte: Elaborazioni MEF

### Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

Questo tipo di analisi si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a una serie di variabili fiscali e macro-finanziarie che, nel passato, hanno avuto un ruolo previsivo del rischio di sostenibilità fiscale a breve termine. Nello specifico, sono considerate 28 variabili, suddivise in due sotto-gruppi: quelle di natura fiscale e quelle macro-finanziarie. Sulla base della metodologia sviluppata dalla Commissione Europea<sup>9</sup>, l'analisi delle variabili fiscali e macro-finanziarie permette di ottenere un indicatore sintetico, denominato S0, che misura, per il breve periodo, ossia l'anno successivo a quello in corso, la probabilità del materializzarsi di rischi sulla sostenibilità del debito.

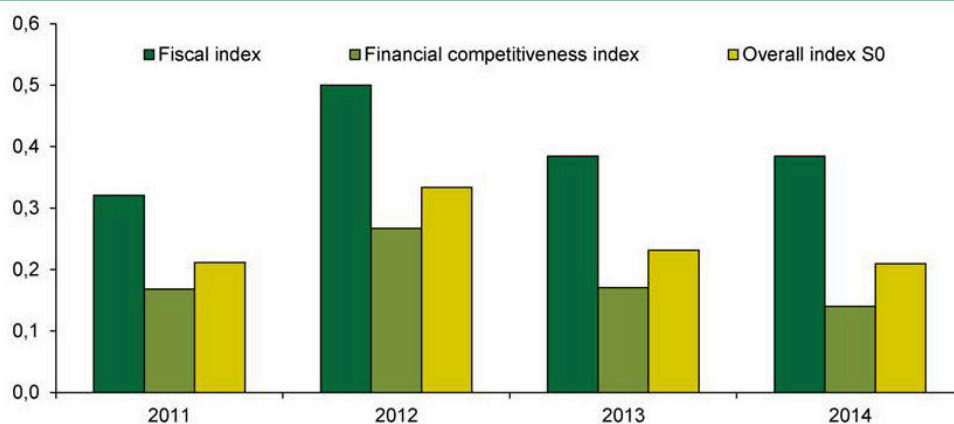
La metodologia sottostante al calcolo dell'indicatore S0 si riallaccia al cosiddetto *signals-approach* e consente di determinare endogenamente le soglie per la misurazione del rischio per ognuna delle variabili incluse nell'indicatore. I valori di S0, delle singole variabili e dei due sotto-indici, fiscale e macro-finanziario, che eventualmente superino le rispettive soglie (rispettivamente, 0,43 0,35 e 0,45) vanno interpretati come segnali di un rischio crescente nel breve periodo.

La figura IV.5 mostra come il rischio fiscale complessivo di breve termine si sia ridotto considerevolmente dopo il picco nel 2012. Il miglioramento a partire dal 2013 ha interessato entrambe le sotto-componenti, ma in misura maggiore quella fiscale. I risultati per il 2014, sostanzialmente definitivi, confermano un rischio contenuto di crisi fiscale per l'anno in corso. Tuttavia, essendo le soglie ottimali comuni a tutti i paesi dell'Unione Europea sottoposti a sorveglianza multilaterale, questi valori possono solamente rappresentare un primo indicatore sulla sostenibilità di un paese a breve termine. L'analisi puntuale rispetto alle

<sup>9</sup> Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", *European Economy Economic Papers n. 475*.

singole variabili che compongono l'indicatore S0 mostra che nel breve periodo potrebbero emergere alcuni elementi di criticità legati soprattutto all'elevato livello di debito pubblico (si veda a questo proposito la *heat map* presentata nella Tavola IV.1).

**FIGURA IV.5: L'INDICATORE S0 E SOTTOCOMPONENTI**



Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS2015; AMECO; WEO; EUROSTAT

**TAVOLA IV.1: HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2014**

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzato (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-erescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Rapporto di vecchiaia a 20 anni	Media a 5 anni delle variazioni annuali delle spese age-related
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Rapporto di indebitamento delle società finanziarie	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL)	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA 3 termini totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale	PIL pro-capite PPP (CUST)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale. Gli asterischi (\*) indicano che, in mancanza di dati aggiornati, il valore del 2014 è calcolato come media triennale sul 2011-2013. La sigla L1 sta ad indicare che la variabile è riportata con il valore ritardato di un periodo.

Fonte: Elaborazioni MEF

## IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

### Scenari alternativi e analisi di sensitività

In questa sezione, vengono presentati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL nel medio periodo. L'obiettivo è quello di misurare, su un orizzonte che si estende fino al 2027, la sensitività congiunta del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative relative sia alla crescita economica sia ai tassi di interesse.

A questo proposito, il rapporto debito/PIL viene proiettato nel medio periodo assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza

più recenti sottostanti il presente Documento di Economia e Finanza (cfr. Paragrafo IV.1). In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto delle ipotesi sull'andamento della curva dei rendimenti e delle assunzioni sull'avanzo primario. Gli scenari alternativi consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

Tali simulazioni di medio periodo includono:

- Uno scenario di riferimento (*baseline*) che recepisce, negli anni 2015-2019, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2015. Per gli anni successivi al 2019, in linea con la metodologia denominata T+10, attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group*, il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione assumendo che le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengano estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali (tavola IV.2)<sup>10</sup>. A partire dal 2019, l'*output gap* viene chiuso nei successivi tre anni. Sempre dal 2019, la curva dei rendimenti viene tenuta costante, mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022. Inoltre, in base all'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario strutturale del 2019 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 3,8 per cento del PIL fino alla fine dell'orizzonte di previsione.
- Uno scenario di bassa crescita in cui si ipotizza che la crescita del PIL si riduca nel periodo 2015-2019 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento<sup>11</sup>. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo<sup>12</sup>. A partire dal 2019, il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono nel 2027 ai corrispondenti valori medi riscontrati nel corso degli anni della crisi 2011-2014, mentre l'*output gap* si chiude al 2022. A seguito della minore crescita reale dell'economia italiana, si assiste ad un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento al fine di simulare un deterioramento della percezione del mercato circa la sostenibilità del debito per via della bassa crescita. Tale aumento viene gradualmente riassorbito dopo il 2019. Per effetto della minore crescita, l'avanzo primario<sup>13</sup> si riduce corrispondentemente negli anni 2015-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2015 alla sezione III.3.

<sup>11</sup> Questo scenario di minore crescita sull'orizzonte 2015-2019 viene ottenuto partendo dal quadro macroeconomico programmatico del DEF 2015 e ipotizzando un rallentamento dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

<sup>12</sup> Si veda a questo proposito la nota metodologica allegata al presente documento alla sezione III.1.

<sup>13</sup> Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie alternativa dell'avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF2015 alla sezione III.2.

fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

- Uno scenario di alta crescita in cui si ipotizza che la crescita reale del PIL aumenti nel periodo 2015-2019 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento<sup>14</sup>. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo. A partire dal 2019, il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono al 2027 ai valori medi pre-crisi, mentre l'*output gap* si chiude al 2022. Grazie alla maggiore crescita reale dell'economia italiana la curva dei rendimenti si riduce di 50 punti dal 2016, per simulare un incremento di fiducia del mercato circa la sostenibilità del debito, per poi convergere a quella dello scenario di base dopo il 2019. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2015-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

**TABELLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI**

	Scenario di:		
	alta crescita	riferimento	bassa crescita
<b>PIL</b>	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi pre-crisi (1991-2007) per NAWRU (8,9%) e TFP (0,5%)	a) scenario base del DEF 2015-2019 b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9,9 per cento), e per la TFP (0,05%)
<b>Curva dei rendimenti</b>	a) curva interessi IT dello scenario di riferimento fino al 2016 (fine del QE). Riduzione della curva dei rendimenti di 50 bp fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2015-2019) b) Dal 2019 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di +100 bp e b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno
<b>Avanzo primario</b>	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) avanzo primario dello scenario DEF programmatico (2015-2019) b) nel 2020-2027avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
<b>Inflazione</b>	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) scenario base dal 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022

La tavola IV.2 illustra più nel dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla

<sup>14</sup> Come nello scenario di bassa crescita, nello scenario ottimistico si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. L'economia italiana presenterebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione.

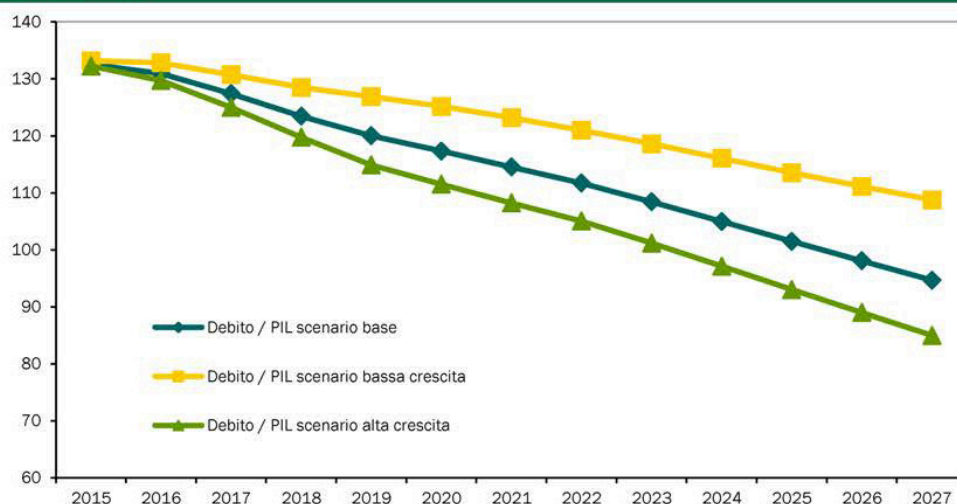
dinamica del rapporto debito/PIL. La tavola IV.3 riporta i valori delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2015-2019, e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo.

<b>TAVOLA IV.3: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)</b>		<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>...</b>	<b>2027</b>
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	2,0	3,2	3,9	3,8	3,7	...	3,2
	Scenario di base	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1	...	2,8
	Scenario di minore crescita	0,8	2,0	2,7	2,6	2,5	...	2,3
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	1,2	1,9	2,0	1,9	1,8	...	1,2
	Scenario di base	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3	...	0,8
	Scenario di minore crescita	0,2	0,9	1,0	0,9	0,8	...	0,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	...	1,2
	Scenario di base	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,5	...	0,8
	Scenario di minore crescita	-0,3	-0,2	-0,1	0	0,2	...	0,3
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-3,5	-2,1	-0,6	0,6	1,5	...	0,0
	Scenario di base	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-4,1	-3,0	-1,9	-1,1	-0,5	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-2,6	-1,6	-0,4	0,5	1,1	...	1,6
	Scenario di base	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4	...	0,6
	Scenario di minore crescita	-2,7	-2,0	-1,2	-0,6	-0,4	...	0,3
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,5	-0,3	0,1	0,4	0,5	...	1,6
	Scenario di base	-0,6	-0,5	-0,1	0,1	0,1	...	0,6
	Scenario di minore crescita	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2	-0,2	...	0,3
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	1,8	2,8	3,8	4,5	4,9	...	4,1
	Scenario di base	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0	...	3,8
	Scenario di minore crescita	1,4	2,0	2,7	3,0	3,2	...	3,4
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	3,7	3,9	4,1	4,2	4,1	...	4,1
	Scenario di base	3,7	3,8	3,9	3,9	3,8	...	3,8
	Scenario di minore crescita	3,6	3,6	3,7	3,6	3,4	...	3,4
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	...	2,9
	Scenario di base	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1	...	2,8
	Scenario di minore crescita	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	...	2,8
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	132,2	129,7	125,0	119,7	114,9	...	84,9
	Scenario di base	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0	...	94,6
	Scenario di minore crescita	133,1	132,8	130,7	128,5	126,9	...	108,7

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la figura IV.64 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un livello inferiore al 95 per cento del PIL nel 2027. La regola del debito verrebbe rispettata lungo tutto l'orizzonte di previsione.

Nello scenario di alta crescita, il rapporto Debito/PIL, si ridurrebbe ancora più velocemente fino a raggiungere, nel 2027, un valore pari a 84,9 per cento del PIL, circa 10 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. Anche in questo caso la regola del debito verrebbe sempre rispettata.

Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo comunque più lento. A fine periodo raggiungerebbe un valore pari al 108,7 per cento del PIL nel 2027, con una differenza di circa 14 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo tutto l'orizzonte di previsione.

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


Fonte MEF.

**FOCUS**
**L'evoluzione del debito nel medio periodo in un contesto di bassa crescita e inflazione**

Le previsioni del DEF 2015 assumono che, grazie al piano di *Quantitative Easing* (QE) implementato dalla Banca Centrale Europea, l'inflazione possa tornare a convergere velocemente verso il target del 2 per cento nei prossimi anni scongiurando il rischio di deflazione.

Al fine di valutare l'evoluzione di medio periodo del rapporto debito/PIL in un contesto di deflazione o perdurante bassa inflazione, sono stati costruiti due ulteriori scenari deterministici che vanno a modificare quello di "bassa crescita".

Il primo scenario alternativo a quello di bassa crescita, assume, oltre alle ipotesi descritte sopra che, nonostante il QE, l'Italia e l'Europa si avvitino in una spirale deflattiva generalizzata (ipotesi di "fallimento del QE"). A partire dall'anno in corso, il tasso di variazione del deflatore del PIL si riduce significativamente, rispetto a dato dello scenario di bassa crescita, restando in territorio negativo fino alla fine del 2016. Successivamente, il deflatore del PIL ritorna su un sentiero di crescita positivo senza però avvicinarsi al valore target del 2 per cento ma convergendo al verso la soglia dell'1,0 per cento nel 2022. A seguito della deflazione, l'avanzo primario dello scenario di bassa crescita si riduce ulteriormente e permanentemente di  $\frac{1}{4}$  per cento per ciascun punto di inflazione in meno rispetto allo scenario di riferimento.

Il secondo scenario alternativo rispetto a quello di bassa crescita è simile al precedente ma ha come obiettivo quello di valutare l'ipotesi di *decoupling* secondo cui, a seguito di un mix di deflazione (o bassa inflazione) e politiche strutturali che aumentano la competitività complessiva del paese, il livello dei prezzi in Italia rimanga nel medio periodo permanentemente al di sotto di quello medio europeo che invece converge al target del 2 per cento nel medio periodo. Per tenere conto dei guadagni di competitività del sistema, in questo scenario, si ipotizza che, nel medio periodo, il tasso di crescita del potenziale dell'economia italiana torni a crescere in linea con quanto ipotizzato nello scenario baseline. Tuttavia, allo stesso tempo, si considera l'impatto negativo sulle finanze pubbliche legato alla necessità di pagare interessi e rimborsare una quota, pari a circa il 7,5 per cento del totale dello stock di titoli di Stato (livello di fine 2014) che è indicizzato alla più alta



inflazione europea.

La tavola sottostante sintetizza le ipotesi relative ai due scenari alternativi rispetto a quello di bassa crescita mentre quella successiva presenta i principali risultati delle simulazioni.

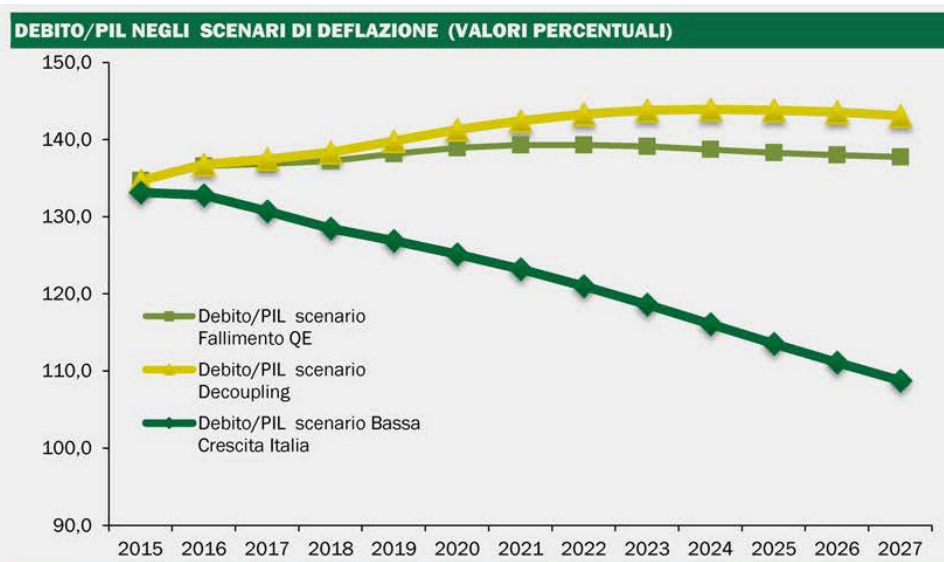
<b>SCENARI DI DEFLAZIONE. DESCRIZIONE DELLE IPOTESI DI LAVORO</b>			
	<b>Scenario di fallimento QE</b>	<b>Scenario bassa crescita</b>	<b>Scenario di decoupling vs inflazione euro area e svalutazione nominale</b>
<b>PIL</b>	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9.97 per cento), e per la TFP (0,0%)	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9.97 per cento), e per la TFP (0,0%)	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10 dello scenario baseline
<b>Curva dei rendimenti</b>	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno c) aumento spesa per interessi dovuta al rimborso quote debito indicizzato a inflazione Euro Area
<b>Avanzo primario</b>	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
<b>Inflazione</b>	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL del 1 % nel 2015 e di 1,5% nel 2016-2019. (Deflatore negativo nel 2015 e 2016 primi anni e poi aumento graduale c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 c) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL del 1 % nel 2015 e di 1,5% nel 2016-2019. (Deflatore negativo nel 2015 e 2016 primi anni e poi aumento graduale c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente

La figura riportata sotto mostra come, negli scenari alternativi di deflazione, il debito pubblico italiano, pur rimanendo su livelli elevati nel medio-periodo, non presenti tendenze esplosive. I risultati dimostrano, inoltre, che, sebbene la quota di debito indicizzato all'inflazione permetta, in uno scenario generalizzato di riduzione dei prezzi, di attutire la tendenza all'aumento dello stock complessivo, questo non è necessariamente vero in un contesto caratterizzato dal decoupling tra l'inflazione italiana e quella europea. In generale, si rileva come, al di là della composizione del debito, l'impatto della deflazione rimanga predominante sulla dinamica del rapporto debito/PIL che è comunque destinato ad aumentare (o a non diminuire) anche in presenza di avanzi primari significativi. Infine, i risultati di tali simulazioni mettono bene in luce quanto il ritorno a tassi di inflazione più vicini al target del 2 per cento e il mantenimento di alti avanzi primari sia cruciale ai fine di

assicurare un percorso di rientro del debito verso la soglia del 60 per cento del PIL nel medio periodo.

#### SCENARI DI DEFLAZIONE: PRINCIPALI RISULTATI

		2015	2016	2017	2018	2019	...	2027
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di bassa crescita	0,8	2	2,7	2,6	2,5	...	2,3
	Scenario Fallimento QE	0,1	0,5	1,2	1,1	1,2		1,3
	Scenario Decoupling	0,1	0,5	1,2	1,1	1,2		1,7
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di bassa crescita	0,2	0,9	1	0,9	0,8	...	0,3
	Scenario Fallimento QE	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8		0,3
	Scenario Decoupling	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8		0,7
Avanzo primario	Scenario di bassa crescita	1,4	2	2,7	3	3,2	...	3,4
	Scenario Fallimento QE	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0		2,1
	Scenario Decoupling	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0		2,9
Tasso di Interesse implicito	Scenario di bassa crescita	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	...	2,8
	Scenario Fallimento QE	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1		2,3
	Scenario Decoupling	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4		3,1
Debito Pubblico	Scenario di bassa crescita	133,1	132,8	130,7	128,5	126,9	...	108,7
	Scenario Fallimento QE	134,7	136,6	136,8	137,2	138,1		137,7
	Scenario Decoupling	134,7	136,8	137,4	138,3	139,8		143,1



### IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo basata sull'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità. L'orizzonte di riferimento è esteso fino al 2060 in base alla

metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) che da quest'anno beneficia delle nuove proiezioni demografiche di Eurostat (EUROPOP2013) e dell'aggiornamento degli scenari macroeconomici di lungo periodo. Tra le novità c'è la scelta da parte del gruppo di lavoro di usare come punto di partenza per le previsioni di lungo periodo le previsioni fino a T+10 elaborate dall'EPC-OGWG (*Output Gap Working Group*). Tale scelta ha determinato una revisione al ribasso di tre decimi nella previsione di crescita reale del PIL nel medio periodo (2015-2030) rispetto alle previsioni del Rapporto *Ageing 2012*. Tale revisione ha un prevedibile impatto negativo sugli aggiustamenti di finanza pubblica e sulla dinamica del debito nel medio periodo.

### **L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale**

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA, l'Italia elabora tradizionalmente le previsioni di medio-lungo periodo relative a cinque componenti di spesa pubblica connesse all'invecchiamento (spesa *age-related*): la spesa pubblica per pensioni, la spesa sanitaria, quella per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (d'ora in poi *Long-Term Care*, LTC), la spesa per l'istruzione e quella per ammortizzatori sociali<sup>15</sup>.

Le previsioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario *baseline* definito e concordato in ambito EPC-WGA ai fini della predisposizione dell'esercizio previsionale 2015 delle componenti di spesa pubblica *age-related*<sup>16</sup>, opportunamente accordate agli ultimi aggiornamenti di finanza pubblica e al quadro macroeconomico di breve periodo<sup>17</sup>.

Le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2013, assunta come parte integrante dello scenario EPC-WGA *baseline* sopra citato. Tale scenario prevede, per l'Italia: *i*) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, a circa 306 mila unità, con un profilo crescente per i primi 15 anni e decrescente successivamente; *ii*) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; *iii*) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,61.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale fino al 2014 e per il quinquennio 2015-2019, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, coerenti con il quadro macroeconomico del DEF 2015. Nel lungo periodo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline 2015* opportunamente raccordate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve periodo<sup>18</sup>. Relativamente a quest'ultime, le ipotesi concordate in ambito EPC-WGA

<sup>15</sup> Le proiezioni vengono effettuate sulla base del Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>16</sup> European Commission-Economic Policy Committee (2014), *The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies*.

<sup>17</sup> In particolare si è tenuto conto: *i*) dei dati di contabilità nazionale aggiornati fino al 2013 e quelli comunicati dall'Istat con nota del 2 marzo 2015, per l'anno 2014; *ii*) degli aggiustamenti necessari per raccordare i dati del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo per gli anni 2015-2019 con i valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario EPC-WGA *baseline 2015*.

<sup>18</sup> Tale raccordo ha riguardato esclusivamente le variabili occupazionali in quanto la dinamica della produttività dello scenario EPC-WGA *baseline* è stata confermata a partire dal 2020. In particolare, le differenze

prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale del lavoro crescente fino all'1,7 per cento nel 2035 e costante per il decennio successivo. Successivamente, la produttività si attesterebbe intorno all'1,5 per cento fino alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 55,7 del 2014 al 60,3 per cento del 2060. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2015-2060, attorno all'1,5 per cento medio annuo. A partire dal 2020, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2,0 per cento.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.4 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Oltre agli interventi normativi già scontati nell'ambito del DEF dello scorso anno, le previsioni tengono conto degli interventi normativi adottati successivamente.

In particolare, per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione include la manovra di contenimento a carico delle regioni<sup>19</sup> prevista nella Legge di Stabilità 2015 per un importo pari a 2.352 mln a decorrere dal 2015. Inoltre, sconta quanto previsto dalla normativa vigente relativamente alla dinamica delle retribuzioni e alla disciplina dell'indennità di vacanza contrattuale<sup>20</sup>. Relativamente alla spesa per sussidi per disoccupazione, la previsione tiene conto della destinazione di risorse aggiuntive per il finanziamento delle misure previste dalla attuazione delle deleghe del cosiddetto *Jobs Act*<sup>21</sup>, con relativo potenziamento strutturale, rispetto a quanto già previsto precedentemente<sup>22</sup>, delle prestazioni relative agli ammortizzatori sociali, nonché del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Infine, per quanto riguarda le spese per il finanziamento del sistema scolastico e relativamente al costo del personale, oltre alla normativa vigente in materia di contenimento delle dinamiche retributive, la previsione tiene conto dello stanziamento previsto con la Legge di Stabilità per il 2015 finalizzato prioritariamente alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni (Fondo "la buona scuola").

Con riferimento alla spesa pensionistica, non sono intervenute modifiche normative con effetti finanziari complessivamente apprezzabili rispetto agli interventi già scontati nelle previsione riportata nel DEF dello scorso anno.

Complessivamente, la spesa *age-related* (Tavola IV.4), negli anni successivi al 2015, si riduce di un punto percentuale di PIL fino al 2020 per poi risalire gradualmente e raggiungere il picco a circa il 28,5 per cento del PIL nel 2043. Negli ultimi anni dell'orizzonte di previsione, l'aggregato della spesa connessa all'invecchiamento si riduce fino a convergere al 27,1 per cento del PIL nel 2060.

Relativamente alle singole componenti, si osserva che a partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce fino a

---

occupazionali evidenziate nel 2019, confrontando lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico tendenziale di breve periodo del Documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità 2015, sono state progressivamente azzerate nell'arco di 15 anni.

<sup>19</sup> A questo riguardo, si faccia riferimento anche all'intesa del 26 febbraio 2015 fra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano.

<sup>20</sup> Si rinvia, per maggior informazioni, all'analisi di dettaglio contenuta nel DEF 2015, sez. II.

<sup>21</sup> Legge n. 183/2014.

<sup>22</sup> Legge n. 92/2012.

raggiungere il 15,3 per cento attorno al 2020. Successivamente, a causa dell'impatto sulla previdenza dell'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom*, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il livello massimo del 15,9 per cento del PIL nel 2036. Nella fase finale del periodo di previsione, la spesa pensionistica in rapporto al PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,8 per cento nel 2060.

La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria<sup>23</sup>. Ne risulta che, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, e segnatamente in relazione alla manovra prevista in Legge di Stabilità con effetti a decorrere dall'anno 2015, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente solo a partire dal 2020 e si attesta attorno al 7,6 per cento circa nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine agli anziani e disabili<sup>24</sup> presenta un profilo crescente in termini di PIL che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,6 per cento nel 2060.

La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL registra un aumento dallo 0,7 per cento del 2010 all'1,0 per cento del 2015, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore pari a circa lo 0,6 per cento del PIL a partire dalla seconda metà del periodo di previsione.

Infine, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL presenta una sostanziale stabilità fino al 2016 poiché le misure di contenimento della spesa per il personale previste dalla normativa vigente trovano compensazione nelle risorse stanziare dalla Legge di Stabilità per gli interventi di riforma del settore. Negli anni successivi, la spesa per istruzione in rapporto al PIL mostra un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2020 tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,5 per cento nel 2060.

<sup>23</sup> Il *reference scenario* prevede che, per la componente *acute* della spesa sanitaria: i) gli incrementi di speranza di vita si traducano in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento; ii) la dinamica del costo unitario sia allineata al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL *pro-capite* sia superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1,0 nel 2060). Per quanto riguarda la componente LTC della spesa sanitaria, il *reference scenario* prevede l'applicazione parziale dell'aumento della speranza di vita come per la componente *acute* della spesa sanitaria; una dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività e un'elasticità del costo unitario al PIL per occupato pari ad 1,0 per tutto il periodo di previsione. La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire dal 2020. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica relativo allo stesso periodo.

<sup>24</sup> La spesa per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, così come definito per la componente sanitaria della spesa per LTC. Per maggiori dettagli, si veda: Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2014), Rapporto n. 15, capitolo 4. Relativamente alle indennità di accompagnamento (cash benefits), in considerazione della specificità della prestazione, costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente agganciato alla dinamica del PIL pro-capite a partire dal 2020, in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA.

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

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL										
Spesa Totale	50,6	50,5	50,8	49,9	49,0	48,4	47,9	47,2	46,1	44,8	43,3
di cui:											
- Spesa age-related	27,5	28,4	27,4	27,6	27,8	28,0	28,4	28,4	28,0	27,5	27,1
Spesa pensionistica	14,8	15,8	15,3	15,5	15,7	15,8	15,8	15,5	14,9	14,2	13,8
Spesa sanitaria	7,0	6,8	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	7,6
di cui LTC - sanitaria	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
LTC socio/assistenziale	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Spesa per istruzione	3,9	3,7	3,5	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5
Indennità disoccupazione	0,7	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,3	4,2	5,6	4,5	3,5	2,5	1,7	1,0	0,3	-0,6	-1,6
Entrate Totali	46,1	50,5	50,5	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4
di cui: Redditi proprietari	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
IPOTESI	%										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,1	0,0	0,1	0,6	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,7	1,4	1,3	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,5	78,7	79,5	79,7	78,9	78,2	77,9	77,8	77,8	77,7	77,8
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	58,1	60,6	61,4	61,9	62,3	62,7	62,9	63,0	63,2	63,1
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,5	68,3	70,0	70,6	70,4	70,3	70,4	70,5	70,5	70,6	70,6
Tasso di disoccupazione	8,4	12,3	10,5	8,9	8,2	7,5	7,1	7,1	7,1	7,1	7,0
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,2	21,5	22,3	23,4	25,1	27,1	28,8	29,7	29,9	29,9	30,0
Indice di dipendenza degli anziani (65+/(20-64))	33,3	36,0	37,8	40,2	44,3	49,4	54,2	57,0	57,7	57,9	58,0

Note: Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella. Per il quinquennio 2015-2019, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per l'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2015. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali degli scenari di sensitività EPC-WGA 2015 opportunamente raccordati. I dati di Contabilità Nazionale del PIL, della spesa pensionistica, della spesa per ammortizzatori sociali e della spesa sanitaria, sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Per il periodo 2015-2019, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica. La spesa per l'istruzione comprende i livelli di istruzione ISCED 1-6 secondo la classificazione OCSE. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary).

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

### **FOCUS** La riforma del sistema pensionistico

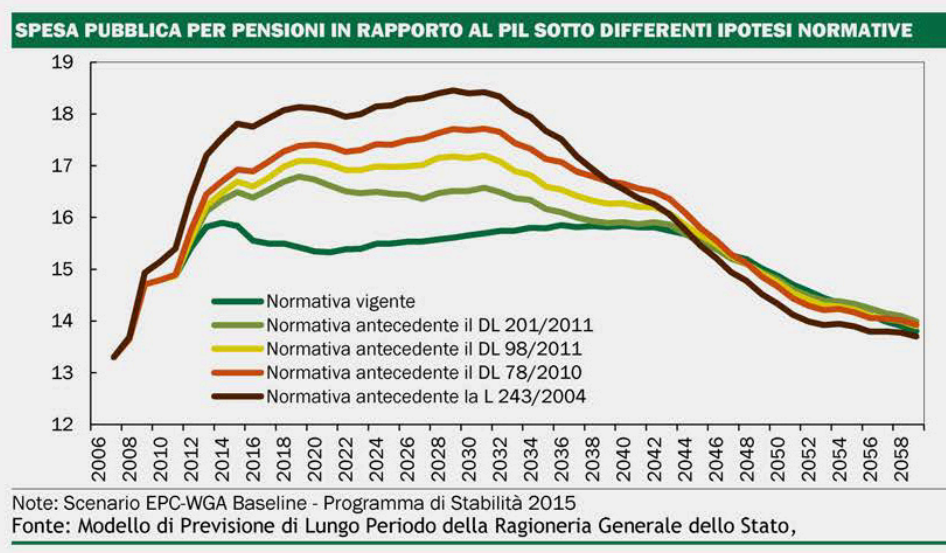
Le nuove regole introdotte dalla riforma adottata con la legge n. 214/2011 hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico migliorandone la sostenibilità nel medio-lungo periodo e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge; b) il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato<sup>25</sup>.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento

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

successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa<sup>26</sup>. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione<sup>27</sup> al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo<sup>28</sup>.



Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali del PIL al 2050. Tale effetto è da ascrivere per circa 1/3 alla riforma introdotta con la L. n. 214/2011 e per circa 2/3 a precedenti interventi.

<sup>26</sup> L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. L'adeguamento successivo, con decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle più aggiornate previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

<sup>27</sup> Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012. La procedura per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza 2016 è tuttora in corso.

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

## Gli indicatori di sostenibilità fiscale

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

Quello di medio periodo, S1, mostra l'aumento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati fino al 2020 in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito pubblico/PIL pari al 60 per cento entro il 2030 e ripagare i costi di invecchiamento. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzato e mantenuto, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio programmatici del Programma di Stabilità 2015, e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento. Più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale necessario e quindi il rischio di sostenibilità. A parità di altre condizioni, più alta è la proiezione delle spese connesse all'invecchiamento e più difficile risulta il mantenimento del vincolo di bilancio intertemporale, poiché si richiederebbero avanzi primari molto consistenti.

La Tavola IV.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive componenti. In particolare, rispetto a precedenti elaborazioni, si evidenzia un peggioramento del valore di S1 che però continua a segnalare rischi non eccessivi riguardo la sostenibilità fiscale nel medio periodo<sup>29</sup>. La scomposizione di S1 mostra che, sebbene con un ridotto apporto rispetto a precedenti misurazioni, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2019 si mantiene negativo (e pari a -2,9 punti di PIL). Ciò implica che gli obiettivi programmatici del Governo espressi in termini di avanzo primario strutturale sono più che sufficienti a stabilizzare il debito al livello del 2019 controbilanciando sia le tendenze all'aumento che possono scaturire dalle spese connesse all'invecchiamento sia le spese per interessi. Per contro, la componente che continua ad incidere negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto dal livello iniziale al 60 per cento del PIL nel 2030. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 4,7 per cento del PIL.

Per quanto riguarda l'indicatore S2, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2019 *coeteris paribus*, si mantiene negativo (pari a -2,2 punti di PIL), segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow-ball effect*) attesa nel lungo periodo. La componente che misura l'ulteriore aggiustamento necessario a

<sup>29</sup> Secondo la metodologia della Commissione europea, il valore soglia di S1 che segna il passaggio tra l'area di medio rischio a quella ad alto rischio è fissato in modo da riflettere un aggiustamento di 0,5 punti percentuali di PIL tra l'ultimo anno di previsione delle forecast e il 2020. Facendo riferimento alle previsioni di inverno della Commissione che arrivano al 2016 si può ragionevolmente ritenere che il valore soglia di S1 al di sopra del quale la sostenibilità del debito di un paese è ritenuta ad alto rischio sia pari al 2 per cento del PIL. Rispetto a tale valore l'attuale valore di S1 segnala un rischio medio di sostenibilità fiscale per l'Italia.



far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, si mantiene su valori prossimi allo zero segnalando il fatto che tali costi, a seguito delle riforme effettuate, siano pienamente sotto controllo.

Pertanto, il consolidamento fiscale programmato dal Governo nel breve periodo può considerarsi adeguato a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e nel lungo periodo.

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

Indicatore S1	DEF 2015	NdA 2014	DEF 2014	2012 Sustainability Report
<b>Aggiustamento totale</b>	1,9	1,7	0,3	0,6
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,9	-2,6	-3,6	-2,8
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,0	0,1	0,0	0,1
Per raggiungere il target del 60%	4,7	4,6	4,4	3,7
Per costi di invecchiamento	0,1	-0,5	-0,6	-0,3
<b>Indicatore S2</b>				
<b>Aggiustamento totale</b>	-2,2	-2,1	-2,7	-2,3
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,2	-2,1	-2,9	-3,0
Per costi di invecchiamento	-0,1	0,0	0,2	0,7

Fonte: Elaborazioni MEF.

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

L'analisi di sensitività presentata di seguito ha, da un lato, lo scopo di valutare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che li caratterizza e, dall'altro, di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito nel lungo periodo possa essere garantita o, viceversa, messa a repentaglio.

Pertanto, nel proseguo si discutono diversi scenari alternativi che replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo rapporto metodologico relativo al *2015 Ageing Report* della Commissione Europea di prossima pubblicazione. In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base assume per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL al livello programmato per il 2019 lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2023, anno in cui si chiude l'*output gap*, e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2019, converge al 3,0 per cento in dieci anni<sup>30</sup>.

Lo scenario di base viene confrontato con i risultati derivanti da altre simulazioni che presentano *shocks* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Inoltre, si presentano i risultati relativi ad uno scenario di rischio in cui l'impatto dei fattori non demografici imprime un'ulteriore pressione sulla

<sup>30</sup> European Commission-Economic Policy Committee (2014), The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies.

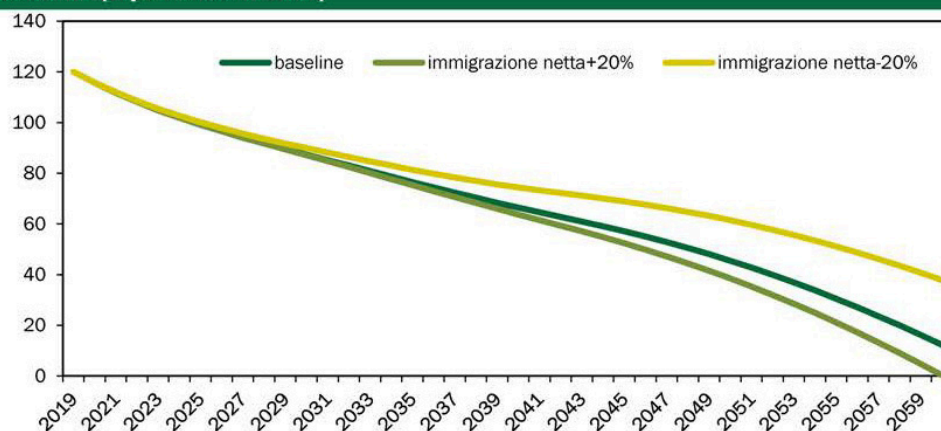
dinamica attesa della spesa sanitaria e per l'assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine (LTC).

### Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

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

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.7. A parità di del saldo primario strutturale programmato dal Governo al 2019 e dato il livello del debito iniziale di partenza, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica derivanti da una diminuzione del flusso migratorio del 20 per cento rispetto a quello ipotizzato nello scenario di base contribuirebbe a rallentare il rientro del rapporto debito/PIL sotto la soglia del 60 per cento entro l'orizzonte di previsione.

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



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

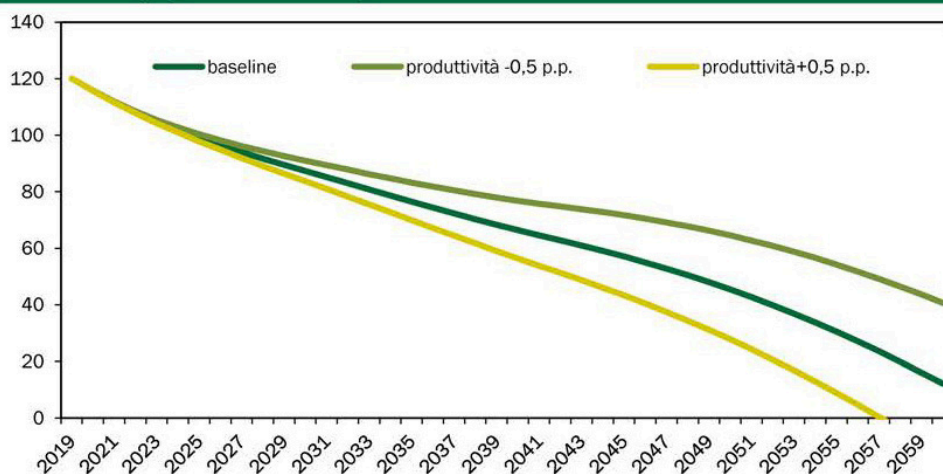
### Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

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

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro sia permanentemente superiore/inferiore di 0,25 punti percentuali a partire dal 2025 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2020-2025.

L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività risulta tuttavia trascurabile nel breve e medio periodo, ma su un orizzonte più lungo accelera (o rallenta) significativamente la riduzione del rapporto debito/PIL (Figura IV.8).

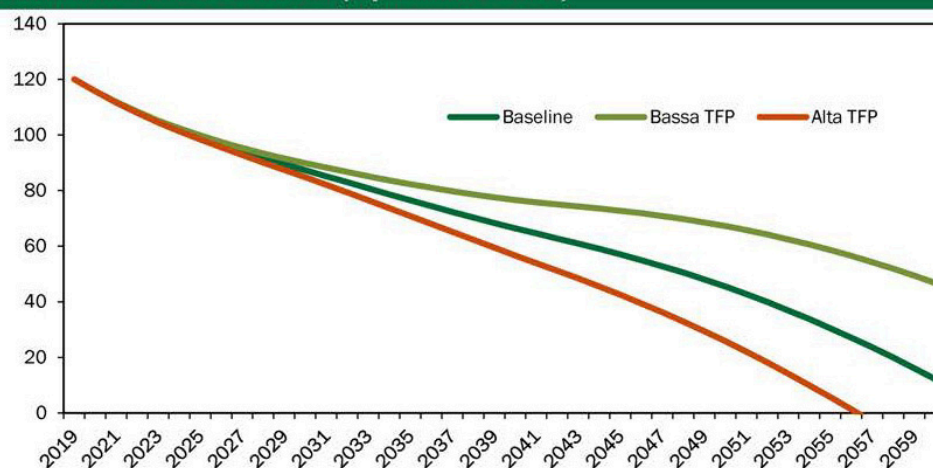
**FIGURA IV.8: SENSIBILITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' (in percentuale del PIL)**



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

In alternativa, si è ipotizzato un aumento/riduzione permanente del 20 per cento del tasso di variazione della *Produttività totale dei fattori* (TFP - *Total Factor Productivity*) rispetto al *baseline*, con una variazione graduale a partire dal 2035. In particolare, lo scenario con una TFP di lungo periodo più bassa è coerente con l'ipotesi di una perdita permanente di capacità produttiva causata dalla recente crisi economica. La figura seguente mostra che il rientro del rapporto debito/PIL sarebbe garantito anche in questo scenario pessimistico.

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

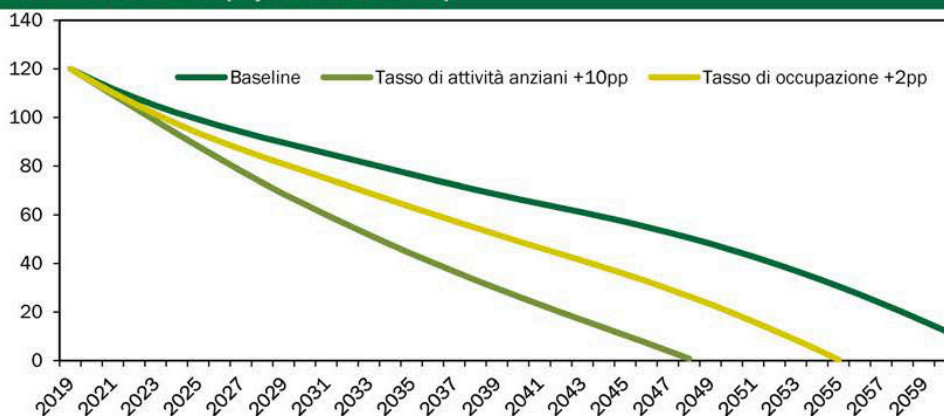


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, venga aumentato gradualmente di 2,0 punti percentuali attraverso una riduzione del tasso di disoccupazione rispetto all'ipotesi base. Sotto tale scenario, la dinamica del rapporto debito/PIL migliorerebbe solo marginalmente nei primi anni di simulazione e via via in modo più significativo nel lungo periodo (Figura IV.10).

Considerando, invece, un aumento graduale del tasso di attività della popolazione di età compresa tra i 55 e i 74 anni fino a raggiungere un valore di 10 punti percentuali più elevato nel 2030 rispetto a quello relativo all'ipotesi di base, la curva del rapporto debito/PIL si sposterebbe sensibilmente verso il basso già a partire dal 2025 (Figura IV.10).

**FIGURA IV.10: SENSIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE E TASSO DI ATTIVITA' DEGLI ANZIANI (in percentuale del PIL)**



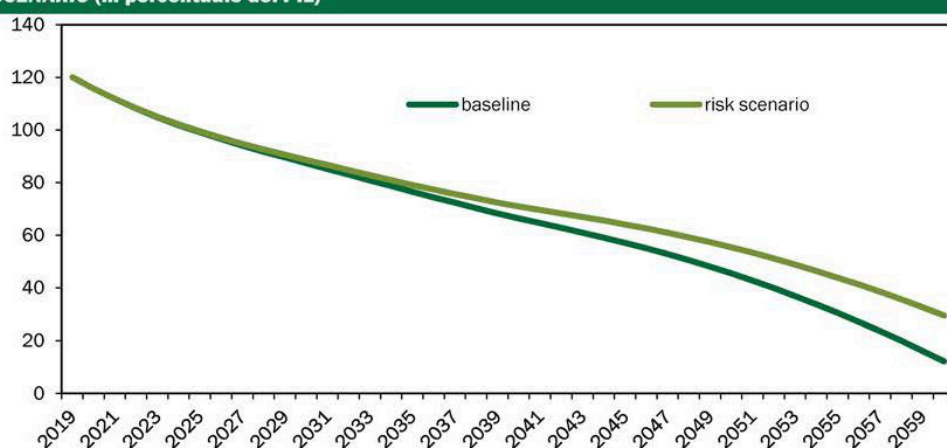
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

### Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, in questa sezione sono valutati gli effetti sul debito derivanti dall'applicazione di ipotesi alternative sulla dinamica della spesa sanitaria e per assistenza agli anziani e disabili a lungo-termine (LTC). Tale scenario si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici<sup>31</sup>.

Ne risulta che lo scenario di rischio nel medio periodo peggiorerebbe solo lievemente l'andamento del rapporto debito/PIL che si manterrebbe al di sotto del 60 per cento dopo il 2035 (figura IV.11).

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

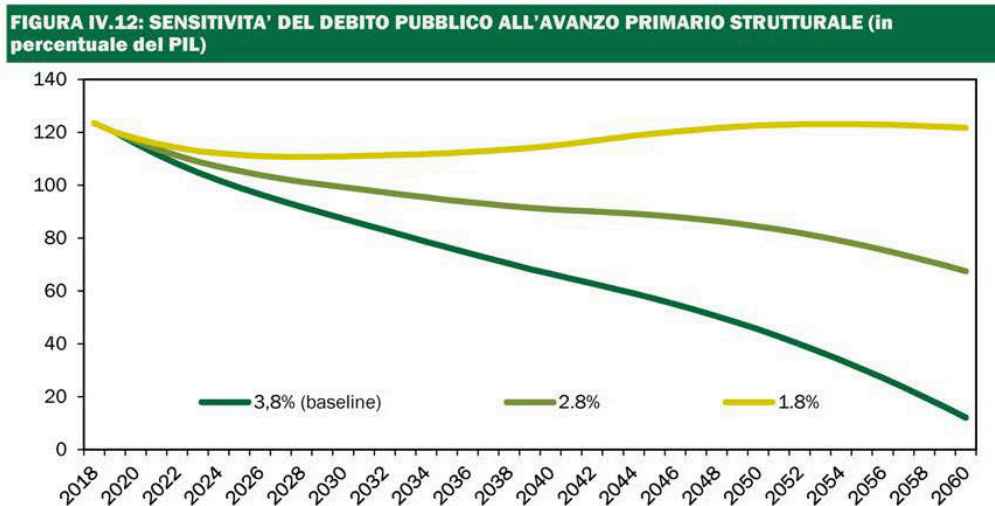


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

### Simulazioni rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario strutturale nel 2019. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari al 3,8 per cento del PIL nel 2019 è, di volta in volta, diminuito di 1,0 punto percentuale, scendendo rispettivamente al 2,8 e all'1,8 per cento (Figura IV.12).

<sup>31</sup> In particolare, si assume che: i) per la componente *acute care*, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro-capite sia posta pari a 1,3 (anziché 1,1 come nel *reference scenario*) all'inizio del periodo di previsione e converga ad 1 nel 2060; ii) per la componente di *long term care*, con l'esclusione delle prestazioni monetarie, si ipotizza la convergenza del profilo del costo per percettore per età a quello della media europea (UE a 27 paesi), solo nel caso in cui risulti inferiore.



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

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2019, in particolare per livelli al di sotto del 3,0 per cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale dell'avanzo primario strutturale pari al 2,8 per cento del PIL, il debito continua a decrescere, ma varca la soglia del 60 per cento del PIL solo nel lungo periodo. Valori dell'avanzo primario strutturale al di sotto del 2,0 per cento del PIL non sarebbero sufficienti a stabilizzare il rapporto debito/PIL che, nel lungo periodo, aumenterebbe lievemente rispetto al livello di partenza. Da queste simulazioni appare evidente come gli obiettivi di finanza pubblica programmati dal Governo risultino sufficienti ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Tuttavia, la sostenibilità del debito richiede il mantenimento di ampi avanzi primari nel corso del tempo.

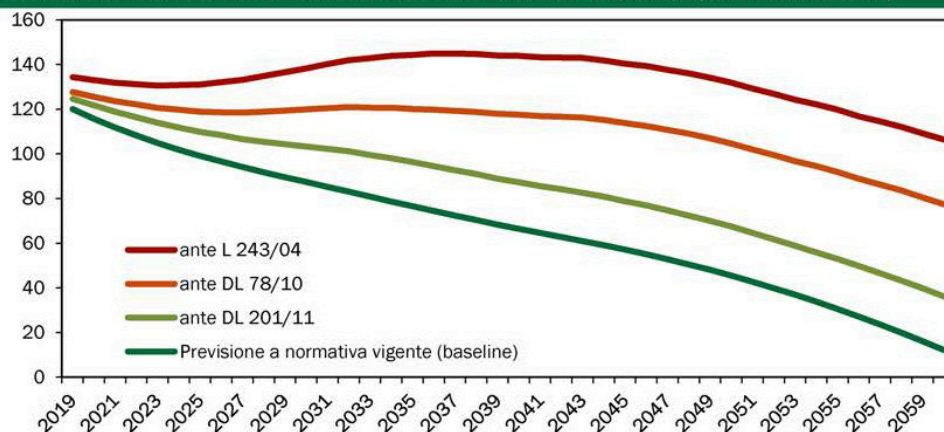
### Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, sulla base degli obiettivi di bilancio programmati dal Governo fino al 2019, ossia il raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo nel 2017, il suo mantenimento e superamento negli anni successivi, anche in presenza di condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali differenti, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non metterebbe comunque a rischio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre, tuttavia, evidenziare che questa conclusione è il frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, da 20 anni a questa parte, ha significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione.

La figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino al 2011 sulla base di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata. Tutti gli interventi

di riforma presi in considerazione, dal 2004 al più recente, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

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



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

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL, dopo una fase di aumento provocato dal progressivo pensionamento delle generazioni del *baby boom*, comincerebbe a ridursi solo dopo il 2040 attestandosi, tuttavia, su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti finanziari di tutte le riforme successivamente implementate.

## FOCUS

### Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2014 le garanzie concesse dallo Stato sono ammontate a circa 43,1 miliardi, pari al 2,7 per cento del PIL, con un calo significativo di 55,6 miliardi. Le garanzie concesse ad istituti di credito a seguito della crisi finanziaria sono scese a 23,4 miliardi, pari all'1,4 per cento del PIL, riducendosi di 58,3 miliardi a seguito del miglioramento della situazione patrimoniale delle istituzioni finanziarie.

#### GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

	2014	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	43.068	2,7
di cui: settore finanziario	23.375	1,4

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. È uno strumento di politica

industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 13.800 milioni.

- **TAV S.,p.,A.** Il Ministero dell'Economie e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fidejussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2014 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.986 milioni.
- **Aiuti al salvataggio delle imprese.** Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese in amministrazione straordinaria a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2014 sono state concesse garanzie per 73,9 milioni, delle quali scadute in corso d'anno ed escusse per 44,9 milioni, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2014 risulta pari a 29 milioni.
- **Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.** I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 3.824 milioni.
- **Banche italiane.** Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 23.375 milioni.

Infine, si segnala che nel corso del 2014 sono stati attivati due ulteriori Fondi, con la garanzia dello Stato di ultima istanza:

- **Fondo di garanzia debiti PA** (art. 37 del D.L. n. 66/2014 cvt. dalla L. n. 89/2014), che garantisce la cessione dei crediti di parte corrente per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati al 31 dicembre 2013 nei confronti di PA diverse dallo Stato. Al 31 dicembre 2014, il Fondo ha garantito crediti ceduti per 50,6 milioni.
- **Fondo di garanzia per la prima casa** (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. La concreta operatività del Fondo è stata avviata solo alla fine dell'anno con l'adesione e l'interconnessione delle banche e degli intermediari finanziari.



## V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La manovra di finanza pubblica per il 2015-2017 agisce in linea di continuità con il percorso di risanamento dei conti pubblici avviato in passato, assicurando un margine significativo rispetto alla soglia del 3 per cento fissata a livello europeo. La composizione del bilancio è fortemente orientata alla crescita, con una diminuzione permanente della pressione fiscale sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, in linea con le misure già adottate nel 2014. La riduzione del cuneo fiscale è finanziata prevalentemente attraverso un programma di revisione della spesa pubblica. Dopo diversi anni, nell'anno in corso si interromperà la caduta degli investimenti pubblici che torneranno a crescere in modo significativo.

Le misure contenute nella Legge di Stabilità 2015 riflettono e rafforzano il complesso di riforme strutturali in corso di realizzazione, quali l'attuazione della riforma del mercato del lavoro, del sistema fiscale, della PA e della giustizia civile.

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

#### Gli interventi adottati nel 2014

Nel corso del 2014 il Governo ha adottato alcuni provvedimenti legislativi con carattere di urgenza per favorire il rilancio dell'economia attraverso il sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti, la riduzione del carico fiscale per le imprese, il completamento del pagamento dei debiti commerciali arretrati e la convergenza dei tempi di pagamento della PA verso gli standard europei.

**TAVOLA V.1: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. n. 4/2014 (convertito dalla L. n. 50/2014)	2	1	0	0	0	0
D.L. n. 16/2014 (convertito dalla L. n. 68/2014)	0	0	0	0	0	0
D.L. n. 47/2014 (convertito dalla L. n. 80/2014)	48	50	0	0	0	0
D.L. n. 66/2014 (convertito dalla L. n. 89/2014)	5	12	13	10	10	10
D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. n. 114/2014)	4	17	6	5	5	5
D.L. n. 91/2014 (convertito dalla L. n. 116/2014)	0	1	5	2	3	3
D.L. n. 133/2014 (convertito dalla L. n. 164/2014)	3	5	3	9	8	8
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>62</b>	<b>87</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>26</b>
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<b>SALDO NETTO DA FINANZIARE</b>	<b>-17.858</b>	<b>94</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>96</b>	<b>96</b>
<i>In % del PIL</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<b>FABBISOGNO</b>	<b>-8.158</b>	<b>82</b>	<b>68</b>	<b>74</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
<i>In % del PIL</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Ulteriori interventi hanno riguardato lo sblocco di opere pubbliche urgenti, il rilancio del settore agricolo, il pubblico impiego e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Infine, sono state approvate misure volte a favorire il rilancio del settore edilizio e a fronteggiare il disagio dell'emergenza abitativa.

I provvedimenti approvati sono sostanzialmente neutrali in termini di indebitamento netto nel periodo 2014-2019 (Tav. V.1), mentre nel 2014 hanno comportato, per effetto dell'accelerazione del pagamento dei debiti pregressi della PA disposto con il D.L. n. 66 del 2014, un incremento del fabbisogno di circa 8,2 miliardi e un peggioramento del saldo del bilancio dello Stato pari a 17,9 miliardi. Le maggiori erogazioni sono state autorizzate dal Parlamento con la procedura prevista per deviazioni temporanee dagli obiettivi programmatici in presenza di eventi eccezionali.

L'effetto lordo complessivo dei provvedimenti approvati ammonta a 10,4 miliardi nel 2014, 8,9 miliardi nel 2015, 9,8 miliardi nel 2016, 9,4 miliardi nel 2017, 7,8 miliardi nel 2018 e 7,5 miliardi nel 2019 (Tav. V.2). Oltre la metà delle risorse è reperita mediante riduzioni di spesa, di cui circa il 73 per cento di parte corrente.

**TAVOLA V.2: EFFETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	10.445	8.923	9.789	9.448	7.828	7.456
Maggiori entrate	5.688	3.513	4.489	3.691	3.820	3.891
Minori spese	4.756	5.410	5.300	5.757	4.007	3.565
- spese correnti	4.098	4.440	4.220	4.216	1.962	1.964
- spese in conto capitale	659	970	1.080	1.541	2.045	1.601
Interventi	10.383	8.837	9.763	9.422	7.802	7.430
Minori entrate	1.267	4.521	3.170	2.887	2.837	2.769
Maggiori spese	9.115	4.316	6.593	6.534	4.965	4.661
- spese correnti	8.305	3.727	5.900	5.401	3.351	3.343
- spese in conto capitale	811	589	693	1.134	1.614	1.318
Effetti indebitamento netto	62	87	27	26	26	26
Variazione netta entrate	4.421	-1.008	1.320	804	984	1.122
Variazione netta spese	4.359	-1.094	1.293	777	958	1.096
- spese correnti	4.207	-713	1.680	1.185	1.389	1.379
- spese in conto capitale	152	-381	-387	-408	-431	-283

La ricomposizione del bilancio tra i sottosettori della PA (Tav. V.3) determinata dai provvedimenti adottati mostra nel periodo 2014-2017 un andamento discontinuo sia per le Amministrazioni centrali sia per le Amministrazioni locali, e che tende a compensarsi. Tale ricomposizione diviene significativa a partire dal 2018, quando l'aumento dell'indebitamento delle Amministrazioni locali è interamente compensato dal miglioramento del saldo delle Amministrazioni centrali.

<b>TAVOLA V.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)</b>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-294	550	-455	-187	2.703	2.576
- variazione netta entrate	3.954	1.739	3.088	2.581	2.751	2.882
- variazione netta spese	4.248	1.188	3.543	2.768	47	306
AMMINISTRAZIONI LOCALI	477	-400	708	470	-2.384	-2.274
- variazione netta entrate	142	-2.812	-1.740	-1.744	-1.745	-1.747
- variazione netta spese	-335	-2.411	-2.448	-2.214	639	527
ENTI DI PREVIDENZA	-121	-64	-227	-257	-293	-276
- variazione netta entrate	324	65	-29	-34	-22	-13
- variazione netta spese	446	129	198	223	271	263
<b>TOTALE</b>	<b>62</b>	<b>87</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>26</b>

Tale andamento dipende dalla riduzione dell'aliquota IRAP a favore delle imprese, al venir meno, dal 2017, del contributo fornito dalle misure di razionalizzazione della spesa previste dal D.L. n. 66 del 2014 e agli effetti finanziari delle disposizioni relative allo sblocco dei cantieri e la realizzazione di opere indifferibili.

### Le principali misure

Le misure adottate nel 2014 hanno previsto il sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti e la riduzione del carico fiscale sulle imprese. Per i primi è stata prevista l'erogazione di un bonus mensile di 80 euro per il 2014; per le imprese è stata disposta la diminuzione dell'aliquota dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) del 10 per cento dal 2014 e la riduzione dell'acconto della medesima imposta del 40 per cento per l'anno 2014<sup>1</sup>. Nell'ottica di una progressiva riduzione della pressione fiscale, la riduzione delle detrazioni d'imposta inizialmente prevista dalla Legge di Stabilità 2014 è stata sostituita da misure di riduzione della spesa dei Ministeri<sup>2</sup>.

A favore della ripresa economica sono state stanziati ulteriori risorse per il completamento del pagamento dei debiti pregressi della PA. Per consentire l'effettivo utilizzo delle risorse erogate, i pagamenti relativi a debiti di natura capitale di comuni, province e regioni sono stati esclusi dal Patto di Stabilità Interno (PSI) per gli anni 2014 e 2015 nei limiti degli spazi finanziari concessi. Ulteriori misure consentono l'esecuzione di opere già cantierate, l'avvio di nuove opere pubbliche strategiche o urgenti e prevedono agevolazioni fiscali ai fini dell'Imposta Personale sui Redditi delle Persone Fisiche (IRPEF) per l'acquisto di unità immobiliari da destinare a locazione<sup>3</sup>.

Per il rilancio degli investimenti pubblici a livello locale, è stata, inoltre, disposta per il 2014 l'esclusione dal PSI delle spese sostenute dai comuni per opere già programmate e in corso di realizzazione o per le quali sia possibile l'immediato avvio dei lavori, nonché la semplificazione delle procedure di gara per

<sup>1</sup> D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

<sup>2</sup> D.L. n. 4/2014, convertito dalla L. n. 50/2014.

<sup>3</sup> D.L. n. 133/2014, convertito dalla L. n. 164/2014.

l'esecuzione di opere di edilizia scolastica. Per gli anni 2014 e 2015 è stato previsto che gli Enti locali possano contrarre nuovi mutui e ricorrere ad operazioni di indebitamento anche in deroga alla normativa vigente<sup>4</sup>. Tale facoltà, a garanzia degli equilibri di finanza pubblica, è stata concessa nel limite dell'importo del debito rimborsato nell'esercizio precedente e nel rispetto dei limiti del PSI.

A sostegno dei settori produttivi sono state indirizzate: la concessione di agevolazioni alle imprese di micro e piccole dimensioni che operano in zone caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale<sup>5</sup>; il riconoscimento di crediti d'imposta per le spese sostenute sia per l'acquisto di nuovi beni strumentali sia per gli investimenti finalizzati al potenziamento del commercio elettronico e lo sviluppo di nuovi prodotti e, da ultimo, il rafforzamento dell'incentivo fiscale per favorire il ricorso al capitale di rischio (c.d. ACE) a vantaggio delle imprese quotate sui mercati regolamentati<sup>6</sup>. Per le imprese operanti nel settore agricolo è stato previsto, in particolare, un credito d'imposta per le spese d'investimento in beni strumentali e una riduzione dell'IRAP in caso di assunzione di giovani lavoratori, con un'età compresa tra i 18 e i 35 anni, con contratto a tempo indeterminato, o a tempo determinato purché siano garantite determinate condizioni tra cui un periodo di occupazione minima di giornate all'anno. Per favorire l'imprenditorialità giovanile sono state introdotte detrazioni fiscali ai fini IRPEF per l'affitto di terreni agricoli e la possibilità di ottenere mutui a tasso zero per gli investimenti<sup>7</sup>. Possono beneficiare di tali finanziamenti anche le imprese agricole operanti da almeno due anni che presentino piani di sviluppo nel settore.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi intrapresi sono diretti sia a favorire il ricambio generazionale nella PA, attraverso la revisione dell'istituto giuridico del trattenimento in servizio, sia a incentivare i processi di mobilità volontaria e assicurare la riduzione dei distacchi e dei permessi sindacali<sup>8</sup>. In materia di mercato del lavoro è stato disposto il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2014<sup>9</sup>.

Per contrastare il fenomeno dell'emergenza abitativa sono state adottate apposite disposizioni<sup>10</sup> che agiscono su tre direttrici: il sostegno dell'affitto a canone concordato, l'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica. Nello specifico, è stata ridotta l'aliquota della cedolare secca per i contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento negli anni 2014-2017 ed è stato incrementato il fondo per gli inquilini morosi incolpevoli, ossia di quei soggetti che in ragione della perdita o della riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare non sono in grado di provvedere al pagamento dei canoni di locazione. È stata prevista la concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per l'acquisto degli alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari ed è stato avviato un piano di recupero per l'edilizia residenziale pubblica, attraverso la previsione di interventi di manutenzione straordinaria e adeguamento tecnico impiantistico degli immobili.

<sup>4</sup> D.L. n. 16/2014, convertito dalla L. n. 68/2014.

<sup>5</sup> D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

<sup>6</sup> D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

<sup>7</sup> D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

<sup>8</sup> D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014.

<sup>9</sup> D.L. n. 133/2014, convertito dalla L. n. 164/2014.

<sup>10</sup> D.L. n. 47/2014, convertito dalla L. n. 80/2014.

## La Legge di Stabilità per il 2015 e i primi interventi del 2015

La Legge di Stabilità per il 2015 introduce misure coerenti con lo scenario programmatico indicato nella Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 approvata lo scorso ottobre. La manovra e i primi provvedimenti del 2015 comportano, sostanzialmente per effetto delle misure disposte con la Legge di Stabilità, un incremento dell'indebitamento netto per l'anno 2015 pari a 5,8 miliardi e un miglioramento del saldo pari a 0,2 miliardi nel 2016, a 6,9 miliardi nel 2017, 10,4 miliardi nel 2018 e 5,2 miliardi nel 2019 (Tav. V.4).

Per l'anno 2014 il miglioramento dell'indebitamento netto deriva da alcune misure della Legge di Stabilità finalizzate a compensare il minor gettito IVA relativo ai pagamenti dei debiti della PA (circa 0,4 miliardi) e quelle dirette ad assicurare il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale docente e amministrativo del comparto scuola (64 milioni).

**TAVOLA V.4: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legge di Stabilità 2015 (L. n. 190/2014)	463	-5.824	148	6.891	10.369	5.244
D.L. n. 192/2014 (convertito dalla legge n. 11/2015)	0	0	40	23	0	0
D. Lgs 22/2015 e D. Lgs 23/2015	0	0	0	0	0	0
D.L. n. 3/2015 (convertito dalla legge n. 33/2015)	0	4	12	15	0	0
D.L. n. 4/2015 (convertito dalla legge n. 34/2015)	0	0	0	0	0	0
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>463</b>	<b>-5.820</b>	<b>200</b>	<b>6.929</b>	<b>10.370</b>	<b>5.245</b>
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>

La manovra lorda è di 30,1 miliardi nel 2015, 49,6 miliardi nel 2016, 56,6 miliardi nel 2017, 56,8 miliardi nel 2018 e 43,1 miliardi nel 2019 (Tav. V.5)

**TAVOLA V.5: EFFETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	666	30.078	49.592	56.599	56.815	43.099
Maggiori entrate	31	12.354	28.092	34.574	34.969	31.996
Minori spese	634	17.724	21.500	22.025	21.846	11.103
- spese correnti	364	14.746	18.805	19.339	20.058	9.996
- spese in conto capitale	270	2.978	2.695	2.686	1.788	1.107
Interventi	203	35.898	49.393	49.670	46.446	37.854
Minori entrate	49	12.697	21.447	21.376	17.980	12.713
Maggiori spese	154	23.202	27.946	28.293	28.466	25.142
- spese correnti	64	18.504	22.039	21.501	21.148	20.201
- spese in conto capitale	90	4.698	5.907	6.792	7.318	4.940
Effetti indebitamento netto	463	-5.820	200	6.929	10.370	5.245
<i>Variazione netta entrate</i>	<i>-18</i>	<i>-343</i>	<i>6.645</i>	<i>13.198</i>	<i>16.989</i>	<i>19.283</i>
<i>Variazione netta spese</i>	<i>-480</i>	<i>5.478</i>	<i>6.446</i>	<i>6.269</i>	<i>6.620</i>	<i>14.039</i>
- spese correnti	-300	3.757	3.233	2.162	1.089	10.205
- spese in conto capitale	-180	1.720	3.212	4.107	5.530	3.834

In termini netti i provvedimenti considerati comportano un incremento delle spese di 5,5 miliardi nel 2015, 6,5 miliardi nel 2016, 6,3 miliardi nel 2017, 6,6 miliardi nel 2018 e 14 miliardi nel 2019. La variazione della spesa risente della stabilizzazione del bonus di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti (9,5 miliardi annui), che secondo i criteri della contabilità nazionale è registrata tra le prestazioni sociali in denaro; concorre inoltre il finanziamento disposto con la Legge di Stabilità per l'intero periodo di programmazione di alcune spese (c.d. politiche invariate), che nei precedenti esercizi erano invece finanziate solo per il primo anno. Nel 2019, inoltre, l'incremento delle spese risente del venir meno delle misure migliorative della finanza pubblica a carico degli enti territoriali.

Le entrate in termini netti aumentano di 6,6 miliardi nel 2016, 13,2 miliardi nel 2017, 17 miliardi nel 2018 e 19,3 miliardi nel 2019. Su tale andamento incide, a partire dal 2016, l'effetto della clausola di salvaguardia per il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica prevista dalla Legge di Stabilità 2015 per 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e circa 22 miliardi a decorrere dal 2018. Al netto di questa voce, si osserverebbe una riduzione netta delle entrate pari a 6,2 miliardi nel 2016, 6 miliardi nel 2017, 5 miliardi nel 2018 e 2,7 miliardi nel 2019. In senso opposto agisce, invece, la sterilizzazione della clausola di salvaguardia prevista dalla Legge di Stabilità 2014, che riduce il gettito tributario di 3 miliardi nel 2015 e 3,7 miliardi a decorrere dal 2016.

**TAVOLA V.6: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	460	-925	10.317	16.607	13.885	10.541
- variazione netta entrate	-5	7.073	19.817	26.382	26.452	23.991
- variazione netta spese	-465	7.998	9.500	9.775	12.567	13.450
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-2	1.340	-909	-391	1.917	-4.166
- variazione netta entrate	-2	-2.689	-5.528	-5.589	-5.603	-5.577
- variazione netta spese	0	-4.029	-4.619	-5.198	-7.520	-1.412
ENTI DI PREVIDENZA	4	-6.235	-9.209	-9.286	-5.433	-1.130
- variazione netta entrate	-11	-4.727	-7.644	-7.595	-3.860	869
- variazione netta spese	-15	1.509	1.564	1.691	1.573	2.000
TOTALE	463	-5.820	200	6.929	10.370	5.245

Le misure di finanza pubblica determinano nel 2015 un disavanzo degli Enti di previdenza e delle Amministrazioni centrali, solo in parte compensato dalla correzione positiva a carico delle Amministrazioni locali (Tav. V.6).

Negli anni successivi le misure correttive determinano un contributo al miglioramento del saldo di bilancio da parte delle Amministrazioni centrali.

### La Legge di Stabilità 2015

La Legge di Stabilità prevede sul versante delle entrate importanti misure per il contrasto all'evasione fiscale. L'estensione del sistema dell'inversione contabile

(c.d. *reverse charge*) a talune operazioni, tra cui quelle relative al settore energetico e del gas, fornirà un maggior gettito stimato di circa 7,2 miliardi nel periodo 2015-2019. Una misura analoga (c.d. *split payment*), che prevede il pagamento dell'IVA sugli acquisti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche direttamente all'Erario determinerà un aumento di gettito per circa 5 miliardi negli anni 2015-2019<sup>11</sup>. Ulteriori disposizioni sono indirizzate a migliorare la cooperazione tra cittadino e contribuente e a incentivare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Il recupero di gettito atteso da questi provvedimenti ammonta a circa 4,4 miliardi nel periodo considerato.

Dagli interventi nel settore dei giochi, negli anni 2015-2019 sono attese maggiori entrate per circa 8 miliardi. Si tratta, in particolare, di misure che prevedono: l'affidamento del servizio di raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi a quota fissa a concessionari individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (0,8 miliardi); la riduzione dei compensi e degli aggi per gli operatori che agiscono nel settore della raccolta del gioco, mediante apparecchi AWP e VLT, per conto dello Stato (2,5 miliardi); disposizioni volte a favorire la regolarizzazione dei soggetti che operano senza concessione e non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (4,7 miliardi).

Maggiori entrate derivano dall'innalzamento dell'aliquota di tassazione sia sui fondi pensione dall'11 al 22 per cento sia sulla rivalutazione del TFR dall'11 al 17 per cento (2,4 miliardi nel periodo 2015-2019).

A garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica la Legge di Stabilità ha previsto, come già detto, una clausola di salvaguardia che prevede l'incremento delle aliquote IVA del 10 per cento e del 22 per cento di due punti percentuali nel 2016 e di un ulteriore punto percentuale nel 2017; nonché, a decorrere dal 2018, di un ulteriore incremento di 0,5 punti percentuali dell'aliquota IVA del 22 per cento e dell'aumento delle aliquote delle accise sulla benzina (tale da assicurare un maggior gettito di 0,7 miliardi annui). La clausola prevede che tali incrementi non entrino in vigore qualora vengano adottate misure di razionalizzazione della spesa o interventi sulle entrate, tali da assicurare un miglioramento dell'indebitamento netto della stessa entità.

Dal lato della spesa, le maggiori risorse sono assicurate dagli interventi disposti dai Ministeri, nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per 11,3 miliardi nel quinquennio 2015-2019. Nello stesso periodo, a carico delle Amministrazioni centrali operano altresì le misure di riduzione delle risorse da destinare ai trasferimenti alle imprese e alla razionalizzazione dei crediti d'imposta per 0,5 miliardi, la riduzione del fondo per l'accertamento straordinario dei residui passivi (circa 1 miliardo), nonché la riduzione per 0,4 miliardi, nel solo anno 2015, dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

<sup>11</sup> Le disposizioni relative al *reverse charge* nel settore della grande distribuzione (comma 629, lettera a), n. 3 lettera d-quinquies) e allo *split payment* sono subordinate al rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della Direttiva 2006/112/CE, della relativa misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione Europea. In ogni caso, a garanzia delle maggiori entrate attese è prevista dal successivo comma 632 un'apposita clausola di salvaguardia che opera in caso di mancato rilascio della deroga. In tale ipotesi è disposto, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, da adottarsi entro il 30 giugno 2015, un aumento delle aliquote dell'accisa sui carburanti tale da determinare un maggior gettito a miglioramento dei saldi corrispondente all'effetto netto positivo previsto (1.716 milioni, di cui 728 milioni per *reverse charge* nella grande distribuzione e 988 milioni per lo *split payment*).

Le regioni a statuto ordinario assicurano, in base alla Legge di Stabilità 2015, un contributo positivo alla finanza pubblica per complessivi 13,8 miliardi negli anni 2015-2018 (circa 3,5 miliardi per ciascun anno). Per tali enti vengono altresì riviste le regole del Patto di Stabilità Interno, passando dal sistema previgente basato sul tetto di spesa a un vincolo definito in termini di pareggio di bilancio. Il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è di circa 1,9 miliardi nel periodo 2015-2018 (poco meno di 0,5 miliardi per ciascuno degli anni 2015-2017, e circa 0,5 miliardi per il 2018)<sup>12</sup>.

A carico degli Enti locali la Legge di Stabilità 2015 ha previsto una correzione netta complessiva di circa 14 miliardi nel periodo 2015-2019. Tale correzione è ottenuta attraverso: la riduzione del Fondo di solidarietà comunale per 6 miliardi (1,2 miliardi per ciascuno degli anni 2015-2019); la riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane per 12 miliardi (1 miliardo per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi per ciascuno degli anni 2017-2019); la rilevanza, per il periodo 2015-2018, ai fini del conseguimento dell'obiettivo del saldo di competenza mista del Patto di Stabilità Interno, degli stanziamenti di competenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità degli Enti locali per circa 7,5 miliardi (stimato in circa 1,9 miliardi per ciascuno degli anni 2015-2018), compensati dall'allentamento dei vincoli del Patto per 11,6 miliardi (2,9 miliardi per ciascuno degli anni 2015-2018).

A tali misure si aggiunge la proroga al 2018 del concorso alla riduzione della spesa pubblica previsto dal decreto legge n. 66 del 2014, con conseguente ulteriore effetto di contenimento che per le regioni a statuto ordinario ammonta a 0,75 miliardi, per le regioni a statuto speciale e province autonome è pari a 0,7 miliardi e per gli Enti locali è di circa 1,1 miliardi.

Ulteriori risorse derivano dalla riduzione, rispetto agli stanziamenti iniziali, del Fondo cuneo fiscale<sup>13</sup> (circa 15,5 miliardi nel periodo) e dalla riprogrammazione degli stanziamenti non ancora impegnati del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie già destinate al Piano di azione e coesione (3,5 miliardi negli anni 2015-2018).

Dal lato degli impieghi, la Legge di Stabilità 2015 prevede interventi per il rilancio della crescita economica attraverso disposizioni in favore delle imprese, misure di sostegno al reddito delle famiglie, provvedimenti in materia di lavoro, interventi in ambito sociale, della sanità e dell'istruzione.

Allo scopo di favorire le imprese è resa permanente la riduzione del cuneo fiscale mediante la deducibilità integrale, ai fini IRAP, del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato, che determina minori entrate tributarie per circa 25 miliardi negli anni 2015-2019. Al netto della corrispondente abrogazione della riduzione del 10 per cento delle aliquote IRAP precedentemente disposta dal D.L. n. 66 del 2014, la riduzione del gettito ammonta a circa 20 miliardi. Sono previsti sgravi contributivi, per un periodo massimo di tre anni, per i datori di lavoro, ad eccezione di quelli che operano nel settore agricolo, che assumono lavoratori a tempo indeterminato nel 2015, ad esclusione dei contratti di

<sup>12</sup> Tenuto conto della rimodulazione del contributo alla manovra della regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano per un importo di 81 milioni annui.

<sup>13</sup> Istituito dal D.L. n. 66/2014 e destinato a rendere permanente il bonus di 80 euro che inizialmente era previsto per il solo anno 2014.



apprendistato e di lavoro domestico per 15 miliardi nel periodo 2015-2017 (11,8 miliardi al netto degli oneri riflessi). Si introduce, inoltre, un regime fiscale agevolato per imprese e professionisti che esercitano un'attività in forma individuale (5,7 miliardi nel quinquennio, pari in termini netti a 3,9 miliardi). Ulteriori benefici derivano dall'introduzione di un'agevolazione fiscale, in forma opzionale, per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *patent box*) con un effetto di circa 0,6 miliardi nel periodo considerato.

Viene prevista la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato, con esclusione di quelli domestici e del settore agricolo, di chiedere al datore di lavoro l'erogazione in busta paga della quota maturanda del TFR, da assoggettare a tassazione ordinaria (in termini netti 0,95 miliardi negli anni 2015-2018).

Sono prorogate al 2015 le detrazioni per spese relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici (2,2 miliardi negli anni 2015-2019). Da ultimo, come già detto, viene prevista la sterilizzazione - per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016 - della clausola di salvaguardia contenuta nella Legge di Stabilità 2014.

Dal lato della spesa, è prevista la stabilizzazione del bonus di 80 euro mensili in favore dei lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro (47,5 miliardi nel quinquennio) e, a favore delle politiche della famiglia, l'erogazione di un assegno di 960 euro l'anno (c.d. bonus bebè, raddoppiato per i nuclei familiari in condizioni particolarmente disagiate) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017 (3,4 miliardi nel periodo 2015-2019).

Viene riconosciuto altresì un credito di imposta ai fini IRAP a favore di soggetti (persone fisiche, società semplici, produttori agricoli, enti commerciali, società di capitali, ecc.) che non si avvalgono di lavoratori dipendenti (circa 0,7 miliardi negli anni 2016-2019).

A sostegno della competitività e dell'innovazione è previsto un credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo (circa 2,3 miliardi negli anni 2015-2019) con una maggiorazione premiale per le spese relative alla ricerca 'extra muros' e per quelle relative al personale altamente qualificato.

In materia di lavoro viene istituito un apposito fondo destinato a far fronte: agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali; al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; ai costi connessi all'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (7,9 miliardi nel periodo considerato). Nel settore dell'istruzione si prevede l'istituzione di un fondo, denominato 'La buona scuola', con una dotazione di 13 miliardi nel periodo 2015-2019 (circa 6,7 miliardi al netto degli effetti riflessi fiscali e contributivi) destinato a: finanziare un piano straordinario di reclutamento e formazione del personale docente; rafforzare l'offerta formativa; realizzare progetti di alternanza scuola lavoro. Vengono stanziati maggiori risorse destinate ad incrementare il Fondo ordinario delle università (0,75 miliardi nel quinquennio), finanziare le scuole paritarie (1 miliardo nel quinquennio) e garantire il decoro e la funzionalità degli istituti scolastici (0,13 miliardi nel 2015). A queste si aggiungono le disposizioni dirette ad escludere dai vincoli del PSI le spese per interventi di edilizia scolastica effettuati dalle province e città metropolitane (0,1 miliardi nel biennio 2015-2016).

Tra le misure in ambito sociale, per gli anni 2015-2019, è disposto l'incremento delle risorse destinate al cinque per mille (2,5 miliardi nel periodo), al Fondo per i ceti meno abbienti (1,25 miliardi nel periodo), al Fondo per le politiche sociali (1,5 miliardi nel periodo) e al Fondo per le non autosufficienze (1,4 miliardi).

In ambito sanitario nel periodo 2015-2018 sono stanziati 1,8 miliardi (con un effetto in termini di indebitamento netto pari a circa 1,4 miliardi nel periodo) per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria pubblica. Si prevede altresì un contributo in favore delle regioni per l'erogazione di indennizzi in favore di soggetti danneggiati da emotrasfusioni (0,7 miliardi nel periodo 2015-2018) e si stanziava un apposito fondo per il rimborso delle spese sostenute dalle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi (0,1 miliardi nel solo anno 2015).

Ulteriori interventi riguardano la ricostruzione e il rilancio socio-economico dei territori della regione Abruzzo colpiti dal sisma del 2009 (circa 3,9 miliardi nel quinquennio), l'erogazione negli anni 2015-2019 di trasferimenti pari a circa 3,6 miliardi a favore della società Ferrovie dello Stato, destinati alla manutenzione straordinaria dell'infrastruttura ferroviaria e dei contratti di programma, e di circa 0,5 miliardi alla società Anas per la manutenzione e l'ammodernamento dei tratti stradali di propria competenza. Sono rifinanziate, infine, le missioni di pace per il biennio 2015-2016 (1,4 miliardi al netto degli effetti riflessi fiscali e contributivi).

**TAVOLA V.7: EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA**  
**(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	<b>666</b>	<b>28.198</b>	<b>47.608</b>	<b>54.721</b>	<b>55.084</b>	<b>41.390</b>
Maggiori entrate	31	11.638	27.950	34.489	34.907	31.934
Adempimento volontario	0	720	928	928	928	928
Affidamento servizio di raccolta del gioco del lotto mediante gara	0	350	260	120	20	20
Giochi - Versamenti aggi e compensi dai concessionari giochi mediante apparecchi AWP e VLT	0	500	500	500	500	500
Tassazione in materia di giochi - operatori privi di concessione statale	0	937	937	937	937	937
Assunzione con contratto tempo indet. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	0	155	493	859	1.072	1.119
Clausola di salvaguardia-incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi	0	0	12.814	19.221	21.965	21.965
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-entrate	0	534	403	404	404	404
Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP	0	0	1.040	1.710	1.232	1.232
Ecobonus e ristrutturazioni	0	84	364	0	0	0
Fondi pensione e rivalutazione TFR - incremento tassazione	0	450	480	480	480	480
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola (effetti riflessi)	0	485	1.455	1.455	1.455	1.455
Incremento aliquota ritenuta d'acconto contrasto di interessi spese di ristrutturazione	0	920	0	0	0	0
Missioni di pace (effetti riflessi)	0	150	150	0	0	0
Modifica quota imponibile dividendi enti non commerciali	0	447	256	256	256	256
Regime fiscale agevolato per autonomi	0	205	545	348	368	389
Reverse charge	0	1.638	1.638	1.638	1.638	660
Rivalutazione dei valori di partecipazione non negoziata, dei terreni edificabili o con destinazione agricola	0	150	75	75	0	0
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	0	200	100	100	0	0
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (effetti riflessi)	0	0	1.194	1.122	797	257
Split payment generalizzato	0	988	988	988	988	988
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	0	138	150	150	150	150
Tfr in busta paga	0	2.409	2.990	3.009	1.522	0
Altro	31	179	191	191	195	195
Minori spese	634	16.560	19.658	20.232	20.177	9.455
Concorso al contenimento della spesa pubblica - Comuni - riduzione fondo di solidarietà comunale	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Concorso al contenimento della spesa pubblica - province e città metropolitane	0	1.000	2.000	3.000	3.000	3.000
Concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica - Regioni a statuto ordinario	0	3.452	3.452	3.452	3.452	0
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-misure in articolato ed elenco 2 DLS 2015	0	1.569	2.093	2.235	2.139	2.134
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-riduzione spese tabelle DLS 2015	0	308	377	297	166	28
Concorso Ministeri: riduzione trasferimenti imprese, crediti d'imposta, enti pubblici	0	102	128	124	79	79
Concorso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome al contenimento della spesa pubblica	0	467	467	467	513	0
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	37	37	37	37	37
Definanziamento IVC 2015-2018	0	0	0	0	590	310
Eliminazione credito di imposta per autotrazione autotrasportatori veicoli di categoria 0 o inferiore	0	612	542	472	402	0
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	0	400	0	0	0	0
Fondo assunzioni in deroga comparto sicurezza-difesa e Corpo nazionale dei vigili del fuoco	55	0	0	0	0	0
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Comuni	0	1.750	1.750	1.750	1.750	0
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Province	0	139	139	139	139	0
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse	0	1.000	1.000	1.000	500	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Comuni e Province	0	0	0	0	1.149	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Regioni a statuto ordinario	0	0	0	0	750	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Regioni a statuto speciale e Province autonome	0	0	0	0	703	0
Riduzione fondo cuneo fiscale	0	2.685	4.680	4.135	1.990	1.990
Riduzione fondo lavori usuranti	0	150	150	150	150	150
Riduzione fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	332	19	19	19	19
Riduzione stanziamenti Ministeri - norma salvaguardia minori entrate IVA D.L. 66/2014	434	62	0	0	0	0
Tfr in busta paga	0	132	609	716	832	0
Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui	0	281	237	308	140	101
Altro	145	802	697	651	443	408

**TAVOLA V.7 (segue): EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA**  
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	<b>203</b>	<b>34.023</b>	<b>47.460</b>	<b>47.830</b>	<b>44.714</b>	<b>36.145</b>
Minori entrate	49	11.762	20.965	20.983	17.703	12.435
Assunzione con contratto tempo indeterminato di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni - soppressione beneficio della contribuzione ridotta (effetti riflessi)	0	0	113	169	227	249
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-entrate	0	124	326	302	304	304
Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP	0	2.713	5.614	5.614	5.614	5.614
Definanziamento IVC 2015-2018 (effetti riflessi)	0	0	0	0	270	140
Ecobonus e ristrutturazioni	0	66	699	593	437	437
Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	150	150	150	150	150
Patent box	0	0	148	134	162	140
Regime fiscale agevolato per autonomi	0	1.052	1.304	1.109	1.122	1.135
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	0	0	0	0	33	33
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	0	1.886	4.885	5.030	2.902	387
Superamento clausola di salvaguardia-Legge di stabilità 2014	0	3.000	3.728	3.728	3.728	3.728
Tfr in busta paga	0	2.584	3.857	4.016	2.614	0
Altro	49	187	142	139	141	119
Maggiori spese	154	22.260	26.495	26.847	27.011	23.710
Adempimento volontario	0	20	10	10	10	10
Anas	0	0	85	110	150	190
Cinque per mille	0	500	500	500	500	500
Conferma a regime 80 euro	0	9.503	9.503	9.503	9.503	9.503
Contributo a Roma Capitale	0	110	110	110	110	110
Contributo alle spese di funzionamento Agenzia delle Entrate	0	100	100	100	100	100
Contributo in conto interessi mutui RSO su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015	0	0	100	100	0	0
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	256	429	520	547	547
Credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti	0	0	163	163	163	163
Delega terzo settore (senza 5 per mille)	0	10	140	190	190	190
Fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali dei terzi per il lavoro e delle politiche attive	0	1.700	1.700	1.500	1.500	1.500
Edilizia sanitaria pubblica	0	50	200	300	340	455
Esclusione spese edilizia scolastica dal Patto di Stabilità Province e Città metropolitane	0	50	50	0	0	0
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	0	210	480	700	860	1.375
Fondo autotrasportatori	0	250	250	250	250	250
Fondo efficientamento sistema giudiziario	0	50	90	120	120	120
Funzionamento uffici giudiziari	0	0	200	200	200	200
Fondo per i ceti meno abbienti	0	250	250	250	250	250
Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi- epatite C	0	100	0	0	0	0
Fondo per il finanziamento delle esigenze urgenti e indifferibili	0	110	110	110	100	100
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	0	150	150	150	150	150
Fondo per interventi a favore della famiglia	0	112	0	0	0	0
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola	0	1.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Fondo per le non autosufficienze	0	400	250	250	250	250
Fondo per le politiche sociali	0	300	300	300	300	300
Fondo sviluppo e coesione	0	0	50	150	350	200
Immigrazione- Accordo Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	0	188	188	188	188	188
Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica	0	145	354	256	287	311
Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasfusioni	0	100	200	289	146	0
Manutenzione ordinaria scuole	0	130	0	0	0	0
Missioni di Pace	0	850	850	0	0	0
Misure per la famiglia (bonus bebè)	0	202	607	1.012	1.012	607
Rideterminazione concorso alla finanza pubblica della Regione Friuli Venezia Giulia	80	80	80	80	0	0
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Comuni	0	2.650	2.650	2.650	2.650	0
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Province	0	239	239	239	239	0
Ripristino al 100% delle agevolazioni sulle accise per autotrasportatori	0	270	270	270	270	0
Scuole non statali	0	200	200	200	200	200
Sisma Abruzzo	0	171	600	800	1.100	1.200
Supplenze brevi	64	0	0	0	0	0
Tfr in busta paga	0	100	0	0	0	0
Trasporto pubblico locale	0	175	225	200	50	50
Altro	10	1.530	1.813	2.078	1.926	1.692
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>463</b>	<b>-5.824</b>	<b>148</b>	<b>6.891</b>	<b>10.369</b>	<b>5.244</b>

### Proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Il decreto legge n. 192 del 2014<sup>14</sup> dispone la proroga di termini di alcune disposizioni legislative, al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Il provvedimento, che opera a saldi sostanzialmente invariati, proroga il regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali; inoltre proroga, per il solo anno 2015, l'esercizio dell'opzione per il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile, abrogato dalla Legge di Stabilità 2015 (0,22 miliardi al netto degli effetti riflessi per il periodo 2015-2019). È inoltre, prevista per gli anni 2015-2017, la riduzione di tre punti percentuali dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, iscritti alla gestione separata e che non risultino né appartenenti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, né pensionati (circa 0,4 miliardi al netto degli effetti riflessi nel triennio 2015-2017).

**TAVOLA V.8: EFFETTI DEL D.L. N. 192 DEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	<b>813</b>	<b>311</b>	<b>220</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
Maggiori entrate	671	110	53	30	30
<i>Modifica della clausola di salvaguardia relativa al D.L. n. 102/2013</i>	671	18	0	0	0
<i>Ripristino regime minimi</i>	0	52	30	30	30
<i>Slittamento al 2018 incremento aliquota contributiva lavoratori autonomi</i>	0	40	23	0	0
Minori spese	142	201	167	47	47
<i>Riduzione Fondo per gli interventi strutturali di politica economica</i>	80	195	132	47	47
<i>Riduzione tabella A</i>	60	0	35	0	0
<i>Altro</i>	1	5	0	0	0
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	<b>813</b>	<b>271</b>	<b>197</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
Minori entrate	811	269	197	77	77
<i>Modifica della clausola di salvaguardia relativa al D.L. n. 102/2013</i>	671	18	0	0	0
<i>Proroga regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali</i>	11	4	0	0	0
<i>Ripristino regime minimi</i>	10	124	77	77	77
<i>Slittamento al 2018 incremento aliquota contributiva lavoratori autonomi</i>	120	120	120	0	0
<i>Altro</i>	0	4	0	0	0
Maggiori spese	1	2	1	1	0
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Infine, con effetti compensativi sulle entrate viene rivisto, per l'anno 2015, il funzionamento della clausola di salvaguardia prevista dal D.L. n. 102 del 2013<sup>15</sup> a garanzia delle maggiori entrate previste da tale provvedimento, disponendo che per l'anno 2015, l'aumento delle accise sia sostituito con le maggiori entrate derivanti dal rientro dei capitali detenuti all'estero.

<sup>14</sup> Convertito dalla L. n. 11/2015.

<sup>15</sup> Tale clausola è stata attivata con il decreto ministeriale del 30 novembre 2013, attraverso l'incremento degli acconti IRES e IRAP per gli anni d'imposta 2013 e 2014 e il contestuale aumento, dal primo gennaio 2015, delle accise sui carburanti, a compensazione delle minori entrate sul saldo IRES e IRAP del 2015.

### Disposizioni in materia di mercato del lavoro

I decreti legislativi n. 22 e n. 23 del 2015 dispongono, senza incidere sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, interventi in tema di disoccupazione involontaria e in materia di contratti di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, prevedendo a copertura degli oneri recati l'utilizzo di quota parte delle risorse stanziare sull'apposito fondo istituito dalla Legge di Stabilità per il 2015 e destinato a finanziare provvedimenti normativi in materia di mercato del lavoro.

**TAVOLA V.9: EFFETTI DEI D.LGS. N. 22 E N. 23 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	<b>813</b>	<b>1.457</b>	<b>1.460</b>	<b>1.472</b>	<b>1.452</b>
Maggiori entrate	0	0	0	0	0
Minori spese	813	1.457	1.460	1.472	1.452
<i>Riduzione Fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive</i>	813	1.457	1.460	1.472	1.452
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	<b>813</b>	<b>1.457</b>	<b>1.460</b>	<b>1.472</b>	<b>1.452</b>
Minori entrate	2	8	14	18	21
<i>Agevolazioni fiscali offerta di conciliazione in caso di licenziamento</i>	2	8	14	18	21
Maggiori spese	811	1.449	1.446	1.454	1.431
<i>Assegno di disoccupazione (ASDI)</i>	200	200	0	0	0
<i>Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria</i>	32	0	0	0	0
<i>Indennità di disoccupazione per il lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa</i>	165	68	0	0	0
<i>Istituzione indennità mensile di disoccupazione (NASPI)</i>	414	1.181	1.446	1.454	1.431
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

In particolare, il decreto legislativo n. 22 introduce la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), che sostituirà l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e la mini-Aspi. Le risorse destinate a finanziare la Naspi sono pari a circa 5,9 miliardi nel periodo 2015-2019 in termini di indebitamento netto. Si introduce, inoltre, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) per i lavoratori che, avendo usufruito per l'intera durata della Naspi entro il 31 dicembre 2015, non abbiano ancora trovato un'occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno (0,4 miliardi per il biennio 2015-2016). Sempre per il solo anno 2015, è prevista una nuova prestazione di natura temporanea a titolo di indennità per cessazione del rapporto di lavoro c.d. Dis-Coll (0,23 miliardi nel biennio 2015-2016). Tale prestazione sarà erogata a beneficio dei lavoratori con contratto di collaborazione o con contratto a progetto e iscritti alla gestione separata dell'Inps che risultino disoccupati dal 1° gennaio 2015 per cause involontarie. Per il 2015 è altresì incrementato il Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria.

Il decreto legislativo n. 23 prevede, in alternativa alla tutela giurisdizionale, la possibilità per il datore di lavoro di offrire al lavoratore un'indennità economica predeterminata che non è imponibile ai fini fiscali e contributivi (62 milioni nel periodo 2015-2019).

### Disposizioni urgenti per il sistema bancario e gli investimenti

Il decreto legge n. 3 del 2015<sup>16</sup> dispone, a saldi sostanzialmente invariati, interventi in materia bancaria e creditizia, prevedendo la trasformazione delle banche popolari, con un attivo superiore agli 8 miliardi, in società per azioni. Per gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento è previsto l'obbligo di completare le procedure di trasferimento dei conti correnti senza oneri per la clientela.

**TAVOLA V.10: EFFETTI DEL D.L. N. 3 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA**  
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	13	105	86	72	68
Maggiori entrate	0	0	0	1	0
<i>Estensione alle PMI innovative delle disposizioni a favore delle start up innovative</i>	0	0	0	1	0
Minori spese	13	105	86	70	68
<i>Riduzione fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	8	90	68	67	65
<i>Riduzione Tabella A Giustizia</i>	1	0	0	0	0
<i>Riduzione tabella A MEF</i>	1	3	3	3	3
<i>Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui</i>	4	12	15	0	0
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	9	93	71	72	68
Minori entrate	9	93	71	72	68
<i>Estensione alle PMI innovative delle disposizioni a favore delle start up innovative</i>	9	57	38	31	33
<i>Patent box</i>	0	37	33	40	35
Maggiori spese	0	0	0	0	0
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	4	12	15	0	0

Si istituisce la 'categoria' di PMI innovative alle quali, a determinate condizioni, si applicheranno le agevolazioni fiscali già previste per le *start-up* innovative, relative a maggiore flessibilità nella gestione societaria, facilitazioni nel ripiano delle perdite, esclusione delle *stock option* assegnate ad amministratori e dipendenti dal reddito imponibile ai fini fiscali e contributivi, e incentivi fiscali per investimenti (circa 0,2 miliardi dal 2015 al 2019).

È rivisto, inoltre, il regime della c.d. *patent box*, prevedendo in forma opzionale e per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali, sia l'ampliamento della quota agevolabile attraverso l'inclusione dei redditi derivanti dall'utilizzo di marchi non funzionalmente equivalenti ai brevetti, sia l'aumento dei costi ammissibili per attività di ricerca e sviluppo (0,1 miliardi dal 2016 al 2019).

<sup>16</sup> Convertito dalla L. n. 33/2015.

### Misure urgenti in materia di esenzione IMU

Il decreto legge n. 4 del 2015<sup>17</sup> dispone, con effetti nulli sull'indebitamento netto, misure in tema di esenzione dell'imposta municipale unica (IMU).

**TAVOLA V.11: EFFETTI DEL D.L. N. 4 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>MAGGIORI RISORSE</b>	<b>241</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>112</b>
Maggiori entrate	45	32	32	32	32
<i>Soppressione agevolazione IRAP - deduzione al 50% per i lavoratori stagionali impiegati nel settore agricolo con almeno 150 giorni lavorativi</i>	33	18	18	18	18
<i>Soppressione dell'agevolazione IRAP per il settore agricolo</i>	12	14	14	14	14
Minori spese	196	80	80	80	80
<i>Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui</i>	45	0	0	0	0
<i>Riduzione fondo interventi strutturali di politica economica</i>	127	48	53	53	53
<i>Riduzione tabella A</i>	25	32	27	27	27
<b>UTILIZZO RISORSE</b>	<b>241</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>112</b>	<b>112</b>
Minori entrate	113	112	112	112	112
<i>Detrazione IMU per terreni posseduti e condotti da coltivatori diretti e imprenditori iscritti nella previdenza agricola</i>	16	16	16	16	16
<i>Esenzione IMU terreni agricoli Comuni montani e parzialmente montani</i>	91	91	91	91	91
<i>Esenzione IMU terreni agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva, indivisibile e inusucapibile non ricadenti in zone Montane</i>	4	4	4	4	4
<i>Estensione dell'esenzione IMU ai terreni agricoli ubicati nei comuni delle isole minori</i>	2	1	1	1	1
Maggiori spese	129	0	0	0	0
<i>Rimborso taglio Fondo di solidarietà comunale anno 2014</i>	129	0	0	0	0
<b>EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

A decorrere dal 2015, sono esentati dall'imposta i terreni agricoli nonché quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati dall'Istat come totalmente montani. Per gli stessi terreni ubicati nei comuni classificati come parzialmente montani, l'esenzione è riconosciuta solo se gli stessi sono posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. Complessivamente la misura determina minori entrate per 0,5 miliardi negli anni 2015-2019. È prevista l'esenzione dell'IMU per i terreni ubicati nei comuni delle isole minori (6 milioni negli anni 2015-2019) e si estende a regime l'esenzione IMU, precedentemente limitata al solo anno 2014, per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile e non ricadenti in zone montane (20 milioni negli anni 2015-2019). È introdotta, inoltre, una detrazione di 200 euro dall'IMU per i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola e ubicati in comuni che in precedenza erano esenti dalla previgente imposta comunale sugli immobili (ICI) e

<sup>17</sup> Convertito dalla L. n. 34/2015.



che secondo la classificazione Istat non risultano essere né montani né parzialmente montani (78 milioni nel periodo 2015-2019).

Infine, per il solo anno 2015, sono previsti rimborsi per un importo complessivo di circa 0,1 miliardi, corrisposti ai comuni a titolo di compensazione delle differenze di gettito dell'IMU dovute alla modifica, intervenuta a fine anno 2014, dei criteri e delle fattispecie di esenzione dei terreni da tale imposta.

#### **FOCUS Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Le stime relative all'APS per il 2014 prevedono uno 0,17 per cento del Reddito Nazionale Lordo, in linea con il dato registrato nel 2013.

Il Governo riafferma l'impegno a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS. Ciò, in sintonia con quanto previsto dall'art.30 della legge n. 125 del 2014 sulla riforma della cooperazione allo sviluppo, permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze e i vantaggi comparati.

Per il triennio 2016-2018, si sottolinea l'impegno del Governo a perseguire il predetto percorso di riallineamento secondo il seguente profilo di spesa: 0,18 per cento nel 2016, 0,21 per cento nel 2017 e 0,24 per cento nel 2018. Tale percorso porterà nel 2020 a raggiungere l'obiettivo dello 0,30 per cento - anche tenuto conto dei negoziati attualmente in corso per la definizione della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile - nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7 per cento.

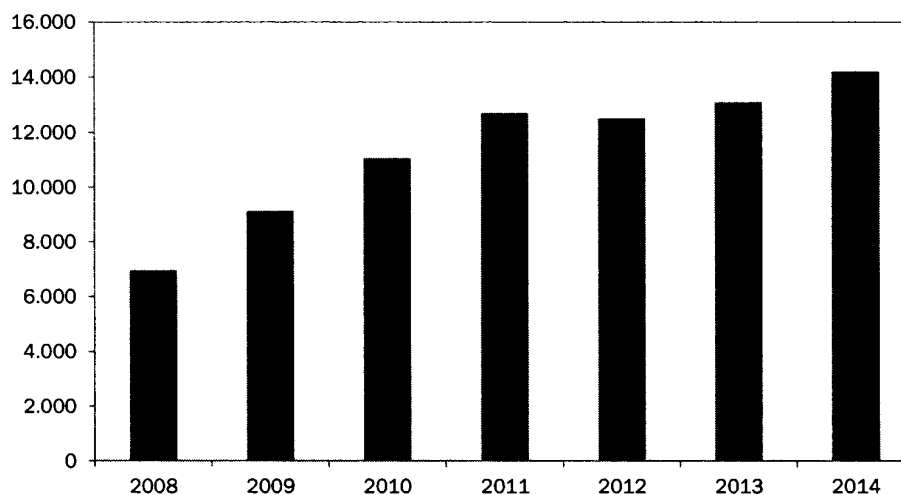
A tal fine, l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su quantità e qualità degli stanziamenti annuali, continuando l'opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge sulla riforma della cooperazione allo sviluppo del 2014 basata su principi di unitarietà dell'azione e operatività in sinergia con il Parlamento, i cui decreti di attuazione sono al momento in fase di emanazione.

## **V.2 MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

Negli ultimi anni l'Amministrazione finanziaria ha conseguito risultati significativi sul fronte del contrasto all'evasione e alle frodi fiscali: circa 38,3 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati assicurati all'erario nel triennio 2011-2013. Sulla base di prime indicazioni, nel corso del 2014, l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un trend estremamente positivo, in crescita rispetto agli anni precedenti. Nell'anno 2014 sono stati incassati circa 14,2 miliardi (con un incremento dell'8,4 per cento rispetto al 2013).

I risultati positivi realizzati nell'esercizio confermano l'efficacia della strategia adottata ormai da diversi anni per indirizzare le attività di controllo. L'azione di prevenzione e di contrasto all'evasione si è sviluppata secondo un *modus operandi* consolidato, basato sulla mappatura delle diverse macro-tipologie di contribuenti, su analisi del rischio mirate e su strategie di intervento differenziate.

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



Fonte: Agenzia delle Entrate.

In materia di misure di contrasto all'evasione fiscale, negli ultimi anni l'azione del Governo è stata sempre più finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità ed efficienza. L'evasione, infatti, comporta effetti economici molto rilevanti sotto diversi e importanti profili: determina effetti distorsivi sull'allocazione delle risorse ed interferisce con il normale funzionamento della concorrenza nel mercato; genera un'alterazione dell'equità e della progressività del sistema tributario; infine, è sinergica alla corruzione e alla criminalità economico-organizzata. Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione e all'elusione e la riduzione della pressione fiscale, la Legge di Stabilità per il 2014<sup>18</sup> ha istituito il 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale', cui sono destinate, a decorrere dal 2014, tra le altre, le risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale<sup>19</sup> che, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente<sup>20</sup>. Come previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014<sup>21</sup>, la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza dello scorso ottobre ha stimato tali maggiori entrate in 313 milioni per il 2014. Tali risorse sono state iscritte, limitatamente al 2015, nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale, così come previsto dalla stessa Legge di Stabilità. A tale

<sup>18</sup> Art. 1, c. 431, L. n. 147/2013.

<sup>19</sup> Tali risorse sono da considerare al netto di quelle derivanti dalle attività di recupero fiscale svolte dalle regioni, dalle province e dai comuni.

<sup>20</sup> Tale valutazione si distingue dalla procedura disciplinata dall'art. 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011, la quale prevede che il Documento di Economia e Finanza contenga una valutazione limitata al solo confronto con l'anno precedente delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale.

<sup>21</sup> Art. 1, c. 434, L. n. 147/2013.

Fondo sono stati destinati anche 18,5 milioni derivanti da risparmi di spesa<sup>22</sup>. La Legge di Stabilità per il 2015<sup>23</sup> ha destinato quota parte del Fondo, pari a 331,5 milioni, per l'anno 2015 a copertura delle misure previste, tra cui la riduzione del cuneo fiscale.

Si rinvia alla Sezione II del Documento di Economia e Finanza 2015 per quanto concerne l'analisi e la valutazione delle maggiori entrate rispetto all'anno precedente derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, nonché al confronto con le previsioni dell'anno<sup>24</sup>.

La strategia di contrasto all'evasione fiscale riflette l'orientamento espresso nelle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea, in merito alla necessità di introdurre misure risolutive contro l'evasione fiscale, l'economia sommersa e il lavoro irregolare che continuano a gravare sia sulle finanze pubbliche che sugli oneri fiscali a carico dei contribuenti diligenti. Per conseguire questo obiettivo, il decreto legge n. 66 del 2014<sup>25</sup> ha previsto che il Governo presenti alle Camere un Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione (c.d. effetto diretto), sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, ovvero alla *tax compliance* (c.d. effetto indiretto). Il Rapporto, presentato al Parlamento il 1° ottobre 2014, anche in ottemperanza alla Legge delega per la riforma del sistema fiscale<sup>26</sup>, ha incluso una stima del *tax gap*, ovvero una quantificazione delle risorse sottratte al fisco<sup>27</sup> delle principali imposte (IVA, IRAP, IRES e IRPEF per lavoratori autonomi e imprese). Il *tax gap* medio su base annua, risulta di 91 miliardi (pari al 7 per cento del PIL)<sup>28</sup>. Nel Rapporto sono stati presentati anche alcuni risultati preliminari sulla stima dell'effetto di deterrenza dovuto all'attività di controllo fiscale svolta dall'amministrazione. L'effetto medio di deterrenza, stimato sull'intero periodo considerato, mostra un incremento della base imponibile dichiarata dai contribuenti che hanno subito un controllo fiscale, pari al 17 per cento, di cui il 20 per cento è conseguente all'attività di accertamento e il 14 per cento all'attività di verifica.<sup>29</sup>

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il rafforzamento delle misure di contrasto e il miglioramento della *tax compliance*: i) la sinergia

<sup>22</sup> Art. 1, c. 431, lett. a), della L. n. 147/2013.

<sup>23</sup> Art. 1, c. 716, L. n. 190/2014.

<sup>24</sup> Art. 1, c. 433, della Legge di Stabilità per il 2014 (L. n. 147/2013).

<sup>25</sup> Art. 6, c.1.

<sup>26</sup> Art. 3, L. n. 23/2014.

<sup>27</sup> La stima dell'evasione fiscale richiede, ove possibile, il confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili che, utilizzando i dati di contabilità nazionale, includono anche la componente occultata al fisco, e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti. L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo.

<sup>28</sup> Tale stima non tiene conto del *tax gap* delle imposte non erariali. A tale proposito, l'art. 3, comma 1, lett. f), della Legge Delega n. 23/2014 prevede una delega affinché il Governo, nel redigere un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione, tenga conto anche dei tributi degli Enti locali.

<sup>29</sup> Si tratta di un'attività di studio, condotta dal Dipartimento delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate, finalizzata alla stima del c.d. effetto di deterrenza correttivo. Per effetto deterrenza correttivo si intende la variazione della base imponibile dichiarata dai contribuenti controllati in seguito all'attività di accertamento e/o verifica esercitata dal fisco. Essa si distingue dall'effetto deterrenza generale, o *spillover*, il quale riguarda l'impatto dell'attività di controllo dell'Amministrazione fiscale su tutti i contribuenti, indipendentemente dal fatto che abbiano subito un accertamento e/o una verifica fiscale.

operativa delle diverse 'anime' dell'Amministrazione fiscale; ii) l'utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Tra le misure più recenti adottate dal Governo in materia di contrasto all'evasione fiscale, la Legge di Stabilità per il 2015 ha introdotto: i) l'applicazione del meccanismo di *split-payment* agli acquisti della PA<sup>30</sup>; ii) l'estensione del *reverse charge* alle prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti, e di completamento relative ad edifici (non più limitata a rapporti tra appaltatore e subappaltatore)<sup>31</sup>, nonché ai trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, ai trasferimenti di altre unità che possono essere utilizzate dai gestori e di certificati relativi al gas e all'energia elettrica, alle cessioni di gas e di energia elettrica a un soggetto passivo-rivenditore<sup>32</sup>.

La scissione dei pagamenti (*split payment*) consente ai soggetti pubblici committenti o cessionari di non pagare l'IVA ai propri fornitori per beni e servizi da essi ricevuti, ma di versarla direttamente al bilancio dello Stato, prevenendo frodi e mancati versamenti/dichiarazioni dell'IVA. Tale misura è in linea con l'obbligo di fatturazione elettronica per gli acquisti della PA<sup>33</sup> (in base al quale tutti i fornitori devono emettere fattura elettronica nei confronti della PA) e risponde sia alle necessità di accertamento sia alle esigenze di semplificazione: sotto il profilo dell'accertamento, consente di conoscere in tempo reale non solo i soggetti, ma anche le singole operazioni, evidenziando nel dettaglio l'ammontare di IVA che ogni singola amministrazione dovrebbe pagare al suo fornitore; sotto il profilo della semplificazione, riduce gli adempimenti del fornitore senza che si registri alcun aggravio per la PA ai fini del calcolo dell'IVA da versare.

La misura che introduce il sistema dell'inversione contabile, c.d. *reverse charge*, opera in determinati settori che, sulla base delle evidenze rilevate, sono considerati ad alto rischio di evasione. Il *reverse charge* può infatti generare effetti positivi in termini di maggior gettito a condizione che il soggetto passivo della prestazione, ovvero il cliente, sia più affidabile, dal punto di vista del rispetto degli obblighi tributari, rispetto al fornitore. Più precisamente, nel disegno della misura, occorre considerare che il cliente, rispetto al fornitore, abbia una maggiore propensione sia a dichiarare l'IVA dovuta sulle operazioni imponibili, sia ad effettuare puntualmente il versamento dell'imposta dovuta dichiarata. Alla luce di queste considerazioni, il Governo punta a recuperare 988 milioni dalla misura che introduce lo *split payment* per gli acquisti della PA e 900 milioni dall'estensione del campo di applicazione del *reverse charge*.

<sup>30</sup> Art. 1, c. 629, lett. b), della L. n. 190/2014 contenente la richiesta di autorizzazione all'introduzione di una misura particolare relativa alla scissione di pagamento dell'IVA quando cessionario è la PA, ai sensi dell'art. 395 della Direttiva 2006/112/CE per applicare una misura di deroga all'art. 203 della medesima direttiva. La deroga viene richiesta come misura sperimentale di tre anni, che è considerato il minimo necessario a poterne verificare adeguatamente il funzionamento. L'Italia non chiederà unilateralmente un'estensione del periodo di deroga, ritenendosi che l'utilizzo a regime della fatturazione elettronica e il potenziamento dell'attività di controllo dovrebbero poter consentire il ritorno ai metodi ordinari di riscossione dell'imposta.

<sup>31</sup> Art. 1, comma 629, lett. a), numero 1) e 2), della L. n.190/2014.

<sup>32</sup> Art. 1, comma 629, lett. a), numero 3), della L. n.190/2014.

<sup>33</sup> Tale obbligo è stato introdotto con la L. n. 244/2007 ed è entrato in vigore dal 6 giugno 2014 per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza; dal 31 marzo 2015 per gli altri enti nazionali e per le Amministrazioni locali.

Inoltre, la Legge di Stabilità per il 2015<sup>34</sup> introduce un nuovo modello di cooperazione tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti, improntato su nuove e più trasparenti forme di colloquio, al fine di stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Sulla base del confronto tra due principali fonti di informazioni, quelle relative agli acquisti e alle cessioni dello spesometro, e quelle fornite dalle dichiarazioni IVA, l'implementazione di questa misura prevede l'invio di comunicazioni scritte ai contribuenti in cui sono fornite informazioni funzionali a incentivare l'adempimento spontaneo. Gli effetti finanziari netti stimati dal Governo sono pari a 908 milioni su base annua a partire dal 2016. Relativamente al 2015, si stimano prudenzialmente 700 milioni, in ragione dei tempi tecnici della fase di *start-up*.

In coerenza con quanto già disposto nella Legge di Stabilità 2015, il Governo è anche impegnato, in attuazione della Legge Delega n. 23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario, nonché di sostenere la ripresa dell'economia. In linea con i principi della Legge Delega, il contrasto all'evasione verrà perseguito, da un lato, rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro, ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione fiscale e contribuente.

In tema di rafforzamento dei controlli, la Legge Delega detta il principio di *'incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi'*. Come già ricordato, le potenzialità della fattura elettronica, dal punto di vista del controllo, sono legate alla possibilità di effettuare riscontri ed incroci in modalità automatica e tempestiva; questi ultimi saranno tanto più efficaci quanto maggiore è la percentuale di fatture elettroniche sul totale di fatture scambiate. L'adozione generalizzata degli strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, insieme al più generale potenziamento della tracciabilità delle transazioni, anch'esso previsto dalla Legge Delega, consentiranno sia di realizzare una drastica riduzione degli adempimenti per le imprese, con conseguenti riduzioni di costi, sia di migliorare notevolmente il contrasto all'evasione, incentivando la prevenzione dei fenomeni evasivi attraverso l'utilizzo delle informazioni a disposizione dell'amministrazione finanziaria.

Sul fronte del miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente, assume particolare rilevanza l'obiettivo di modificare le disposizioni antielusive attualmente vigenti, in coerenza con i contenuti della Raccomandazione della Commissione Europea sulla pianificazione fiscale aggressiva<sup>35</sup>, e di pervenire ad una convergenza del concetto di abuso del diritto di derivazione comunitaria con quello di elusione fiscale.

Negli ultimi anni l'evasione fiscale ha assunto una crescente connotazione internazionale: la globalizzazione dei mercati e la diffusione di strumenti informatici che consentono l'agevole trasferimento oltrefrontiera di attività finanziarie rendono l'utilizzo del canale estero, ai fini dell'evasione, un'opzione

<sup>34</sup> Art. 1, c. 633-636 della L. n. 190/2014.

<sup>35</sup> Raccomandazione 2012/772/UE del 6 dicembre 2012.

percorribile da un'ampia platea di contribuenti. In tale contesto un'azione efficace di contrasto all'evasione fiscale internazionale non può limitarsi a misure domestiche unilaterali, che risultano insufficienti. Si sono rese necessarie risposte coordinate a livello internazionale. L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano in questo contesto.

La svolta che ha ampliato enormemente il campo d'azione della trasparenza fiscale si è avuta con la legislazione statunitense FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), sotto la cui spinta, nel 2014 si è assistito a una formidabile accelerazione verso l'adozione del nuovo standard per lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali, il CRS (*Common Reporting Standard*). Il nuovo standard, approvato dall'OCSE il 15 luglio 2014, è stato siglato dai Capi di Stato e di Governo del G20 riuniti a Brisbane nel novembre 2014. In sintesi, il nuovo sistema renderà disponibili alle autorità fiscali tutte le informazioni relative a conti finanziari detenuti all'estero dai propri residenti. Ben 58 paesi, fra cui tutti i paesi europei con eccezione dell'Austria, si sono impegnati ad attuare il CRS dal 2016, per poi scambiare i dati raccolti nel 2017<sup>36</sup>. La nuova Direttiva 2014/107/UE prevede di incorporare il CRS nella legislazione europea con effetti dal 1° gennaio 2016 e lo scambio di informazioni nel 2017, con pochi adattamenti. Risulta quanto mai urgente l'approvazione dell'A.S. n. 1719 che comprende FATCA e CRS e può rappresentare la base per gli atti di recepimento della nuova direttiva europea: infatti esso introduce in via generale gli obblighi che gli intermediari italiani dovranno espletare.

Il nuovo standard di scambio automatico avrà effetti su tutta la fiscalità internazionale. È in questo contesto, nella prospettiva dello scambio nel 2018 da parte delle principali piazze finanziarie, e tenuto conto dell'implicita azione di deterrenza, che si inserisce la legge sulla *voluntary disclosure*<sup>37</sup>. Per le violazioni commesse fino al 30 settembre 2014, aderendo all'emersione volontaria, il contribuente, oltre a non rispondere dei reati fiscali commessi (a parte le frodi fiscali gravi) e delle omissioni IVA e quelle a livello contributivo, godrà di piena immunità penale, non solo per i reati di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, ma anche per il nuovo reato di auto-riciclaggio. In quanto provvedimento finalizzato al rientro di capitali di stampo non condonistico, la *voluntary disclosure* rappresenta una vera e propria 'scelta di campo' a favore della legalità, ma ancor di più una svolta epocale nel rapporto tra fisco e contribuente<sup>38</sup>.

L'occasione offerta dalla *voluntary disclosure* rappresenta l'ultima disponibile, una *last call* ai contribuenti prima dello scambio automatico obbligatorio delle informazioni tra le giurisdizioni fiscali. L'approvazione di tale normativa ha portato alla ratifica, il 23 febbraio scorso, del Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni in vigore tra Italia e Svizzera. Il

<sup>36</sup> Le altre 35 giurisdizioni (tra cui appunto l'Austria) si sono impegnate allo scambio con una tempistica posticipata di un anno (2018). Tra esse, la Svizzera, il Liechtenstein, le piazze asiatiche come Hong Kong e Singapore.

<sup>37</sup> L. n. 186/2014.

<sup>38</sup> A differenza di altri 'scudi fiscali', il programma di *voluntary disclosure* prevede infatti che il contribuente versi tutto il dovuto, ovvero le imposte che avrebbe dovuto corrispondere qualora avesse adempiuto agli obblighi dichiarativi dell'epoca, cui dovranno aggiungersi gli interessi e le correlate sanzioni adeguatamente ridotte in presenza di specifiche condizioni.

nuovo accordo prevede lo scambio di informazioni e consentirà di inoltrare richieste di dati concernenti un gruppo di contribuenti (c.d. *group requests*), identificati o identificabili sulla base di comportamenti significativamente indicativi di una possibile irregolarità della loro posizione fiscale, nel rispetto del requisito della prevedibile rilevanza (*foreseeable relevance*) previsto dal Modello OCSE<sup>39</sup>. A seguito di questa importante intesa, sono stati successivamente firmati gli accordi bilaterali sullo scambio di informazioni con il Liechtenstein, il Principato di Monaco e la Santa Sede.

### V.3 LA REVISIONE DELLA SPESA

Il programma di revisione della spesa pubblica descritto nel precedente DEF ha costituito la base di partenza per le valutazioni tecniche ed economiche sottostanti le misure di razionalizzazione della spesa introdotte dal Governo nel corso del 2014. Gli interventi, disegnati sulla base delle proposte scaturite nella fase di ricognizione tecnica conclusasi nei primi mesi del 2014, hanno interessato prevalentemente le aree di spesa segnalate per la presenza di sprechi ed inefficienze. In linea con le raccomandazioni della Commissione Europea e le linee direttrici della *spending review*, le risorse liberate sono state destinate alla riduzione permanente del cuneo fiscale e al sostegno dei redditi più deboli.

Il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2014, approvato prima del DEF 2014, aveva già concorso, disponendo tagli sulle risorse dei Ministeri per circa 488 milioni nel 2014, 772 milioni nel 2015 e 564 milioni a decorrere dal 2016, in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di Stabilità per il 2014.

Successivamente, il decreto legge n. 66 di aprile 2014<sup>40</sup> ha determinato una riduzione di spesa pari a circa 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017. Tra gli strumenti messi in campo vi è il rafforzamento del sistema di *public procurement* che ha istituito, anche allo scopo di favorire un ulteriore accentramento nella gestione delle procedure di acquisto di beni e servizi, il 'Nuovo sistema Nazionale degli Approvvigionamenti', costituito da trentacinque soggetti aggregatori tra cui Consip, una centrale di committenza per ciascuna regione e altri soggetti individuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'attività di controllo sui prezzi praticati è stata affidata all'ANAC, in cui è confluita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), con il compito di elaborare i prezzi di riferimento dei principali beni e servizi acquistati dalle Amministrazioni pubbliche e di pubblicare sul proprio sito internet i prezzi unitari corrisposti per tali acquisti<sup>41</sup>.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione

<sup>39</sup> Il 26 febbraio 2015 è stato firmato l'accordo con il Liechtenstein e il 2 marzo a Montecarlo quello con il Principato di Monaco.

<sup>40</sup> D.L. n. 66/2014 cvt. dalla L. n. 89/2014.

<sup>41</sup> In attuazione del decreto legge, sono stati emanati due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri aventi come oggetto: i) l'elenco dei soggetti aggregatori (DPCM 11 novembre 2014); ii) i compiti e le funzioni del Tavolo tecnico di tali soggetti (DPCM 14 novembre 2014). Un ulteriore DPCM, ancora da adottare, individuerà le categorie di beni e servizi e le soglie oltre le quali è obbligatorio il ricorso a CONSIP e agli altri soggetti aggregatori.

dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri): l'efficienza della macchina amministrativa pubblica e la sua organizzazione sono, infatti, fattori fondamentali per garantire efficienza e competitività.

Il processo di revisione della spesa pubblica è parte integrante della strategia di bilancio dei prossimi anni. La Legge di Stabilità 2015<sup>42</sup> prevede riduzioni di spesa connesse al contenimento di spese di funzionamento e gestione, manutenzione e acquisto di beni e servizi dei Ministeri per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'Amministrazione centrale, sono previste misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e il ridimensionamento dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato per ulteriori 0,4 miliardi nel 2015.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 467 milioni in ciascun esercizio 2015-2015 e 513 milioni per il 2018 quelle a statuto speciale e le province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 2,2 miliardi per il 2015, 3,2 miliardi per il 2016 e 4,2 miliardi per ciascuno degli anni 2017-2019. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015. Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per (circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Le misure messe in campo, come già chiarito nel paragrafo V.1, hanno permesso di neutralizzare completamente per il 2015 la clausola di salvaguardia posta dalla Legge di Stabilità 2014, rinviando la revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali al 1° gennaio 2016. Le misure contenute nella Legge di Stabilità 2015 contribuiranno al riequilibrio della spesa pubblica privilegiando le voci di spesa maggiormente idonee a stimolare la crescita economica, come quelle in ricerca e sviluppo, istruzione e infrastrutture.

Sono state inoltre oggetto di intervento le retribuzioni dirigenziali apicali, riducendo a 240.000 euro il limite per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni di ogni tipo. Sul fronte del pubblico impiego, sono stati al contempo favoriti i processi di mobilità del personale, garantite più ampie facoltà nelle assunzioni, soprattutto per gli Enti locali, e rivisto l'istituto giuridico del trattenimento in servizio, al fine di assicurare il ricambio generazionale necessario a garantire innovazione nelle competenze e nei processi<sup>43</sup>.

Significativi passi avanti sono stati compiuti in tema di partecipazioni pubbliche e importanti riforme sono attese nei prossimi anni. Già nel decreto n. 66 adottato ad aprile scorso sono previsti interventi volti alla riduzione dei costi

<sup>42</sup> L. n. 190/2014.

<sup>43</sup> D.L. n. 90/2014 cvt. dalla L. n. 114/2014 recante misure urgenti per l'efficienza della PA.



operativi delle società partecipate dirette e indirette dello Stato. Successivamente, in attuazione al piano di razionalizzazione delle partecipazioni locali presentato dal Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa il 7 agosto 2014, la Legge di Stabilità 2015 è intervenuta in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, prevedendo l'obbligatorietà per gli Enti locali di aderire agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per favorire la realizzazione di economie di scala e migliorare la qualità dei servizi offerti. Inoltre, a decorrere da gennaio 2015, le Amministrazioni locali<sup>44</sup> hanno avviato un processo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente, da completarsi entro la fine dell'anno. Coerentemente alle linee di azione suggerite nel Rapporto dello scorso agosto, tale processo prevede l'eliminazione, attraverso dismissione o liquidazione, delle partecipate non indispensabili per lo svolgimento delle finalità istituzionali degli enti e di quelle composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore ai dipendenti e, attraverso aggregazione o fusione, di quelle che svolgano attività analoghe ad altre partecipate pubbliche. A tal fine, ai Presidenti delle regioni è richiesto di redigere, entro marzo 2015, un piano operativo, in cui indicare modalità, tempi di attuazione e risparmi attesi. Le risorse derivanti dalla vendita delle partecipate potranno essere utilizzate per finanziare investimenti invece che per ridurre il debito, come annunciato in precedenza.

Gli interventi attuati in tema di partecipate pubbliche anticipano alcuni dei temi su cui interverranno un più ampio processo di razionalizzazione e il riordino complessivo della disciplina dei servizi pubblici locali previsti nel disegno di legge delega sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche in discussione in Parlamento<sup>45</sup>.

L'attività di revisione della spesa continuerà a costituire uno strumento essenziale per migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche da attuare attraverso nuovi interventi. Per rafforzare i benefici che possono derivare da questo strumento, con l'attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio, il Governo intende procedere a una sua integrazione nella fase di programmazione del bilancio<sup>46</sup>.

Il Governo si impegna ad assicurare ulteriori interventi di revisione della spesa e altri risparmi pari a complessivi 0,6 punti percentuali di PIL nel 2016. Tali ulteriori riduzioni di spesa saranno utilizzati per alleggerire la pressione fiscale, anche attraverso la disattivazione delle clausole di salvaguardia a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di bilancio poste dalla Legge di Stabilità 2015 e 2014.

Le principali misure che saranno attuate sono le seguenti:

- Per gli enti locali proseguirà il processo di efficientamento già avviato nella Legge di Stabilità 2015 attraverso l'utilizzo dei costi e fabbisogni standard per le singole amministrazioni e la pubblicazione di dati di *performance* e dei costi delle singole amministrazioni.

<sup>44</sup> Regioni, province autonome, Enti locali, camere di commercio, università e altri istituti di istruzione universitaria pubblici, e autorità portuali.

<sup>45</sup> A.S. n. 1577.

<sup>46</sup> Ai sensi dell'articolo 1 della legge di conversione n. 89 del 2014 del decreto legge n. 66 del 2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'articolo 40 della legge 196 del 2009.

- In tema di partecipate locali saranno attuati, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione degli Enti locali, interventi legislativi volti a migliorarne l'efficienza, con particolare attenzione ai settori del trasporto pubblico locale e alla raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Le priorità per le Amministrazioni centrali saranno volte, tra l'altro, ad una revisione approfondita dei capitoli di spesa verificandone l'utilità; alla riorganizzazione delle strutture periferiche dello Stato, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante sarà la razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle amministrazioni, in attuazione al decreto legge n. 66/2014.
- Sarà completato il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto per gli acquisti della PA.
- Per quanto riguarda la struttura del sistema tributario sarà data piena attuazione alla Legge di delega fiscale, con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni commerciali, anche al fine di recuperare perdite di gettito (*tax gap*), e alla razionalizzazione delle *tax expenditure*.
- Gli incentivi alle imprese subiranno una puntuale ricognizione per una successiva razionalizzazione.

#### **V.4 INTERVENTI SUGLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

L'Italia è tra i Paesi europei in cui è maggiore il bisogno di un sostenuto rilancio degli investimenti, sia pubblici che privati, per aumentare il progresso tecnologico, sostenere lo sviluppo del capitale umano, incidere sul rischio della deflazione e agevolare il percorso di riduzione del debito pubblico. Negli anni passati, il livello basso di investimenti produttivi in capitale fisico e umano realizzati nel Paese a causa dell'incertezza delle prospettive economiche e dell'entità del debito pubblico, ha ridimensionato la capacità delle imprese nazionali di competere nell'economia globale e di fornire posti di lavoro, mettendo a rischio il potenziale di crescita a lungo termine ed erodendo il capitale produttivo esistente.

Le circostanze di eccezionalità che hanno caratterizzato l'economia italiana nel 2014 hanno indotto il Governo ad intraprendere una politica di bilancio che concili l'obiettivo di aggiustamento fiscale con il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche, in una combinazione di misure '*growth friendly*' volta a favorire il graduale aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Con le misure varate nella Legge di Stabilità 2015 lo scorso dicembre, il Governo è intervenuto nell'economia con consistenti tagli strutturali delle imposte a favore di famiglie e imprese e, contestualmente alle misure di efficientamento della spesa pubblica corrente, ha previsto un aumento netto della spesa in conto capitale che va da poco meno di 2 miliardi nel 2015 fino a superare i 4 miliardi nel 2017. In particolare, sono previsti il rafforzamento del credito di imposta a sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo delle imprese e l'introduzione di nuovi margini di flessibilità per il finanziamento di investimenti pubblici a livello locale, attraverso l'esclusione della relativa spesa dai vincoli del Patto di Stabilità Interno.

In particolare, gli interventi adottati nel corso del 2014, principalmente attraverso il decreto c.d. 'Sblocca Italia', hanno favorito la realizzazione di opere infrastrutturali di dimensioni piccole e medie, immediatamente cantierabili e suscettibili di determinare già nel breve periodo effetti positivi sull'attività economica e l'occupazione. In questo ambito sono da considerare anche gli investimenti realizzati in materia di edilizia scolastica e di riqualificazione e messa in sicurezza del territorio. È stato inoltre rilevante l'impegno economico per il finanziamento delle grandi infrastrutture strategiche ricomprese nei corridoi europei multimodali. Le politiche adottate rientrano in un piano strategico complessivo che riguarda anche l'intermodalità, lo sviluppo del sistema portuale e interportuale, i sistemi metropolitani, la prosecuzione degli investimenti ferroviari con particolare riguardo al Mezzogiorno sia con riguardo al sistema ad alta velocità ed alta capacità, sia alla velocizzazione degli assi sulla linea adriatica e su quella tirrenica. Il finanziamento pubblico è stato indirizzato, infine, su interventi per la sicurezza, il miglioramento della circolazione e per il completamento delle grandi infrastrutture di carattere nazionale, affiancandosi agli investimenti del settore privato nell'ambito degli interventi di partenariato pubblico-privato.

Gli interventi varati dal Governo a sostegno degli investimenti pubblici, permettono di delineare una significativa ripresa per tutto l'orizzonte previsivo, passando da una crescita dell'1,9 per cento nel 2015 a un picco di crescita del 4,5 per cento atteso nel 2016. Gli investimenti pubblici si stabilizzerebbero su di un livello pari al 2,2 per cento del PIL nel 2019.

Per favorire il ritorno alla crescita e all'occupazione è stato promosso l'avvio di azioni coordinate a livello sovranazionale. Nel corso del Semestre di Presidenza del Consiglio UE, l'Italia ha dato un decisivo impulso per l'attivazione del Piano per gli Investimenti in Europa, per sostenere la crescita e l'occupazione. Gli investimenti, insieme alla responsabilità fiscale e alle riforme strutturali, sono tornati ad essere elementi chiave nella strategia di politica economica perseguita dall'Unione Europea per rafforzare la competitività e incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro.

Il Piano presentato lo scorso novembre al Parlamento Europeo dal Presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker si propone di contrastare il forte deficit di investimenti pubblici e privati esistente in Europa e le relative cause di natura strutturale e macroeconomica, attraverso la promozione di riforme strutturali volte a migliorare la regolamentazione e la messa a disposizione di risorse aggiuntive per il finanziamento di progetti pubblici e privati in Europa attraverso la creazione di un fondo ad hoc, il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), che avrà un capitale iniziale di 21 miliardi.

Il Piano, in particolare, prevede la messa a disposizione di garanzie da parte dell'Unione Europea per circa 16 miliardi, con un accantonamento a valere sul bilancio UE pari al 50 per cento, che utilizzerà risorse già stanziare per finanziare altri programmi<sup>47</sup>, nonché un versamento di 5 miliardi da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

Il capitale iniziale consentirà il finanziamento di 60,8 miliardi da parte del Gruppo BEI, che include la partecipata *European Investment Fund* (EIF) responsabile dei finanziamenti al settore privato e in particolare alle Piccole e Medie Imprese (PMI).

<sup>47</sup> Horizon 2020 (2,7 mld), *Connecting Europe Facilities* (3,3 mld) e margini di bilancio (2 mld).

Il FEIS potrà garantire e finanziare progetti aventi il requisito dell'addizionalità, ovvero caratterizzati da un livello di rischio superiore rispetto a quelli finora sostenuti dalla BEI, che avrebbero difficoltà a reperire fonti alternative di finanziamento, a causa di fallimenti del mercato.

L'obiettivo è favorire, attraverso un meccanismo di leva finanziaria, investimenti aggiuntivi, pubblici e privati, per 315 miliardi in tre anni che dovrebbero costituire il volano per il rilancio della crescita, colmando i deficit di investimento esistenti nell'Unione Europea. Dei 315 miliardi finali, 240 miliardi saranno destinati a progetti strategici e 75 miliardi a supporto degli investimenti di PMI e società a media capitalizzazione di mercato (*mid-cap*), con un numero di dipendenti inferiore a 3.000 unità.

Gli Stati Membri potranno partecipare direttamente al Fondo. Questi contributi, come previsto nelle nuove linee guida sulle regole fiscali della Commissione Europea, saranno ritenuti una tantum e non saranno pertanto considerati nel calcolo del saldo strutturale di bilancio per la parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita, e nella valutazione sul rispetto degli sforzi di aggiustamento strutturale per quella correttiva. Inoltre, il contributo sarà considerato come un fattore rilevante in caso di mancato rispetto dei valori di riferimento del deficit e del debito. I cofinanziamenti nazionali dei progetti rientranti nel Piano potranno usufruire della clausola sugli investimenti a determinate condizioni<sup>48</sup>. Inoltre, gli Stati Membri potranno investire in progetti sostenuti dal FEIS a valere sui Fondi strutturali per massimizzare l'effetto moltiplicatore delle risorse europee con uso di strumenti finanziari innovativi, quali prestiti, *equity* e garanzie in alternativa alle sovvenzioni tradizionali.

Le banche nazionali promozionali (*National Promotional Banks*, NPBs) potranno finanziare singole operazioni o piattaforme d'investimento settoriali o regionali. La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) contribuirà con 8 miliardi che saranno destinati a diverse iniziative articolate nelle aree prioritarie previste dal Piano, ed in particolare, per favorire il credito alle PMI, lo sviluppo della *Digital economy* e del sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia<sup>49</sup>. Tali progetti, oltre al contributo della CDP, usufruiranno dell'apporto di soggetti privati e partecipate pubbliche come Ferrovie dello Stato ed ENEL<sup>50</sup>. Il Piano Juncker prevede, inoltre, la costituzione di un Polo unico per il coordinamento e la prestazione delle attività di assistenza tecnica, l'*European Investment Advisory Hub* (EIAH), che aiuterà i Paesi a identificare e sviluppare i progetti strategici nazionali eleggibili al sostegno del Fondo, e che potrà anche agire in partnership con le NPBs.

L'entrata in vigore del Regolamento del FEIS, attualmente in corso di definizione nell'ambito dell'iter legislativo che coinvolge Commissione Europea, Consiglio e Parlamento Europeo, è attesa entro la fine dell'estate, in modo da permettere l'attivazione dei nuovi investimenti entro il 2015.

In virtù del contesto europeo in via di definizione e dell'attuale quadro macroeconomico il Governo ritiene importante agire in una prospettiva di medio-

<sup>48</sup> Comunicazione [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/2015-01-13\\_communication\\_sgp\\_flexibility\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf).

<sup>49</sup> Le banche promozionali di Germania (KfW) e Francia (*Caisse de Dépôt*) hanno annunciato un contributo di 8 miliardi ciascuna, mentre l'*Instituto de Crédito Oficial* spagnolo si è impegnato per un ammontare di 1,5 miliardi.

<sup>50</sup> I progetti saranno sottoposti alla valutazione dell'ente preposto alle verifiche, l'*Advisory Hub* nazionale in via di costituzione che, in linea con i requisiti del FEIS, dovrà facilitare la presentazione dei progetti al Comitato per gli Investimenti del Fondo.

lungo termine, attraverso l'introduzione di meccanismi strutturali di programmazione e valutazione, già previsti dalla normativa attuale<sup>51</sup>, per intervenire sull'efficienza della spesa in conto capitale attraverso: i) una programmazione economica legata a risorse finanziarie certe; ii) una valutazione basata sull'analisi costi-benefici; iii) il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e sull'attivazione delle risorse.

<sup>51</sup> D.lgs n. 228/2011 e 229/2011.

PAGINA BIANCA

## VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

### VI.1 AVANZAMENTI DEL 2014 E RIFORME IN CORSO

Con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*<sup>1</sup> gli Stati Membri si sono impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO)<sup>2</sup> o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo. Il principio è stato recepito nell'ordinamento nazionale attraverso la legge costituzionale adottata in aprile 2012<sup>3</sup> e la relativa legge di attuazione<sup>4</sup>, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera alla fine del 2012. A partire dal 2014 tale regola è entrata in vigore.

Le due leggi, tra l'altro, hanno istituito e definito le funzioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), l'organismo indipendente per la validazione delle previsioni macroeconomiche e l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, in attuazione della Direttiva europea sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri<sup>5</sup> del 2011 e del *Two Pack*<sup>6</sup>. Quest'ultimo, in particolare, ha richiesto che i programmi nazionali di bilancio a medio termine e i progetti di bilancio siano basati su previsioni macroeconomiche elaborate o validate da una istituzione nazionale indipendente. L'UPB è divenuto operativo da settembre 2014. Nello stesso mese, per agevolare i rapporti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'UPB, e in linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta del *Two Pack*, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa che disciplina le modalità di trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della validazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica. Il processo di validazione e valutazione ha trovato la sua prima applicazione nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso settembre e nel *Draft Budgetary Plan* per il 2015.

Nell'anno in corso e nei successivi, il quadro normativo di contabilità e finanza pubblica sarà ulteriormente aggiornato al fine di dare piena attuazione alla legge sul principio dell'equilibrio di bilancio, completando la riforma della struttura del bilancio dello Stato istituzionalizzando, nel processo, la revisione della spesa pubblica e rafforzando il ruolo del bilancio di cassa, in coerenza con quanto previsto per gli Enti territoriali. Le modifiche, da definire nel corso dell'anno con appositi decreti delegati<sup>7</sup>, riguarderanno la revisione dei programmi

<sup>1</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria.

<sup>2</sup> Il limite massimo al disavanzo strutturale è fissato dal *Fiscal Compact* allo 0,5 per cento del PIL per i Paesi con un debito superiore al 60 per cento del PIL.

<sup>3</sup> L. Cost. n. 1/2012.

<sup>4</sup> L. n. 243/2012.

<sup>5</sup> Direttiva UE n. 85/2011.

<sup>6</sup> Regolamento UE n. 473/2013.

<sup>7</sup> Come previsto dalla L. 89/2014 di conversione del D.L n. 66/2014.

e delle missioni di spesa, la programmazione triennale delle risorse e una maggiore flessibilità di bilancio nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi della legge di contabilità e finanza pubblica.

Con legge dello Stato saranno, inoltre, disciplinati i contenuti della nuova Legge di Bilancio e le relative modalità attuative. Con l'obiettivo di potenziare e rendere più efficace la funzione allocativa del bilancio, la nuova legge accorperà in un unico documento l'attuale Legge di Bilancio e la Legge di Stabilità<sup>8</sup>. Essa sarà costituita di due sezioni: la prima conterrà le misure che modificano la normativa vigente e gli andamenti tendenziali, la seconda riporterà le previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato definite a legislazione vigente, integrate con le variazioni conseguenti agli interventi proposti nella prima sezione.

Sarà data completa attuazione alla normativa relativa all'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali e sarà disciplinato il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Tali innovazioni, considerati i tempi necessari per la loro implementazione e i riflessi sulle procedure contabili, amministrative e parlamentari che presiedono allo svolgimento della sessione di bilancio, troveranno piena attuazione a partire dalla predisposizione dei documenti di bilancio compilati nel 2016 e riferiti al triennio di programmazione 2017-2019.

Allo scopo di limitare l'incentivo a introdurre nuove detrazioni fiscali (*tax expenditure*) e di procedere ad una razionalizzazione di quelle esistenti, la Legge delega per la riforma del sistema fiscale<sup>9</sup> prevede attività sistematiche per il loro monitoraggio e la loro revisione. A tal fine, in attuazione della legge sarà adottato un decreto delegato che preveda la redazione da parte del Governo di un rapporto annuale sulle detrazioni fiscali da allegare al disegno di legge di bilancio, basato su una relazione programmatica da allegare alla Nota di aggiornamento del DEF. Tale rapporto dovrà identificare le detrazioni non giustificate da esigenze sociali o economiche o che costituiscono una duplicazione al fine di eliminarle o riformarle, salvaguardando tuttavia la tutela dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, e di altre priorità. Con il medesimo decreto saranno, infine, disciplinate le modalità di inserimento del rapporto e dell'implementazione delle sue proposte nell'ambito del processo di bilancio e di definizione della manovra di finanza pubblica, integrandone i dati con i relativi programmi di spesa.

## **VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI**

Le regole che governano la finanza pubblica locale includono il Patto di Stabilità Interno, che individua le modalità attraverso cui gli Enti locali e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal Paese in sede Europea, e il Patto per la Salute e i tetti alla spesa farmaceutica,

<sup>8</sup> Secondo quanto previsto dal nuovo articolo 81 della Costituzione e dall'articolo 15 della L. n. 243/2012.

<sup>9</sup> L. n. 23/2014 articolo 4.



volti a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di Stabilità Interno<sup>10</sup> (PSI) definisce i vincoli specifici che gli Enti territoriali sono tenuti a rispettare congiuntamente ad obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sin ora il Patto ha posto una regola per il controllo dei saldi finanziari<sup>11</sup> per comuni, province e città metropolitane e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le regioni. Tali vincoli sono destinati ad essere progressivamente superati a seguito dell'entrata in vigore nel 2016 della regola del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali e locali introdotta dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Già a partire dall'anno in corso, la manovra di finanza pubblica prevede maggiori margini di flessibilità e l'anticipo per le regioni, dal 2016 al 2015, della regola del bilancio in pareggio in sostituzione delle previgenti regole del PSI.

Il progressivo superamento delle regole del Patto si collega anche alla revisione delle responsabilità attribuite a Stato, regioni e autonomie locali dalla riforma del titolo V della Costituzione in corso di approvazione e all'attuazione del federalismo fiscale. All'interno della nuova *governance*, lo Stato tornerà a definire i principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica mentre gli Enti territoriali beneficeranno di maggiore autonomia finanziaria, nel rispetto della neutralità dei propri bilanci e dei principi contabili comuni. L'aggiornamento del Patto considera, inoltre, le città metropolitane istituite a seguito del riordino del sistema delle province e della revisione della disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni<sup>12</sup>.

La Legge di Stabilità 2015<sup>13</sup>, nel confermare sostanzialmente la previgente impostazione del PSI per gli Enti locali (province, comuni e città metropolitane con popolazione superiore a 1.000 abitanti), prevede una significativa riduzione del contributo richiesto ai predetti enti di circa 2,9 miliardi mediante la riduzione dei parametri alla base della determinazione del saldo finanziario obiettivo. L'alleggerimento dei vincoli per il comparto degli Enti locali è in parte controbilanciato dalla rilevanza, ai fini della determinazione del saldo obiettivo, degli accantonamenti di spesa al Fondo crediti di dubbia esigibilità, a tutela del rischio di mancate riscossioni dei crediti e dalla riduzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale, che richiederà il contenimento della spesa

<sup>10</sup> Il Patto, introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999, è stato oggetto di progressive riforme, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 con l'introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-2011 (D.L. n.112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento e strumenti premianti per gli enti virtuosi.

<sup>11</sup> Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico per gli anni 2015-2018 viene utilizzato il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti). Per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 il saldo finanziario obiettivo è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2010-2012, rilevata in termini di impegni, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata. A partire dal 2015, come disposto dal comma 490 dell'art.1 della Legge di Stabilità 2015 ai fini della determinazione del predetto saldo finanziario rilevano altresì gli stanziamenti di competenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, introdotto dalla riforma della contabilità degli Enti territoriali (D. lgs. n. 118/2011, come modificato ed integrato dal D. lgs. N.126/2014).

<sup>12</sup> L. n. 56/2014.

<sup>13</sup> L. n. 190/2014.

comunale. Tale previsione introduce nuovi elementi di premialità nelle regole del Patto, in quanto determina una virtuosa redistribuzione della manovra a favore degli enti con maggiore capacità di riscossione.

Inoltre, a decorrere dal 2015, con l'avvio a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche prevista in attuazione del federalismo fiscale<sup>14</sup> e della conclusione della fase sperimentale, è abolito il meccanismo di premialità che prevedeva la maggiorazione di un punto percentuale dei coefficienti di calcolo dell'obiettivo programmatico degli enti non in sperimentazione dei nuovi sistemi contabili.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe, per gli anni 2015 e 2016, sono escluse dal computo del saldo finanziario le spese sostenute dalle province e dalle città metropolitane per interventi di edilizia scolastica entro un limite massimo di 50 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016<sup>15</sup>. Tale previsione si affianca all'esclusione delle spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica nel limite di 122 milioni nel 2015 prevista in precedenti provvedimenti.

Infine, la Legge di Stabilità 2015 ridimensiona la spesa relativa ai pagamenti dei debiti di parte capitale, certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013, ammessa in deduzione dal Patto, fissata in 200 milioni nel 2014 per tutti gli Enti territoriali e ridotta, nel 2015, a 40 milioni per gli Enti locali<sup>16</sup> e a 60 milioni per le regioni.

L'alleggerimento del Patto ha, inoltre, comportato una revisione del meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli Enti locali introdotto nel 2011<sup>17</sup>. A decorrere dal 2012, gli Enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere<sup>18</sup>, non supera l'8 per cento per gli anni 2012-2014 e il 10 per cento a decorrere dall'anno 2015 del totale relativo ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui<sup>19</sup>.

L'impostazione del Patto per le regioni a statuto ordinario, sin ora basato sul controllo della spesa finale con l'esclusione di quella sanitaria, è radicalmente rivista. In particolare, è previsto l'anticipo al 2015 dell'equilibrio tra entrate e spese finali nella fase di rendicontazione del bilancio. Viene, inoltre, richiesto di conseguire l'equilibrio di parte corrente sia in termini di competenza che di cassa. È previsto un incremento del contributo di 3,5 miliardi annui nel periodo 2015-2018 per le regioni a statuto ordinario e di circa mezzo miliardo ogni anno per le

<sup>14</sup> D. lgs. n. 118/2011, art. 36.

<sup>15</sup> L. n. 190/2014, art. 1, c. 467.

<sup>16</sup> Rimangono esclusi dal computo del saldo finanziario degli Enti locali le entrate e i relativi pagamenti connessi con la dichiarazione di stato di emergenza in caso di calamità naturali; le entrate provenienti dall'Unione Europea e i relativi pagamenti; le entrate provenienti dalle contabilità speciali delle regioni colpite dal sisma dei giorni 20 e 29 maggio 2012 e i connessi pagamenti; i pagamenti sostenuti dagli Enti locali interessati dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012 con risorse proprie, provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di soggetti privati.

<sup>17</sup> L. n. 183/2011, art. 8.

<sup>18</sup> Oneri per mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi.

<sup>19</sup> La legislazione previgente prevedeva un limite dell'8 per cento per il 2012, del 6 per cento nel 2013 e del 4 per cento a decorrere dal 2014.

regioni a statuto speciale e le province autonome. Le regioni a statuto ordinario assicureranno l'equilibrio anche in termini di previsione dal 2016.

Negli anni più recenti, sono state previste misure di flessibilità nell'applicazione del PSI integrandone la disciplina con i Patti di solidarietà aventi la finalità di rendere più sostenibile il Patto stesso. In particolare, i Patti regionali orizzontale e verticale<sup>20</sup>, attivati dal 2010, permettono rispettivamente la rimodulazione degli obiettivi individuali tra gli Enti locali appartenenti a una stessa regione o tra la regione e gli enti appartenenti al proprio territorio, nel rispetto degli obiettivi complessivi posti dal PSI ai singoli comparti (regioni, province, comuni e città metropolitane). La Legge di Stabilità 2015, coerentemente con il principio del pareggio di bilancio, unifica le misure di flessibilità del Patto regionalizzato verticale e orizzontale<sup>21</sup>, stabilendo che gli spazi finanziari acquisiti da una parte degli Enti per effettuare pagamenti in conto capitale, siano compensati dalla regione o dai restanti Enti locali, con un miglioramento dei loro saldi obiettivo. Viene soppresso il Patto regionale integrato<sup>22</sup>, che prevedeva la possibilità per ciascuna regione di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del PSI e quelli degli Enti locali del proprio territorio. Viene, invece, esteso al 2015 il Patto verticale incentivato attraverso il quale viene dato un contributo di 1 miliardo alle regioni che si impegnano a cedere ai comuni e alle province spazi finanziari che possono essere utilizzati esclusivamente per pagare i debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 30 giugno 2014<sup>23</sup>.

Oltre all'equilibrio di bilancio, le regole a carico delle regioni prevedono, con riferimento alla spesa sanitaria, il rispetto di quanto convenuto nel Patto per la Salute.

Il Patto per la Salute si basa sulla partecipazione dei soggetti istituzionali (Stato e regioni) coinvolti nel governo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) alla definizione della sua cornice finanziaria e regolatoria. A partire dall'anno 2000, infatti, la sede di definizione del sistema di *governance* del settore sanitario è stata individuata nelle intese Stato-regioni. Attraverso tali intese, aventi di norma un orizzonte temporale triennale, viene definito l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale al fine di garantire alle regioni le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo e sono fissate le regole di governo del settore e le modalità di verifica delle stesse. Il 10 luglio 2014 è stata sancita l'Intesa tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano per il triennio 2014-2016. Il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato è stato fissato in 112,1 miliardi nel 2015 e in 115,4 miliardi nel 2016, prevedendo la possibilità di rideterminazione dello stesso in funzione di sopravvenute esigenze di finanza pubblica.

Unitamente agli aspetti finanziari, con il Patto della Salute 2014-2016 sono stati affrontati anche aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione

<sup>20</sup> I Patti regionali, orizzontale e verticale, sono disciplinati dall'art.1, commi 138 ss. della L. n. 220/2010. Il Patto verticale incentivato è disciplinato dall'art.1, commi 122-126 della Legge di Stabilità 2013. Infine, i Patti nazionali orizzontale e verticale sono disciplinati rispettivamente dall'art.4-ter del D.L. n. 16/2012 e dal comma 542 dell'art.1 della L. n. 147/2013.

<sup>21</sup> L. n. 190/2014, art.1, commi 479-480.

<sup>22</sup> L. n. 183/2011, art.32, comma 17.

<sup>23</sup> L. n. 190/2014, art.1, c. 484.

del SSN. È stata programmata la revisione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e del prontuario farmaceutico, al fine di procedere all'aggiornamento delle prestazioni e dei farmaci erogati dal SSN. Inoltre, è stata programmata la revisione del sistema di compartecipazione del cittadino al finanziamento delle prestazioni sanitarie, attraverso l'introduzione di nuovi criteri che, a parità di gettito complessivo, tengano conto della condizione economica e della composizione del nucleo familiare.

Di particolare rilievo è la imminente formalizzazione del Regolamento di definizione di standard qualitativi e strutturali dell'assistenza ospedaliera, nonché la fissazione dei criteri organizzativi per l'assistenza riabilitativa, per l'assistenza sanitaria di base e per l'assistenza socio sanitaria, con particolare riferimento alla non autosufficienza.

Il contenuto del Patto per la Salute è stato recepito e introdotto nella legislazione dalla Legge di Stabilità 2015. In relazione a quanto disposto dalla Legge di Stabilità 2015 in merito al contributo delle regioni alla manovra di finanza pubblica (pari a circa 3,4 miliardi)<sup>24</sup>, il 26 febbraio 2015 è stata siglata un'intesa fra Stato e regioni, con la quale sono stati definiti gli importi e gli ambiti di spesa della complessiva manovra a carico delle regioni. A seguito di tale intesa, l'onere della manovra a carico del Servizio Sanitario Nazionale è stato fissato in circa 2,4 miliardi a decorrere dal 2015, con conseguente riduzione di pari importo del livello di finanziamento del SSN, rideterminato in 109,7 miliardi per il 2015 e in 113,1 miliardi per il 2016.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, nulla è innovato in materia di tetti di spesa rispetto al livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato: il tetto della spesa farmaceutica territoriale è fissato all'11,35 per cento, mentre quello della spesa farmaceutica ospedaliera è fissato al 3,5 per cento del Fondo sanitario nazionale per i prodotti farmaceutici forniti alle farmacie<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Art. 1, commi 398-404, L. n. 190/2014.

<sup>25</sup> Gli attuali valori dei tetti sono stati definiti dal D.L. n. 95/2012 cvt dalla L. n. 135/2012.

**Sezione II**  
**Analisi e tendenze della finanza pubblica**

PAGINA BIANCA

## INDICE

<b>I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO.....</b>	<b>159</b>
<b>II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE .....</b>	<b>163</b>
II.1 I risultati del 2014 .....	163
II.2 Previsioni tendenziali.....	175
II.3 Politiche invariate .....	180
<b>III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA.....</b>	<b>185</b>
III.1 Pubblico impiego.....	185
Risultati.....	185
Previsioni .....	186
III.2 Prestazioni sociali in denaro .....	187
Risultati.....	187
Previsioni .....	188
III.3 Sanità.....	193
Risultati.....	193
Previsioni .....	195
<b>IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO .....</b>	<b>199</b>
IV.1 I risultati del 2014 .....	199
Settore pubblico .....	199
Amministrazioni centrali .....	204
Amministrazioni locali .....	207
Enti di previdenza e assistenza sociale .....	213
IV.2 Previsioni tendenziali 2015-2019 .....	216
Settore pubblico .....	218
Amministrazioni centrali .....	219
Amministrazioni locali .....	220
Enti di previdenza.....	221
<b>V. BILANCIO DELLO STATO .....</b>	<b>223</b>
V.1 Risultati di sintesi.....	223
V.2 Analisi degli incassi.....	223
V.3 Entrate tributarie.....	224
V.4 Entrate non tributarie .....	225
V.5 Analisi dei pagamenti .....	230
V.6 Raffronti tra risultati e stime 2014.....	235

---

<b>VI. DEBITO .....</b>	<b>259</b>
VI.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale.....	259
Scadenze dei titoli di Stato .....	260
Emissioni e consistenze dei titoli di Stato .....	262
Operazioni di concambio e altre operazioni a riduzione del debito .....	267
Gestione della liquidità .....	269
Emissioni e scadenze sui mercati esteri.....	270
Evoluzione dei rendimenti .....	270
Struttura del debito .....	273
Altre passività del settore statale.....	275
<b>VII. LE RISORSE DESTINATE ALLO SVILUPPO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI .....</b>	<b>291</b>
VII.1 Programmazione nazionale.....	291
Fondo per lo sviluppo e la coesione.....	291
VII.2 Programmazione comunitaria.....	292
Programmi Fondi strutturali.....	292
Programmi FEASR e FEAMP .....	293
<b>VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2014 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE .....</b>	<b>295</b>
<b>APPENDICE: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2012-2014 .....</b>	<b>299</b>



---

## INDICE DEI BOX

L'andamento della finanza pubblica nei principali paesi dell'Area euro e del Regno Unito .....	167
La gestione della finanza pubblica in Italia negli anni della crisi.....	172
Previsioni 2016-2019 a politiche invariate.....	182
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano.....	191

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Quadro macroeconomico tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato) .....	161
Tabella I.1-2 Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato) .....	162
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro) .....	164
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro) .....	164
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche .....	166
Tabella II.1-4 Deficit e debito pubblici nei principali Stati membri .....	167
Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro) .....	178
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL).....	179
Tabella II.2-3 Elenco delle misure considerate " One-off " .....	180
Tabella II.3-1 Tassi medi di evoluzione delle principali grandezze del conto delle Amministrazioni pubbliche.....	182
Tabella II.3-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (1) (in milioni di euro) .....	183
Tabella II.3-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (1) – tassi di variazione .....	183
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2011 - 2014 .....	188
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2014 - 2019.....	190
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2011 – 2014.....	195
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2015 – 2019.....	198
Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati.....	201
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Risultati in percentuale al Pil.....	202
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni .....	203
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati .....	205
Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati in percentuale al PIL.....	206
Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati .....	211
Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati in percentuale al PIL.....	212
Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati.....	214
Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati in percentuale al PIL.....	215
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni .....	218

Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Previsioni.....	219
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Previsioni.....	220
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale - Previsioni .....	221
Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2012-2014.....	223
Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2012-2014.....	226
Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2012 - 2014 (in milioni di euro) .....	227
Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro) .....	228
Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro) .....	228
Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro) .....	229
Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2012 - 2014 (in milioni di euro).....	234
Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2014 (in milioni di euro) .....	237
Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2015.....	239
Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2015 .....	239
Tabella V.6-4 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2015 .....	241
Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Manovra di finanza pubblica per il 2015 (in milioni di euro).....	242
Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Regolazioni contabili debitorie.....	243
Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2014 (Risultati) e 2015 (Stime) .....	244
Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2014 e stimati per il 2015 (in milioni) .....	245
Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2014 e stimati per il 2015.....	246
Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente.....	248
Tabella V.6-11 Consumi intermedi.....	248
Tabella V.6-12 IRAP.....	249
Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti .....	249
Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali .....	249
Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali .....	250
Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale .....	251
Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP .....	252
Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a Imprese .....	252
Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero .....	253
Tabella V.6-20 Risorse proprie UE .....	253
Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale.....	253

Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate .....	253
Tabella V.6-23 Ammortamenti .....	254
Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni .....	254
Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale .....	254
Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali .....	254
Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali .....	255
Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese.....	256
Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero.....	256
Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale .....	257
Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie .....	257
Tabella VI.1-2 Titoli di Stato in scadenza al netto delle operazioni di concambio e delle altre operazioni a riduzione del debito (in milioni di euro) .....	260
Tabella VI.1-3 Titoli di Stato emessi al netto delle operazioni di concambio (in milioni di euro).....	262
Tabella VI.1-4 Operazioni di concambio del 17/02/2014 (milioni di euro).....	267
Tabella VI.1-5 operazioni di concambio del 21/05/2014 (milioni di euro) .....	267
Tabella VI.1-6 operazioni di concambio del 20/06/2014 (milioni di euro) .....	268
Tabella VI.1-7 operazioni di concambio del 16/10/2014 (milioni di euro) .....	268
Tabella VI.1-8 operazioni di rimborso per mezzo del fondo ammortamento del 01/07/2014 (milioni di euro).....	268
Tabella VI.1-9 operazioni di rimborso per mezzo del fondo ammortamento del 17/11/2014 (milioni di euro).....	268
Tabella VI.1-10 operazioni di riacquisto per mezzo del conto disponibilità (milioni di euro) .....	269
Tabella VI.1-11 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale - Titoli con durata fino a due anni (in milioni di euro).....	277
Tabella VI.1-12 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale - Titoli con durata superiore a due anni (in milioni di euro).....	278
Tabella VI.1-13 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale - riaperture titoli off the run (in milioni di euro) .....	279
Tabella VI.1-14 Debito: vita residua media ponderata dei titoli di stato (mesi).....	280
Tabella VI.1-15 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di Stato (medie ponderate mensili) .....	281
Tabella VI.1-16 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di Stato - riaperture titoli off the run (medie ponderate mensili) .....	282
Tabella VI.1-17 Consistenza del debito del settore statale al 31.12.2014 (in milioni di euro) .....	288
Tabella VI.1-18 differenze della consistenza del debito del settore statale al 31.12.2014 (in milioni di euro) .....	288
Tabella VI.1-19 Consistenza percentuale del debito del settore statale al 31.12.2014 (Valori percentuali).....	289
Tabella VII.1-1 Risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro).....	291
Tabella VIII.1-1 Bilancio dello Stato: entrate a mezzo ruolo e mediante accertamento con adesione: confronti previsioni-risultati stesso anno e previsioni-risultati tra 2014 e 2013 .....	297

Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2012 (1/2) .....	300
Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2013 (1/2) .....	302
Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2014 (1/2) .....	304

## INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1-1 Analisi della fiscal stance .....	173
Figura III.2-1 Spesa pubblica per pensioni in % PIL.....	192
Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2011-2014 .....	260
Figura VI.1-2 Titoli in scadenza a breve termine (milioni di euro).....	261
Figura VI.1-3 Titoli in scadenza a medio - lungo termine (milioni di euro) .....	261
Figura VI.1-4 Evoluzione della struttura e della vita media del debito domestico (anni) .....	274
Figura VI.1-5 Evoluzione del costo medio ponderato del debito domestico (%) .....	274
Figura VI.1-6 Bot: Rendimenti composti lordi (%) .....	283
Figura VI.1-7 CCTeu: Rendimenti composti lordi (%) .....	283
Figura VI.1-8 CTZ: Rendimenti composti lordi (%).....	284
Figura VI.1-9 BTP: Rendimenti composti lordi (%).....	284
Figura VI.1-10 BTP€i E btp italia: Rendimenti attesi (%) .....	285
Figura VI.1-11 Curva dei rendimenti sul mercato secondario (%) .....	285
Figura VI.1-12 Spreads titoli decennali area euro rispetto al bund (punti base).....	286
Figura VI.1-13 Asset Swap Spread (punti base).....	286
Figura VI.1-14 Vita residua media ponderata dei titoli di Stato (mesi).....	287

PAGINA BIANCA

## I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2014, il PIL e il commercio mondiali hanno registrato rispettivamente un incremento del 3,4 per cento e del 3,2 per cento, il primo stabile e il secondo in leggera decelerazione rispetto all'anno precedente.

Nell'area dell'euro, la modesta crescita economica (0,9%) è stato il risultato in primo luogo della perdurante debolezza degli investimenti (1,0%), a loro volta condizionati da un contesto caratterizzato da incertezza sulle prospettive di crescita futura; l'incremento dei consumi privati (1,0%) è risultato ancora modesto. Negli Stati Uniti, si è registrata una crescita del PIL del 2,4 per cento e un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (5,6%).

In Italia, nella seconda metà del 2014 sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si è arrestata la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive. I dati disponibili sui primi mesi del 2015, confermano il superamento del punto di minimo del ciclo economico e l'avvio di una fase ciclica moderatamente espansiva.

Nel 2014 il PIL è diminuito dello 0,4 per cento, segnando una variazione sostanzialmente in linea con le stime ufficiali di preconsuntivo diffuse ad ottobre nel Documento Programmatico di Bilancio (-0,3%). Le variazioni congiunturali relative al terzo ed al quarto trimestre dell'anno sono state in linea con le previsioni del Governo contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, formulate quando erano disponibili soltanto i dati relativi ai primi due trimestri.

La diminuzione del PIL è da ricondurre alla caduta degli investimenti fissi lordi (-0,6% in termini di contributo alla variazione) ed alle scorte (-0,2%); tali dinamiche sono state solo parzialmente compensate dal contributo positivo alla crescita della domanda estera netta (0,3%).

I consumi privati hanno registrato un graduale recupero in corso d'anno, sostenuti dall'aumento della propensione al consumo, a fronte di una stabilità del reddito disponibile in termini reali.

Nel quarto trimestre 2014, si è arrestata la caduta degli investimenti in macchinari, mentre è proseguita la contrazione degli investimenti in costruzioni. Sulla dinamica degli investimenti in beni strumentali hanno pesato, in particolare, la fragilità del quadro economico e l'incertezza nelle prospettive.

Le esportazioni hanno beneficiato della favorevole dinamica della domanda mondiale e del miglioramento di competitività indotto, a fine 2014, dal deprezzamento dell'euro.

Con riferimento al mercato del lavoro, nel 2014 l'occupazione complessiva misurata in termini di unità di lavoro (ULA) è aumentata dello 0,2 per cento grazie ai favorevoli andamenti registrati nei servizi e nel manifatturiero. Secondo le rilevazioni sulle forze di lavoro, l'occupazione è aumentata ad un ritmo lievemente superiore (0,3%), ma il tasso di disoccupazione è aumentato al 12,7 per cento della forza lavoro (da 12,2% nel 2013), in conseguenza di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

La dinamica reddituale si è attestata su ritmi moderati. I redditi unitari da lavoro dipendente sono cresciuti in media annua di appena lo 0,6 per cento, mentre la produttività del lavoro è diminuita dello 0,6 per cento; conseguentemente, il CLUP ha segnato una variazione dell'1,2 per cento per l'economia nel suo complesso.

La dinamica dei prezzi è stata frenata oltre che dalla moderazione salariale, anche dalla debolezza della domanda aggregata e dalla consistente diminuzione del prezzo del petrolio. Su base annua l'inflazione armonizzata al consumo è scesa allo 0,2 per cento (da 1,3% nel 2013); a tassazione costante si è misurata un'inflazione lievemente negativa (-0,1%, da 1,1% nel 2013).

I dati disponibili per il primo trimestre del 2015 indicano tendenze moderatamente favorevoli nel quadro economico, che sta beneficiando di diversi fattori quali il deprezzamento dell'euro e l'ampia flessione del prezzo del petrolio.

Si prospettano due quadri economici previsivi, uno tendenziale ed uno programmatico. Con riferimento al quadro macroeconomico tendenziale, per il primo trimestre dell'anno è attesa una prima variazione positiva del prodotto interno lordo, successivamente si prospetta una decisa accelerazione della ripresa. Si rivede il tasso di crescita del 2015 di un solo decimo verso l'alto, portando il valore previsto a 0,7. Per il 2016 la previsione di crescita si porta all'1,3 per cento (rispetto all'1 per cento previsto in ottobre).

Il contributo decisivo alla accelerazione del ciclo economico verrà dalla domanda estera. La domanda interna dovrebbe reagire più gradualmente. Come risultato della migliore performance delle esportazioni e del calo del prezzo del petrolio, il surplus delle partite correnti si colloca intorno al 3,0 per cento del PIL.

Con riferimento al mercato del lavoro, le previsioni per il 2015 in termini di unità equivalenti (+0,6%) incorporano una moderata crescita nel corso dell'anno; ma si prospetta una accelerazione l'anno successivo. Si prevede una graduale riduzione del tasso di disoccupazione.

Quanto alla dinamica dei prezzi, si prospetta una ripresa del tasso d'inflazione, accelerata sostenuta - nello scenario tendenziale - dall'aumento delle imposte indirette.

Per gli anni 2017-2019, il quadro macroeconomico tendenziale opera una revisione al ribasso rispetto alle cifre contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF. Le nuove proiezioni riflettono l'adeguamento ad un principio di cautela che porta ad effettuare proiezioni particolarmente prudenziali dei saldi di finanza pubblica. Di conseguenza, a partire dal 2016 è stato sottratto dal tasso di crescita delle previsioni tendenziali l'intero impatto positivo sul prodotto interno lordo che il Governo stima provenire dalle riforme strutturali effettuate nel 2015; tale impatto è stato nuovamente aggiunto, e in minima parte, a partire dal 2018 nello scenario programmatico.



**TABELLA I.1-1 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-0,4	0,7	1,3	1,2	1,1	1,1
Importazioni	1,8	2,9	3,5	3,8	3,9	3,6
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Spesa della PA	-0,9	-1,3	0,4	-0,1	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,1	2,3	2,2	2,1
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	3,0	2,9	2,8	2,7
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,2	1,6	1,6	1,4
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	4,0	3,8	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,2	3,4	3,5
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	0,9	0,9	1,0	1,0
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	1,2	1,7	1,7	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,5	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,7	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,8	1,9	1,6	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6		
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,5	0,6	0,6
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,9	1,3	0,9
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	0,9	0,6	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,8	11,4	11,1	10,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,2	56,5	56,8	57,0
<i>pm. PIL nominale</i>						
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015.

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

Le previsioni programmatiche scontano l'impianto complessivo delle politiche che il Governo enuncia all'interno del DEF. In particolare il quadro macroeconomico assume la completa disattivazione degli aumenti di imposte indirette previsti per il 2016, pari ad un punto percentuale di PIL, e misure di contenimento della spesa e altre coperture per un importo pari a 0,6 decimi di PIL. Per il 2017 sono previste ulteriori moderate misure espansive. Il tasso di crescita dell'economia si gioverà anche dell'impatto delle riforme strutturali che sono state considerate in maniera estremamente prudentiale.

**TABELLA I.1-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (VARIAZIONI PERCENTUALI SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Importazioni	1,8	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,8	1,0	1,0	1,0
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Spesa della PA	-0,9	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	4,1	4,1	3,5	3,2
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,4	1,9	2,0	1,6
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,1	3,1	3,2
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	1,1	1,3	1,3	1,2
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	0,8	1,7	1,8	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,7	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6		
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,8	1,2	1,0
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,3	56,7	57,1	57,4
<i>p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.616.048	1.638.983	1.681.479	1.736.958	1.793.354	1.848.649

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015. PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

## **II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

### **II.1 I RISULTATI DEL 2014**

In occasione del comunicato stampa del 2 aprile 2015 l'ISTAT ha rivisto i dati relativi all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (AP) per l'anno 2014 diffusi in via provvisoria il 2 marzo.

Il risultato per l'anno 2014 è di un rapporto indebitamento netto / PIL pari al 3,0 per cento, in linea con il valore indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014, presentata nello scorso mese di settembre, e riconfermato nella Nota tecnico illustrativa al disegno di Legge di Stabilità 2015 (NTI 2015).

Le spese totali 2014 sono risultate pari al 51,1 per cento del PIL, in aumento di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto all'anno 2013 e superiori di 0,4 punti rispetto a quanto previsto. Nel confronto con l'anno precedente è aumentata l'incidenza in termini di PIL delle spese correnti al netto degli interessi, pari nel 2014 al 42,8 per cento (+0,3 punti rispetto al 2013), mentre è rimasta costante al 3,6 per cento l'incidenza delle spese in conto capitale. Si riduce la spesa per interessi, che passa dal 4,8 per cento del 2013 al 4,7 per cento del 2014.

Anche l'evoluzione delle entrate è risultata superiore alle attese, registrandosi uno scostamento di 0,4 punti rispetto alle stime contenute nella NTI 2015. Rispetto al dato del 2013, le entrate totali 2014 in rapporto al PIL sono superiori di 0,1 punti percentuali, quelle tributarie e contributive sono rimaste sostanzialmente invariate, la pressione fiscale risulta aumentata di 0,1 punti di PIL. Rimangono invariate al 4,6 per cento del PIL le altre entrate non fiscali.

Nella Tabella II.1-3 sono riportati gli scostamenti, per l'anno 2014, tra risultati e stime contenute nella NTI 2015 per i principali aggregati del conto economico delle AP.

Nel dettaglio si osserva quanto segue:

- il risultato per le spese correnti al netto degli interessi è più elevato di 3.518 milioni;
- la spesa per interessi e le spese in conto capitale risultano, a consuntivo, più basse rispettivamente di 1.488 e di 1.380 milioni;
- il dato di consuntivo delle entrate tributarie, comprensive delle imposte in conto capitale, è inferiore di 1.748 milioni. I contributi sociali effettivi sono in linea con le stime, registrando uno scostamento positivo di 159 milioni;
- le altre entrate non fiscali sono risultate, complessivamente, superiori alle stime per 2.545 milioni.

Nel prospetto seguente è riportato lo scostamento tra i risultati e le stime contenute nella NTI 2015 delle entrate tributarie per i sotto-settori della P.A.. I risultati totali della P.A. per l'anno 2014 risultano inferiori rispetto alle stime (-1.748 milioni), per effetto delle minori entrate riconducibili al Bilancio dello Stato (-4.114 milioni), in parte compensate dalle maggiori entrate affluite agli Enti

territoriali (+1.461 milioni) e dalle minori poste correttive (che hanno nettizzato il Bilancio dello Stato per 905 milioni in meno rispetto alle stime).

Lo scostamento rispetto alle previsioni del gettito affluito al bilancio statale (-4.114 milioni) è in larga parte attribuibile al sub-totale delle imposte indirette mentre si conferma sostanzialmente in linea il sub-totale delle imposte dirette. In particolare, si segnalano:

1. maggiori entrate derivanti dalle imposte dirette per 144 milioni, ascrivibili essenzialmente al maggior gettito dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e plusvalenze;
2. minori entrate derivanti dalle imposte indirette per 4.258 milioni, per effetto di una dinamica dei consumi meno favorevole rispetto a quanto stimato che ha prodotto riflessi negativi, in particolare, sul gettito derivante dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise.

**TABELLA II.1-1 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati	Stime	Differenze
<b>Totale</b>	<b>485.837</b>	<b>487.585</b>	<b>-1.748</b>
Bilancio dello Stato	419.293	423.407	-4.114
Poste correttive P.A.	-39.573	-40.533	+905
Enti territoriali	106.117	104.711	+1.461

Per quanto concerne le componenti economiche delle entrate tributarie complessive, lo scostamento tra risultati e stime è ascrivibile alle minori entrate derivanti sia dalle imposte dirette (-702 milioni) sia dalle imposte indirette (-1.006 milioni).

**TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati	Stime	Differenze
<b>Totale Entrate tributarie P.A. 2014</b>	<b>485.837</b>	<b>487.585</b>	<b>-1.748</b>
Imposte dirette	237.539	238.241	-702
Imposte indirette	246.991	247.997	-1.006
Imposte in conto capitale	1.307	1.347	-40

Nel dettaglio, con riguardo ai singoli sotto-settori (Bilancio dello Stato ed Enti territoriali) ed alle principali categorie economiche, viene di seguito analizzato il confronto risultati-stime per le principali voci del 2014.

Rispetto alle stime, il minor gettito realizzato per il bilancio statale è imputabile, sostanzialmente, alla flessione delle imposte indirette. Il risultato di consuntivo delle entrate ha risentito di una dinamica dei consumi meno favorevole di quella stimata, che ha comportato minori introiti per 1.889 milioni dalla quota IVA derivante dagli scambi interni e per 493 milioni dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali.

Tra le imposte dirette, hanno evidenziato uno scostamento positivo rispetto alle attese le entrate tributarie imputabili all'IRES per 549 milioni e alle imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze per 849 milioni. Sostanzialmente in linea con le previsioni, invece, il gettito dell'IRPEF.

Con riferimento al comparto degli enti territoriali, le entrate del 2014 sono risultate superiori di 1.461 milioni rispetto alle previsioni della NTI 2015. In particolare, si sono registrate maggiori entrate derivanti dall'IRAP (+1.095 milioni) e dalle tasse auto a carico delle famiglie (+227 milioni).

Le innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 hanno comportato un diverso trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) che ora non vengono più contabilizzate per cassa tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del Bilancio dello Stato (utilizzate in compensazione nel 2014 per circa 4 miliardi di euro, interamente “lordizzate”) bensì sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (principio della competenza). In particolare, per l'anno 2014 tali crediti sono stati pari a 6,3 miliardi di euro.

I contributi sociali effettivi e figurativi sono in linea con le stime, registrandosi per il complesso delle entrate contributive uno scostamento di soli 10 milioni.

Nel comparto delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente evidenziano maggiori spese per 823 milioni, imputabili in parte alla revisione al rialzo apportata sull'anno 2013 (+163 milioni).

La categoria dei consumi intermedi evidenzia una crescita, rispetto alle stime, di 5.642 milioni, per effetto sia della revisione al rialzo sull'anno 2013 (+2.673 milioni), sia dell'affinamento delle poste di passaggio alla contabilità nazionale nella versione SEC 2010.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata inferiore alle stime per 3.836 milioni, di cui 1.968 relativi alle pensioni. Sul dettaglio della loro dinamica evolutiva si rimanda al paragrafo III.2.

Le altre spese correnti mostrano un livello superiore a quello previsto, evidenziando maggiori esborsi per 889 milioni. All'interno del comparto registriamo maggiori spese per contributi alla produzione (603 milioni), imputabili in larga parte alla valutazione dei trasferimenti a favore del GSE, per imposte indirette (233 milioni) e per trasferimenti diversi (337 milioni) derivanti dal trascinarsi della revisione dei consuntivi ISTAT per l'anno 2013; si registra, inoltre, una minore contribuzione al bilancio comunitario (-284 milioni).

La spesa per interessi è risultata inferiore alle previsioni per 1.488 milioni, per effetto di una dinamica dei tassi più favorevole.

Le spese in conto capitale risultano inferiori alle stime per 1.380 milioni, per effetto dei minori contributi agli investimenti (-2.972 milioni), solo in parte compensati dalle maggiori altre spese in conto capitale (+2.002 milioni).

**TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%		NTI 2015	DEF -
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2013-	2014-	2013-	2014-	2014	NTI 2015
							2012	2013	2012	2013		2014
<b>USCITE</b>												
Redditi da lavoro dipendente	166.130	164.910	163.874	10,3	10,2	10,1	-1.220	-1.036	-0,7	-0,6	163.051	823
Consumi intermedi	130.319	133.299	134.063	8,1	8,3	8,3	2.980	764	2,3	0,6	128.421	5.642
Prestazioni sociali	311.442	319.688	328.304	19,3	19,9	20,3	8.246	8.616	2,6	2,7	332.140	-3.836
Pensioni	248.936	254.568	256.902	15,4	15,8	15,9	5.632	2.334	2,3	0,9	258.870	-1.968
Altre prestazioni sociali	62.506	65.120	71.402	3,9	4,0	4,4	2.614	6.282	4,2	9,6	73.270	-1.868
Altre spese correnti	63.532	66.134	66.090	3,9	4,1	4,1	2.602	-44	4,1	-0,1	65.201	889
<b>Uscite correnti al netto interessi</b>	<b>671.423</b>	<b>684.031</b>	<b>692.331</b>	<b>41,6</b>	<b>42,5</b>	<b>42,8</b>	<b>12.608</b>	<b>8.300</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>688.813</b>	<b>3.518</b>
Interessi passivi	84.086	77.942	75.182	5,2	4,8	4,7	-6.144	-2.760	-7,3	-3,5	76.670	-1.488
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>755.509</b>	<b>761.973</b>	<b>767.513</b>	<b>46,8</b>	<b>47,3</b>	<b>47,5</b>	<b>6.464</b>	<b>5.540</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>765.483</b>	<b>2.030</b>
Investimenti fissi lordi	41.295	38.310	35.993	2,6	2,4	2,2	-2.985	-2.317	-7,2	-6,0	36.403	-410
Contributi agli investimenti	17.348	14.451	12.947	1,1	0,9	0,8	-2.897	-1.504	-16,7	-10,4	15.919	-2.972
Altre uscite in c/capitale	5.889	5.200	9.809	0,4	0,3	0,6	-689	4.609	-11,7	88,6	7.807	2.002
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>64.532</b>	<b>57.961</b>	<b>58.749</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>-6.571</b>	<b>788</b>	<b>-10,2</b>	<b>1,4</b>	<b>60.129</b>	<b>-1.380</b>
<b>Totale Uscite</b>	<b>820.041</b>	<b>819.934</b>	<b>826.262</b>	<b>50,8</b>	<b>50,9</b>	<b>51,1</b>	<b>-107</b>	<b>6.328</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>825.612</b>	<b>650</b>
<b>ENTRATE</b>												
Tributarie	487.394	483.706	485.837	30,2	30,1	30,1	-3.688	2.131	-0,8	0,4	487.585	-1.748
Imposte dirette	239.760	240.908	237.539	14,8	15,0	14,7	1.148	-3.369	0,5	-1,4	238.241	-702
Imposte indirette	246.110	238.644	246.991	15,2	14,8	15,3	-7.466	8.347	-3,0	3,5	247.997	-1.006
Imposte in c/capitale	1.524	4.154	1.307	0,1	0,3	0,1	2.630	-2.847	172,6	-68,5	1.347	-40
Contributi sociali	215.837	215.288	216.408	13,4	13,4	13,4	-549	1.120	-0,3	0,5	216.398	10
Contributi sociali effettivi	211.733	211.200	212.383	13,1	13,1	13,1	-533	1.183	-0,3	0,6	212.224	159
Contributi sociali figurativi	4.104	4.088	4.025	0,3	0,3	0,2	-16	-63	-0,4	-1,5	4.174	-149
Altre entrate correnti	64.076	68.337	68.945	4,0	4,2	4,3	4.261	608	6,6	0,9	67.147	1.798
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>765.783</b>	<b>763.177</b>	<b>769.883</b>	<b>47,4</b>	<b>47,4</b>	<b>47,6</b>	<b>-2.606</b>	<b>6.706</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>769.783</b>	<b>100</b>
Altre entrate in c/capitale	4.424	5.148	6.016	0,3	0,3	0,4	724	868	16,4	16,9	5.269	747
<b>Totale entrate</b>	<b>771.731</b>	<b>772.479</b>	<b>777.206</b>	<b>47,8</b>	<b>48,0</b>	<b>48,1</b>	<b>748</b>	<b>4.727</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>776.399</b>	<b>807</b>
Pressione fiscale	43,5	43,4	43,5				-0,1	0,0			43,3	0,2
<b>Saldo corrente</b>	<b>10.274</b>	<b>1.204</b>	<b>2.370</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-9.070</b>	<b>1.166</b>	<b>-88,3</b>	<b>96,8</b>	<b>4.300</b>	<b>-1.930</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-48.310</b>	<b>-47.455</b>	<b>-49.056</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>855</b>	<b>-1.601</b>	<b>-1,8</b>	<b>3,4</b>	<b>-49.213</b>	<b>157</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>35.776</b>	<b>30.487</b>	<b>26.126</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>-5.289</b>	<b>-4.361</b>	<b>-14,8</b>	<b>-14,3</b>	<b>27.458</b>	<b>-1.332</b>
<b>PIL nominale</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>								<b>1.626.516</b>	<b>-10.468</b>

**FOCUS** L'andamento della finanza pubblica nei principali paesi dell'Area euro e del Regno Unito

Nel 2014 diverse economie dell'Area euro hanno dato chiari segnali di ripresa. Sul fronte della finanza pubblica il quadro è meno definito: da un lato, si è ridotto sia il numero dei Paesi dell'Area con un rapporto deficit/PIL superiore alla soglia del 3 per cento<sup>1</sup>, sia il valore medio del rapporto, che si è attestato al 2,6 per cento, il valore più basso dell'ultimo quinquennio (cfr. Tabella II.1-7). Dall'altro, il valore medio del rapporto debito/PIL dell'Area euro è cresciuto fra il 2013 e il 2014, seppure a un ritmo meno sostenuto rispetto agli anni precedenti, incrementandosi di oltre un punto percentuale (dal 93,1 al 94,3%). Risulta, inoltre, invariata la lista di Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 100 per cento<sup>2</sup>.

**TABELLA II.1-4 DEFICIT E DEBITO PUBBLICI NEI PRINCIPALI STATI MEMBRI**

Paesi	Deficit/PIL (valori %)					Debito/PIL (valori %)				
	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>(*)</sup>	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>(*)</sup>
<b>Area euro a 18 paesi</b>										
Germania	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,6	83,7	85,8	89,0	90,9	94,3
Francia	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,4	80,3	77,6	79,0	76,9	74,2
Spagna	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1	-4,3	81,5	85,0	89,2	92,2	95,3
Grecia	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,6	60,1	69,2	84,4	92,1	98,3
Irlanda	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2	-2,5	146,0	171,3	156,9	174,9	176,3
Regno Unito	-32,4	-12,6	-8,0	-5,7	-4,0	87,4	111,1	121,7	123,3	110,8
	-9,6	-7,6	-8,3	-5,8	-5,4	76,4	81,9	85,8	87,2	88,7

Fonte: Eurostat - dati aggiornati al 27 febbraio 2015

(\*) Per il 2014: Commissione europea, *Winter Forecast 2015*, 5 febbraio 2015

Di seguito si illustrano gli sviluppi più significativi della situazione della finanza pubblica nei principali paesi dell'Area e nel Regno Unito nell'anno appena trascorso<sup>3</sup>.

**Germania**

Nel 2014 l'economia tedesca è cresciuta dell'1,5 per cento e lo stesso tasso di crescita dovrebbe confermarsi per il 2015. Un contributo consistente alla crescita proviene dalle esportazioni, mentre la domanda interna e, in particolare, la componente degli investimenti rimane debole. Il risultato di crescita del PIL contribuisce positivamente alle risultanze della finanza pubblica.

Sul fronte dei conti pubblici, la Germania ha registrato un avanzo netto della Pubblica Amministrazione dello 0,4 per cento, migliorando il risultato già positivo del biennio precedente (0,1%). Anche per il 2015 il saldo dovrebbe confermarsi positivo e il rapporto debito/PIL, già in calo dal 2013, è previsto ridursi costantemente.

La Germania si caratterizza, inoltre, per un mercato del lavoro solido e nel 2014 ha registrato il più basso tasso di disoccupazione dell'Area, assieme all'Austria, pari al 5 per cento.

Il buono stato del mercato del lavoro consente l'adozione di politiche fiscali che potrebbero limitare la domanda di lavoro: dal lato delle entrate fiscali, la Germania punta, infatti, sulla tassazione sul lavoro e sulla riforma delle pensioni avviata nel 2014. La riforma prevede sia

<sup>1</sup> Rispetto al 2013, il numero dei Paesi è passato da sette a sei. I sei Paesi risultano essere: Belgio, Irlanda, Spagna, Francia, Portogallo e Slovenia.

<sup>2</sup> La lista include Belgio, Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Portogallo. Sola l'Irlanda ha migliorato la sua posizione debitoria.

<sup>3</sup> I dati di consuntivo fino al 2013 sono di fonte Eurostat. I dati del 2014 e le stime per gli anni successivi riportati nel riquadro, salvo diversamente specificato, si riferiscono alle previsioni pubblicate dalla Commissione europea: *European Commission, European Economic Forecast*, n. 1, *Winter Forecast 2015* (5 febbraio 2015)

un posticipo del pensionamento (mediante un sistema di incentivi non ancora specificati dal governo federale) e da cui si attende un incremento del tasso di contribuzione a lungo termine, sia un incremento dei contributi previdenziali per i lavoratori a basso salario. Tra le misure inserite nella Legge di Stabilità per il 2015 si segnalano quelle volte al miglioramento della qualità del sistema pubblico di assicurazione sanitaria e del rapporto costo/efficacia del servizio medesimo<sup>4</sup>.

#### Francia

Nel 2013 la Commissione europea ha concesso alla Francia due anni per ridurre il disavanzo pubblico e rispettare il parametro del 3 per cento relativo al rapporto deficit/PIL<sup>5</sup>. Il governo francese ha previsto, nel *Programme de stabilité 2014-2017*<sup>6</sup>, di ridurre il rapporto deficit/PIL dal 4,1 del 2013 al 3,8 per cento nel 2014, per poi rientrare sotto soglia nel 2015. Tuttavia, l'indebitamento netto del 2014 è risultato peggiore rispetto alle stime: in rapporto al PIL si è attestato al 4,3 per cento (vs. 3,8%) e il rapporto debito/PIL è arrivato al 95,3 per cento, contro il 95,1 previsto. Al mancato raggiungimento del target ha contribuito una ripresa dell'attività economica molto meno marcata rispetto alle previsioni: la crescita si è attestata allo 0,4 per cento invece dell'1,0 per cento previsto.

La linea di politica economica è stata caratterizzata dalla volontà, da un lato, di ridare competitività alle imprese, alleggerendone gli oneri fiscali e contributivi, dall'altro di tagliare la spesa pubblica e contenere il deficit. A tal fine, la legge finanziaria varata per il 2014 (*Loi de finances 2014*) ha disposto 15 miliardi di riduzioni di spese (80% della manovra), a valere soprattutto sulla spesa pensionistica (ritardando le indicizzazioni), sui sussidi famigliari e sulla spesa sanitaria.

Dal lato delle entrate, si è intervenuto (per 3 miliardi, il restante 20% della manovra) ampliando la base imponibile e includendo oltre 900 mila famiglie precedentemente esenti da pagamenti. E' stata anche aumentata dal 19,6 al 20 per cento l'aliquota ordinaria dell'IVA e dal 7 al 10 per cento quella intermedia.

Tra le misure adottate a sostegno del sistema produttivo, figura la riduzione del carico fiscale gravante sulle imprese, grazie a un finanziamento noto come CICE (Credito d'Imposta Competitività e Impiego per complessivi 10 miliardi), ed il rilancio del "Patto di responsabilità e di solidarietà" presentato a inizio 2014<sup>7</sup>. Le riduzioni dei contributi a carico del datore di lavoro e le altre misure fiscali contenute nel Patto dovrebbero favorire la crescita aumentandola, secondo le previsioni, di 0,5 punti percentuali tra il 2014 e il 2017.

Nel corso del 2014 è stata varata una seconda manovra correttiva per 4 miliardi, composta da nuovi risparmi di spesa e da sgravi fiscali. I risparmi derivano dal congelamento di alcuni benefici previdenziali e pensionistici, dal taglio dei bilanci di tutti i Ministeri e da una riduzione dei programmi di investimento. Tra gli sgravi fiscali disposti, si segnala la riduzione delle imposte sulle famiglie a basso reddito.

Nel 2015 la Francia continuerà a seguire una politica di supporto basata su sgravi fiscali a favore di imprese e lavoratori (*Loi de finances 2015*), non riducendo né indebitamento né debito pubblici.

#### Spagna

Dopo tre anni di recessione, il 2014 ha sancito un cambio di direzione per l'economia spagnola, con una crescita reale positiva (pari all'1,4%) guidata prevalentemente dalla

<sup>4</sup> La Germania ha un sistema sanitario universale multi-contribuente con due tipi principali di assicurazione sanitaria, quella pubblica (*Gesetzliche Krankenversicherung*) conosciuta come "cassa malattia" e quella privata (*Private Krankenversicherung*).

<sup>5</sup> La Francia è sotto procedura di disavanzo eccessivo dal 2009.

<sup>6</sup> Approvato dal Parlamento francese il 23 aprile 2014, ha confermato le stime della legge finanziaria per il 2014 (<http://www.economie.gouv.fr/grandes-orientations-du-programme-de-stabilite-2014-2017>).

<sup>7</sup> Cfr. la descrizione del Patto riportata nel medesimo FOCUS, DEF 2014, Vol. II.



domanda interna. La rapida creazione di occupazione, più semplici condizioni di finanziamento a imprese e famiglie, un clima di fiducia positivo e più bassi prezzi energetici dovrebbero continuare a sostenere la crescita anche nel medio termine.

La ripresa economica supporta il consolidamento delle finanze pubbliche intrapreso dal Governo nel 2013 e proseguito nel 2014. Al netto della ricapitalizzazione bancaria<sup>8</sup>, l'indebitamento netto in rapporto al PIL si riduce dal 6,8 per cento del 2013 al 5,6 per cento del 2014, nonostante l'effetto negativo della spesa per interessi. Del miglioramento delle prospettive economiche dovrebbe beneficiare il disavanzo, previsto in riduzione nel prossimo triennio (fino ad arrivare al 3,7% nel 2016).

L'indebitamento comunque elevato condiziona l'andamento del rapporto debito/PIL, che continua ad aumentare raggiungendo, nel 2014, il 98,3 per cento (dal 92,1 del 2013, +6,2 punti percentuali) ed è previsto in ascesa anche negli anni futuri.

La spesa per pensioni e sanità è destinata ad avere un impatto negativo sui saldi di finanza pubblica nel breve periodo, sul lungo periodo la riforma avviata nel 2013 contribuirà a garantire la sostenibilità della spesa medesima. Dal 2019, infatti, partirà il cosiddetto "fattore di sostenibilità", ossia un adeguamento automatico alla speranza di vita delle nuove pensioni. Il calo della disoccupazione dovrebbe, inoltre, limitare la crescita dei trasferimenti sociali nei prossimi anni<sup>9</sup>.

#### Grecia e Irlanda

L'economia greca ha cominciato a crescere nel secondo trimestre del 2014, dopo sei anni di recessione, grazie al contributo positivo dei consumi privati e, soprattutto, delle esportazioni nette. La velocità della ripresa futura dipenderà essenzialmente dalla direzione delle politiche che saranno intraprese e dai risultati degli accordi internazionali in corso.

La Grecia ha già avviato alcuni interventi in diversi campi: dal processo di privatizzazioni alla riforma della pubblica amministrazione, dalla sanità alla lotta contro la corruzione. La riforma del mercato del lavoro, in particolare, ha permesso alla Grecia di recuperare la competitività perduta in termini di costi unitari del lavoro.

L'indebitamento netto, non più influenzato dagli effetti una tantum delle ricapitalizzazioni bancarie - come accaduto nel 2012 e soprattutto nel 2013 - si è attestato nel 2014 al 2,5 per cento del PIL, con un miglioramento di quasi 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Al netto della spesa per interessi, il saldo del conto economico della PA passerebbe da negativo (indebitamento) a positivo (avanzo), con un surplus dell'1,7 per cento (da -8,2% del 2013). Il livello del rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere il picco nel 2014 (attestandosi al 176,3 per cento), per poi avviarsi su un percorso di riduzione piuttosto sostenuto, a condizione che il Governo confermi gli obiettivi del programma di risanamento.

L'Irlanda, uno degli Stati membri più colpiti dal collasso finanziario del 2008, è uscita dal programma di salvataggio alla fine del 2013<sup>10</sup>, in anticipo rispetto alla *road map* disegnata da UE, FMI e BCE. Il paese ha comunque beneficiato di un prestito di 67,5 miliardi, in cambio di rigide politiche di austerità.

Dal 2010 al 2013 il Governo irlandese ha varato sette manovre correttive dei conti pubblici, per un totale di oltre 30 miliardi in termini di tagli di spese e di nuove e maggiori imposte, con un impatto positivo in termini di riduzione del rapporto deficit/PIL di circa 27 punti percentuali (passato dal 32,4<sup>11</sup> al 5,7%).

<sup>8</sup> Il paese è uscito dal programma di assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel 2014 ed è attualmente sotto sorveglianza post-programma.

<sup>9</sup> Fonte: *Commissione europea, 2015 (Ibidem)*.

<sup>10</sup> L'Irlanda è entrata nel Programma di salvataggio nel 2010 e poteva beneficiare degli aiuti fino a tutto il 2014 per un ammontare pari a 85 miliardi. Dal 2014 l'Irlanda è tornata a farsi finanziare direttamente sui mercati internazionali.

<sup>11</sup> Il valore tiene conto anche dei pesanti salvataggi bancari.

Alle misure di *austerità* il Governo ha affiancato misure fiscali volte a rafforzare l'attrazione di investimenti diretti esteri. L'Irlanda è tradizionalmente ricorsa alla leva fiscale per attrarre imprese estere e a oggi nel paese operano un migliaio di multinazionali estere, tra cui Apple e Google. Gli effetti positivi di tale strategia in termini di contenimento della dinamica del debito e riduzione del tasso di disoccupazione non si sono manifestati immediatamente. Fra il 2010 e il 2013 il rapporto debito/PIL ha continuato a crescere, passando dall' 87,4 al 123,3 per cento, e il tasso di disoccupazione si è mantenuto su livelli elevati risultando, nella media del quadriennio, pari al 14,1 per cento.

La legge di stabilità varata per il 2014, la prima senza il pressante monitoraggio delle istituzioni europee e internazionali, non si discosta come impostazione dalle precedenti. La manovra, di entità pari a 2,5 miliardi, si basa su tagli di spesa pubblica e incrementi di imposta. Tra i principali interventi, si segnala l'aumento di accise su alcool e tabacchi, il prelievo straordinario (per il solo 2014) dello 0,6 per cento sulle pensioni, l'aumento dell'imposta sui disinvestimenti in polizze vita e fondi d'investimento (*DIRT tax*), nonché il taglio per 80 milioni della spesa sanitaria.

Il Governo ha altresì promosso misure a sostegno della crescita economica, prevedendo fondi per l'edilizia (50 milioni), sgravi e aiuti alle famiglie e assunzioni di docenti scolastici. Questi interventi, uniti al basso livello di imposizione fiscale a beneficio di imprese estere che investono nel Paese, hanno contribuito ad accelerare la ripresa economica, tanto che il tasso di crescita del PIL reale ha raggiunto il 4,8 per cento nel 2014 e la disoccupazione è scesa all' 11,3 per cento. Ne ha beneficiato anche la finanza pubblica: il rapporto deficit/PIL si è ridotto di 1,7 punti percentuali attestandosi al 4,0 per cento, così come si è ridotto il rapporto debito/PIL sceso al 110,8 per cento (12,5 punti percentuali in meno rispetto all'anno precedente).

L'Irlanda ha potuto ridurre il debito grazie ad alcuni interventi mirati, come la liquidazione della *Irish Bank Resolution Company* (IBRC)<sup>12</sup>. Le prospettive per il prossimo triennio sono altrettanto positive, sia in termini di crescita economica (il tasso di crescita del PIL reale dovrebbe raggiungere all'incirca il 3 per cento nel 2015), sia per il processo di consolidamento delle finanze pubbliche con valori di indebitamento netto<sup>13</sup> e di debito in calo.

### Regno Unito

L'economia del Regno Unito si è contraddistinta, in questi ultimi anni, per tassi di crescita del PIL reale positivi e in aumento. In particolare, si è passati dall'1,7 per cento del 2013 al 2,6 per cento del 2014<sup>14</sup>. Nonostante un quadro macroeconomico molto positivo, il contenimento del deficit e del debito ha raggiunto risultati meno brillanti. Il deficit in rapporto al PIL si è attestato a 5,4 per cento, in lenta diminuzione rispetto all'anno precedente (5,8%); il rapporto debito/PIL è pari, nel 2014, all' 88,7 per cento, in aumento di 1,5 punti percentuali rispetto al valore del 2013, ed è previsto incrementarsi nel tempo, superando il 90 per cento nel biennio 2016-17 fino a raggiungere il 102,5 per cento nel 2025.

In considerazione dell'andamento non positivo dei conti pubblici, il Governo ha continuato ad applicare politiche di *austerità* e di *spending review*, approvando per il 2014 un *Budget* caratterizzato per circa l'80 per cento da tagli di spesa pubblica, per complessivi 11,5 miliardi di sterline.

<sup>12</sup> La IBRC è nata nel 2011 dalla fusione delle due banche nazionalizzate *Anglo Irish Bank* e *Irish Nationwide Building Society*.

<sup>13</sup> Come da accordi con le istituzioni europee, nel 2015 il Governo irlandese ha previsto il rientro nel parametro dell'indebitamento netto (2,9%).

<sup>14</sup> Il tasso di crescita registrato risulta in lieve flessione rispetto a quello previsto dal *Fiscal Council* inglese (OBR - *Office for Budget Responsibility*) che fissava la crescita per il 2014 al 2,7 per cento. Cfr. *Budget 2014: a summary (update)* pubblicato su <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06848/budget-2014-a-summary>

Concorrono maggiormente al contenimento della spesa pubblica le amministrazioni locali (con una riduzione del 10 per cento dei trasferimenti), i dipendenti statali (l'aumento di stipendio annuale è stato limitato all'1%) e i Ministeri (con ridotti trasferimenti, fatta eccezione per il Ministero della Difesa). Sono stati, inoltre, imposti vincoli più stringenti per sussidi e aiuti economici ai disoccupati.

La linea di *austerity* ha gravato pesantemente sull'intera spesa sociale, sia con la riduzione di specifici sussidi (per esempio, ai disabili) e di diverse agevolazioni fiscali, sia con la fissazione di uno specifico "tetto di spesa" (*welfare cap*) fissato dall'OBR. Nel caso di superamento della soglia prevista, il Governo si impegna a rimodulare tutte le altre uscite di bilancio. Non hanno, invece, subito riduzioni i fondi di finanziamento per il Servizio sanitario nazionale (NHS).

Il Governo ha, inoltre, inasprito la lotta agli evasori fiscali. Il contrasto all'evasione, secondo le stime del Ministero del Tesoro, dovrebbe comportare maggiori introiti per 340 milioni di sterline nel biennio 2014-2015 e per 1.230 milioni nel successivo biennio. Si è, altresì, impegnato a sostenere la spesa per investimenti pubblici, per la realizzazione di grandi opere e di collegamenti ad alta velocità (per esempio, la tratta ferroviaria Londra-Leeds). Tre miliardi di sterline sono stati stanziati per la costruzione di nuove case e 200 milioni per le famiglie in difficoltà. Da questi interventi il Governo si attende un impatto positivo sull'economia reale del Paese.

### **La gestione della finanza pubblica in Italia negli anni della crisi**

Negli ultimi cinque anni la politica di bilancio dell'Italia è stata influenzata da un insieme di fattori, sia interni che legati al quadro internazionale, che hanno condizionato la dimensione e la composizione degli interventi adottati. In questo approfondimento si ripercorrono i principali provvedimenti attuati nel corso di questo periodo, con l'intento di illustrare la direzione seguita dalla politica di bilancio italiana a fronte dell'andamento macroeconomico (nota nella letteratura come *fiscal stance*).

La crisi economico – finanziaria iniziata nel 2008 ha avuto severe ripercussioni sui conti pubblici italiani. Tra il 2007 ed il 2009 il disavanzo ha subito un forte peggioramento, passando dall'1,6 al 5,4 per cento. Il deterioramento ha coinvolto anche il debito pubblico, cresciuto sensibilmente nel biennio 2008-2009 (da 105,7% a 116% del PIL). È in questo contesto che matura la decisione del Consiglio UE di aprire, nell'ottobre 2009, una procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia.

La necessità di ricondurre i saldi entro i livelli concordati con la UE impone l'adozione di una politica di bilancio orientata al consolidamento fiscale. Il D.L. 78/2010 che, in un contesto caratterizzato da tensioni sui mercati finanziari dovute alla crisi greca, anticipa al mese di maggio la realizzazione della manovra di bilancio per gli anni 2011-2013, è il primo degli interventi attuati dal governo nell'ottica del risanamento economico finanziario. La manovra, attraverso una serie di misure di contenimento concentrate prevalentemente sulle spese correnti, dispone una riduzione del disavanzo pari a circa 12 miliardi nel 2011 e a 25 miliardi a partire dal 2012, assicurando l'assorbimento del disavanzo entro il 2014.

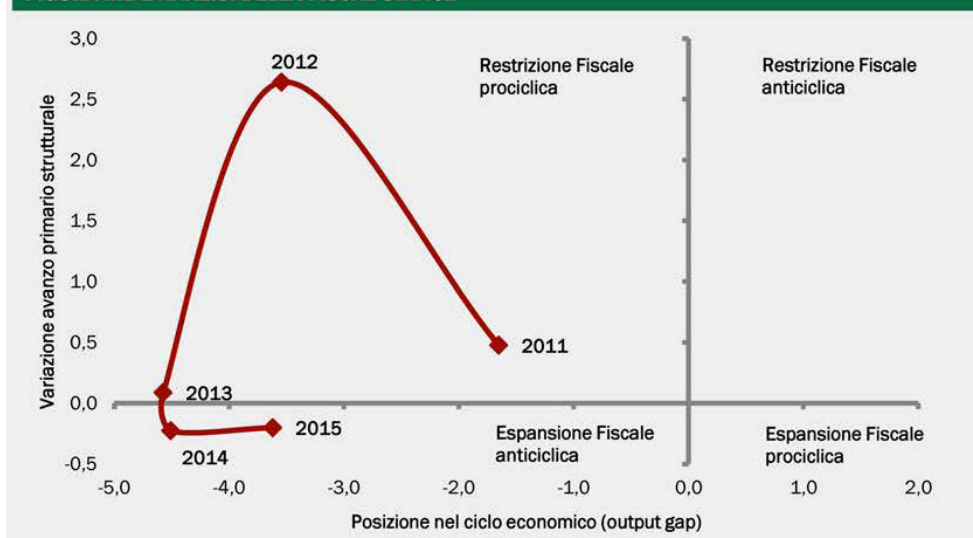
Nel pieno dello sforzo per il risanamento dei conti pubblici, la situazione economica internazionale subisce un ulteriore deterioramento sul quale, nel corso della primavera 2011, si innesta una fase di instabilità dei mercati finanziari, che coinvolge anche i titoli pubblici italiani. Per arginare la crisi di fiducia e ribadire l'impegno alla realizzazione del consolidamento dei conti già intrapreso, il governo approva fra maggio e dicembre 2011 tre manovre correttive che, complessivamente considerate, determinano una correzione del saldo di entità considerevole (circa 48,9 miliardi nel 2012, 75,7 miliardi nel 2013 e 81,3 miliardi nel 2014), necessaria a raggiungere il pareggio di bilancio strutturale. L'impostazione, in senso restrittivo o espansivo, della politica di bilancio può essere illustrata utilizzando la Figura II.1-1, che confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale (che coglie l'effetto delle decisioni di politica di bilancio al netto di componenti non direttamente controllate dal governo, come la componente riconducibile alla fase ciclica e la spesa per interessi) con la posizione dell'economia nel ciclo economico (rappresentata dall'*output gap*, ovvero la differenza tra il PIL effettivo e il PIL potenziale). I dati mostrano come l'azione di politica fiscale attuata in questo periodo è caratterizzata da una impostazione restrittiva in un contesto economico sfavorevole. La composizione degli interventi evidenzia il prevalente ricorso a misure di incremento delle entrate, introdotte nel tentativo di contrastare il calo del gettito fiscale. È in questo contesto che vengono disposti l'innalzamento delle aliquote IVA, l'introduzione dall'Imposta Municipale Unica, l'inasprimento delle accise e la revisione dei regimi di agevolazione fiscale esistenti, cui si associa una clausola di salvaguardia che prevede ulteriori aumenti delle aliquote IVA a garanzia della realizzazione degli obiettivi programmatici. Dal lato della spesa, accanto alle misure di razionalizzazione della spesa corrente degli enti centrali, di quella sanitaria e al rafforzamento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno, un contributo consistente viene fornito dalla revisione dei regimi pensionistici.

Pur evitando l'insorgere di una crisi debitoria, l'azione di risanamento esercita però effetti negativi sull'attività economica (indicati nel grafico dall'aumento di circa 2 punti percentuali dell'*output gap*) che, sulla scorta della contrazione della domanda interna, dell'indebolimento delle esportazioni e della riduzione degli investimenti, subisce un nuovo rallentamento.

Superata la fase di gestione della crisi, a partire dal 2012 il governo inizia a rivedere l'impostazione della politica di bilancio per gli anni a venire, cercando di conciliare le esigenze di consolidamento fiscale con quelle di sostegno all'attività economica. Il D.L. 95/2012 (cd. *Spending Review*) e la successiva Legge di Stabilità 2013 seguono questo approccio, introducendo misure di razionalizzazione della spesa al fine di sterilizzare gli aumenti delle aliquote IVA previsti dalla clausola di salvaguardia contenuta nella manovra 2011, nonché per finanziare interventi di manutenzione straordinaria ed investimenti nella rete infrastrutturale. Complessivamente, i due provvedimenti operano una contestuale riduzione delle entrate e delle spese per circa lo 0,5 per cento del PIL nel triennio 2013-2015.

Nonostante un contesto congiunturale molto sfavorevole, con il PIL reale che nel 2012 segna una contrazione del 2,4 per cento, i risultati in termini di risanamento dei conti pubblici sono molto positivi. A fine 2012 l'indebitamento netto in rapporto al PIL risulta pari al 3 per cento, marcando una riduzione di circa 0,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente, in linea con gli impegni assunti a livello europeo. A fronte di tale risultato si chiude la procedura per disavanzo eccessivo aperta nel 2009.

**FIGURA II.1-1 ANALISI DELLA FISCAL STANCE**



L'impegno del governo a sostenere, nei limiti degli spazi consentiti dal processo di risanamento finanziario, la ripresa economica prosegue nel 2013, con l'avvio del processo di smaltimento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione, cui vengono destinate risorse che peggiorano l'obiettivo di disavanzo per l'anno in corso di circa lo 0,5 per cento<sup>15</sup>.

Il consolidamento fiscale (indicato da variazioni positive dell'avanzo primario) prosegue, seppure ad un ritmo inferiore a quello degli anni precedenti, in presenza di un *output gap* ancora negativo. Vengono, inoltre, adottati interventi volti a favorire ed incentivare la ripresa attraverso il sostegno alle famiglie e alle imprese, con effetti contenuti sull'indebitamento netto<sup>16</sup>. La fase di debolezza economica continua tuttavia a protrarsi.

<sup>15</sup> Si noti che l'ammontare delle risorse destinate al pagamento dei debiti pregressi delle AP è più ampia di quanto indicato. Infatti, in base alle regole di contabilità, soltanto le erogazioni relative ai debiti di parte capitale hanno effetti peggiorativi sull'indebitamento netto.

<sup>16</sup> Tra le misure a supporto delle famiglie si ricordano gli sgravi e le agevolazioni fiscali previsti per la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare, la cancellazione della prima e della seconda rata dell'IMU 2013 e le misure di agevolazione previste per l'accesso al credito

Nel mese di settembre il peggioramento del quadro congiunturale e la volontà di dedicare ulteriori risorse al pagamento dei debiti pregressi rendono necessario un nuovo intervento di correzione sui conti, pari allo 0,1 per cento in termini di PIL. Viene, inoltre, rivisto il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine (OMT) precedentemente delineato, spostando al 2015 il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio.

Nel corso del 2014 i primi deboli segnali di ripresa dell'economia e la necessità di introdurre riforme strutturali che innalzino il potenziale di crescita inducono il governo a mettere in atto una strategia articolata. L'azione di governo si svolge su due piani. Da un lato, per rilanciare la produttività e rendere più efficiente il funzionamento dell'apparato pubblico vengono introdotte una serie di riforme strutturali che coinvolgono il mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione e il sistema giudiziario. Dall'altro, viene fornito un sostegno di breve periodo alla ripresa a inizio anno con il D.L. 66/2014 e, successivamente, con la Legge di Stabilità 2015, che introduce importanti elementi di discontinuità rispetto all'impostazione seguita nel corso dell'ultimo quinquennio. Per la prima volta dall'inizio della crisi, la politica di bilancio assume un'impronta segnatamente espansiva (che nel grafico è rappresentata dal passaggio dal quadrante "restrizione fiscale prociclica" al quadrante "espansione fiscale anticiclica", caratterizzato da una variazione negativa dell'avanzo primario strutturale), in particolare per l'anno 2015, quando il mix delle misure previste determina un incremento del deficit di circa 5,8 miliardi. Le linee secondo cui si articola l'azione di governo sono molteplici. In primo luogo, si rende permanente la riduzione della pressione fiscale per i lavoratori con redditi medio-bassi e per le imprese, in origine limitata al solo 2014. Fondamentale a tale riguardo è il processo di revisione e riqualificazione della spesa pubblica, indispensabile nel liberare le risorse da devolvere a tal fine. Gli investimenti privati vengono stimolati attraverso misure che facilitano l'accesso al credito per le piccole e medie imprese e il sostegno all'attività di ricerca e sviluppo. Vengono, inoltre, stanziati le risorse necessarie al finanziamento delle riforme del mercato del lavoro e del sistema educativo.

Dopo l'impulso fornito al sistema economico nel 2015, a partire dal 2016 gli effetti complessivi delle misure contenute nella Legge di Stabilità determinano la ripresa del percorso di consolidamento delle finanze pubbliche. Pur mantenendo una composizione tesa a favorire la crescita, caratterizzata da diverse misure di sostegno a famiglie e imprese sia in forma di trasferimenti diretti che di riduzione della pressione fiscale, l'effetto netto delle misure contenute nella legge di stabilità comporta infatti un progressivo miglioramento del saldo, che raggiunge il pareggio di bilancio strutturale nel 2017.

---

finalizzato all'acquisto della prima casa. Quanto alle imprese, allo sblocco dei debiti pregressi delle AP si aggiungono le misure che velocizzano la realizzazione delle opere pubbliche già previste.

## II.2 PREVISIONI TENDENZIALI

### Periodo 2015-2019

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2015-2019. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche è costruito sulla base delle risultanze 2014, del nuovo quadro macroeconomico di cui alla Sezione I del DEF e in considerazione degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2015.

Rispetto a quanto considerato in sede di Legge di stabilità 2015, le nuove previsioni scontano gli effetti di un profilo di crescita del PIL più marcato negli anni 2015 e, soprattutto, 2016 e più contenuto nel biennio 2017-2018. L'evoluzione macroeconomica più positiva si riflette sul livello di indebitamento netto previsto per l'anno 2015, che si colloca al -2,5 per cento contro il -2,6 per cento della NTI 2015, in riduzione di 0,5 punti percentuali di PIL rispetto al risultato per il 2014.

Tale risultato è dovuto principalmente per circa:

- -0,3 punti a minori entrate tributarie;
- -0,1 punti a minori entrate non tributarie;
- -0,3 punti di PIL a minori spese per interessi, in relazione ad un profilo dei tassi più favorevole di quello ipotizzato nello scorso mese di settembre;
- -0,2 punti di PIL a minori spese primarie.

I nuovi valori di indebitamento netto per gli anni successivi al 2015 risultano in miglioramento rispetto a quelli indicati nella NTI 2015 e precisamente:

- 1,4 per cento nel 2016 rispetto all'1,8 per cento previsto;
- 0,2 per cento nel 2017 in luogo dello 0,7 per cento previsto.

Per gli anni successivi al 2017 il saldo del conto delle Pubbliche amministrazioni registrerebbe un avanzo pari, rispettivamente, allo 0,5 e 0,9 per cento del PIL.

Le nuove stime seguono le seguenti linee di sviluppo:

- 1) le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL, dopo gli aumenti registrati negli anni 2013 e 2014, sono previste ridursi costantemente sull'orizzonte previsivo, fino a raggiungere il 40,0 per cento del PIL nel 2019;
- 2) la spesa per interessi in percentuale del PIL diminuisce rispetto al valore del 4,7 per cento rilevato nel 2014. Rimane costante al 4,2 per cento nei primi due anni della previsione per ridursi ulteriormente nel periodo successivo, fino a raggiungere il 3,7 per cento del PIL nel 2019. Rispetto all'andamento indicato per il periodo 2015-2017 nella NTI 2015, tale aggregato di spesa presenta una dinamica più contenuta per 0,3 punti percentuali di PIL, per effetto principalmente di uno scenario dei tassi di interesse più favorevole di quello ipotizzato a settembre dello scorso anno;
- 3) le spese in conto capitale mostrano una riduzione pari a circa 0,4 punti percentuali di PIL nel periodo 2015-19. Alla fine del periodo di previsione, l'incidenza di tale voce di spesa in rapporto al PIL si collocherebbe al 3,2 per cento;
- 4) il totale delle spese si riduce costantemente nel periodo di previsione, attestandosi nel 2019 al 46,9 per cento del PIL. L'incidenza della spesa primaria sul PIL si riduce di 3,2 punti percentuali, passando dal 46,5 per cento del 2014 al 43,3 per cento del 2019.

Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL si riducono al 48,0 per cento nel 2015, per poi aumentare di 0,5 punti percentuali nel 2016 per effetto dell'incremento delle aliquote IVA disposto dalla legge di stabilità per il 2015. Nel 2017 e 2018 presentano una modesta riduzione, per poi calare di 0,4 punti percentuali nel 2019, anche per il venir meno delle maggiori entrate connesse al *reverse charge* sul settore energetico.

Le previsioni delle entrate tributarie considerano, oltre all'effetto di trascinarsi dei risultati 2014 - inferiori di 1.748 milioni di euro rispetto alle stime della NTI 2015 - il rafforzamento della congiuntura economica e gli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento.

Per l'anno 2015 si stima un aumento rispetto all'anno precedente di 10.694 milioni, per effetto delle misure fiscali adottate e del miglioramento del quadro macroeconomico. Le prospettive di miglioramento della congiuntura economica ed i provvedimenti fiscali, con particolare riguardo alla Legge di Stabilità 2015, continuano a produrre effetti positivi anche sulle entrate previste per gli anni successivi. Nel dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie stimano maggiori entrate per 29.330 milioni di euro nel 2016 rispetto al 2015 ascrivibili per oltre la metà agli effetti, anche ad impatto differenziale, sia dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti sia della Legge di Stabilità 2015. Negli anni successivi si stimano maggiori entrate per 16.907 milioni di euro nel 2017 rispetto al 2016 e per 11.544 milioni nel 2018 rispetto al 2017. Relativamente all'anno 2015 per il sottosettore Bilancio Stato si stima un incremento di circa 21 miliardi di euro rispetto al 2014 ascrivibile essenzialmente agli effetti di miglioramento del quadro macroeconomico e agli effetti conseguenti da fattori legislativi. Per quanto riguarda le entrate degli enti territoriali, la flessione di circa 4 miliardi di euro per il 2015 riflette l'effetto delle disposizioni della Legge di Stabilità 2015 che ha previsto, a partire dal periodo d'imposta 2015, l'integrale deducibilità della base imponibile Irap del costo del lavoro relativo ai lavoratori subordinati e a tempo indeterminato.

I contributi sociali in rapporto al PIL si riducono, nello scenario di previsione, di circa 0,4 punti percentuali. Tale dinamica riflette l'impatto delle manovre di finanza pubblica, in particolare l'erogazione in busta paga del trattamento di fine rapporto a partire dall'anno in corso e fino alla metà del 2018 ed il corrispondente minore versamento dei contributi da parte del datore di lavoro, nonché gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato disposti dalla legge di stabilità per il 2015.

La pressione fiscale passa dal 43,5 per cento del 2014 al 43,7 per cento del 2019, raggiungendo un massimo del 44,1 per cento negli anni 2016 e 2017 in corrispondenza degli aumenti dell'IVA richiamati in precedenza.

Le entrate non fiscali risultano in diminuzione in rapporto al PIL, attestandosi a fine esercizio 2019 al 4,2 per cento circa (4,6% nel 2014).

Passando all'analisi dei comparti di spesa più significativi si rileva:

- le spese di personale riducono la loro incidenza sul PIL, dal 10,1 per cento del 2014 al 9,0 per cento del 2019, nonostante il venire meno di alcune delle misure di contenimento disposte da precedenti interventi legislativi, gli effetti di spesa conseguenti all'istituzione del Fondo "La buona scuola" (legge di stabilità 2015) e la considerazione, per l'anno 2019, dell'erogazione della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2019-2021. In particolare, a partire dal 1° gennaio 2015 non producono più effetto, tra le altre, le norme di contenimento delle spese di personale previste dal decreto legge n. 78/2010 riguardanti il blocco dei trattamenti economici



individuali ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree, mentre la legge di stabilità 2015 ha prolungato al 31 dicembre 2015 il blocco della parte economica delle procedure contrattuali. Nel paragrafo III.1 sono forniti maggiori dettagli sull'evoluzione di tale comparto;

- le spese per consumi intermedi riducono la loro incidenza sul PIL, passando dall'8,3 per cento del PIL del 2014 al 7,4 per cento del 2019, quale conseguenza delle norme di contenimento adottate;
- le prestazioni sociali in denaro presentano un incremento fra il 2014 e il 2015 per effetto della messa a regime del c.d. bonus 80 euro, delle risorse aggiuntive per il finanziamento dell'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014 e di altri fattori espansivi della spesa. A partire dall'anno 2016 iniziano a declinare fino ad attestarsi, nel 2019, al 20,0 per cento del PIL;
- le altre spese correnti registrano un andamento decrescente rispetto al PIL, dal 4,1 per cento del 2014 al 3,6 per cento del 2019. Tale aggregato è composto, in larga parte, da spese legate a trattati internazionali;
- le spese in conto capitale presentano una dinamica decrescente in termini di rapporto al PIL, passando dal 3,6 per cento del 2014 al 3,2 per cento del 2019. La riduzione di tale aggregato fra il 2014 e il 2019 (-0,4 punti percentuali di PIL) è comunque più contenuta di quella prevista per le spese correnti al netto degli interessi (-2,8 punti percentuali di PIL), processo destinato a continuare nel prosieguo del percorso di risanamento dei conti pubblici, al fine di creare una situazione della finanza pubblica in grado di supportare al meglio lo sviluppo e la crescita economica.

Le nuove previsioni tendenziali di finanza pubblica per l'anno 2015 presentano uno scostamento contenuto, in termini di rapporto Indebitamento Netto/PIL, rispetto a quanto comunicato al Parlamento nello scorso mese di settembre con la Nota di aggiornamento del DEF 2014 e con la NTI 2015. In termini assoluti, il nuovo deficit per l'anno 2015 risulta superiore a quello indicato nella NTI 2015 per 1.414 milioni, quale saldo tra minori spese per 2.126 milioni (per effetto di minori spese per interessi per 4.827 milioni e maggiori altre spese per 2.701 milioni) e minori entrate per 712 milioni.

**TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)**

	Cons.	Previsione				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>USCITE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	163.874	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270
Consumi intermedi	134.063	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958
Prestazioni sociali	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450
Pensioni	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920
Altre prestazioni sociali	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530
Altre spese correnti	66.090	65.651	66.953	65.463	65.837	66.330
<b>Uscite correnti al netto interessi</b>	<b>692.331</b>	<b>697.569</b>	<b>707.210</b>	<b>715.419</b>	<b>725.791</b>	<b>737.008</b>
Interessi passivi	75.182	69.386	71.227	69.251	68.201	67.638
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>767.513</b>	<b>766.955</b>	<b>778.437</b>	<b>784.670</b>	<b>793.992</b>	<b>804.646</b>
Investimenti fissi lordi	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021
Contributi agli investimenti	12.947	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578
Altre uscite in c/capitale	9.809	8.762	10.314	8.372	8.532	6.874
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>58.749</b>	<b>60.191</b>	<b>63.735</b>	<b>59.967</b>	<b>60.416</b>	<b>59.473</b>
<b>Totale Uscite</b>	<b>826.262</b>	<b>827.146</b>	<b>842.172</b>	<b>844.637</b>	<b>854.408</b>	<b>864.119</b>
<b>ENTRATE</b>						
Tributarie	485.837	496.531	525.861	542.768	554.312	565.313
Imposte dirette	237.539	247.285	258.647	263.308	266.758	271.825
Imposte indirette	246.991	247.267	266.147	278.505	286.592	292.519
Imposte in c/capitale	1.307	1.979	1.067	955	962	969
Contributi sociali	216.408	216.031	218.253	223.366	232.898	238.436
Contributi sociali effettivi	212.383	211.923	214.083	219.132	228.603	234.084
Contributi sociali figurativi	4.025	4.108	4.170	4.234	4.295	4.352
Altre entrate correnti	68.945	68.213	69.113	70.272	71.659	72.876
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>769.883</b>	<b>778.796</b>	<b>812.160</b>	<b>835.451</b>	<b>857.907</b>	<b>875.656</b>
Altre entrate in c/capitale	6.016	5.182	5.459	4.459	4.375	4.593
<b>Totale entrate</b>	<b>777.206</b>	<b>785.957</b>	<b>818.686</b>	<b>840.865</b>	<b>863.244</b>	<b>881.218</b>
<i>Pressione fiscale</i>	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Saldo corrente	2.370	11.841	33.723	50.781	63.915	71.010
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-49.056</b>	<b>-41.189</b>	<b>-23.486</b>	<b>-3.772</b>	<b>8.836</b>	<b>17.099</b>
Indebitamento /PIL	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
<b>Saldo primario</b>	<b>26.126</b>	<b>28.197</b>	<b>47.741</b>	<b>65.479</b>	<b>77.037</b>	<b>84.737</b>
PIL nominale	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954

**TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)**

	Cons.	Previsione				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>USCITE</b>						
Redditi da lavoro dipendente	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Prestazioni sociali	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
Pensioni	15,9	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
Altre prestazioni sociali	4,4	4,8	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre spese correnti	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
<b>Uscite correnti al netto interessi</b>	<b>42,8</b>	<b>42,6</b>	<b>41,9</b>	<b>41,2</b>	<b>40,6</b>	<b>40,0</b>
Interessi passivi	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>47,5</b>	<b>46,8</b>	<b>46,1</b>	<b>45,1</b>	<b>44,4</b>	<b>43,7</b>
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi agli investimenti	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Altre uscite in c/capitale	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>
<b>Totale Uscite</b>	<b>51,1</b>	<b>50,5</b>	<b>49,9</b>	<b>48,6</b>	<b>47,8</b>	<b>46,9</b>
<b>ENTRATE</b>						
Tributarie	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
Imposte dirette	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
Imposte indirette	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
Contributi sociali effettivi	13,1	12,9	12,7	12,6	12,8	12,7
Contributi sociali figurativi	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>47,6</b>	<b>47,5</b>	<b>48,1</b>	<b>48,1</b>	<b>48,0</b>	<b>47,6</b>
Altre entrate in c/capitale	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<b>Totale entrate</b>	<b>48,1</b>	<b>48,0</b>	<b>48,5</b>	<b>48,4</b>	<b>48,3</b>	<b>47,9</b>
<i>Pressione fiscale</i>	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Saldo primario	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Saldo corrente	0,1	0,7	2,0	2,9	3,6	3,9
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>

**TABELLA II.2-3 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "**

	Risultati			Previsioni				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totale misure One-off</b>	<b>1.468</b>	<b>4.045</b>	<b>2.870</b>	<b>-913</b>	<b>-1.662</b>	<b>-655</b>	<b>-860</b>	<b>-560</b>
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>a) Entrate</b>	<b>2.253</b>	<b>3.118</b>	<b>3.569</b>	<b>1.747</b>	<b>738</b>	<b>415</b>	<b>240</b>	<b>240</b>
- Imposte sostitutive varie	770	541	739	701	355	175	0	0
- Condono edilizio	39	33	33	25	15	10	10	10
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	774	2.544	578	350	350	230	230	230
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	2.219	0	0	0	0	0
- Contributo U.E. per sisma Emilia	670	0	0	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	0	0	0	671	18	0	0	0
<b>b) Spese</b>	<b>-1.938</b>	<b>-491</b>	<b>-1.647</b>	<b>-3.660</b>	<b>-3.000</b>	<b>-1.570</b>	<b>-1.550</b>	<b>-1.200</b>
- Interventi per calamità naturali:	-1.703	-404	-1.179	-3.610	-2.970	-1.550	-1.550	-1.200
- Dividendi in uscita	-133	-87	-70	-50	-30	-20	0	0
- Compensazioni emittenti locali	-103	0	0	0	0	0	0	0
- Redistribuzione per rivalutazione PNL bilancio UE (effetto netto)	0	0	-398,5	0	0	0	0	0
- c) Dimissioni immobiliari	1.154	1.418	948	1.000	600	500	450	400
<b>PIL (x 1.000)</b>	<b>1.615</b>	<b>1.609</b>	<b>1.616</b>	<b>1.639</b>	<b>1.688</b>	<b>1.738</b>	<b>1.789</b>	<b>1.841</b>
Ripartizione per sottosettori								
- Amministrazioni Centrali	339	2.996	2.069	-1.403	-2.172	-1.115	-1.300	-1.000
- Amministrazioni Locali	702	706	481	240	260	250	240	240
- Enti di Previdenza	427	343	320	250	250	210	200	200

### II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica<sup>17</sup> prevede, tra l'altro, un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo.

E' opportuno ricordare, tuttavia, che la stessa legge, in coerenza con il dettato costituzionale, pone come scenario primario di riferimento per la valutazione degli andamenti tendenziali le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. E' questo, infatti, lo scenario rispetto al quale valutare la dimensione della manovra di finanza pubblica necessaria per il rispetto degli obiettivi assunti nei confronti dell'Europa. E' questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato, nonché per la sua gestione.

L'indicazione dello scenario a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Pubbliche Amministrazioni fornisce alla Commissione Europea ulteriori informazioni per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché della manovra che risulterà necessario programmare per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica previsti nel Programma di Stabilità e Crescita. Va comunque sottolineato come, proprio per le regole che disciplinano il nostro sistema contabile - istituzionale, le maggiori risorse che dovessero risultare necessarie in uno schema a politiche invariate non possano essere considerate al pari di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica. Infatti, in base al nostro ordinamento costituzionale, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto

<sup>17</sup> Legge 196/2009 e successive modificazioni.

a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

Mentre le previsioni a legislazione vigente sono costruite considerando solo gli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in essere, non è stata individuata una metodologia dettagliata per l'elaborazione degli andamenti a politiche invariate. Il criterio generale adottato dalla Commissione Europea consiste nell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, integrata eventualmente da misure conosciute con sufficiente dettaglio<sup>18</sup>. D'altra parte, la manovra di finanza pubblica per il 2015 ha introdotto un importante cambiamento rispetto alla prassi precedentemente in uso, disponendo il finanziamento a regime di alcuni interventi che venivano sistematicamente rifinanziati anno per anno. Si tratta, in particolare, delle spese per la ripartizione del cinque per mille, delle risorse per il finanziamento di interventi in campo sociale (per i ceti meno abbienti, per le non autosufficienze, per le politiche sociali), del finanziamento delle scuole non statali delle Università e dei contratti di programma di imprese pubbliche, nonché dei fondi destinati agli autotrasportatori ed all'attuazione del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati<sup>19</sup>. In tal senso, la legge di stabilità 2015 ha ridotto il divario fra il quadro a politiche invariate e a legislazione vigente, riconducendo parte del primo nell'ambito del secondo. Permangono, tuttavia, alcune differenze significative fra i due approcci. In particolare, gli interventi finanziati non esauriscono né in termini di settori considerati, né per entità degli importi coinvolti, le possibili decisioni governative dei prossimi anni.

Per la formulazione delle stime a politiche invariate si sono confrontati gli andamenti storici delle entrate complessive e delle principali voci di spesa con l'evoluzione prevista a legislazione vigente. I valori a politiche invariate sono stati elaborati applicando il tasso di crescita che, agli esiti del confronto, risultava più elevato. Inoltre, la dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente tiene conto dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego relativi ai trienni 2016-2018 e 2019-2021. Nella valutazione del saldo fra entrate e spese tale approccio tende, semmai, a sovrastimare la dinamica della spesa, considerata la maggiore reattività delle entrate al ciclo e la debole situazione economica degli ultimi anni.

Si sottolinea che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione, dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione e necessariamente accompagnata dall'individuazione delle risorse da reperire per assicurare sia il rispetto del citato precetto costituzionale, sia la compatibilità con gli obiettivi programmati.

Nel riquadro seguente viene illustrata sinteticamente la metodologia seguita per la valutazione delle politiche invariate.

<sup>18</sup> Cfr, p.e., 'European Economic Forecast - Autumn 2010', box 1.1.7, pag. 29, e 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', box 1.6, pag. 26, European Commission Occasional paper n. 151, May 2013.

<sup>19</sup> Per maggiori dettagli si veda la Nota breve della Ragioneria Generale dello Stato 'La manovra di finanza pubblica per il 2015', febbraio 2015.

### Previsioni 2016-2019 a politiche invariate

Per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate si sono confrontati i tassi di crescita medi annui sul periodo 2016-2019 del totale delle entrate e delle principali voci di spesa a legislazione vigente con quelli registrati nell'ultimo quinquennio. I valori a politiche invariate sono stati definiti applicando il profilo di crescita più elevato. Per la dinamica delle spese di personale si sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, delle ipotesi tecniche per i rinnovi contrattuali relativi ai trienni 2016-2018 e 2019-2021. I valori delle entrate sono stati maggiorati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti all'attività contrattuale<sup>20</sup>.

La metodologia utilizzata è coerente con quella segnalata dalla Commissione Europea, basata sull'estrapolazione dell'evoluzione storica delle entrate e delle spese, integrata degli interventi al momento conosciuti con sufficiente dettaglio.

La tabella seguente pone a confronto l'andamento negli ultimi 4, 5, e 6 anni e l'evoluzione prevista in media sul periodo 2016-2019 a legislazione vigente delle principali voci del conto economico. Non si riportano le informazioni di dettaglio per quelle componenti di spesa alle quali non si può applicare il criterio delle politiche invariate (spesa per interessi, spese derivanti da trattati internazionali, ecc....).

**TABELLA II.3-1 TASSI MEDI DI EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI GRANDEZZE DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

	Tasso di variazione medio annuo			Leg. Vig. 2016-2019
	4y 2011-2014	5y 2010-2014	6y 2009-2014	
<b>Totale entrate</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>2,5</b>
<b>Totale spese</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
<b>Spese correnti</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>
<i>di cui</i>				
Redditi da lavoro dipendente (1)	-1,1	-1,3	-0,9	0,0
Consumi intermedi	0,6	0,1	0,4	1,4
<b>Spese in C/capitale</b>	<b>-1,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>-6,4</b>	<b>-2,3</b>
<i>Di cui</i>				
Investimenti fissi lordi	-7,4	-6,3	-7,8	1,5
Contributi agli investimenti	-10,2	-7,8	-11,0	-5,9

(1) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

Nessuna delle componenti esaminate evidenzia un andamento storico più sostenuto di quello previsto a legislazione vigente. I conseguenti valori a politiche invariate, elaborati secondo la procedura sopra descritta e che, si rammenta, tengono conto di ipotesi meramente tecniche di rinnovo dei trienni contrattuali 2016-2018 e 2019-2021 del pubblico impiego, sono riportati nelle tabelle seguenti.

<sup>20</sup> Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

**TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) (IN MILIONI DI EURO)**

	Previsioni a legislazione vigente					Differenziale politiche invariate			
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
<b>Totale entrate</b>	785.957	818.686	840.865	863.244	881.218	724	1.960	3.289	4.420
<i>In % del PIL</i>	48,0	48,5	48,4	48,3	47,8	0,0	0,1	0,2	0,2
<b>Totale spese</b>	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119	1.664	4.160	6.694	8.765
<i>In % del PIL</i>	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9	0,1	0,2	0,4	0,5
<b>Spese correnti</b>	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646	1.664	4.160	6.694	8.765
<i>di cui</i>									
Redditi da lavoro dipendente (2)	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270	1.664	4.160	6.694	8.765
Consumi intermedi	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958	0	0	0	0
<b>Spese in C/capitale</b>	60.191	63.735	59.967	60.418	59.473	0	0	0	0
<i>Di cui</i>									
Investimenti fissi lordi	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578	0	0	0	0

(1) Le previsioni a "politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

(2) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

**TABELLA II.3-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) - TASSI DI VARIAZIONE**

	Leg. Vig.	Politiche	Leg. Vig.	Politiche	Leg. Vig.	Politiche	Leg. Vig.	Politiche
	var. %	invariate	var. %	invariate	var. %	invariate	var. %	invariate
	2016/2015		2017/2016		2018/2017		2019/2018	
<b>Totale entrate</b>	4,2	4,3	2,7	2,9	2,7	2,8	2,1	2,2
<b>Totale spese</b>	1,8	2,0	0,3	0,6	1,2	1,4	1,1	1,4
<b>Spese correnti</b>	1,5	1,7	0,8	1,1	1,2	1,5	1,3	1,6
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente (2)	1,0	2,0	-0,4	1,1	0,0	1,5	0,3	1,5
Consumi intermedi	1,6	1,6	1,5	1,5	0,7	0,7	2,0	2,0
<b>Spese in C/capitale</b>	5,9	5,9	-5,9	-5,9	0,7	0,7	-1,6	-1,6
<i>Di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	4,5	4,5	2,4	2,4	0,6	0,6	1,3	1,3
Contributi agli investimenti	2,3	2,3	-18,2	-18,2	0,3	0,3	1,6	1,6

(1) Le previsioni a "politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

(2) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA



### **III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA**

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa<sup>21</sup> del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria.

Per tali settori, sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2014, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa per i medesimi settori previste per il periodo 2015-2019.

#### **III.1 PUBBLICO IMPIEGO**

##### **Risultati**

Nell'anno 2014 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 163,87 miliardi, in calo dello 0,6 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma alla diminuzione dello 0,7 per cento del 2013 e alla diminuzione del 2,1 per cento registrata nel 2012, rafforzando il trend decrescente che si è determinato dopo un lungo periodo di crescita (1998-2010). L'incidenza della spesa per redditi sul PIL è stata del 10,1 per cento, proseguendo il calo avviato dal 2009 (10,7%).

L'ulteriore riduzione nell'anno 2014 della spesa per redditi per il pubblico impiego è la conseguenza dei molti interventi normativi disposti nel corso degli ultimi anni che hanno comportato sia un contenimento delle retribuzioni individuali, sia una riduzione del numero dei dipendenti pubblici (-5,7% circa nel periodo 2007-2013). In particolare, hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi: la razionalizzazione del comparto scuola, il perdurare del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, l'introduzione di un limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010, il riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera disposte nel quadriennio 2011-2014, la decurtazione in base al numero delle unità di personale cessate dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato (ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate).

Il risultato di consuntivo riferito al 2014, elaborato dall'Istat in conformità al Sistema europeo dei conti (SEC 2010) si differenzia dalla stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 (163.051 milioni) per circa 823 milioni. Tale differenza è da imputarsi, in parte, alla revisione al rialzo apportata sull'anno 2013 (+163 milioni).

<sup>21</sup> A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

## Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata in aumento dello 0,5 per cento circa per il 2015 e dell'1 per cento nel 2016, per poi diminuire dello 0,4 per cento nel 2017, rimanere invariata nel 2018 e crescere di nuovo dello 0,3 per cento nel 2019, per effetto dell'attribuzione dell'indennità di vacanza contrattuale del triennio 2019-2021.

L'incremento atteso nel 2015 è dovuto sia al venir meno di alcune delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego disposte dalle precedenti manovre di finanza pubblica, sia all'effetto di disposizioni di spesa contenute nella legge n.190/2014 (Legge di Stabilità 2015)<sup>22</sup> tra cui, in particolare, la creazione del Fondo "La buona scuola". In merito, si evidenzia che a partire dal 1° gennaio 2015 non producono più effetto, tra le altre, le norme di contenimento delle spese di personale previste dal decreto legge n. 78/2010 riguardanti il blocco dei trattamenti economici individuali (articolo 9, commi 1 e 2) ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree (articolo 9 comma 21, terzo e quarto periodo).

Per quanto concerne i rinnovi contrattuali del personale di cui al D.Lgs. n. 165/2001, la legge di stabilità 2015 ha prolungato sino al 31 dicembre 2015 la possibilità di dar luogo alle procedure contrattuali per la sola parte normativa, senza possibilità di recupero per la parte economica.

L'indennità di vacanza contrattuale (IVC) da calcolare con riferimento al triennio contrattuale 2016-2018, come anticipazione degli eventuali benefici che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale, è quella spettante al 31 dicembre 2013, in virtù dell'articolo 1, comma 255, della legge di stabilità 2015; pertanto, per il periodo 2016-2018, l'IVC di riferimento è quella in vigore dal 1° luglio 2010.

La legge di stabilità 2015 ha, inoltre, prorogato fino al 31 dicembre 2015, per il personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico, le disposizioni previste dall'articolo 9 comma 21, primo e secondo periodo, del decreto legge n.78/2010 - blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e non utilità dell'anno 2015 ai fini della maturazione delle classi e scatti di stipendio (ferma restando la non applicazione delle disposizioni citate al personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27).

Gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

<sup>22</sup> Vds., tra l'altro: Decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008, Decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010, Decreto Legge 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111/2011, legge n. 183/2011, Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, legge n. 228/2012. Hanno invece comportato maggiori oneri di personale, tra l'altro, la sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (che esaurirà i suoi effetti nel 2016), il Decreto legge n. 104/2013, convertito con modificazioni, in legge n. 128/2013, la Legge di Stabilità 2014, l. n. 147/2013 e la Legge di Stabilità 2015, l. n. 190/2014.

## III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

### Risultati

Con riferimento all'anno 2014 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 328.304 milioni registrando in rapporto al PIL<sup>23</sup> un'incidenza pari al 20,3 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2013 pari a 2,7 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+0,9%) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2014 è stata pari a 1,2 per cento con deindicizzazione parziale in relazione ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate<sup>24</sup> e le pensioni eliminate, sia in termini numerici che di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati;
- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+9,6%), l'andamento è condizionato in primo luogo dalla contabilizzazione in tale aggregato per l'anno 2014 della prestazione di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014<sup>25</sup>. Circa poi gli andamenti delle altre tipologie di prestazioni si evidenzia tra l'altro, una dinamica più contenuta rispetto agli scorsi anni della spesa per ammortizzatori sociali e un significativo contenimento della spesa per liquidazioni di fine rapporto (in particolare per la riduzione della spesa per liquidazioni erogate dalla Gestione ex-Inpdap) e da un incremento contenuto di altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2014 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore<sup>26</sup> a quanto previsto nella

<sup>23</sup> L'anno 2014 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a -0,4 per cento e del PIL nominale pari a +0,4 per cento.

<sup>24</sup> Le nuove pensioni nell'anno 2014 relative al pensionamento di vecchiaia e al pensionamento anticipato hanno evidenziato, come previsto, un contenimento rispetto all'anno 2013 nella prima parte dell'anno, anche per il raffronto con il profilo di liquidazione dell'anno 2013 ed un recupero parziale nella seconda parte dell'anno 2014 (complessivamente, in termini di nuove pensioni decorrenti, la riduzione ha riguardato in particolare i lavoratori autonomi per i quali in parte nel 2013, nel primo semestre di tale anno, le nuove pensioni decorrenti hanno riguardato i soggetti che avevano maturato i requisiti nel 2011 con il regime previdente il DL n. 201/2014). Ciò con un conseguente effetto di contenimento per l'anno 2014 della dinamica sul piano finanziario della spesa, dal momento che le maggiori liquidazioni della seconda parte dell'anno (il cui trend continuerà nell'anno 2015, per effetto della progressiva maturazione dei nuovi requisiti pensionistici previsti dal DL n. 201/2014) registrano un peso contenuto in termini di ratei con riferimento all'esercizio 2014 (con un maggiore onere nell'anno 2015 rispetto all'anno 2014).

<sup>25</sup> Trattasi di prestazione confermata, a regime su base annua, dalla legge n. 190/2014. Per l'anno 2014 la prestazione è riconosciuta in ragione di 8 mensilità in quanto decorrente dal mese di maggio 2014 e i relativi effetti, sulla base degli elementi attualmente disponibili, sono stimati nella contabilizzazione per l'anno 2014 in una spesa di circa 5.850 milioni.

<sup>26</sup> In misura sostanzialmente equivalente da ripartire tra la spesa pensionistica (anche per effetto, oltre a fenomeni gestionali, di una più rallentata messa a regime delle programmate liquidazioni di pensioni in regime di esenzione dai requisiti generali, attese le necessarie procedure di verifica dei requisiti e l'implementazione delle relative complesse procedure nonché per un posticipo nella seconda parte dell'anno del progressivo sblocco nell'accesso al pensionamento per la progressiva maturazione dei

Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2014 e nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche degli ultimi anni con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nell'ultimo quinquennio (2010/2014). Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il quinquennio 2010-2014 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,4%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006/2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, oltre il 45% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale riduzione della dinamica registrata nell'ultimo triennio ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica dell'ultimo quinquennio.

**TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2011 - 2014**

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2011	2012	2013	2014
<b>Pensioni</b>	<b>243.674</b>	<b>248.936</b>	<b>254.568</b>	<b>256.902</b>
(tasso di variazione in %)		2,2%	2,3%	0,9%
(in % di PIL)	14,9%	15,4%	15,8%	15,9%
<b>Altre prestazioni sociali in denaro</b>	<b>60.804</b>	<b>62.506</b>	<b>65.120</b>	<b>71.402</b>
(tasso di variazione in %)		2,8%	4,2%	9,6%
(in % di PIL)	3,7%	3,9%	4,0%	4,4%
<b>Totale prestazioni sociali in denaro</b>	<b>304.478</b>	<b>311.442</b>	<b>319.688</b>	<b>328.304</b>
(tasso di variazione in %)		2,3%	2,6%	2,7%
(in % di PIL)	18,6%	19,3%	19,9%	20,3%
<b>PIL</b>	<b>1.638.857</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>
(tasso di variazione in %)		-1,4%	-0,4%	0,4%

Valori assoluti in milioni di euro

## Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per la presente sezione e per il Conto delle PA dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2015 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

requisiti generali previsti dal DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011, ciò con effetto di minori ratei erogati in competenza finanziaria 2014) e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (anche per effetto di minore spesa connessa alla prestazione di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014 nonché di minori spese per prestazioni di ammortizzatori sociali sostanzialmente da attribuirsi a un rallentamento nelle erogazioni per ammortizzatori in deroga condizionato dalla tempistica circa la disponibilità dei fondi attribuiti e di minori spese per liquidazioni di fine rapporto nel pubblico impiego, con parziale progressivo recupero negli anni successivi, attesa la tipologia di prestazione).

### Previsioni per l'anno 2015

Per l'anno 2015, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta, a legislazione vigente, è prevista crescere, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2014, del 3,0 per cento circa. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+1,0%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione<sup>27</sup>, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2014, a 0,2%, 0,3% - 0,1% per recupero di indicizzazione riconosciuta in eccedenza al 1° gennaio 2014<sup>28</sup>), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2015 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi successivi al decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011, diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dal citato decreto-legge con riferimento a fattispecie specificatamente definite per via legislativa. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2014 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2015;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+10,0%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con legge n. 190/2014, e in particolare la messa a regime<sup>29</sup> della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, la destinazione di risorse aggiuntive<sup>30</sup> per il finanziamento dell'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014, con relativo potenziamento strutturale, rispetto a quanto già previsto in sede di legge n. 92/2012, delle prestazioni di ammortizzatori sociali nonché di rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga e di sperimentazione di trattamenti assistenziali<sup>31</sup>, l'introduzione di un assegno<sup>32</sup> per nuovi nati, il rifinanziamento di prestazioni assistenziali<sup>33</sup> e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2014 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2015.

<sup>27</sup> Nel corso dell'anno 2015 è prevedibile un incremento nell'accesso al pensionamento rispetto all'anno 2014 anche per la progressiva maturazione dei requisiti previsti dal decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011.

<sup>28</sup> In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2014 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2013 pari a 1,2 per cento poi risultato a consuntivo pari a 1,1 per cento.

<sup>29</sup> L'onere su base annua è stimato in circa 9,5 mld e tiene conto dello slittamento nell'anno di prestazioni riferite all'anno precedente.

<sup>30</sup> Pari a 1.700 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e a 1.500 milioni a decorrere dall'anno 2017.

<sup>31</sup> Nel caso di esaurimento, nell'anno 2015, della durata massima dei nuovi trattamenti di disoccupazione.

<sup>32</sup> Per un importo stimato in 202 milioni per l'anno 2015, 607 milioni per l'anno 2016, 1.012 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018, 607 milioni per l'anno 2019 e 202 milioni per l'anno 2020.

<sup>33</sup> Con particolare riferimento al rifinanziamento per 250 milioni annui dal 2015 del programma relativo alla c.d. Carta acquisti ordinaria, nonché allo stratificarsi dal 2015 degli oneri relativi alla sperimentazione per il trattamento assistenziale connesso al sostegno all'inclusione attiva.

### Previsioni per gli anni 2016-2019

Per il periodo 2016-2019 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2015, del 2,1 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,3 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al 1,5 per cento annuo.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi<sup>34</sup>, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Gli andamenti tengono conto anche conto degli interventi normativi successivi alla legge 214/2011 diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dalla citata legge n. 214/2011.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni sono elaborate a normativa vigente e, pertanto, dall'anno 2015 tengono anche conto degli effetti derivanti dagli interventi previsti dalla legge n. 190/2014 nonché dall'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014 (il cui finanziamento è comunque stato previsto nell'ambito della citata legge n. 190/2014).

In via di sintesi, si stima per gli anni 2015 e successivi un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014) come definitivamente approvato, di cui una parte derivante da quanto registrato con riferimento all'anno 2014 e la restante quota sostanzialmente per effetto di una minore indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, tenuto conto di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto in sede di Nota di Aggiornamento DEF 2014.

**TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2014 - 2019**

	Risultati Contabilità	Previsioni				
	Nazionale	2015	2016	2017	2018	2019
	2014					
<b>Pensioni</b>	<b>256.902</b>	<b>259.500</b>	<b>262.480</b>	<b>269.350</b>	<b>277.180</b>	<b>283.920</b>
(tasso di variazione in %)	0,9%	1,0%	1,1%	2,6%	2,9%	2,4%
(in % di PIL)	15,9%	15,8%	15,6%	15,5%	15,5%	15,4%
<b>Altre prestazioni sociali in denaro</b>	<b>71.402</b>	<b>78.550</b>	<b>80.150</b>	<b>81.640</b>	<b>82.780</b>	<b>83.530</b>
(tasso di variazione in %)	9,6%	10,0%	2,0%	1,9%	1,4%	0,9%
(in % di PIL)	4,4%	4,8%	4,8%	4,7%	4,6%	4,5%
<b>Totale prestazioni sociali in denaro</b>	<b>328.304</b>	<b>338.050</b>	<b>342.630</b>	<b>350.990</b>	<b>359.960</b>	<b>367.450</b>
(tasso di variazione in %)	2,7%	3,0%	1,4%	2,4%	2,6%	2,1%
(in % di PIL)	20,3%	20,6%	20,3%	20,2%	20,1%	20,0%
<b>PIL</b>	<b>1.616.048</b>	<b>1.638.983</b>	<b>1.687.708</b>	<b>1.738.389</b>	<b>1.788.610</b>	<b>1.840.954</b>
(tasso di variazione in %)	0,4%	1,4%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%

<sup>34</sup> Sulla base delle regole di rivalutazione ai prezzi previste a normativa vigente come ridefinite per il triennio 2014-2016 dalla legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che ha previsto una parziale deindicizzazione per tali anni per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.

### **Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL<sup>35</sup> recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011<sup>36</sup>. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2015-2019, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati<sup>37</sup> nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni<sup>38</sup>.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione del PIL per il triennio 2012-2014).

A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 15 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento che dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del

<sup>35</sup> L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010).

<sup>36</sup> In particolare, si assume: i) un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e iii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, Istat (2011), <http://demo.istat.it>.

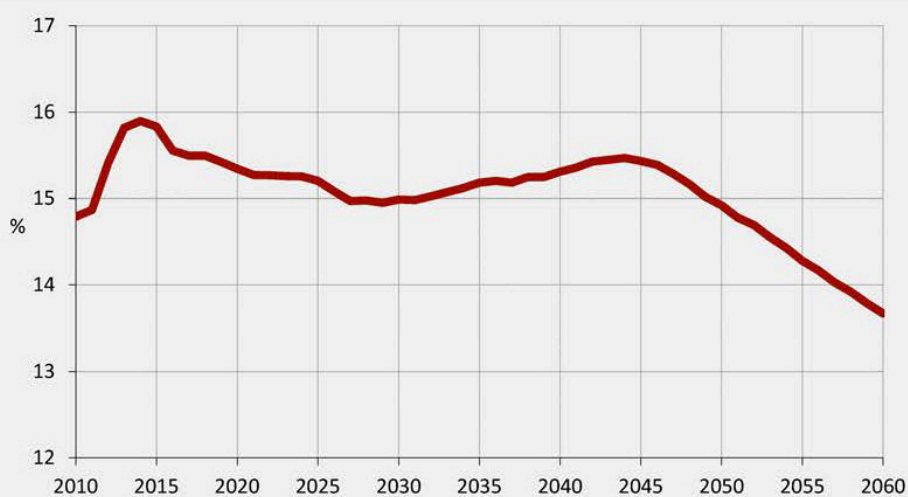
<sup>37</sup> Inclusi quelli previsti nel DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto DL 201/2011.

<sup>38</sup> Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014. La procedura per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione è tuttora in corso.

pensionamento degli anni precedenti sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al 2044, dove raggiunge il 15,5 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni come anche evidenziato in sede internazionale<sup>39</sup>.

**FIGURA III.2-1 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL**



<sup>39</sup> Economic Policy Committee-European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*. Il prossimo aggiornamento dell'*Ageing Report* è programmato per l'anno 2015.



### III.3 SANITÀ

#### Risultati

Con riferimento all'anno 2014, la spesa sanitaria in termini di PA è risultata, nelle stime della Contabilità Nazionale, pari a 111.028 milioni, con un tasso di variazione dello 0,9 per cento rispetto all'anno 2013<sup>40</sup>.

A livello delle diverse componenti di spesa:

- la spesa per il personale è pari a 35.487 milioni, in riduzione dello 0,7 per cento rispetto all'anno 2013.

La riduzione osservata è influenzata dai seguenti fattori:

- il blocco del turnover in vigore nelle regioni sotto piano di rientro, nell'ambito delle manovre di contenimento della dinamica della spesa e a seguito della procedura sanzionatoria di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 s.m.i.;
- le politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro;
- gli automatismi introdotti dalla vigente legislazione in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi del personale in relazione al personale cessato e l'applicazione delle ulteriori misure di contenimento della dinamica della spesa del personale previste dalla normativa vigente.

La dinamica osservata dall'aggregato evidenzia un andamento della spesa per il personale dipendente che conferma gli effetti positivi derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dai diversi Accordi Stato-Regioni intervenuti in materia.

- la spesa per i consumi intermedi è pari a 29.579 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2013 del 3,5 per cento.

La dinamica complessiva dall'aggregato è sensibilmente influenzata dal tasso di crescita (pari a circa il 7 per cento) della spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici ospedalieri, per effetto sia del rafforzamento in alcuni servizi sanitari regionali della distribuzione diretta dei farmaci (con conseguente spostamento di costi dalla spesa farmaceutica convenzionata) sia della costante immissione in commercio di farmaci innovativi, caratterizzati da un costo più elevato.

Al netto di questa componente, i consumi intermedi registrano un tasso di crescita pari al 2,1 per cento.

Il livello di spesa dell'aggregato sconta le vigenti misure di contenimento della spesa:

- la messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'ANAC, dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa;

<sup>40</sup> Rispetto al dato riportato nel DEF 2014 (pari a 111.474 milioni), la nuova stima di contabilità nazionale tiene conto dell'acquisizione dei dati di IV Trimestre 2014. Inoltre esso riflette, analogamente ai valori di spesa per gli anni 2011-2013, i nuovi criteri di valutazione di alcune poste contabili, a seguito dell'adozione del nuovo sistema di contabilità SEC2010 in luogo del precedente sistema SEC95. Per una esplicitazione delle principali modifiche rispetto al previgente sistema di contabilità si rimanda alla nota metodologica allegata al presente documento.

- o la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) e dei corrispondenti volumi d'acquisto a decorrere dal 2013 e per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario<sup>41</sup>;
  - o l'obbligo, per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi), qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici<sup>42</sup>;
  - o la fissazione in ciascuna regione di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, in misura pari al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale standard<sup>43</sup>;
  - o la determinazione del tetto sulla spesa farmaceutica ospedaliera al 3,5 per cento<sup>44</sup> del fabbisogno sanitario nazionale standard, con fissazione al 50 per cento della quota di ripiano dello sfondamento del tetto a carico delle aziende farmaceutiche, attraverso il meccanismo del *pay-back*.
- la spesa per le prestazioni acquistate da produttori market è pari a 39.684 milioni, in crescita dello 0,8 per cento rispetto all'anno 2013.  
A livello delle singole componenti costituenti l'aggregato:
    - o la spesa per l'assistenza farmaceutica è pari a 8.411 milioni, in riduzione del 2,3 per cento rispetto all'anno 2013.  
Tale risultato conferma la riduzione osservata dall'aggregato negli ultimi anni, a seguito delle misure di contenimento della spesa farmaceutica previste dalla legislazione vigente e, in particolare, della fissazione di un tetto della spesa farmaceutica territoriale<sup>45</sup>, con attivazione del meccanismo del *pay-back* in caso di superamento del predetto tetto. Unitamente a ciò, la dinamica dell'aggregato è positivamente influenzata dai seguenti fattori:
      - la riduzione del prezzo medio dei farmaci, in misura pari a circa il 2,8 per cento rispetto all'anno 2013;
      - la crescita della quota di compartecipazione a carico dei cittadini, con un incremento pari a circa il 4 per cento rispetto all'anno 2013;

<sup>41</sup> Articolo 1, comma 131, lettera a) della legge n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013); tale riduzione era originariamente fissata al 5 per cento dall'articolo 15, comma 13, lettera a) del decreto legge n. 95/2012.

<sup>42</sup> Articolo 15, comma 13, lettera b), del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012.

<sup>43</sup> Tale tetto, originariamente introdotto dall'articolo 17, comma 2 del decreto legge n. 98/2011 è stato fissato al 4,4 per cento per dall'articolo 1, comma 131, lettera b) della legge n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

<sup>44</sup> Articolo 15, comma 4, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

<sup>45</sup> A decorrere dall'anno 2013, il tetto per la spesa farmaceutica territoriale è pari all'11,35 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 15, comma 3 del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012).

- il trasferimento di costi sulla farmaceutica ospedaliera, in relazione al rafforzamento in atto in alcuni servizi sanitari regionali della distribuzione diretta dei farmaci.
  - o la spesa per la medicina di base è pari a 6.682 milioni, sostanzialmente invariata rispetto all'anno 2013, evidenziando un tasso di variazione pari allo 0,4 per cento.
  - o la spesa per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è pari a 24.591 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2013 del 2,1 per cento.
- La dinamica di tale componente di spesa riflette:
- una migliore regolazione, in particolare nelle regioni sotto piano di rientro, dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi coerenti con la programmazione regionale;
  - la riduzione in misura percentuale fissa degli importi e dei corrispondenti volumi di acquisto di prestazioni di assistenza specialistica ed ospedaliera da erogatori privati accreditati prevista dalla normativa vigente<sup>46</sup>.
- per le altre componenti di spesa, un livello di spesa pari a 6.278 milioni di euro, in riduzione del 2 per cento rispetto al livello fatto registrare nell'anno 2013.

**TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2011 - 2014**

	2011	2012	2013	2014
Spesa Sanitaria	112.215	110.422	110.044	111.028
In % di PIL	6,8%	6,8%	6,8%	6,9%
Tasso di variazione in %		-1,6%	-0,3%	0,9%

## Previsioni

Le previsioni sono state elaborate sulla base delle disposizioni legislative vigenti, del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento e recepiscono i dati dell'ISTAT concernenti il Conto Consolidato della Sanità per gli anni 2012, 2013 e 2014, elaborato a seguito dell'acquisizione dei dati di IV Trimestre 2014 e anche a seguito delle rettifiche operate sui dati di Consuntivo 2012 e dell'acquisizione dei dati di Consuntivo 2013.

### Previsioni per l'anno 2015

Con riferimento all'anno 2015 è prevista una spesa sanitaria in termini di PA pari a 111.289 milioni, sostanzialmente invariata rispetto all'anno 2014, con un tasso di crescita pari allo 0,2 per cento.

<sup>46</sup> Articolo 15, comma 14, del decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

Tale livello di spesa sconta il contributo del Servizio Sanitario Nazionale alla complessiva manovra a carico delle regioni definita dalla Legge di Stabilità 2015<sup>47</sup>, quantificato in 2.352 milioni a seguito dell'Intesa Stato-Regioni raggiunta il 26 febbraio 2015.

Nel dettaglio si prevede:

- per il personale, un livello di spesa pari a 35.737 milioni.

La previsione sconta l'acquisizione dei dati sul costo del personale rilevati a IV trimestre dell'anno 2014, il termine del periodo di vigenza del limite di spesa individuale riferito alla retribuzione percepita nell'anno 2010<sup>48</sup> e la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio definita dalla legislazione vigente<sup>49</sup>.

- per i consumi intermedi, un livello di spesa pari a 30.297 milioni.

La previsione riflette un profilo di spesa coerente con la dinamica fatta registrare in media dall'aggregato negli ultimi anni e la prosecuzione degli effetti di contenimento della spesa derivanti dalle misure già implementate nella legislazione vigente. Essa tiene conto, inoltre, dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, per i quali la Legge di Stabilità 2015<sup>50</sup> ha previsto un fondo per il rimborso alle regioni dei relativi oneri. Tali farmaci sono erogati in regime di distribuzione diretta, con conseguente registrazione dei costi nei bilanci delle aziende sanitarie come spesa per l'acquisto di prodotti farmaceutici, che rappresenta una componente dell'aggregato dei consumi intermedi. Tale incremento di spesa risulta comunque coerente con il rispetto del tetto dell' 11,35 per cento della spesa farmaceutica territoriale<sup>51</sup>, anche in relazione al meccanismo di riequilibrio automatico previsto dalla legislazione vigente (cosiddetto *pay-back*).

- per le prestazioni acquistate da produttori market, un livello di spesa pari a 38.876 milioni.

A livello delle singole componenti costituenti l'aggregato:

- per l'assistenza farmaceutica è prevista una spesa pari a 8.029 milioni.

Il livello di spesa previsto sconta le misure di contenimento della spesa farmaceutica previste dalla normativa vigente e risulta coerente con il rispetto del tetto dell'11,35 per cento della spesa farmaceutica territoriale.

- per la medicina di base è prevista una spesa pari a 6.695 milioni.
- per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a 24.151 milioni.

<sup>47</sup> Articolo 1, commi 398-404 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

<sup>48</sup> Articolo 9, comma 1 del DL 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010.

<sup>49</sup> Articolo 1, comma 456, legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

<sup>50</sup> Articolo 1, comma 593 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

<sup>51</sup> Ai sensi della normativa vigente, l'aggregato della spesa farmaceutica territoriale è composto dalla spesa farmaceutica convenzionata e dalla spesa per la distribuzione diretta dei farmaci.

La previsione sconta, fra l'altro, le misure di contenimento programmate a legislazione vigente<sup>52</sup> nonché i maggiori costi, quantificati in 37 milioni, originati dal concorso statale al finanziamento degli oneri connessi alle attività strumentali necessarie al perseguimento dei fini istituzionali dei Policlinici universitari non statali.<sup>53</sup>

- per le altre componenti di spesa è previsto un livello di spesa pari a 6.379 milioni.

### **Previsioni per gli anni 2016-2019**

Nel periodo 2016-2019 la spesa sanitaria, prendendo a riferimento l'anno 2015, è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell'1,9 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale cresce in media in misura pari al 2,9 per cento. Il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,5 per cento.

La previsione riflette:

- un profilo di spesa per i diversi aggregati di spesa coerente con la dinamica fatta registrare in media negli ultimi anni;
- gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente;
- il contributo del Servizio Sanitario Nazionale alla complessiva manovra a carico delle regioni definita dalla Legge di Stabilità 2015<sup>54</sup>, quantificato in 2.352 milioni a seguito dell'Intesa Stato-Regioni raggiunta il 26 febbraio 2015;
- la normativa disciplinante l'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2016-2018 per il personale dipendente e convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale<sup>55</sup>;
- il termine del periodo di vigenza del limite di spesa individuale riferito alla retribuzione percepita nell'anno 2010<sup>56</sup> e la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio definita dalla legislazione vigente<sup>57</sup>;
- il riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2019;
- un profilo di spesa per la spesa farmaceutica convenzionata e per la spesa per la distribuzione diretta dei farmaci coerente con il rispetto del tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale all'11,35 per cento, con attivazione

<sup>52</sup> Articolo 15, comma 14 del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

<sup>53</sup> Articolo 1, commi 221 e 377 della legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

<sup>54</sup> Articolo 1, commi 398-404 della legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

<sup>55</sup> Articolo 1, commi 452 e 454, legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014) e articolo 1, comma 255, legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015).

<sup>56</sup> Articolo 9, comma 1 del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

<sup>57</sup> Articolo 1, comma 456, legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

del meccanismo del *pay-back* già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto<sup>58</sup>;

- i maggiori costi, quantificati in 35 milioni annui, originati dal concorso statale, al finanziamento degli oneri connessi alle attività strumentali necessarie al perseguimento dei fini istituzionali dei Policlinici universitari non statali<sup>59</sup>.

**TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2015 – 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
Spesa sanitaria (*)	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
In % di PIL	6,8%	6,7%	6,6%	6,6%	6,5%
Tasso di variazione in %	0,2%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%

(\*) Le previsioni sono elaborate nel presupposto che il contributo del settore sanitario alla complessiva manovra a carico delle Regioni di cui all'articolo 1, comma 398, della legge 190/2014, sia pari a 2.352 milioni di euro a decorrere dal 2015 come indicato nell'intesa Stato - Regioni del 26 febbraio 2015 e che venga disposta, con provvedimento normativo successivo, la corrispondente riduzione del livello del finanziamento del SSN.

<sup>58</sup> Articolo 15, comma 3 del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012.

<sup>59</sup> Articolo 1, commi 221 e 377, legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

## **IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**

### **IV.1 I RISULTATI DEL 2014**

#### **Settore pubblico**

Nel 2014 il fabbisogno del settore pubblico si è attestato a 69.863 milioni (4,3% del PIL), in riduzione di 3.385 milioni rispetto al valore rilevato nel 2013 (73.248 milioni, pari al 4,6% del PIL). Nel confronto con la stima contenuta nella Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di stabilità 2015, pari a 79.489 milioni, il dato di consuntivo risulta più contenuto di circa 9.600 milioni, per effetto di un'evoluzione più favorevole dei pagamenti finali, parzialmente compensata da incassi finali inferiori alle attese.

Nel confronto con l'anno precedente, la flessione del fabbisogno registrata nel 2014 è in larga parte attribuibile alla contrazione dei pagamenti finali, cui si è contrapposta la riduzione degli incassi finali.

I pagamenti finali sono diminuiti di circa 5.000 milioni, scontando il calo dei pagamenti in conto capitale e di quelli relativi alle operazioni finanziarie. I pagamenti in conto capitale, che si attestano a 41.188 milioni, confermano l'andamento registrato nel corso dell'anno, evidenziando una contrazione di 5.324 milioni rispetto al 2013. A determinare questo risultato contribuiscono sia le minori erogazioni per investimenti fissi lordi che i minori trasferimenti a imprese. In termini di riduzione del fabbisogno risulta consistente anche il contributo dei pagamenti per partite finanziarie, che diminuiscono di circa 4.800 milioni rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno. In proposito, si ricorda che i pagamenti per partite finanziarie effettuati nel 2013 comprendevano, tra l'altro, gli oneri relativi alla sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca Europea degli Investimenti e quelli connessi alla sottoscrizione di strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena, non replicati nell'anno in corso. I pagamenti per partite finanziarie effettuati nel 2014 comprendono, fra l'altro, gli esborsi per circa 2.800 milioni relativi alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).

I pagamenti correnti, che si attestano a 787.058 milioni, aumentano di circa 5.000 milioni rispetto al 2013, per effetto soprattutto della crescita dei trasferimenti a famiglie (+4.507 milioni), sui quali incide anche l'introduzione dal mese di maggio del c.d. "Bonus IRPEF 80 euro" a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio bassi. In crescita anche i pagamenti per l'acquisto di beni e servizi (+1.939 milioni), legati anche alla regolazione dei debiti pregressi della Sanità. I pagamenti per il personale in servizio fanno registrare per il quarto anno consecutivo una riduzione (-3.189 milioni, -2%) che risente dei limiti al turnover e dei blocchi agli incrementi retributivi. L'aumento degli altri pagamenti correnti è parzialmente dovuto all'inclusione in tale voce, a partire dal 2013, delle vincite dei giochi gestiti dalla ex-Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato. La spesa per interessi passivi si attesta a 83.899 milioni, sostanzialmente stabile rispetto al risultato dello scorso anno.

Gli incassi finali si riducono di circa 1.700 milioni rispetto al 2013, per effetto dei minori incassi per partite finanziarie (-1.978 milioni) e di quelli di parte capitale (-449 milioni), solo parzialmente compensati dall'incremento degli incassi correnti (+715 milioni). L'incremento degli incassi correnti risulta dall'effetto combinato dell'aumento dei contributi sociali (+1.211 milioni) e dei trasferimenti da altri soggetti (+404 milioni), attenuati dalla contrazione degli incassi tributari (-482 milioni) e degli altri incassi correnti (-418 milioni). Il risultato degli incassi tributari risente del calo degli incassi da imposte dirette, sui quali ha influito tra l'altro l'andamento negativo degli incassi IRPEF e IRES, parzialmente assorbito dalla crescita degli incassi da imposte indirette, che hanno registrato incrementi di gettito da IVA, imposte su oli minerali e energia elettrica e accise sul gas metano.

L'aumento dei trasferimenti da famiglie (+1.474 milioni) deriva anche dalla contabilizzazione nel bilancio dello Stato di parte dei proventi dell'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, a seguito dell'incorporazione nell'Agenzia delle dogane<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Articolo 23-quater del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in Legge 7 agosto 2012, n. 135.



**TABELLA IV.1-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - RISULTATI**

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>753.788</b>	<b>759.112</b>	<b>759.827</b>	<b>5.323</b>	<b>715</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>
Tributari	482.899	475.913	475.431	-6.986	-482	-1,4	-0,1
Contributi sociali	211.455	210.580	211.791	-875	1.211	-0,4	0,6
Trasferimenti da altri soggetti	17.754	29.975	30.379	12.221	404	68,8	1,3
da Famiglie	2.623	13.445	14.921	10.822	1.476	412,6	11,0
da Imprese	5.164	4.408	5.412	-756	1.004	-14,6	22,8
da Estero	9.967	12.122	10.046	2.155	-2.076	21,6	-17,1
Altri incassi correnti	41.680	42.644	42.226	963	-418	2,3	-1,0
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>7.324</b>	<b>7.207</b>	<b>6.758</b>	<b>-117</b>	<b>-449</b>	<b>-1,6</b>	<b>-6,2</b>
Trasferimenti da altri soggetti	3.968	3.019	2.489	-949	-531	-23,9	-17,6
da Famiglie	806	704	685	-102	-19	-12,6	-2,7
da Imprese	3.138	2.269	1.740	-869	-528	-27,7	-23,3
da Estero	24	46	63	22	17	92,6	36,3
Altri incassi in conto capitale	3.356	4.188	4.270	832	82	24,8	2,0
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>10.317</b>	<b>3.665</b>	<b>1.686</b>	<b>-6.652</b>	<b>-1.978</b>	<b>-64,5</b>	<b>-54,0</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>771.428</b>	<b>769.983</b>	<b>768.271</b>	<b>-1.445</b>	<b>-1.712</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>756.870</b>	<b>781.990</b>	<b>787.058</b>	<b>25.119</b>	<b>5.068</b>	<b>3,3</b>	<b>0,6</b>
Personale in servizio	162.018	161.563	158.375	-455	-3.189	-0,3	-2,0
Acquisto di beni e servizi	128.016	133.352	135.291	5.336	1.939	4,2	1,5
Trasferimenti ad altri soggetti	355.720	367.014	370.450	11.294	3.437	3,2	0,9
a Famiglie	316.575	324.842	329.349	8.267	4.507	2,6	1,4
a Imprese	21.494	23.427	22.117	1.933	-1.310	9,0	-5,6
a Estero	17.650	18.745	18.985	1.095	240	6,2	1,3
Interessi passivi	82.766	83.497	83.899	731	402	0,9	0,5
Altri pagamenti correnti	28.350	36.564	39.042	8.214	2.478	29,0	6,8
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>51.777</b>	<b>46.512</b>	<b>41.188</b>	<b>-5.265</b>	<b>-5.324</b>	<b>-10,2</b>	<b>-11,4</b>
Investimenti fissi lordi	31.209	28.685	26.140	-2.523	-2.546	-8,1	-8,9
Trasferimenti ad altri soggetti	18.509	15.678	13.951	-2.832	-1.726	-15,3	-11,0
a Famiglie	2.765	1.437	2.012	-1.328	575	-48,0	40,0
a Imprese	15.250	13.467	11.292	-1.783	-2.174	-11,7	-16,1
a Estero	495	774	647	279	-127	56,4	-16,4
Altri pagamenti in conto capitale	2.059	2.149	1.097	90	-1.052	4,4	-48,9
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>12.896</b>	<b>14.729</b>	<b>9.889</b>	<b>1.833</b>	<b>-4.841</b>	<b>14,2</b>	<b>-32,9</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>821.543</b>	<b>843.231</b>	<b>838.135</b>	<b>21.688</b>	<b>-5.096</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,6</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-3.082</b>	<b>-22.878</b>	<b>-27.231</b>	<b>-19.796</b>	<b>-4.353</b>	<b>-642,3</b>	<b>-19,0</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>32.652</b>	<b>10.249</b>	<b>14.036</b>	<b>-22.402</b>	<b>3.787</b>	<b>-68,6</b>	<b>36,9</b>
<b>Saldo</b>	<b>-50.115</b>	<b>-73.248</b>	<b>-69.863</b>	<b>-23.133</b>	<b>3.385</b>	<b>-46,2</b>	<b>4,6</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>				

(1) Fonte ISTAT: Conti Economici Nazionali - PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

**TABELLA IV.1-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. RISULTATI IN PERCENTUALE AL PIL**

	Risultati in % di PIL			Differenze dei risultati % di PIL	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>46,7</b>	<b>47,2</b>	<b>47,0</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,1</b>
Tributari	29,9	29,6	29,4	-0,3	-0,2
Contributi sociali	13,1	13,1	13,1	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	1,1	1,9	1,9	0,8	0,0
da Famiglie	0,2	0,8	0,9	0,7	0,1
da Imprese	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1
da Estero	0,6	0,8	0,6	0,1	-0,1
Altri incassi correnti	2,6	2,6	2,6	0,1	0,0
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>46,9</b>	<b>48,6</b>	<b>48,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>
Personale in servizio	10,0	10,0	9,8	0,0	-0,2
Acquisto di beni e servizi	7,9	8,3	8,4	0,4	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	22,0	22,8	22,9	0,8	0,1
a Famiglie	19,6	20,2	20,4	0,6	0,2
a Imprese	1,3	1,5	1,4	0,1	-0,1
a Estero	1,1	1,2	1,2	0,1	0,0
Interessi passivi	5,1	5,2	5,2	0,1	0,0
Altri pagamenti correnti	1,8	2,3	2,4	0,5	0,1
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Investimenti fissi lordi	1,9	1,8	1,6	-0,1	-0,2
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,0	0,9	-0,2	-0,1
a Famiglie	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0
a Imprese	0,9	0,8	0,7	-0,1	-0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>50,9</b>	<b>52,4</b>	<b>51,9</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,3</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>2,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo</b>	<b>-3,1</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,2</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>		

(1) Fonte ISTAT: Conti Economici Nazionali -PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

**TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI**

	Previsione NTI 2015	2014	
		Consuntivo	Differenze
<b>Incassi correnti</b>	<b>762.804</b>	<b>759.827</b>	<b>-2.977</b>
Tributari	478.497	475.431	-3.066
Contributi sociali	212.008	211.791	-217
Trasferimenti da altri soggetti	31.604	30.379	-1.225
Altri incassi correnti	40.695	42.226	1.530
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>7.152</b>	<b>6.758</b>	<b>-394</b>
Trasferimenti da altri soggetti	2.995	2.489	-507
Altri incassi in conto capitale	4.157	4.270	113
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>2.775</b>	<b>1.686</b>	<b>-1.088</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>772.731</b>	<b>768.271</b>	<b>-4.459</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>797.244</b>	<b>787.058</b>	<b>-10.186</b>
Personale in servizio	159.820	158.375	-1.446
Acquisto di beni e servizi	140.000	135.291	-4.708
Trasferimenti ad altri soggetti	376.534	370.450	-6.084
Interessi passivi	84.557	83.899	-657
Altri pagamenti correnti	36.334	39.042	2.709
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>47.197</b>	<b>41.188</b>	<b>-6.009</b>
Investimenti fissi lordi	26.982	26.140	-842
Trasferimenti ad altri soggetti	18.265	13.951	-4.314
Altri pagamenti in conto capitale	1.950	1.097	-853
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>7.778</b>	<b>9.889</b>	<b>2.110</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>852.219</b>	<b>838.135</b>	<b>-14.085</b>
<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>-79.489</b>	<b>-69.863</b>	<b>9.625</b>

## Amministrazioni centrali

Il conto consolidato delle Amministrazioni centrali registra nel 2014 un fabbisogno pari a 74.244 milioni, in riduzione di 5.025 milioni rispetto all'importo di 79.269 milioni rilevato nel 2013. Il miglioramento è riconducibile alla favorevole dinamica del saldo di parte capitale (+6.586 milioni) e del saldo delle operazioni di carattere finanziario (+4.868 milioni), parzialmente attenuata dal deterioramento del saldo di parte corrente (-6.430 milioni). L'avanzo primario, pari a 5.368 milioni, è aumentato di 5.806 milioni rispetto al 2013.

Per quanto riguarda il saldo corrente, tra gli incassi risultano in aumento i trasferimenti da amministrazioni pubbliche (+1.887 milioni), da imprese (+819 milioni) e da famiglie (+1.554 milioni), connessi con le regolazioni contabili dei proventi dei giochi dell'ex-Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato dell'anno 2013 effettuate nell'anno 2014. Si conferma l'andamento registrato nel corso dell'anno per i trasferimenti da estero, che si riducono di circa 2.000 milioni a causa della flessione di quelli provenienti dall'Unione Europea connessa ai ritardi avuti sui pagamenti del bilancio comunitario di dicembre dell'anno 2012 (che hanno comportato l'accredito di somme ingenti nei primi mesi dell'anno 2013), all'usuale diversa tempistica degli accrediti da parte dell'Unione Europea e alle numerose interruzioni o sospensioni di programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo. Risultano in riduzione anche gli incassi tributari (-1.844 milioni), che risentono, in particolare, dei minori incassi IRES conseguenti al mancato versamento di alcune banche e assicurazioni a saldo 2013 e in acconto 2014, a seguito dell'incremento della misura dell'acconto 2013 fissato al 130 per cento<sup>61</sup>. Tra i pagamenti di parte corrente (+6.282 milioni) risultano in aumento i trasferimenti a famiglie (4.083 milioni), prevalentemente connessi al riconoscimento dal mese di maggio del Bonus di 80<sup>62</sup> euro, e quelli alle amministrazioni pubbliche (+1.075 milioni). Si riducono invece i trasferimenti a imprese (-1.492 milioni).

La contrazione del saldo di parte capitale risente della diminuzione dei trasferimenti a favore delle amministrazioni pubbliche (-5.260 milioni) e delle imprese (-1.125 milioni).

Il risultato positivo riscontrato per il saldo delle operazioni di carattere finanziario, risente del fatto che i pagamenti effettuati nel 2013 comprendevano, tra l'altro, gli oneri relativi alla sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca Europea per gli Investimenti (1.600 milioni), la sottoscrizione di strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena (2.000 milioni)<sup>63</sup>, il pagamento (5.737 milioni) relativo alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)<sup>64</sup> e le anticipazioni fornite a Regioni, Comuni e Province per fornire la liquidità necessaria ai pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione<sup>65</sup> (14.000 milioni circa). I pagamenti per partite finanziarie effettuati nel 2014 comprendono

<sup>61</sup> Decreto Legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito con modificazioni nella Legge 29 gennaio 2014, n. 5.

<sup>62</sup> Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni nella Legge 23 giugno 2014, n. 89, in vigore dal 24 giugno 2014 (Gazzetta Ufficiale n. 143 del 23 giugno 2014).

<sup>63</sup> Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012, n. 135.

<sup>64</sup> Legge 23 luglio 2012 n. 116.

<sup>65</sup> Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni nella Legge 6 giugno 2013, n. 64 e Decreto Legge 31 agosto 2013 n. 102, convertito con modificazioni nella Legge 28 ottobre 2013 n. 124.

il pagamento dell'ultima quota di sottoscrizione del capitale del MES (2.800 milioni) e anticipazioni di liquidità a favore di Regioni, Comuni e Province per il pagamento dei debiti pregressi (12.500 milioni).

**TABELLA IV.1-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - RISULTATI**

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>416.983</b>	<b>422.286</b>	<b>422.139</b>	<b>5.303</b>	<b>-148</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>
Tributari	378.604	370.133	368.289	-8.471	-1.844	-2,2	-0,5
Contributi sociali	1	0	0	-1	0	-100,0	
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5.386	6.330	8.217	944	1.887	17,5	29,8
Trasferimenti da Altri soggetti	17.248	29.255	29.553	12.007	298	69,6	1,0
da Famiglie	2.479	13.256	14.810	10.777	1.554	434,7	11,7
da Imprese	4.815	3.892	4.711	-923	819	-19,2	21,0
da Estero	9.954	12.107	10.032	2.153	-2.075	21,6	-17,1
Altri incassi correnti	15.744	16.568	16.080	824	-488	5,2	-2,9
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>2.099</b>	<b>3.121</b>	<b>4.025</b>	<b>1.022</b>	<b>904</b>	<b>48,7</b>	<b>29,0</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	206	329	250	123	-79	59,9	-24,1
Trasferimenti da Altri soggetti	18	20	15	2	-5	12,4	-25,9
da Famiglie	14	0	0	-14	0	-100,0	
da Imprese	2	0	1	-2	1	-100,0	
da Estero	2	20	14	18	-6	911,8	-30,8
Altri incassi in conto capitale	1.875	2.771	3.760	897	989	47,8	35,7
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>3.787</b>	<b>5.032</b>	<b>3.181</b>	<b>1.244</b>	<b>-1.851</b>	<b>32,9</b>	<b>-36,8</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>422.869</b>	<b>430.439</b>	<b>429.345</b>	<b>7.570</b>	<b>-1.094</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,3</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>432.482</b>	<b>455.674</b>	<b>461.956</b>	<b>23.192</b>	<b>6.282</b>	<b>5,4</b>	<b>1,4</b>
Personale in servizio	89.180	90.603	89.690	1.423	-912	1,6	-1,0
Acquisto di beni e servizi	18.014	15.605	15.077	-2.408	-528	-13,4	-3,4
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	198.893	211.235	212.309	12.342	1.075	6,2	0,5
Trasferimenti ad Altri soggetti	34.665	36.020	38.828	1.355	2.808	3,9	7,8
a Famiglie	5.563	5.657	9.740	95	4.083	1,7	72,2
a Imprese	11.470	11.632	10.140	163	-1.492	1,4	-12,8
a Estero	17.632	18.730	18.948	1.098	218	6,2	1,2
Interessi passivi	78.026	78.831	79.612	805	781	1,0	1,0
Altri pagamenti correnti	13.705	23.381	26.439	9.676	3.059	70,6	13,1
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>30.746</b>	<b>28.409</b>	<b>22.726</b>	<b>-2.337</b>	<b>-5.682</b>	<b>-7,6</b>	<b>-20,0</b>
Investimenti fissi lordi	9.737	8.478	8.941	-1.258	462	-12,9	5,5
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	8.341	9.978	4.718	1.637	-5.260	19,6	-52,7
Trasferimenti ad Altri soggetti	12.366	9.861	9.200	-2.505	-661	-20,3	-6,7
a Famiglie	1.291	196	788	-1.095	592	-84,8	302,0
a Imprese	10.593	8.902	7.777	-1.691	-1.125	-16,0	-12,6
a Estero	482	763	635	281	-128	58,3	-16,8
Altri pagamenti in conto capitale	303	91	-132	-211	-223	-69,9	-244,5
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>8.661</b>	<b>25.625</b>	<b>18.906</b>	<b>16.964</b>	<b>-6.719</b>	<b>195,9</b>	<b>-26,2</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>471.889</b>	<b>509.708</b>	<b>503.589</b>	<b>37.819</b>	<b>-6.119</b>	<b>8,0</b>	<b>-1,2</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-15.499</b>	<b>-33.388</b>	<b>-39.818</b>	<b>-17.889</b>	<b>-6.430</b>	<b>-115,4</b>	<b>-19,3</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>29.006</b>	<b>-438</b>	<b>5.368</b>	<b>-29.444</b>	<b>5.806</b>	<b>-101,5</b>	<b>1324,8</b>
<b>Saldo</b>	<b>-49.020</b>	<b>-79.269</b>	<b>-74.244</b>	<b>-30.249</b>	<b>5.025</b>	<b>-61,7</b>	<b>6,3</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>				

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali - PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015.

**TABELLA IV.1-5 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - RISULTATI IN PERCENTUALE AL PIL**

	Risultati in % di PIL			Differenze dei risultati % di PIL	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>25,8</b>	<b>26,2</b>	<b>26,1</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
Tributari	23,4	23,0	22,8	-0,4	-0,2
Contributi sociali	0,0	0,0	0,0		
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,4	0,5	0,1	0,1
Trasferimenti da altri soggetti	1,1	1,8	1,8	0,7	0,0
da Famiglie	0,2	0,8	0,9	0,7	0,1
da Imprese	0,3	0,2	0,3	-0,1	0,0
da Estero	0,6	0,8	0,6	0,1	-0,1
Altri incassi correnti	1,0	1,0	1,0	0,1	0,0
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0		
da Imprese	0,0	0,0	0,0		
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>26,2</b>	<b>26,7</b>	<b>26,6</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,2</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>26,8</b>	<b>28,3</b>	<b>28,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>
Personale in servizio	5,5	5,6	5,5	0,1	-0,1
Acquisto di beni e servizi	1,1	1,0	0,9	-0,1	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12,3	13,1	13,1	0,8	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	2,1	2,2	2,4	0,1	0,2
a Famiglie	0,3	0,4	0,6	0,0	0,3
a Imprese	0,7	0,7	0,6	0,0	-0,1
a Estero	1,1	1,2	1,2	0,1	0,0
Interessi passivi	4,8	4,9	4,9	0,1	0,0
Altri pagamenti correnti	0,8	1,5	1,6	0,6	0,2
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>
Investimenti fissi lordi	0,6	0,5	0,6	-0,1	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,6	0,3	0,1	-0,3
Trasferimenti ad altri soggetti	0,8	0,6	0,6	-0,2	0,0
a Famiglie	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
a Imprese	0,7	0,6	0,5	-0,1	-0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>0,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>29,2</b>	<b>31,7</b>	<b>31,2</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>0,4</b>
<b>Saldo</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,6</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,3</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>		

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali - PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015.

## Amministrazioni locali

Il conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali evidenzia nel 2014 un saldo positivo pari a 4.381 milioni, con un decremento di 1.640 milioni rispetto al 2013.

Alla determinazione del saldo contribuisce un ammontare di incassi finali pari a 253.186 milioni (-4.669 milioni rispetto al 2013) e un ammontare di pagamenti finali pari a 248.805 milioni (-3.029 milioni rispetto al 2013).

Nel dettaglio, gli incassi tributari sono pari a 107.142 milioni (+1.362 milioni rispetto al 2013), i trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche sono pari a 103.249 milioni (-4.341 milioni rispetto al 2013), gli incassi da partite finanziarie sono 13.870 milioni (-1.378 milioni rispetto al 2013).

Dal lato dei pagamenti si registra, rispetto all'anno precedente, l'aumento delle spese per l'acquisto di beni e servizi (+2.559 milioni), dei trasferimenti correnti a imprese (+331 milioni), la riduzione delle spese di personale (-2.259 milioni), delle spese per investimenti fissi lordi (-3.045 milioni) e dei trasferimenti in conto capitale ad imprese (-1.049 milioni).

L'avanzo primario registra una riduzione, passando da 11.371 milioni nel 2013 a 9.540 milioni nel 2014.

## Regioni<sup>66</sup>

Dal conto al 31 dicembre 2014 emerge una disponibilità finanziaria pari a 1.301 milioni, inferiore di 2.883 milioni rispetto al corrispondente risultato registrato nel 2013, pari ad una disponibilità finanziaria di 4.184 milioni.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 7.741 milioni, di cui milioni 619 per rimborso di B.O.R. ed altri prestiti obbligazionari e 4.766 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria (nel 2013, i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito erano ammontati a 12.563 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario per 6.440 milioni, di cui 4.398 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2013, le regioni avevano assunto prestiti verso il sistema bancario per un totale di 8.379 milioni).

Il finanziamento del settore statale (di parte corrente e in conto capitale) a favore delle Regioni, risulta aumentato, rispetto al precedente anno 2013, di 3.072 milioni (passando da 87.216 a 90.288 milioni, pari al +3,5%).

A tali risorse si sono aggiunte le anticipazioni erogate in attuazione del DL 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, pari a 9.331 milioni (di cui 6.190 per il pagamento dei debiti sanitari e 3.141 per gli altri debiti delle regioni).

Le riscossioni correnti diverse dai trasferimenti hanno registrato un decremento, rispetto al precedente anno, pari al - 2,4 per cento (da 70.045 a 68.381 milioni).

<sup>66</sup> L'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2014 delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano è elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, tramite i propri tesorieri, da tutti gli Enti del comparto. Anche i dati dei flussi di cassa del 2012 e 2013 sono stati rielaborati sulla base dei dati SIOPE.

Relativamente ai pagamenti, al netto della spesa sanitaria (corrente e d'investimento) e delle partite finanziarie, si è avuto un decremento di 214 milioni pari al -0,4 per cento.

I pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente (113.742 milioni) sono costituiti per 109.206 milioni da finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 4.536 milioni da spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle Regioni. La spesa sanitaria direttamente gestita complessiva è valutata in 5.133 milioni.

Con riferimento alla situazione delle disponibilità liquide presso il sistema bancario si è verificata una riduzione dei depositi bancari valutabile in circa 158 milioni.

Le disponibilità presso le contabilità speciali di tesoreria unica intestate a tutte le Regioni, presentano una diminuzione, rispetto al 1° gennaio 2014, pari a 1.156 milioni (passando da 15.129 a 13.973 milioni). Le giacenze dei conti correnti intestati a tutte le Regioni, presso la Tesoreria Statale, relativi all'IRAP - Amministrazioni pubbliche, all'IRAP altri soggetti e all'Addizionale IRPEF hanno registrato una diminuzione complessiva, rispetto al 1° gennaio 2014, pari a 2.225 milioni.

## **Sanità<sup>67</sup>**

La spesa sanitaria direttamente gestita dalle regioni a statuto ordinario, è stata elaborata sulla base dei dati SIOPE delle gestioni sanitarie accentrate delle regioni che, nel rispetto dell'articolo 21 del D.Lgs. 118/2011, sono rilevate distintamente rispetto alla gestione ordinaria.

Il conto evidenzia al 31 dicembre 2014 una disponibilità finanziaria di 884 milioni, con un miglioramento di 827 milioni rispetto al risultato rilevato nel corrispondente periodo del 2013, pari a 57 milioni.

Il totale degli incassi risulta pari a 122.468 milioni di euro mentre il totale dei pagamenti risulta pari a 121.584 milioni di euro tenuto conto della riduzione delle risorse (-1.353 milioni) che hanno incrementato le disponibilità in Tesoreria Unica.

Le entrate, al netto delle variazioni dei conti di Tesoreria Unica, presentano complessivamente un aumento pari a +1,96 per cento, determinato da maggiori trasferimenti correnti da regioni pari a +3,37 per cento e imputabile agli effetti del DL 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni.

In particolare, i trasferimenti erogati dalle Regioni nel 2014 comprendono erogazioni effettuate a valere delle anticipazioni versate alle regioni in attuazione dell'articolo 3 del citato decreto legge DL 8 aprile 2013, n. 35 per 6.136 milioni.

---

<sup>67</sup> Il conto consolidato del comparto sanitario al 31 dicembre 2014 è stato elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, tramite gli istituti cassieri, da n. 145 aziende sanitarie, n. 86 aziende ospedaliere (comprese le aziende ospedaliere universitarie e i policlinici universitari) e n.19 istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Il conto comprende anche la spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome che, nei casi di insufficiente significatività delle informazioni SIOPE, è stimata sulla base delle informazioni presenti nei modelli CE (Decreto del Ministero della Salute 15 giugno 2012). Con riferimento all'esercizio precedente il numero delle aziende sanitarie delle aziende ospedaliere e il numero degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, costituenti l'universo monitorato, risulta invariato.



Anche le spese presentano, nel 2014, un aumento pari a +1,28 per cento dovuto a maggiori acquisti di beni e servizi pari a +3,90 per cento, e a minori spese di personale pari a -3,5 per cento.

Sempre con riferimento ai pagamenti, l'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni può valutarsi in 5.133 milioni.

Dall'inizio del 2014 le disponibilità liquide degli enti del comparto sanità, presso il sistema bancario, sono aumentate di circa 81 milioni di euro e le disponibilità liquide presso la Tesoreria Unica risultano aumentate di 1.307 milioni di euro (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono, infatti, passate da 4.554 milioni al 1° gennaio a 5.861 milioni al 31 dicembre 2014).

### **Comuni e Province<sup>68</sup>**

I dati evidenziano, per il 2014, una disponibilità pari a 2.228 milioni, rispetto alla disponibilità di 1.768 milioni riscontrata nel corrispondente periodo del 2013.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 13.965 milioni, di cui 8.002 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria (nel 2013 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito ammontavano a 13.906 milioni, di cui 7.871 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 11.737 milioni, di cui 1.623 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A., 8 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 8.145 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2013 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un totale di 12.138 milioni, di cui 3.553 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., 13 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 8.494 milioni per anticipazioni di tesoreria).

I rapporti di mutuo con il settore statale nel 2014 registrano un'acquisizione netta di 2.517 milioni a fronte di una più elevata acquisizione netta, pari a 2.654 milioni, nel corrispondente periodo del 2013. Nelle altre partite finanziarie dal Settore statale sono registrati i mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, per un importo pari a 2.988 milioni nel 2014 e a 2.984 milioni nel 2013, ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 e seguenti - Debiti della P.A.

Gli incassi finali registrano, rispetto all'anno precedente, una diminuzione del 4,6 per cento (passando da 81.283 a 77.499 milioni), prevalentemente imputabile al decremento degli incassi in conto capitale, pari a -3.523 milioni (-28,9%) e di quelli correnti, pari a -322 milioni (-0,5%).

Gli incassi per partite finanziarie registrano un andamento pressoché stazionario rispetto al precedente esercizio (+61 milioni, pari al 1,7%). I trasferimenti dal settore statale diminuiscono passando da 12.829 a 6.689 milioni (con una variazione percentuale di -47,8%); tale diminuzione complessiva deriva da

<sup>68</sup> I dati sui flussi di cassa di Comuni e Province per l'anno 2013 sono stati forniti dalle 107 Amministrazioni provinciali, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, e da 8.078 Comuni, dei quali 8.045 adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, su un totale di 8.094 enti tenuti all'invio dei dati. A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa del comparto Comuni e Province include anche le Unioni di Comuni e le Gestioni Commissariati.

un decremento di 3.512 milioni dei trasferimenti correnti (-40,3%) e di 2.627 milioni di quelli in conto capitale (-63,5%).

I trasferimenti da Regioni registrano, rispetto all'anno precedente, una flessione complessiva di 784 milioni, pari al -6,3%, derivante da un decremento sia dei trasferimenti correnti (-7,9 %) che di quelli in conto capitale (-2,6%).

I pagamenti finali registrano, rispetto all'anno precedente, un decremento complessivo pari al -5,3 % (passando da 79.515 a 75.271 milioni). Si rileva la notevole contrazione dei pagamenti in conto capitale per un importo pari a 2.985 milioni (-19,9 %), dovuta essenzialmente ad un decremento degli investimenti diretti (-2.768 milioni, pari al -20,6%) e ad un lieve decremento dei trasferimenti in conto capitale (-217 milioni, pari al -13,6%).

I pagamenti correnti diminuiscono complessivamente dell'1,8%. In particolare, i pagamenti per il personale registrano una diminuzione del 3,0 per cento (pari a -506 milioni), quelli per trasferimenti correnti del 13,6 per cento (pari a -1.043 milioni) e quelli per interessi del 3,5 per cento (pari a -96 milioni).

Gli acquisti di beni e servizi registrano, invece, un modesto aumento dello 0,4 per cento (pari a +141 milioni).

I pagamenti per partite finanziarie registrano una flessione del 9,2 per cento.

**TABELLA IV.1-6 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - RISULTATI**

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2012	2013	2014	2013-2012	2014-2013	2013-2012	2014-2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>222.239</b>	<b>228.105</b>	<b>231.130</b>	<b>5.866</b>	<b>3.025</b>	<b>2,6</b>	<b>1,3</b>
Tributari	104.295	105.780	107.142	1.485	1.362	1,4	1,3
Contributi sociali	17	17	20	0	3	0,0	17,6
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	93.190	97.612	98.531	4.422	920	4,7	0,9
Trasferimenti da altri soggetti	506	718	825	212	107	41,9	14,9
da Famiglie	144	189	111	45	-78	31,3	-41,2
da Imprese	349	516	701	167	185	47,9	35,9
da Estero	13	13	13	0	0	0,0	-1,1
Altri incassi correnti	24.231	23.978	24.612	-253	633	-1,0	2,6
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>13.642</b>	<b>14.503</b>	<b>8.186</b>	<b>860</b>	<b>-6.317</b>	<b>6,3</b>	<b>-43,6</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	8.341	9.978	4.718	1.637	-5.260	19,6	-52,7
Trasferimenti da altri soggetti	3.950	2.999	2.474	-951	-525	-24,1	-17,5
da Famiglie	792	704	685	-88	-19	-11,1	-2,7
da Imprese	3.136	2.269	1.739	-867	-529	-27,7	-23,3
da Estero	22	26	49	4	23	18,2	88,5
Altri incassi in conto capitale	1.352	1.526	995	174	-531	12,9	-34,8
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>9.298</b>	<b>15.247</b>	<b>13.870</b>	<b>5.949</b>	<b>-1.378</b>	<b>64,0</b>	<b>-9,0</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>245.180</b>	<b>257.855</b>	<b>253.186</b>	<b>12.675</b>	<b>-4.669</b>	<b>5,2</b>	<b>-1,8</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>213.492</b>	<b>220.348</b>	<b>222.027</b>	<b>6.856</b>	<b>1.678</b>	<b>3,2</b>	<b>0,8</b>
Personale in servizio	69.699	67.961	65.701	-1.738	-2.259	-2,5	-3,3
Acquisto di beni e servizi	107.944	115.684	118.243	7.740	2.559	7,2	2,2
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	239	905	3.149	666	2.244	278,6	248,0
Trasferimenti ad altri soggetti	16.399	18.115	18.097	1.716	-17	10,5	-0,1
a Famiglie	7.166	7.138	6.773	-28	-366	-0,4	-5,1
a Imprese	9.225	10.969	11.300	1.744	331	18,9	3,0
a Estero	8	8	25	0	17	0,0	212,5
Interessi passivi	5.513	5.349	5.158	-164	-191	-3,0	-3,6
Altri pagamenti correnti	13.699	12.335	11.678	-1.364	-658	-10,0	-5,3
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>29.414</b>	<b>28.296</b>	<b>23.671</b>	<b>-1.118</b>	<b>-4.625</b>	<b>-3,8</b>	<b>-16,3</b>
Investimenti fissi lordi	21.105	19.774	16.729	-1.331	-3.045	-6,3	-15,4
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	206	329	250	123	-79	59,9	-24,1
Trasferimenti ad altri soggetti	6.144	5.817	4.752	-327	-1.065	-5,3	-18,3
a Famiglie	1.474	1.241	1.224	-233	-17	-15,8	-1,4
a Imprese	4.657	4.565	3.516	-92	-1.049	-2,0	-23,0
a Estero	13	11	12	-2	1	-15,4	9,1
Altri pagamenti in conto capitale	1.959	2.376	1.940	417	-436	21,3	-18,3
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>3.368</b>	<b>3.189</b>	<b>3.107</b>	<b>-179</b>	<b>-82</b>	<b>-5,3</b>	<b>-2,6</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>246.274</b>	<b>251.833</b>	<b>248.805</b>	<b>5.559</b>	<b>-3.029</b>	<b>2,3</b>	<b>-1,2</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>8.747</b>	<b>7.757</b>	<b>9.104</b>	<b>-990</b>	<b>1.347</b>	<b>-11,3</b>	<b>17,4</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>4.419</b>	<b>11.371</b>	<b>9.540</b>	<b>6.952</b>	<b>-1.831</b>	<b>157,3</b>	<b>-16,1</b>
<b>Saldo</b>	<b>-1.095</b>	<b>6.021</b>	<b>4.381</b>	<b>7.116</b>	<b>-1.640</b>	<b>650,0</b>	<b>-27,2</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>				

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali -PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

**TABELLA IV.1-7 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - RISULTATI IN PERCENTUALE AL PIL**

	Risultati in % di PIL			Differenze dei risultati % di PIL	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>14,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>
Tributari	6,5	6,6	6,6	0,1	0,1
Contributi sociali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5,8	6,1	6,1	0,3	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,4</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,6	0,3	0,1	-0,3
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>15,2</b>	<b>16,0</b>	<b>15,7</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,4</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>13,2</b>	<b>13,7</b>	<b>13,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
Personale in servizio	4,3	4,2	4,1	-0,1	-0,2
Acquisto di beni e servizi	6,7	7,2	7,3	0,5	0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	1,0	1,1	1,1	0,1	0,0
a Famiglie	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
a Imprese	0,6	0,7	0,7	0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,8	0,8	0,7	-0,1	0,0
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>
Investimenti fissi lordi	1,3	1,2	1,0	-0,1	-0,2
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1
a Famiglie	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,3	0,3	0,2	0,0	-0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>15,2</b>	<b>15,6</b>	<b>15,4</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,3</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>Saldo</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>		

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali -PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

## Enti di previdenza e assistenza sociale

Nel 2014 gli Enti di previdenza e assistenza sociale hanno ricevuto trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 113.894 milioni, con un aumento di circa 270 milioni rispetto al 2013.

Alla moderata crescita dei trasferimenti hanno contribuito sia l'aumento delle entrate contributive, che si sono attestate sui 211.771 milioni (+0,6% rispetto al 2013, pari a oltre 1.200 milioni), sia la contenuta crescita dei pagamenti per prestazioni istituzionali (+0,3% rispetto all'anno precedente, pari a circa 800 milioni).

Il rallentamento della dinamica dei pagamenti per prestazioni sociali ha riguardato sia la spesa pensionistica, sia quella per le altre prestazioni sociali, in particolare per ammortizzatori sociali e per le liquidazioni di fine rapporto erogate dalle gestioni ex-Inpdap.

Scendendo nel dettaglio dei singoli enti, i trasferimenti dal settore statale diretti all'INPS si sono significativamente ridotti (-880 milioni), a fronte di un incremento di quasi 1.900 milioni delle riscossioni contributive - che si sono attestate a 196.107 milioni - e di una moderata crescita dei pagamenti per prestazioni istituzionali. Il risultato complessivo delle entrate contributive dell'INPS sottende peraltro una flessione delle riscossioni dell'ex-INPDAP (-0,7%), in linea con le dinamiche retributive del settore.

L'INAIL ha ricevuto trasferimenti dal settore statale per circa 230 milioni, dato che si confronta con un avanzo di cassa di circa 730 milioni del 2013. Il risultato 2014 è imputabile al calo delle entrate per premi (-1.000 milioni circa rispetto al 2013, pari a una flessione del 12,7%) legato agli effetti della Legge di Stabilità 2014, che ha previsto una riduzione del cuneo fiscale per il pagamento dei premi assicurativi. Le prestazioni istituzionali erogate dall'Istituto si sono attestate sugli stessi livelli dell'anno precedente (circa 5.800 milioni).

Gli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata hanno evidenziato un aumento delle entrate contributive, che si sono attestate sugli 8.750 milioni con una crescita del 4,3 per cento rispetto agli incassi 2013. Nello stesso periodo le prestazioni istituzionali erogate dalle casse privatizzate sono risultate pari a 6.000 milioni circa, con un aumento del 3,6 per cento rispetto all'anno precedente.

**TABELLA IV.1-8 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - RISULTATI**

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2012	2013	2014	2013-2012	2013-2013	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>320.050</b>	<b>327.175</b>	<b>328.291</b>	<b>7.125</b>	<b>1.116</b>	<b>2,2</b>	<b>0,3</b>
Tributari	0	0	0	0	0		
Contributi sociali	211.437	210.563	211.771	-874	1.208	-0,4	0,6
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	105.711	113.623	113.894	7.912	271	7,5	0,2
Trasferimenti da altri soggetti	0	2	1	2	-1		-50,0
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	0	0	0	0		
da Estero	0	2	1	2	-1		-50,0
Altri incassi correnti	2.902	2.987	2.625	85	-362	2,9	-12,1
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>407</b>	<b>327</b>	<b>308</b>	<b>-80</b>	<b>-19</b>	<b>-19,7</b>	<b>-5,8</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0	0	0	0	0		
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0		
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	0	0	0	0		
da Estero	0	0	0	0	0		
Altri incassi in conto capitale	407	327	308	-80	-19	-19,7	-5,8
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-300</b>	<b>0</b>	<b>-100,0</b>	<b>-</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>320.757</b>	<b>327.502</b>	<b>328.599</b>	<b>6.745</b>	<b>1.097</b>	<b>2,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>316.380</b>	<b>324.423</b>	<b>324.808</b>	<b>8.043</b>	<b>385</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>
Personale in servizio	3.140	3.000	2.983	-140	-17	-4,5	-0,6
Acquisto di beni e servizi	2.059	2.063	1.971	4	-92	0,2	-4,5
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	5.155	5.425	5.184	270	-241	5,2	-4,4
Trasferimenti ad altri soggetti	304.656	312.879	313.525	8.223	646	2,7	0,2
a Famiglie	303.846	312.046	312.836	8.200	790	2,7	0,3
a Imprese	800	826	677	26	-149	3,3	-18,0
a Estero	10	7	12	-3	5	-30,0	71,4
Interessi passivi	91	114	197	23	83	25,3	72,8
Altri pagamenti correnti	1.279	942	948	-337	6	-26,3	0,6
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>367</b>	<b>433</b>	<b>470</b>	<b>66</b>	<b>37</b>	<b>18,0</b>	<b>8,5</b>
Investimenti fissi lordi	367	433	470	66	37	18,0	8,5
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0	0	0	0	0		
Trasferimenti ad altri soggetti	0	0	0	0	0		
a Famiglie	0	0	0	0	0		
a Imprese	0	0	0	0	0		
a Estero	0	0	0	0	0		
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0		
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>4.010</b>	<b>2.646</b>	<b>3.321</b>	<b>-1.364</b>	<b>675</b>	<b>-34,0</b>	<b>25,5</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>320.757</b>	<b>327.502</b>	<b>328.599</b>	<b>6.745</b>	<b>1.097</b>	<b>2,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>3.670</b>	<b>2.752</b>	<b>3.483</b>	<b>-918</b>	<b>731</b>	<b>-25,0</b>	<b>26,6</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>91</b>	<b>114</b>	<b>197</b>	<b>23</b>	<b>83</b>	<b>25,3</b>	<b>72,5</b>
<b>Saldo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>PIL (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>				

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali -PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

**TABELLA IV.1-9 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - RISULTATI IN PERCENTUALE AL PIL**

	Risultati in % di PIL			Differenze dei risultati % di PIL	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013
<b>Incassi correnti</b>	<b>19,8</b>	<b>20,3</b>	<b>20,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
Tributari					
Contributi sociali	13,1	13,1	13,1	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,5	7,1	7,0	0,5	0,0
Trasferimenti da altri soggetti		0,0	0,0		0,0
da Famiglie					
da Imprese					
da Estero		0,0	0,0		0,0
Altri incassi correnti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti da altri soggetti					
da Famiglie					
da Imprese					
da Estero					
Altri incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>0,0</b>				
<b>Incassi finali</b>	<b>19,9</b>	<b>20,3</b>	<b>20,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>19,6</b>	<b>20,2</b>	<b>20,1</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>
Personale in servizio	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Acquisto di beni e servizi	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	18,9	19,4	19,4	0,6	0,0
a Famiglie	18,8	19,4	19,4	0,6	0,0
a Imprese	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti ad altri soggetti					
a Famiglie					
a Imprese					
a Estero					
Altri pagamenti in conto capitale					
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>19,9</b>	<b>20,3</b>	<b>20,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Saldo</b>					
<b>Pil (1)</b>	<b>1.615.131</b>	<b>1.609.462</b>	<b>1.616.048</b>		

(1) Fonte ISTAT: Conti Nazionali -PIL E INDEBITAMENTO AP - 2 marzo 2015

## IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2015-2019

Per il 2015 si stima un fabbisogno del settore pubblico pari a 57.409 milioni, inferiore di 12.454 milioni al consuntivo del 2014 (69.863 milioni). Rispetto alla stima della Nota tecnico illustrativa alla legge di stabilità 2015 il fabbisogno per il 2015 risulta più contenuto di quasi 6 miliardi. Tale miglioramento riflette, da un lato, il risultato di consuntivo 2014, che si è attestato su livelli inferiori rispetto alle attese, e dall'altro la positiva evoluzione del quadro macroeconomico. La riduzione prevista del fabbisogno rispetto al risultato del 2014 è in larga parte riconducibile all'incremento degli incassi finali, che beneficiano della positiva evoluzione degli incassi tributari, trainati dalla ripresa dell'attività economica e dagli effetti di alcune disposizioni normative. In particolare, le misure previste dalla legge di stabilità 2015 in termini di *reverse charge*, tassazione del TFR, adempimento volontario dei contribuenti e regolarizzazione degli operatori del settore dei giochi sprovvisti di concessione statale comportano effetti positivi sulle entrate tributarie. Gli incassi finali risentono positivamente anche della conferma del regime di tesoreria unica tradizionale disposto con la Legge di Stabilità 2015, che comporta il mantenimento sui conti della tesoreria statale delle disponibilità liquide degli Enti territoriali, delle Università e dipartimenti universitari cui si aggiungono, a partire dal 2015, le Camere di Commercio. Il ripristino del regime di tesoreria mista è previsto a partire dal 2018. Il venir meno degli interventi per il pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche contribuisce a contenere la dinamica dei pagamenti.

In termini di saldo primario si stima, per l'anno 2015, un avanzo di 22.623 milioni, in crescita di circa 8.500 milioni rispetto al dato del 2014 (14.036 milioni).

La spesa per interessi è stimata in riduzione del 5 per cento rispetto all'anno precedente.

Per gli anni successivi, le stime mostrano un costante miglioramento del saldo del settore pubblico. In particolare, il fabbisogno è previsto in forte riduzione nel biennio 2016-2017, attestandosi, rispettivamente, a 26.350 milioni e 6.521 milioni, principalmente per effetto del consistente aumento del gettito tributario connesso al protrarsi della ripresa economica. Il miglioramento del saldo proseguirebbe nel 2018, anno in cui il conto di cassa chiuderebbe con un avanzo di 2.660 milioni. Nel 2019, ultimo anno di previsione, la disponibilità di cassa aumenterebbe, attestandosi sui 4.000 milioni.

Anche l'avanzo primario è previsto in costante miglioramento su tutto l'orizzonte di previsione, passando dai 22.623 milioni del 2015 ai 77.390 milioni del 2019.

Le previsioni relative agli incassi finali per il 2015 mostrano una crescita del 3,7 per cento rispetto all'anno precedente. Per gli anni successivi si stima una crescita su base annua del 4 per cento nel 2016, del 2,9 per cento nel 2017, del 2,5 per cento nel 2018 e dell'1,1 per cento nel 2019. Le previsioni degli incassi contributivi indicano una sostanziale stabilità nel 2015 (-0,2%) e una graduale ripresa negli anni successivi, riflettendo la dinamica dell'attività economica e dell'occupazione. A contenere la dinamica dei contributi sociali contribuiscono le misure disposte dalla legge di stabilità 2015 in merito all'erogazione in busta paga del trattamento di fine rapporto, prevista a partire dall'anno in corso e fino alla metà del 2018, ed il corrispondente minore versamento dei contributi da parte del datore di lavoro, ed agli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato.



I pagamenti correnti al netto degli interessi evidenziano un andamento crescente nel quadriennio 2016-2019, con un incremento medio annuo pari all' 1,3 per cento.

La spesa per il personale in servizio per gli anni 2015 e 2016 è prevista in rialzo rispettivamente dello 0,5 e dello 0,7 per cento, per effetto delle misure sul sistema scolastico previste nell'ambito del piano sulla "Buona Scuola". Successivamente, la spesa tornerebbe a ridursi dello 0,5 per cento nel 2017 e dello 0,1 per cento nel 2018, per poi tornare ad aumentare nel 2019 (+0,2%), in ragione dell'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2019-2021.

La spesa per l'acquisto di beni e servizi registrerebbe un incremento medio annuo di circa lo 0,4 per cento nel periodo 2016-2018, per poi accelerare nel 2019 (+1,3%).

I trasferimenti correnti presentano un profilo crescente su tutto il periodo di previsione, con un tasso di crescita medio annuo pari al 2,2 per cento, dovuto in massima parte all'incremento dei trasferimenti a famiglie, che includono le prestazioni di natura previdenziale e assistenziale.

La spesa per interessi si riduce, in media, sull'orizzonte di previsione, ad un tasso di circa il 2,3 per cento, in coerenza con l'evoluzione favorevole dei tassi di interesse.

I pagamenti in conto capitale sono previsti in crescita nel 2015, riportandosi su valori coerenti con l'andamento storico, dopo il risultato particolarmente contenuto registrato nel 2014. Per il periodo 2016-2018, le stime mostrano una riduzione costante, che riflette prevalentemente la riduzione dei trasferimenti alle imprese prevista dalla legge di stabilità 2015. Tale andamento si interrompe nel 2019, quando si prevede un incremento di tale categoria di spesa, che aumenta del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente.

## Settore pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - PREVISIONI

	Valori in milioni						in % di PIL					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Incassi correnti</b>	<b>759.827</b>	<b>787.540</b>	<b>819.894</b>	<b>844.083</b>	<b>865.261</b>	<b>875.378</b>	<b>47,0</b>	<b>48,1</b>	<b>48,6</b>	<b>48,6</b>	<b>48,4</b>	<b>47,6</b>
Tributari	475.431	501.248	531.341	550.386	562.179	566.143	29,4	30,6	31,5	31,7	31,4	30,8
Contributi sociali	211.791	211.332	213.435	218.462	227.923	233.397	13,1	12,9	12,6	12,6	12,7	12,7
Trasferimenti da altri soggetti	30.379	30.998	31.299	31.363	31.460	31.468	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	14.921	15.188	15.634	15.642	15.564	15.566	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	5.412	5.303	5.407	5.513	5.587	5.593	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Trasferimenti da estero</i>	10.046	10.508	10.258	10.208	10.309	10.309	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Altri incassi correnti	42.226	43.961	43.819	43.872	43.700	44.371	2,6	2,7	2,6	2,5	2,4	2,4
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>6.758</b>	<b>6.168</b>	<b>5.940</b>	<b>5.926</b>	<b>5.756</b>	<b>5.677</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
Trasferimenti da altri soggetti	2.489	2.498	2.538	2.580	2.621	2.664	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	685	726	730	734	739	744	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1.740	1.751	1.786	1.822	1.859	1.896	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	63	22	22	23	23	24	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	4.270	3.670	3.401	3.347	3.135	3.013	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>1.686</b>	<b>2.688</b>	<b>2.977</b>	<b>2.661</b>	<b>2.807</b>	<b>2.687</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>768.271</b>	<b>796.397</b>	<b>828.811</b>	<b>852.671</b>	<b>873.825</b>	<b>883.742</b>	<b>47,5</b>	<b>48,6</b>	<b>49,1</b>	<b>49,0</b>	<b>48,9</b>	<b>48,0</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>787.058</b>	<b>798.802</b>	<b>800.435</b>	<b>808.348</b>	<b>816.075</b>	<b>825.560</b>	<b>48,7</b>	<b>48,7</b>	<b>47,4</b>	<b>46,5</b>	<b>45,6</b>	<b>44,8</b>
Personale in servizio	158.375	159.260	160.501	159.725	159.565	159.901	9,8	9,7	9,5	9,2	8,9	8,7
Acquisto di beni e servizi	135.291	135.243	135.685	135.984	136.859	138.632	8,4	8,3	8,0	7,8	7,7	7,5
Trasferimenti a altri soggetti	370.450	381.458	385.220	393.619	403.721	412.446	22,9	23,3	22,8	22,6	22,6	22,4
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	329.349	340.485	345.102	353.328	362.751	370.326	20,4	20,8	20,4	20,3	20,3	20,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	22.117	21.916	19.977	20.156	20.159	20.908	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
<i>Trasferimenti a estero</i>	18.985	19.057	20.141	20.135	20.812	21.212	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	83.899	80.032	76.267	76.513	74.313	73.024	5,2	4,9	4,5	4,4	4,2	4,0
Altri pagamenti correnti	39.042	42.809	42.762	42.508	41.618	41.558	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>41.188</b>	<b>46.780</b>	<b>46.572</b>	<b>43.250</b>	<b>42.206</b>	<b>44.104</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Investimenti fissi lordi	26.140	27.659	27.449	26.486	26.593	27.021	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Trasferimenti a altri soggetti	13.951	16.792	17.439	14.966	14.349	14.613	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	2.012	2.443	2.506	2.025	1.231	1.249	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	11.292	13.825	14.474	12.527	12.706	12.953	0,7	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7
<i>Trasferimenti a estero</i>	647	524	459	414	412	412	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.097	2.329	1.683	1.797	1.264	2.469	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>9.889</b>	<b>8.223</b>	<b>8.154</b>	<b>7.594</b>	<b>12.927</b>	<b>9.712</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>838.135</b>	<b>853.806</b>	<b>855.161</b>	<b>859.192</b>	<b>871.209</b>	<b>879.375</b>	<b>51,9</b>	<b>52,1</b>	<b>50,7</b>	<b>49,4</b>	<b>48,7</b>	<b>47,8</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>-27.231</b>	<b>-11.262</b>	<b>19.459</b>	<b>35.735</b>	<b>49.186</b>	<b>49.818</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>
<b>Saldo al netto delle partite finanziarie</b>	<b>-61.661</b>	<b>-51.874</b>	<b>-21.173</b>	<b>-1.588</b>	<b>12.736</b>	<b>11.391</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>14.036</b>	<b>22.623</b>	<b>49.916</b>	<b>69.991</b>	<b>76.929</b>	<b>77.390</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>
<b>Saldo settore pubblico</b>	<b>-69.863</b>	<b>-57.409</b>	<b>-26.350</b>	<b>-6.521</b>	<b>2.616</b>	<b>4.366</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Saldo del settore statale</b>	<b>-75.057</b>	<b>-63.844</b>	<b>-28.874</b>	<b>-9.498</b>	<b>-270</b>	<b>1.383</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>PIL</b>	<b>1.616.048</b>	<b>1.638.983</b>	<b>1.687.708</b>	<b>1.738.389</b>	<b>1.788.610</b>	<b>1.840.954</b>						

## Amministrazioni centrali

TABELLA IV.2-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - PREVISIONI

	Valori in milioni						In % di PIL					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Incassi correnti</b>	<b>422.139</b>	<b>454.945</b>	<b>484.138</b>	<b>502.003</b>	<b>512.353</b>	<b>514.873</b>	<b>26,1</b>	<b>27,8</b>	<b>28,7</b>	<b>28,9</b>	<b>28,6</b>	<b>28,0</b>
Tributari	368.289	396.635	425.814	443.032	452.984	454.933	22,8	24,2	25,2	25,5	25,3	24,7
Contributi sociali	0	0	0	0	0	0						
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	8.217	10.315	10.267	11.202	11.943	12.148	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Trasferimenti da altri soggetti	29.553	30.123	30.363	30.361	30.385	30.386	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	14.810	15.068	15.512	15.518	15.438	15.438	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	4.711	4.553	4.599	4.641	4.645	4.646	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Trasferimenti da estero</i>	10.032	10.502	10.252	10.202	10.302	10.302	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Altri incassi correnti	16.080	17.872	17.694	17.408	17.040	17.406	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>4.025</b>	<b>2.654</b>	<b>2.472</b>	<b>2.467</b>	<b>2.759</b>	<b>2.039</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	250	205	205	205	205	205	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	15	4	4	4	4	4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da estero</i>	14	3	3	3	3	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	3.760	2.445	2.263	2.258	2.550	1.830	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>3.181</b>	<b>3.664</b>	<b>3.891</b>	<b>3.624</b>	<b>3.644</b>	<b>3.686</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>429.345</b>	<b>461.262</b>	<b>490.501</b>	<b>508.093</b>	<b>518.755</b>	<b>520.598</b>	<b>26,6</b>	<b>28,1</b>	<b>29,1</b>	<b>29,2</b>	<b>29,0</b>	<b>28,3</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>461.956</b>	<b>484.551</b>	<b>487.986</b>	<b>489.621</b>	<b>492.281</b>	<b>492.207</b>	<b>28,6</b>	<b>29,6</b>	<b>28,9</b>	<b>28,2</b>	<b>27,5</b>	<b>26,7</b>
Personale in servizio	89.690	91.529	93.140	92.766	92.567	92.770	5,5	5,6	5,5	5,3	5,2	5,0
Acquisto di beni e servizi	15.077	24.066	24.037	23.508	23.225	23.044	0,9	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	212.309	218.223	224.022	226.513	231.882	233.040	13,1	13,3	13,3	13,0	13,0	12,7
Trasferimenti a altri soggetti	38.828	45.198	44.751	44.790	45.607	46.005	2,4	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	9.740	14.553	14.614	14.529	14.830	14.833	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
<i>Trasferimenti a imprese</i>	10.140	11.596	10.004	10.134	9.973	9.968	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5
<i>Trasferimenti a estero</i>	18.948	19.049	20.133	20.127	20.804	21.204	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	79.612	75.746	72.016	72.284	70.106	68.838	4,9	4,6	4,3	4,2	3,9	3,7
Altri pagamenti correnti	26.439	29.789	30.020	29.760	28.893	28.509	1,6	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>22.726</b>	<b>26.844</b>	<b>28.373</b>	<b>24.825</b>	<b>23.703</b>	<b>23.996</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Investimenti fissi lordi	8.941	8.124	7.272	6.163	5.966	5.875	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.718	5.832	7.657	7.611	7.467	7.530	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti a altri soggetti	9.200	12.206	13.169	10.688	10.000	10.000	0,6	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	788	1.228	1.304	817	18	18	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti a imprese</i>	7.777	10.466	11.418	9.469	9.582	9.582	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5
<i>Trasferimenti a estero</i>	635	512	447	402	400	400	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	-132	682	275	363	270	591	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>18.906</b>	<b>13.854</b>	<b>3.159</b>	<b>2.969</b>	<b>3.002</b>	<b>2.970</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>503.589</b>	<b>525.250</b>	<b>519.518</b>	<b>517.415</b>	<b>518.986</b>	<b>519.173</b>	<b>31,2</b>	<b>32,0</b>	<b>30,8</b>	<b>29,8</b>	<b>29,0</b>	<b>28,2</b>
Saldo di parte corrente	-39.818	-29.607	-3.849	12.381	20.071	22.666	-2,5	-1,8	-0,2	0,7	1,1	1,2
Saldo al netto delle partite finanziarie	-58.519	-53.797	-29.749	-9.977	-872	710	-3,6	-3,3	-1,8	-0,6	0,0	0,0
Saldo primario	5.368	11.758	42.999	62.962	69.875	70.263	0,3	0,7	2,5	3,6	3,9	3,8
Saldo	-74.244	-63.987	-29.017	-9.322	-231	1.425	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
<b>PIL</b>	<b>1.616.048</b>	<b>1.638.983</b>	<b>1.687.708</b>	<b>1.738.389</b>	<b>1.788.610</b>	<b>1.840.954</b>						

## Amministrazioni locali

**TABELLA IV.2-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - PREVISIONI**

	Valori in milioni						in % di PIL					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Incessi correnti</b>	<b>231.130</b>	<b>228.758</b>	<b>232.858</b>	<b>234.283</b>	<b>241.290</b>	<b>241.832</b>	<b>14,3</b>	<b>14,0</b>	<b>13,8</b>	<b>13,5</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>
Tributari	107.142	104.613	105.527	107.354	109.195	111.210	6,6	6,4	6,3	6,2	6,1	6,0
Contributi sociali	20	21	21	21	22	23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	98.531	98.417	101.705	100.988	105.830	104.123	6,1	6,0	6,0	5,8	5,9	5,7
Trasferimenti da altri soggetti	825	875	935	1.001	1.074	1.081	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	111	119	121	123	125	127	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	701	750	808	872	942	947	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	13	6	6	6	7	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	24.612	24.832	24.668	24.919	25.170	25.395	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
<b>Incessi in conto capitale</b>	<b>8.186</b>	<b>9.301</b>	<b>11.168</b>	<b>11.169</b>	<b>11.066</b>	<b>11.173</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	4.718	5.832	7.657	7.611	7.467	7.530	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti da altri soggetti	2.474	2.494	2.534	2.576	2.617	2.660	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	685	726	730	734	739	744	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1.739	1.750	1.785	1.821	1.858	1.895	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	49	19	19	20	20	21	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	995	975	976	982	982	983	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Incessi partite finanziarie</b>	<b>13.870</b>	<b>11.826</b>	<b>1.252</b>	<b>1.229</b>	<b>1.421</b>	<b>1.339</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Incessi finali</b>	<b>253.186</b>	<b>249.885</b>	<b>245.276</b>	<b>246.681</b>	<b>253.777</b>	<b>254.344</b>	<b>15,7</b>	<b>15,2</b>	<b>14,5</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>13,8</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>222.027</b>	<b>215.257</b>	<b>214.287</b>	<b>215.620</b>	<b>216.696</b>	<b>219.352</b>	<b>13,7</b>	<b>13,1</b>	<b>12,7</b>	<b>12,4</b>	<b>12,1</b>	<b>11,9</b>
Personale in servizio	65.701	64.730	64.329	63.942	63.981	64.105	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
Acquisto di beni e servizi	118.243	109.178	109.594	110.384	111.509	113.430	7,3	6,7	6,5	6,3	6,2	6,2
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	3.149	7.779	7.762	8.731	8.407	7.812	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Trasferimenti a altri soggetti	18.097	16.084	15.600	15.635	15.830	16.782	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	6.773	6.433	6.296	6.281	6.314	6.511	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	11.300	9.643	9.296	9.345	9.508	10.263	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6
<i>Trasferimenti a estero</i>	25	8	8	8	8	8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	5.158	5.335	5.209	5.161	5.112	5.045	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altri pagamenti correnti	11.678	12.150	11.793	11.768	11.857	12.178	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>23.671</b>	<b>25.037</b>	<b>25.107</b>	<b>25.259</b>	<b>25.989</b>	<b>27.065</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
Investimenti fissi lordi	16.729	18.615	19.137	19.234	19.827	20.346	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	250	205	205	205	205	205	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	4.752	4.586	4.271	4.278	4.349	4.614	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	1.224	1.215	1.203	1.208	1.213	1.231	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	3.516	3.359	3.056	3.058	3.125	3.371	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti a estero</i>	12	12	12	12	12	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.940	1.631	1.494	1.542	1.607	1.900	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>3.107</b>	<b>3.012</b>	<b>3.216</b>	<b>3.002</b>	<b>8.245</b>	<b>4.986</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>248.805</b>	<b>243.306</b>	<b>242.609</b>	<b>243.881</b>	<b>250.930</b>	<b>251.403</b>	<b>15,4</b>	<b>14,8</b>	<b>14,4</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>	<b>13,7</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>9.104</b>	<b>13.501</b>	<b>18.569</b>	<b>18.663</b>	<b>24.594</b>	<b>22.480</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
<b>Saldo al netto delle partite finanziarie</b>	<b>-6.382</b>	<b>-2.235</b>	<b>4.630</b>	<b>4.573</b>	<b>9.672</b>	<b>6.588</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>9.540</b>	<b>11.913</b>	<b>7.876</b>	<b>7.961</b>	<b>7.959</b>	<b>7.986</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Saldo</b>	<b>4.381</b>	<b>6.578</b>	<b>2.667</b>	<b>2.801</b>	<b>2.847</b>	<b>2.941</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>PIL</b>	<b>1.616.048</b>	<b>1.638.983</b>	<b>1.687.708</b>	<b>1.738.389</b>	<b>1.788.610</b>	<b>1.840.954</b>						

## Enti di previdenza

**TABELLA IV.2-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE - PREVISIONI**

	Valori in milioni						in % di PIL					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Incassi correnti</b>	<b>328.291</b>	<b>333.786</b>	<b>338.463</b>	<b>346.762</b>	<b>356.812</b>	<b>365.214</b>	<b>20,3</b>	<b>20,7</b>	<b>20,9</b>	<b>21,5</b>	<b>22,1</b>	<b>22,6</b>
Tributari	0	0	0	0	0	0						
Contributi sociali	211.771	211.311	213.414	218.441	227.901	233.374	13,1	13,1	13,2	13,5	14,1	14,4
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	113.894	119.866	122.377	125.585	126.113	128.977	7,0	7,4	7,6	7,8	7,8	8,0
Trasferimenti da altri soggetti	1	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	1	1	1	1	1		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti da estero</i>	1	0	0	0	0	0	0,0					
Altri incassi correnti	2.625	2.609	2.671	2.735	2.798	2.863	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>308</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>210</b>	<b>200</b>	<b>200</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	0						
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	0	0	0	0	0						
Altri incassi in conto capitale	308	250	250	210	200	200	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>328.599</b>	<b>334.036</b>	<b>338.713</b>	<b>346.972</b>	<b>357.013</b>	<b>365.414</b>	<b>20,3</b>	<b>20,7</b>	<b>21,0</b>	<b>21,5</b>	<b>22,1</b>	<b>22,6</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>324.808</b>	<b>328.942</b>	<b>333.724</b>	<b>342.071</b>	<b>352.291</b>	<b>360.543</b>	<b>20,1</b>	<b>20,4</b>	<b>20,7</b>	<b>21,2</b>	<b>21,8</b>	<b>22,3</b>
Personale in servizio	2.983	3.000	3.032	3.018	3.017	3.026	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Acquisto di beni e servizi	1.971	1.999	2.054	2.091	2.124	2.158	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.184	2.596	2.565	2.531	3.596	4.396	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	313.525	320.176	324.869	333.194	342.284	349.658	19,4	19,8	20,1	20,6	21,2	21,6
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	312.836	319.499	324.192	332.517	341.607	348.981	19,4	19,8	20,1	20,6	21,1	21,6
<i>Trasferimenti a imprese</i>	677	677	677	677	677	677	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti a estero</i>	12	0	0	0	0	0	0,0					
Interessi passivi	197	198	201	205	208	212	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	948	973	1.002	1.032	1.062	1.093	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>470</b>	<b>920</b>	<b>1.040</b>	<b>1.090</b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Investimenti fissi lordi	470	920	1.040	1.090	800	800	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	0						
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti a imprese</i>	0	0	0	0	0	0						
<i>Trasferimenti a estero</i>	0	0	0	0	0	0						
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0	0						
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>3.321</b>	<b>4.174</b>	<b>3.950</b>	<b>3.811</b>	<b>3.921</b>	<b>4.072</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>328.599</b>	<b>334.036</b>	<b>338.713</b>	<b>346.972</b>	<b>357.013</b>	<b>365.414</b>	<b>20,3</b>	<b>20,7</b>	<b>21,0</b>	<b>21,5</b>	<b>22,1</b>	<b>22,6</b>
Saldo di parte corrente	3.483	4.844	4.739	4.691	4.521	4.671	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Saldo al netto delle partite finanziarie	3.321	4.174	3.949	3.811	3.921	4.071	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Saldo primario	197	198	201	205	208	212	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	0	0	0	0	0	0						
<b>PIL</b>	<b>1.616.048</b>	<b>1.638.983</b>	<b>1.687.708</b>	<b>1.738.389</b>	<b>1.788.610</b>	<b>1.840.954</b>						

PAGINA BIANCA

## V. BILANCIO DELLO STATO

### V.1 RISULTATI DI SINTESI

Alla fine dell'esercizio finanziario 2014 la gestione di cassa del Bilancio statale ha fatto registrare, con riferimento alle entrate e alle spese finali incassi per 482.203 milioni e pagamenti per 562.733 milioni: ne è derivato un saldo di bilancio negativo pari a 80.530 milioni contro 78.193 milioni realizzati in termini omogenei nel corrispondente periodo 2013 (Tabella. V.1-1).

Con riferimento agli incassi si ricorda che quelli relativi all'IVA comunitaria e a multe ed ammende, ecc., sono contabilizzati nella voce "Altri".

Nei due successivi paragrafi si forniscono, come di consueto, dettagliate specificazioni sull'evoluzione fatta registrare dagli incassi e dai pagamenti negli anni 2013 - 2014.

**TABELLA V.1-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2012-2014**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>INCASSI</b>					
- Tributari	423.712	425.997	424.211	-1.786	-0,42
- Altri	41.808	56.426	57.992	1.566	2,78
<b>Totale incassi</b>	<b>465.520</b>	<b>482.423</b>	<b>482.203</b>	<b>-220</b>	<b>-0,05</b>
<b>PAGAMENTI <sup>(69)</sup></b>					
- Correnti	485.546	499.589	503.668	4.079	0,82
- In conto capitale	44.895	61.023	59.065	-1.958	-3,21
<b>Totale pagamenti</b>	<b>530.441</b>	<b>560.612</b>	<b>562.733</b>	<b>2.121</b>	<b>0,38</b>
<b>Saldo di bilancio (- fabbisogno)</b>	<b>-64.921</b>	<b>-78.189</b>	<b>-80.530</b>	<b>-2.341</b>	<b>2,99</b>

### V.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate nell'anno 2014 (come si evince dalla successiva Tabella V.4-1) sono, nel complesso, pari a 482.203 milioni, registrando una modesta variazione negativa di 220 milioni (-0,05%) rispetto all'anno precedente, quale risultante della diminuzione delle entrate tributarie (-1.786 milioni), quasi interamente compensata dall'incremento delle altre entrate (+1.566 milioni).

Per una maggiore significatività del raffronto si ritiene opportuno operare depurazioni e integrazioni degli incassi contabilizzati a bilancio tenendo conto dei seguenti fattori:

- regolazioni contabili di quote di gettito erariale riscosse dalle Regioni a Statuto Speciale: 18.217 milioni per il 2014 e 17.428 milioni per il 2013;
- regolazioni contabili relative al Lotto pari a 6.217 milioni nel 2014 e 5.220 milioni nel 2013;
- regolazioni contabili relative ai giochi diversi dal Lotto pari a 9.404 milioni nel 2014 e a 7.456 milioni nel 2013;

<sup>69</sup> I dati dei pagamenti sono consolidati della spesa relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

- incassi relativi ad esercizi precedenti ma contabilizzati rispettivamente nel 2014 (447 milioni) e nel 2013 (669 milioni);
- integrazioni per giacenze relative alla Struttura di gestione di competenza dell'esercizio finanziario (640 milioni nel 2014 e 447 milioni nel 2013) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2014 della quota di condono di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 56 milioni, attribuibile per 45 milioni alle imposte dirette e per 11 milioni alle indirette;
- rettifica, per l'anno 2014, di 637 milioni a seguito degli incassi per l'acconto IVA.

I risultati delle suddette rettifiche sono esposti nella Tabella V.4-2.

### **V.3 ENTRATE TRIBUTARIE**

Per il comparto tributario sono stati realizzati, per il 2014, introiti pari a 399.447 milioni, mentre nel 2013 gli incassi sono stati pari a 403.397 milioni (-1%). In particolare, è da rilevare l'andamento negativo del gettito derivante dalle imposte dirette (-8.209 milioni) che è stato solo parzialmente assorbito dall'incremento delle imposte indirette (+4.259 milioni).

#### **Imposte dirette**

Nella Tabella V.4-3 è analizzato, nel dettaglio, l'andamento dei principali tributi diretti.

La contrazione delle entrate provenienti dall'IRPEF (-1.023 milioni) è determinata principalmente dalla riduzione delle entrate per ritenute sui dipendenti pubblici (-772 milioni) e sui dipendenti privati (-191 milioni), dei versamenti a saldo e in acconto per autotassazione (-463 milioni complessivi), nonché delle ritenute d'acconto sui redditi da lavoro autonomo (-201 milioni). In aumento, invece, le entrate derivanti da accertamenti con adesione (+398 milioni) e da riscossioni a mezzo ruoli (+206 milioni).

Per l'IRES si evidenzia, rispetto allo scorso anno, una diminuzione pari a 7.093 milioni, riconducibile principalmente ai versamenti per l'autotassazione in acconto ed a saldo (complessivamente -8.167 milioni). Anche per questa imposta si registrano variazioni positive con riferimento agli incassi derivanti da accertamenti con adesione (+1.013 milioni) e da riscossioni a mezzo ruoli (+61 milioni).

Per le ritenute sui redditi da capitale, si evidenzia un andamento negativo rispetto all'anno precedente. Si registra, infatti, una diminuzione complessiva di 656 milioni derivante principalmente dall'andamento dell'imposta sostitutiva sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obbligazioni di cui al D.Lgs. 1 aprile 1996, n. 239 (-1.132 milioni), delle ritenute sui depositi bancari (-922 milioni) e di quelle sulle obbligazioni (-49 milioni).



### **Imposte Indirette**

Nel comparto delle imposte indirette (cfr. Tabella V.4-4), la variazione positiva pari a 4.259 milioni (+2,4%), è la risultante degli andamenti positivi delle diverse categorie, ad eccezione della categoria “Monopoli” che risulta, invece, in lieve flessione.

La categoria “Affari” evidenzia un incremento pari a 1.797 milioni (+1,4%), imputabile all’aumento degli incassi da IVA (+1.789 milioni), il cui andamento è illustrato in dettaglio nella Tabella V.4-5, e al profilo crescente delle imposte di registro, bollo e sostitutiva (+493 milioni) e delle entrate per successioni e donazioni (+19 milioni); in flessione, invece, le entrate derivanti dall’imposta ipotecaria e dall’imposta sulle concessioni governative (-244 milioni e -180 milioni, rispettivamente), nonché quelle relative alle assicurazioni (-79 milioni) ed al canone RAI (-26 milioni).

Anche la categoria “Produzione” registra un incremento di gettito, pari a 2.348 milioni (+7,3%), derivante principalmente dall’aumento di gettito dell’imposta sugli oli minerali (+1.837 milioni, dovuto, in particolare, alla chiusura dei conti di tesoreria relativi alle sopresse compartecipazioni regionali alle accise su benzina e gasolio per autotrazione), dell’imposta sull’energia elettrica (+580 milioni) e dell’accisa sul gas metano (421 milioni).

La crescita di gettito registrata per la categoria del “Lotto” (+132 milioni) è da imputare sia agli introiti derivanti dal Lotto e Superenalotto (+25 milioni), sia alle entrate da altri giochi (+107 milioni).

Come già osservato, per la categoria dei “Monopoli” si osserva, di contro, una riduzione (-18 milioni) dovuta quasi essenzialmente alla contrazione del gettito dell’imposta di consumo sui tabacchi (-77 milioni).

### **V.4 ENTRATE NON TRIBUTARIE**

Se si considerano le entrate di natura non tributaria, al netto dei dietimi di interesse e altri proventi connessi alla gestione del debito (i quali passano da 1.040 milioni nel 2013 a 1.386 milioni nel 2014), si evidenzia una diminuzione complessivamente pari a 572 milioni (cfr. Tabella V.4-2), da attribuire anche all’andamento negativo dei trasferimenti in conto capitale da altri Enti Pubblici (-2.340 milioni), in relazione a disposizioni legislative che hanno determinato, limitatamente all’esercizio 2013, il riversamento in bilancio di somme provenienti dalla contabilità speciale 1778-Fondi di bilancio dell’Agenzia delle entrate. In riduzione anche gli incassi dei contributi per il servizio sanitario nazionale e le somme versate dalle imprese assicuratrici per la responsabilità civile auto (-101 milioni complessivi). Da evidenziare, inoltre, l’andamento positivo per i trasferimenti correnti (+444 milioni), calcolati al netto delle regolazioni contabili relative ai proventi derivanti dai giochi diversi dal lotto, che, a seguito dell’incorporazione dell’Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato nell’Agenzia delle Dogane, a partire dal 2013 affluiscono al bilancio dello Stato. Sostanzialmente invariati, invece, i proventi relativi alla vendita di beni e servizi, nonché quelli relativi ai dividendi dovuti dalle società partecipate.

**TABELLA V.4-1 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2012-2014**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>IMPOSTE DIRETTE</b>	<b>231.597</b>	<b>236.494</b>	<b>228.268</b>	<b>-8.226</b>	<b>-3,5</b>
- IRPEF	166.605	166.250	164.932	-1.318	-0,8
- IRES	38.630	41.590	34.693	-6.897	-16,6
- Sostitutiva	9.119	10.709	10.093	-616	-5,8
- Ritenuta sui dividendi	637	567	971	404	71,3
- Rivalutazione beni d'impresa	3	2	1	-1	-50,0
- Altre <sup>(70)</sup>	16.603	17.376	17.578	202	1,2
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>	<b>192.115</b>	<b>189.503</b>	<b>195.943</b>	<b>6.440</b>	<b>3,4</b>
<b>AFFARI</b>	<b>136.635</b>	<b>134.647</b>	<b>138.133</b>	<b>3.486</b>	<b>2,6</b>
- IVA	115.201	111.972	115.738	3.766	3,4
- Registro, bollo e sostitutiva	10.496	11.766	12.171	405	3,4
<b>PRODUZIONE</b>	<b>32.896</b>	<b>33.100</b>	<b>35.142</b>	<b>2.042</b>	<b>6,2</b>
- Oli minerali	24.546	24.299	26.143	1.844	7,6
<b>MONOPOLI</b>	<b>11.009</b>	<b>10.404</b>	<b>10.357</b>	<b>-47</b>	<b>-0,5</b>
- Tabacchi	10.942	10.400	10.294	-106	-1,0
<b>LOTTO</b>	<b>11.575</b>	<b>11.352</b>	<b>12.311</b>	<b>959</b>	<b>8,4</b>
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE <sup>(71)</sup></b>	<b>423.712</b>	<b>425.997</b>	<b>424.211</b>	<b>-1.786</b>	<b>-0,4</b>
<b>ALTRE ENTRATE</b>	<b>41.808</b>	<b>56.426</b>	<b>57.992</b>	<b>1.566</b>	<b>2,8</b>
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.227	2.126	2.025	-101	-4,8
- Trasferimenti correnti	15.666	32.966	35.628	2.662	8,1
- Risorse proprie U.E.	6.620	4.284	4.241	-43	-1,0
- Vendita beni e servizi	3.483	2.067	2.058	-9	-0,4
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	2.009	4.112	1.772	-2.340	-56,9
- Dividendi e utili	1.559	1.925	1.927	2	0,1
<b>TOTALE ENTRATE FINALI <sup>(72)</sup></b>	<b>465.520</b>	<b>482.423</b>	<b>482.203</b>	<b>-220</b>	<b>0,0</b>

<sup>70</sup> Comprende la quota di gettito IMU riservata allo Stato, pari a 3.855 milioni nel 2014.

<sup>71</sup> Al netto di 2.294 milioni per il 2012, di 1.904 milioni per il 2013 e di 2.160 milioni per il 2014 quali risorse proprie U.E. contabilizzate tra le "Altre entrate".

<sup>72</sup> Al netto del Fondo Ammortamento Titoli di Stato (6.158 milioni per il 2012, 1.242 milioni per il 2013 e 3.328 milioni per 2014).

**TABELLA V.4-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2012 - 2014  
(IN MILIONI DI EURO)**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>IMPOSTE DIRETTE</b> <sup>(73)</sup>	<b>222.581</b>	<b>226.093</b>	<b>217.884</b>	<b>-8.209</b>	<b>-3,6</b>
- IRPEF	159.018	157.461	156.438	-1.023	-0,6
- IRES	37.569	40.490	33.397	-7.093	-17,5
- Sostitutiva	8.936	10.429	9.773	-656	-6,3
- Ritenuta sui dividendi	639	546	953	407	74,5
- Rivalutazione beni d'impresa	3	2	1	-1	-50,0
- Altre	16.416	17.165	17.322	157	0,9
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>	<b>181.165</b>	<b>177.304</b>	<b>181.563</b>	<b>4.259</b>	<b>2,4</b>
<b>AFFARI</b>	<b>130.730</b>	<b>129.222</b>	<b>131.019</b>	<b>1.797</b>	<b>1,4</b>
- IVA	110.745	108.132	109.921	1.789	1,7
- Registro, bollo e sostitutiva	9.783	10.993	11.486	493	4,5
<b>PRODUZIONE</b>	<b>32.354</b>	<b>32.096</b>	<b>34.444</b>	<b>2.348</b>	<b>7,3</b>
- Oli minerali	24.170	23.785	25.622	1.837	7,7
<b>MONOPOLI</b>	<b>10.468</b>	<b>9.854</b>	<b>9.836</b>	<b>-18</b>	<b>-0,2</b>
- Tabacchi	10.401	9.850	9.773	-77	-0,8
<b>LOTTO</b> <sup>(74)</sup>	<b>7.613</b>	<b>6.132</b>	<b>6.264</b>	<b>132</b>	<b>2,2</b>
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>403.746</b>	<b>403.397</b>	<b>399.447</b>	<b>-3.950</b>	<b>-1,0</b>
<b>ALTRE ENTRATE</b> <sup>(75)</sup>	<b>39.936</b>	<b>47.716</b>	<b>47.144</b>	<b>-572</b>	<b>-1,2</b>
di cui					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.227	2.126	2.025	-101	-4,8
- Trasferimenti correnti <sup>(76)</sup>	15.666	25.510	25.954	444	1,7
- Risorse proprie U.E.	6.620	4.284	4.241	-43	-1,0
- Vendita beni e servizi	3.483	2.067	2.058	-9	-0,4
- Trasferimenti in c/capitale	2.009	4.112	1.772	-2.340	-56,9
- Dividendi e utili	1.559	1.925	1.927	2	0,1
<b>TOTALE ENTRATE FINALI</b> <sup>(77) (78) (79)</sup>	<b>443.682</b>	<b>451.113</b>	<b>446.591</b>	<b>-4.522</b>	<b>-1,0</b>

<sup>73</sup> Comprende la quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, stimata in 56 milioni, attribuibile per 45 milioni alle imposte dirette e per 11 milioni alle indirette.

<sup>74</sup> Al netto delle regolazioni contabili relative al Lotto (3.962 milioni per il 2012, 5.220 milioni per il 2013 e 6.217 milioni per il 2014).

<sup>75</sup> Al netto delle retrocessioni e dietimi (capitolo 3240) pari a 1.648 milioni per il 2012, 1.040 milioni per il 2013 e 1.386 milioni per il 2014.

<sup>76</sup> Al netto delle regolazioni contabili relative ai proventi derivanti dai giochi diversi dal Lotto (7.456 milioni per il 2013 e 9.404 milioni per il 2014).

<sup>77</sup> Comprende le giacenze della Struttura di Gestione di competenza versate nel mese di gennaio dell'anno successivo (669 milioni per il 2012, 447 milioni per il 2013 e 640 milioni per il 2014), mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti (435 milioni per il 2012, 669 milioni per il 2013 e 447 milioni per il 2014).

<sup>78</sup> Al netto delle regolazioni contabili delle Regioni a Statuto Speciale (16.518 milioni per il 2012, 17.428 milioni per il 2013 e 18.217 milioni per il 2014).

<sup>79</sup> Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

**TABELLA V.4-3 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI DI EURO)**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>IRPEF</b>	<b>159.018</b>	<b>157.461</b>	<b>156.438</b>	<b>-1.023</b>	<b>-0,6</b>
Ruoli	1.361	1.491	1.697	206	13,8
Ritenute sui dipendenti pubblici	59.330	60.732	59.960	-772	-1,3
sui dipendenti privati	61.281	60.911	60.720	-191	-0,3
d'acconto per redditi di lavoro autonomo	12.445	11.802	11.601	-201	-1,7
Versamenti a saldo per autotassazione	5.863	4.576	4.570	-6	-0,1
acconto per autotassazione	16.114	15.078	14.621	-457	-3,0
Accertamento con adesione	2.624	2.871	3.269	398	13,9
<b>IRES</b>	<b>37.569</b>	<b>40.490</b>	<b>33.397</b>	<b>-7.093</b>	<b>-17,5</b>
Ruoli	642	619	680	61	9,9
Versamenti a saldo per autotassazione	7.325	7.931	6.751	-1.180	-14,9
acconto per autotassazione	26.090	30.179	23.192	-6.987	-23,2
Accertamento con adesione	3.512	1.761	2.774	1.013	57,5
<b>RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE</b>	<b>8.936</b>	<b>10.429</b>	<b>9.773</b>	<b>-656</b>	<b>-6,3</b>
Ritenute sulle obbligazioni	73	104	55	-49	-47,1
sui depositi bancari	2.518	2.962	2.040	-922	-31,1
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239	4.183	5.381	4.249	-1.132	-21,0
Altre ritenute	2.162	1.982	3.429	1.447	73,0

**TABELLA V.4-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI RETTIFICATI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE (IN MILIONI DI EURO)**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>	<b>181.165</b>	<b>177.304</b>	<b>181.563</b>	<b>4.259</b>	<b>2,40</b>
<b>AFFARI - di cui:</b>	<b>130.730</b>	<b>129.222</b>	<b>131.019</b>	<b>1.797</b>	<b>1,39</b>
IVA	110.745	108.132	109.921	1.789	1,65
Registro, bollo e sostitutiva	9.783	10.993	11.486	493	4,48
Assicurazioni	3.000	2.968	2.889	-79	-2,66
Ipotecaria	1.684	1.629	1.385	-244	-14,98
Canone RAI	1.756	1.753	1.727	-26	-1,48
Conc. Governative	1.565	1.510	1.330	-180	-11,92
Successioni e donazioni	522	541	560	19	3,51
<b>PRODUZIONE - di cui:</b>	<b>32.354</b>	<b>32.096</b>	<b>34.444</b>	<b>2.348</b>	<b>7,32</b>
Oli minerali	24.170	23.785	25.622	1.837	7,72
Gas metano	3.746	3.641	4.062	421	11,56
Spiriti	491	514	581	67	13,04
Gas incond. raffinerie e fabb.	555	554	541	-13	-2,35
Energia elettrica	2.612	2.154	2.734	580	26,93
Sovrimposta di confine	54	59	66	7	11,86
<b>MONOPOLI - di cui:</b>	<b>10.468</b>	<b>9.854</b>	<b>9.836</b>	<b>-18</b>	<b>-0,18</b>
Tabacchi	10.401	9.850	9.773	-77	-0,78
<b>LOTTO:</b>	<b>7.613</b>	<b>6.132</b>	<b>6.264</b>	<b>132</b>	<b>2,15</b>
Provento del lotto e superenalotto	1.761	1.631	1.656	25	1,53
Altre	5.852	4.501	4.608	107	2,38

**TABELLA V.4-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA (IN MILIONI DI EURO)**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Assolute	%
<b>IVA contabilizzata a bilancio <sup>(80)</sup></b>	<b>117.495</b>	<b>113.876</b>	<b>117.898</b>	<b>4.022</b>	<b>3,53</b>
Scambi interni	94.254	97.973	96.557	-1.416	-1,45
Importazioni	16.093	13.318	13.228	-90	-0,68
Ruoli	1.819	1.966	2.163	197	10,02
Accert. con adesione	614	613	601	-12	-1,96
Risorse erariali	4.715	6	5.349	5.343	
<b>RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI</b>	<b>-4.456</b>	<b>-3.840</b>	<b>-5.817</b>	<b>-1.977</b>	
Quota gettito 2011 imputata al bilancio 2012	-147				
2012 imputata al bilancio 2013		-162			
2013 imputata al bilancio 2014			-126		
Regolazioni contabili Regioni a statuto speciale	-4.471	-3.804	-4.031		
Rettifica acconto IVA			-1.779		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	162	126	119		
<b>TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA</b>	<b>113.039</b>	<b>110.036</b>	<b>112.081</b>	<b>2.045</b>	<b>1,86</b>
IVA U.E.	-2.294	-1.904	-2.160		
<b>TOTALE IVA NETTA <sup>(81)</sup></b>	<b>110.745</b>	<b>108.132</b>	<b>109.921</b>	<b>1.789</b>	<b>1,65</b>

<sup>80</sup> Considera IVA UE.

<sup>81</sup> Al netto dell'IVA UE.

## V.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

La Tabella V.5.1 espone i pagamenti registrati nel bilancio dello Stato relativi all'esercizio finanziario 2014, riclassificati nelle diverse categorie in relazione al beneficiario dei pagamenti effettuati, a confronto con quelli dell'anno precedente. Nei suddetti pagamenti sono stati consolidati anche quelli relativi alle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, al fine di allineare le spese del bilancio dello Stato con quelle del conto economico del settore istituzionale del comparto Stato, elaborato secondo i criteri del sistema di contabilità nazionale.

Nel 2014, i pagamenti per spese finali ammontano a 562.733 milioni (+2.121 milioni; +0.4% rispetto all'esercizio 2013 (560.612 milioni). Le spese di natura corrente si attestano a 503.668 milioni (pari all'89,5% delle spese finali), con un incremento di 4.079 milioni (+0,8%) rispetto all'esercizio 2013. Tale risultato scaturisce, in particolare, da maggiori erogazioni per trasferimenti agli enti di previdenza e per poste correttive e compensative delle entrate.

Per contro i pagamenti per le spese in conto capitale registrano un decremento, pari a 1.958 milioni (-3,2%). Tale variazione è conseguente, in particolare, agli effetti derivanti da misure straordinarie che hanno esplicato i loro effetti nell'esercizio 2013, tra cui quelle per la sottoscrizione del capitale del Mes - Meccanismo europeo di stabilità, l'aumento del capitale della Banca Europea per gli investimenti e la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena.

### **Spese aventi impatto diretto sull'indebitamento netto della P.A.**

#### *Spesa corrente*

I pagamenti per redditi da lavoro dipendente, pari a 89.602 milioni, si riducono lievemente rispetto a quelli dell'esercizio precedente (90.371 milioni), con una variazione in diminuzione pari a 0,9%. Contribuiscono a contenere l'evoluzione delle spese per il personale le disposizioni legislative (decreto legge n. 78/2010 e decreto legge n. 98/2011) che dispongono, tra l'altro, le limitazioni del turnover e il blocco delle progressioni di carriera. La riduzione della spesa per redditi interessa larga parte delle amministrazioni dello Stato. In valore assoluto, si riducono maggiormente le spese di personale del Ministero della difesa, per effetto della graduale riduzione del personale necessaria a contenere, al 01 gennaio 2016, le unità di personale militare entro il limite massimo di 170.000, secondo quanto previsto dalla legge n. 244 del 2012 (revisione dello strumento militare). Si riduce anche la spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, che risente degli effetti dei recenti interventi di riforma della scuola. In termini percentuali, diminuiscono particolarmente i pagamenti dei Ministeri del lavoro e della salute e dello Sviluppo economico che registrano una contrazione pari a circa il 10 dei pagamenti dell'anno precedente.

Le spese per consumi intermedi (13.382 milioni) si riducono nel 2014 del 3% rispetto a quelle registrate nel 2013 (13.801 milioni). Tale riduzione è da imputare, tra gli altri, al pagamento nel 2013 di debiti pregressi relativi al 2012 (-305 milioni) e alla riduzione dei pagamenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (-199 milioni)

e delle Agenzie fiscali (-286 milioni), parzialmente compensati dai maggiori pagamenti per gli aggi dei concessionari e rivenditori dei giochi relativi ai residui degli esercizi precedenti (+418 milioni), del Ministero dell'interno (+112 milioni) e del Ministero delle politiche agricole e forestali (+67 milioni).

I trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private passano da 4.209 milioni del 2013 ai 5.092 milioni del 2014 (+21%). L'aumento, di 883 milioni, deriva per metà dall'incremento dei pagamenti legati agli interventi per il sostegno dei cittadini meno abbienti (cosiddetta social card)<sup>82</sup>. Aumentano inoltre di 180 milioni i pagamenti per il rimborso della spesa sanitaria all'estero e di 80 milioni quelli erogati dal fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo agli immigrati (previsto dal DL n. 416/1989).

Diminuiscono complessivamente le erogazioni per trasferimenti alle imprese (-452 milioni; -8%) per effetto dei minori pagamenti alle società di servizi pubblici (-625 milioni). Tra questi si registrano, in particolare, la riduzione delle erogazioni alle Poste (-244 milioni) e alle Ferrovie dello Stato (-310 milioni). In direzione opposta, aumentano i trasferimenti alle altre imprese (+173 milioni); in particolare per l'aumento di quelli relativi ai crediti di imposta per il riallineamento dei valori impliciti delle partecipazioni<sup>83</sup> e per la restituzione, anche mediante compensazione, degli oneri gravanti sugli autotrasportatori per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione.

Le risorse erogate alla UE (pari a 17.658 milioni) sono in linea con quelle dell'esercizio 2013, mentre i pagamenti per interessi passivi, pari a 80.611 milioni si riducono di circa 1.350 milioni (-1,7%). Tale riduzione risente soprattutto dei minori interessi erogati sui conti correnti di Tesoreria per il 2014 (a titolo di interessi sulle giacenze), in conseguenza della progressiva discesa dei tassi registrata dall'inizio dell'anno<sup>84</sup>. Minori sono anche gli interessi erogati sui buoni postali fruttiferi.

### **Spese in conto capitale**

I pagamenti per gli investimenti fissi lordi (pari a 6.077 milioni) mostrano una riduzione, rispetto all'esercizio 2013, di 253 milioni (-4%). La variazione è ascrivibile alle minori erogazioni del settore della difesa e alla riduzione delle somme da trasferire al commissario delegato per la ricostruzione del territorio dell'Abruzzo, colpito dal sisma dell'aprile 2009 ai sensi dell'articolo 14 del DL n. 39/2009.

I contributi agli investimenti alle imprese, incluse le società di servizi pubblici, registrano un decremento di 1.224 milioni (-11,6%) per la riduzione dei pagamenti per trasferimenti alle Ferrovie dello Stato e per effetto della riclassificazione delle risorse destinate agli interventi per il sistema autostradale, erogate alle società autostradali gestite da Anas fino al 2013 ed ora corrisposte direttamente ad Anas.

<sup>82</sup> Tale incremento è previsto, per l'anno 2014, dall'articolo 1, comma 216, della Legge di Stabilità n. 147/2013.

<sup>83</sup> Previsto dall'art. 1, c. 148, della legge n. 147 del 2013.

<sup>84</sup> Conseguentemente, con l'articolo 12 del DL n. 66/2014 si è provveduto a ridurre lo stanziamento del capitolo già previsto per l'anno 2014, ai fini dell'allineamento del periodo di rilevazione dei tassi a quello della effettiva maturazione delle giacenze.

## **Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche ed altri pagamenti**

### **Spesa corrente**

Per le spese correnti che non hanno impatto diretto sull'indebitamento netto, i pagamenti per i trasferimenti correnti alle Amministrazioni Pubbliche sono sostanzialmente in linea con quelli dell'esercizio 2013 con una variazione positiva dello 0,7%. Tale risultato è la combinazione di un incremento di 3.555 milioni (+3,1%) dei pagamenti verso gli Enti di previdenza (per l'incremento delle spese relative al trattamento dei lavoratori in mobilità e dei versamenti in entrata al bilancio dello Stato di una quota dei residui passivi verso l'Inps non più esigibili<sup>85</sup>, per un ulteriore dettaglio si rimanda alla Tabella V.6-16 - Trasferimenti ad Enti di previdenza e assistenza sociale) e della riduzione dei trasferimenti alle Amministrazioni locali. Tra questi ultimi, in particolare, si riducono i trasferimenti a Regioni (di 1.920 milioni) per:

- fondo Sanitario Nazionale (-928 milioni). I differenziali nei livelli dei pagamenti sono dovuti principalmente a differenze nei pagamenti in conto residui e, in parte, a differenze dei pagamenti in conto competenza dovuti al mancato raggiungimento di intese in Conferenza Stato-Regioni per l'assegnazione di risorse alle Regioni;
- fondo per il federalismo fiscale, il cui scostamento di circa -1.401 milioni è spiegato da una riduzione dei pagamenti sia di competenza che in conto residui.

Le spese per le poste correttive e compensative delle entrate registrano, invece, un incremento di 4.957 milioni, risultanti da incrementi:

- di somme da versare all'entrata per le piccole vincite trattenute dai concessionari e dai rivenditori del gioco del lotto (1.578 milioni).
- di pagamenti (1.227 milioni) relative al versamento alla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione per la regolazione contabile dei minori versamenti in entrata derivanti dalle compensazioni operate dai contribuenti;
- regolazioni contabili inerenti la lordizzazione in bilancio delle vincite al lotto relative agli esercizi finanziari precedenti.

### **Spesa in conto capitale**

Nell'ambito dei pagamenti in conto capitale non aventi impatto diretto sull'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni, quelli per contributi agli investimenti delle P.A. diminuiscono di 1.950 milioni rispetto a quanto registrato nel 2013. Tale risultato deriva principalmente da minori pagamenti, per 1.086 milioni, per contributi agli investimenti ai comuni, in conseguenza del decremento delle somme da trasferire agli Uffici speciali per L'Aquila e comuni del cratere per la ricostruzione dei danni provocati dal terremoto del 2009 e dei minori pagamenti al comune di Roma per il rimborso a Cassa Depositi e Prestiti delle somme erogate a titolo di compartecipazione finanziaria.

<sup>85</sup> Individuati in relazione al piano straordinario di riaccertamento disposto ai sensi del DL n. 66/2014, articolo 49.



Gli altri trasferimenti in conto capitale si riducono complessivamente di 155 milioni per effetto dei minori pagamenti in favore della Protezione civile (per circa 400 milioni), compensati in parte da maggiori somme da destinare alle regioni per i ripiani in materia sanitaria, il cui incremento (circa 330 milioni) deriva da variazioni legate a delibere CIPE che dispongono, per il ripiano, l'utilizzo delle quote PAR del Fondo sviluppo e coesione.

Infine, le erogazioni per le acquisizioni per attività finanziarie passano da 25.249 milioni a 26.791 milioni con un incremento di oltre 1.540 milioni. Le maggiori somme erogate nel 2014, pari a 8.728 milioni, destinate alla sostituzione di obbligazioni delle Regioni verso il mercato<sup>86</sup> con mutui verso lo Stato (in applicazione dell'articolo 45, comma 2 del Dl n.66/2014 ) e le maggiori somme da destinare al fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario (+408 milioni), sono infatti state parzialmente compensate da:

- minori somme (-1.620 milioni) relative alla partecipazione dell'Italia all'aumento di capitale della Banca europea per gli investimenti, versate in unica soluzione nell'anno 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 172, della legge n.228/2012 (legge di stabilità 2013);
- minori erogazioni (-2.866 milioni) destinate alla sottoscrizione del capitale del MES - Meccanismo europeo di stabilità -, istituito da apposito Trattato sottoscritto dagli Stati membri della zona euro il 2 febbraio 2012;
- minori somme (-2.000 milioni) da destinare alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena, ai sensi dell'articolo 23-sexies del decreto-legge n. 95 del 2012.

<sup>86</sup> Il valore di detti titoli è pari a 8.727 milioni di euro in termini nominali, suddiviso tra 9 regioni.

**TABELLA V.5-1 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2012 - 2014 (IN MILIONI DI EURO)**

	2012	2013	2014	Variazioni 2014/2013	
				Differenze	%
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>					
Redditi da lavoro dipendente	90.139	90.371	89.602	-769	-0,9
Consumi intermedi	12.819	13.801	13.382	-419	-3,0
IRAP	4.902	4.933	4.883	-50	-1,0
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	223.694	229.128	230.635	1.507	0,7
Amministrazioni centrali	3.816	3.620	3.617	-3	-0,1
Amministrazioni locali:	117.388	112.543	110.497	-2.045	-1,8
Regioni	94.972	92.880	90.960	-1.920	-2,1
Comuni e Province	14.306	12.039	11.783	-256	-2,1
Altre	8.110	7.624	7.754	131	1,7
Enti previdenziali e di assistenza sociale	102.490	112.965	116.520	3.555	3,1
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	4.290	4.209	5.092	883	21,0
ad imprese	5.772	5.682	5.230	-452	-8,0
ad estero	1.652	1.577	1.748	171	10,8
Risorse proprie UE	16.492	17.622	17.659	37	0,2
Interessi passivi e redditi da capitale	81.557	81.966	80.611	-1.355	-1,7
Poste correttive e compensative	43.226	49.054	54.011	4.957	10,1
Ammortamenti	299	300	357	57	18,9
Altre uscite correnti	704	947	459	-488	-51,5
<b>TOTALE PAGAMENTI CORRENTI</b>	<b>485.546</b>	<b>499.589</b>	<b>503.668</b>	<b>4.079</b>	<b>0,8</b>
<b>PAGAMENTI DI CAPITALI</b>					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.707	6.331	6.077	-253	-4,0
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	17.611	15.571	13.622	-1.950	-12,5
Amministrazioni centrali	9.834	8.770	8.775	6	0,1
Amministrazioni locali:	7.777	6.802	4.846	-1.955	-28,7
Regioni	4.700	3.117	2.265	-853	-27,4
Comuni e Province	2.298	2.905	1.818	-1.086	-37,4
Altre	779	780	763	-16	-2,1
Contributi agli investimenti					
a imprese	9.702	10.515	9.291	-1.224	-11,6
a famiglie e ISP	118	100	300	200	200,0
ad estero	482	763	645	-118	-15,5
Altri trasferimenti in conto capitale	2.694	2.494	2.339	-155	-6,2
Acquisizione di attività finanziarie	7.581	25.249	26.791	1.543	6,1
<b>TOTALE PAGAMENTI DI CAPITALI</b>	<b>44.895</b>	<b>61.023</b>	<b>59.065</b>	<b>-1.958</b>	<b>-3,2</b>
<b>TOTALE PAGAMENTI FINALI</b>	<b>530.441</b>	<b>560.612</b>	<b>562.733</b>	<b>2.121</b>	<b>0,4</b>

## V.6 RAFFRONTI TRA RISULTATI E STIME 2014

### Incassi

I risultati relativi agli incassi di bilancio sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento al DEF 2014.

Tale raffronto (Tabella V.6-1) evidenzia, per gli incassi finali, uno scostamento negativo pari a 6.929 milioni, in particolare per effetto del minor gettito realizzato, rispetto alle previsioni, dal comparto delle entrate tributarie (-7.456 milioni, al netto dei condoni). Per i cespiti di natura diversa da quella tributaria, gli incassi hanno registrato un aumento di 194 milioni nel confronto con quanto stimato.

Le minori entrate realizzate per il comparto tributario sono determinate prevalentemente dalla flessione delle imposte dirette (-5.557 milioni), nonché da quella, comunque più contenuta, delle imposte indirette (-1.899 milioni). Nell'ambito della categoria dei tributi diretti, la riduzione più significativa, rispetto al dato previsto, si è realizzata per gli incassi dell'IRES (-4.043 milioni) e dell'IRPEF (-2.662 milioni).

Con riferimento ai tributi indiretti, le imposte sugli affari hanno registrato complessivamente un andamento negativo rispetto alle previsioni, determinato in particolare dal risultato meno favorevole delle attese per le entrate IVA (-1.629 milioni). Le imposte di registro, bollo e sostitutiva presentano, di contro, un miglioramento rispetto a quanto stimato nella Nota di aggiornamento (+286 milioni).

Anche per la categoria delle imposte sulla produzione si rileva uno scostamento negativo rispetto alle previsioni (-606 milioni), in particolare per le accise sul gas metano (-138 milioni).

Per la categoria dei "Monopoli" si registrano risultati inferiori rispetto alle stime, pari a 64 milioni, mentre, nella categoria del "Lotto, lotterie ed altre attività di gioco", sono stati realizzati maggiori introiti, al netto delle regolazioni contabili, rispetto alle previsioni, pari a 134 milioni.

### Pagamenti

I pagamenti effettuati nell'anno 2014 ammontano a 563.232 milioni di euro (Tabella V.6.1), circa 18.430 milioni in meno rispetto a quanto stimato per lo stesso anno. Larga parte di questo scostamento dipende dai minori pagamenti registrati per le spese correnti (-14.610 milioni) e in misura inferiore (-3.823 milioni) per minori erogazioni di spese in conto capitale.

Per le spese correnti, le principali differenze sono imputabili a minori pagamenti per:

- trasferimenti correnti a famiglie (per 5.599 milioni), per mero effetto di una differente modalità di erogazione del "bonus 80 euro" riconosciuto ai percettori di redditi da lavoro dipendente per l'anno 2014, rispetto a quanto ipotizzato in sede di formulazione delle previsioni di spesa;
- trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche per 4.089 milioni. Tali differenze sono la risultante di minori somme erogate alle Amministrazioni locali (-7.031 milioni) e maggiori pagamenti all'INPS (circa 2.950 milioni). Per le Amministrazioni locali, la riduzione riguarda per circa 5.700 milioni le

Regioni e, in particolare, i pagamenti relativi al fondo Sanitario nazionale, al fondo per il federalismo fiscale e alle somme da trasferire alle Regioni per l'incentivazione del patto di stabilità verticale. Per queste ultime, in particolare, i minori pagamenti derivano dall'attuazione delle misure correttive adottate ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per assicurare il contributo richiesto alle Regioni;

- interessi passivi (-3.279 milioni) sui conti correnti di tesoreria, in conseguenza della progressiva discesa dei tassi registrata dall'inizio dell'anno, e sui buoni postali fruttiferi;
- consumi intermedi, e in particolare per gli aggi dei concessionari e dei rivenditori dei giochi per i quali, in relazione alla consistenza dei residui esistenti al 2013, si era previsto un ammontare di pagamenti superiori a quanto effettivamente erogato;
- poste correttive e compensative, in relazione al minor versamento alla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione, che provvede alla regolazione contabile dei minori versamenti in entrata derivanti dalle compensazioni operate dai contribuenti;
- ai finanziamenti al Bilancio dell'Unione Europea (-341 milioni), per effetto di minori contributi erogati sulla base del RNL, in relazione all'effettivo andamento delle spese comunitarie<sup>87</sup>.

Per le spese in conto capitale, i minori pagamenti sono relativi a:

- contributi agli investimenti alle imprese (-2.175 milioni)- di cui circa 1.463 milioni sono riferiti a minori esborsi, rispetto alle previsioni, per le Ferrovie dello Stato per le quali era stato ipotizzato un più elevato livello di pagamenti sui residui passivi;
- acquisizioni di attività finanziarie (-2.531 milioni) concernenti minori erogazioni, rispetto alle previsioni a favore del citato Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, in relazione alle minori richieste delle Amministrazioni territoriali;
- contributi agli investimenti all'ANAS e agli Enti di ricerca (per circa 700 milioni) e agli Enti locali per somme da trasferire agli Uffici speciali per Aquila e comuni del cratere per ricostruzione e rilancio delle zone colpite dal sisma 2009 (per circa 450 milioni).

Tali minori erogazioni sono in parte compensate da maggiori pagamenti rispetto alle previsioni, degli investimenti fissi lordi per circa 500 milioni di cui 300 sono inerenti le spese per investimenti del ministero della Difesa.

<sup>87</sup> Gli stanziamenti del bilancio comunitario, peraltro, nel corso dell'esercizio finanziario, subiscono molte modifiche legate a variazioni non prevedibili al momento degli stanziamenti iniziali; queste variazioni incidono ovviamente sui versamenti che la Commissione europea mensilmente richiede agli Stati membri e a cui occorre dare immediata esecuzione, pena l'applicazione di pesanti sanzioni e interessi moratori.

**TABELLA V.6-1 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2014 (IN MILIONI DI EURO)**

	Risultati 1	Stime 2014 2	Scostamenti 3=1-2
<b>A. INCASSI FINALI</b>	<b>446.591</b>	<b>453.520</b>	<b>-6.929</b>
Tributari al netto condoni	399.114	406.570	-7.456
Diretti:	217.583	223.140	-5.557
- IRPEF	156.438	159.100	-2.662
- IRES	33.397	37.440	-4.043
- Ritenute sui redditi da capitale	9.773	10.040	-267
- Sostitutiva rivalutazioni beni impresa	1	0	1
- Imposte sostitutive ex L. 662/96	2.707	2.600	107
- Altre	15.267	13.960	1.307
Indiretti	181.531	183.430	-1.899
- IVA (*)	109.921	111.550	-1.629
- Registro, bollo e sostitutiva	11.486	11.200	286
- Restanti affari	9.580	9.600	-20
- Gas metano	4.062	4.200	-138
- Oli minerali	25.622	25.700	-78
- Altre imposte di produzione	4.760	5.150	-390
- Monopoli	9.836	9.900	-64
- Lotto e lotterie netti	6.264	6.130	134
Condoni	333	0	333
Altri incassi	47.144	46.950	194
<b>B. PAGAMENTI <sup>(88)</sup></b>	<b>563.232</b>	<b>581.665</b>	<b>-18.433</b>
Correnti	503.744	518.354	-14.610
di cui			
- Redditi da lavoro dipendenti	89.678	89.918	-240
- Consumi intermedi	13.382	14.452	-1.070
- Trasferimenti a imprese	5.230	6.162	-932
- Trasferimenti a famiglie	5.092	10.691	-5.599
- Trasferimenti A-P.	230.635	234.724	-4.089
- FIN. BILANCIO U.E.	17.659	18.000	-341
- Interessi	80.611	83.890	-3.279
- Poste correttive e compensative	54.011	53.448	563
In Conto Capitale	59.488	63.311	-3.823
di cui			
- Contributi investimenti imprese	9.291	11.466	-2.175
- Contributi investimenti A.P.	13.622	14.566	-944
- Investimenti fissi	6.297	5.562	735
- Acquisizioni di attività finanziarie	26.791	29.322	-2.531
<b>SALDO</b>	<b>-116.641</b>	<b>-128.145</b>	<b>11.504</b>
Incassi al netto di:			
Regolazioni contabili regioni a statuto speciale	18.217	17.500	717
Regolazioni lotto e altri giochi	15.621	12.000	3.621
(*) al netto IVA UE	2.160	2.200	-40

<sup>88</sup> I risultati e le stime comprendono anche i movimenti di tesoreria conseguenti alle operazioni di consolidamento di Presidenza, Corte, Tar e Agenzie fiscali.

### **Le Disponibilità del bilancio statale per l'anno 2015**

Per la formulazione delle stime dei fabbisogni di cassa del bilancio dello Stato e del settore statale, il quadro previsionale iniziale delle gestioni di competenza e di cassa definito dalla legge di bilancio per l'anno 2015 necessita di modifiche e integrazioni. In particolare, ad integrazione delle autorizzazioni iniziali, per la definizione delle previsioni, si tiene conto:

- 5) della consistenza presunta dei residui esistenti al 31 dicembre 2014, determinata sulla base delle informazioni di preconsuntivo rilevabili solo dopo la chiusura dell'esercizio stesso. Tali informazioni non sono, pertanto, disponibili al momento della formulazione del disegno di legge di bilancio che, come noto, è presentato il 15 ottobre del 2014;
- 6) del presumibile riparto dei fondi di bilancio tra le singole poste da questi alimentati;
- 7) degli effetti sul bilancio di specifiche disposizioni legislative adottate successivamente alla legge di bilancio. In particolare, si tratta delle misure recate dal decreto legge n. 192 del 2014 (c.d. proroga termini), dal decreto legge n. 4 del 2015 (Disposizioni urgenti in materia di IMU- Comuni Montani) e dai decreti legislativi disposti in attuazione della delega per il riordino della normativa in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (legge n. 183 del 2014), nonché degli effetti della delega fiscale in relazione alle modifiche introdotte per le compensazioni operate dai sostituti d'imposta in sede di versamenti unificati (F24);
- 8) delle principali riassegnazioni di entrata ai capitoli di spesa attuate nel corso dell'esercizio, tra cui le somme da trasferire alla Grecia derivanti dai profitti dei titoli di stato greci presenti nel portafoglio Securities Markets Programme, nonché da quelli rivenienti dal portafoglio della Banca d'Italia;
- 9) delle stime più aggiornate circa l'evoluzione prevista per le variabili macroeconomiche più rilevanti;
- 10) dei dati più aggiornati relativi ai risultati della gestione dell'esercizio di consuntivo;
- 11) delle spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, ai fini del consolidamento del bilancio dello Stato con questi Enti.

Il quadro previsionale dalla legge di bilancio è pertanto modificato sulla base degli elementi descritti. In particolare, sono ridefinite:

- a) le previsioni di competenza e di cassa iniziali dell'esercizio per il bilancio dello Stato;
- b) le relative stime degli incassi e dei pagamenti.

### **Gli effetti della manovra sul bilancio dello Stato**

Le previsioni risentono, tra gli altri, degli effetti delle misure disposte, in coerenza con gli obiettivi programmatici stabiliti nella nota di aggiornamento del DEF 2014, dalla manovra di finanza pubblica per l'anno 2015.

Per l'esercizio in corso, in particolare, la manovra di finanza pubblica comporta un incremento del saldo netto da finanziare di competenza di 6.712 milioni, rispetto

a quanto previsto nelle previsioni a legislazione vigente indicate nel disegno di legge di bilancio 2015-2017 (Tabella V.6.2).

Sul saldo di cassa, gli effetti delle misure disposte con la manovra di fine anno comportano un disavanzo di 6.447 milioni di euro (Tabella V.6.3).

**TABELLA V.6-2 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2015**

	Residui provvisori	DLB 2015	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2015	Ulteriori variazioni considerate	Regolazioni contabili (1)	Autorizz. Integrate CP 2015	Massa spendibile 2015
	1	2	3	4=2+3	5	6	7=4+5+6	8=7+6
Entrate tributarie	172.228	439.782	5.334	445.116	7.280	27.421	479.817	652.045
Altre entrate	143.759	66.582	5.037	71.619	1.817		73.436	217.195
<b>TOTALE ENTRATE FINALI (A)</b>	<b>315.987</b>	<b>506.364</b>	<b>10.371</b>	<b>516.735</b>	<b>9.097</b>	<b>27.421</b>	<b>553.253</b>	<b>869.240</b>
Spese correnti	66.025	428.470	16.289	444.759	9.085	42.289	496.133	562.158
Interessi	622	87.472	-62	87.410	-2501		84.909	85.531
Spese in conto capitale	44.832	37.362	851	38.213	1.204	2.016	41.433	86.265
<b>TOTALE SPESE FINALI (B)</b>	<b>111.479</b>	<b>553.304</b>	<b>17.078</b>	<b>570.382</b>	<b>7.788</b>	<b>44.305</b>	<b>622.475</b>	<b>733.954</b>
<b>SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)</b>	<b>204.508</b>	<b>-46.940</b>	<b>-6.707</b>	<b>-53.647</b>	<b>1.309</b>	<b>-16.884</b>	<b>-69.222</b>	<b>135.286</b>

**TABELLA V.6-3 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI - ANNO 2015**

	Residui provvisori	DLB 2015	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2015	Ulteriori variazioni considerate	Regolazioni contabili (1)	Autorizz. Integrate CP 2015	STIME
	1	2	3	4=2+3	5	6	7=4+5+6	8
Entrate tributarie	172.228	409.224	5.334	414.558	7.280	27.421	449.259	421.950
Altre entrate	143.759	48.686	5.037	53.723	1.817		55.540	45.918
<b>TOTALE ENTRATE FINALI (A)</b>	<b>315.987</b>	<b>457.910</b>	<b>10.371</b>	<b>468.281</b>	<b>9.097</b>	<b>27.421</b>	<b>504.799</b>	<b>467.868</b>
Spese correnti	66.025	437.653	16.290	453.943	9.788	42.289	506.020	483.156
Interessi	622	87.472	-62	87.410	-2251		85.159	78.017
Spese in conto capitale	44.832	39.419	590	40.009	10.719	2016	52.744	45.143
<b>TOTALE SPESE FINALI (B)</b>	<b>111.479</b>	<b>564.544</b>	<b>16.818</b>	<b>581.362</b>	<b>18.256</b>	<b>44.305</b>	<b>643.923</b>	<b>608.316</b>
<b>SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)</b>	<b>204.508</b>	<b>-106.634</b>	<b>-6.447</b>	<b>-113.081</b>	<b>-9.159</b>	<b>-16.884</b>	<b>-139.124</b>	<b>-138.448</b>

(1) Gli importi inseriti nella colonna rendono coerenti le masse acquisibili e spendibili con il quadro di costruzione del settore statale.

### La manovra sulle entrate

Nella successiva Tabella V.6-4 sono evidenziate, in termini di maggiori entrate nette, le misure adottate in sede di manovra di finanza pubblica per il 2015. Da evidenziare, tra i principali interventi in materia tributaria, la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato, con esclusione di quelli domestici e del settore agricolo, di chiedere al datore di lavoro l'erogazione in busta paga della quota maturanda del TFR, che viene quindi assoggettata a tassazione ordinaria, l'innalzamento dell'aliquota di tassazione sui fondi pensione dall'11 al 22 per cento e l'incremento della tassazione della rivalutazione del TFR dall'11 al 17 per cento. Di particolare rilievo anche le diverse misure volte a garantire il contrasto all'evasione fiscale, con l'introduzione nell'ordinamento nazionale del sistema dell'inversione contabile (c.d. *reverse charge*) per le operazioni IVA relative al settore energetico e del gas, per le prestazioni di servizi di pulizia e con riferimento agli acquisti effettuati dalle pubbliche amministrazioni (c.d. *split payment*), nonché

con la previsione di interventi mirati al miglioramento della cooperazione tra Stato e contribuente al fine di incentivare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Diverse disposizioni intervengono in materia di giochi, sia in ordine al recupero di gettito tributario favorendo la regolarizzazione dei soggetti che operano senza concessione statale e non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia dogane e monopoli, sia per le entrate extratributarie, in particolare con il rinnovo della concessione del gioco del lotto e con la riduzione dei compensi e degli aggi per gli operatori che agiscono nel settore della raccolta del gioco per conto dello Stato.

Infine, sempre con riferimento alle entrate di natura non tributaria, da rilevare l'ulteriore concorso alla manovra di finanza pubblica a carico degli Enti territoriali, per alcuni dei quali sono previsti versamenti al bilancio statale.

### **La manovra sulle spese**

Per le spese del bilancio dello Stato, le misure adottate con la manovra di finanza pubblica per il 2015 determinano un incremento netto delle uscite di 17,1 miliardi di euro. In particolare, le disposizioni per la riduzione della spesa ammontano a 7.172 milioni, a fronte di interventi espansivi per 24.245 milioni (al netto delle regolazioni contabili). Le misure di maggior rilievo della legge di stabilità per il 2015 sul bilancio dello Stato sono riportate nella Tabella V.6-5.

Parte rilevante delle riduzioni di spesa derivano dalle misure di risparmio definite, nel corso del 2014, nell'ambito di un processo condiviso tra Governo e Ministeri, volto all'ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna Amministrazione. A carico dei Ministeri operano altresì le misure di riduzione delle risorse da destinare ai trasferimenti alle imprese e alla razionalizzazione dei crediti d'imposta, la riduzione del fondo per l'accertamento straordinario dei residui passivi e la riduzione dei trasferimenti da destinare alle Ferrovie dello Stato. Misure di riduzione sono altresì previste per gli Enti Territoriali. Parte di questi interventi operano attraverso la riduzione dei trasferimenti a vario titolo loro erogati. Altra parte prevede il versamento in entrata delle somme che gli Enti territoriali sono chiamati a risparmiare a titolo di concorso alla manovra di finanza pubblica.

Determina una riduzione degli stanziamenti di bilancio previsti a legislazione vigente, l'utilizzo delle risorse stanziato sul fondo per la riduzione del cuneo fiscale (istituito dal DL n. 66/2014) al fine di rendere permanente l'assegno di 80 euro finanziato, inizialmente, per il solo anno 2014.

Tra gli interventi più significativi dal lato della spesa, la legge di stabilità prevede, nell'ambito delle politiche per la famiglia, lo stanziamento di maggiori risorse per 8.014 milioni per la stabilizzazione dell'assegno di 80 euro a favore dei dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro, nonché un - assegno di 960 euro l'anno (c.d. bonus bebè) per ogni bambino nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017 e fino al compimento del terzo anno di età. Sono inoltre previste risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese attraverso la deducibilità integrale ai fini IRAP del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato e la previsione di sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato nel 2015. In entrambi i casi, il bilancio dello Stato è tenuto a compensare le mancate entrate che si determineranno, rispettivamente, per le regioni e gli enti previdenziali con un conseguente incremento dei livelli della spesa. In materia di lavoro è istituito un fondo destinato al finanziamento della riforma in materia di ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché a



finanziare l'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti. In materia di istruzione è prevista l'istituzione di un fondo per finanziare un piano straordinario di reclutamento e formazione del personale docente, il rafforzamento dell'offerta formativa e la realizzazione di progetti di alternanza scuola lavoro. È previsto inoltre il finanziamento per le missioni di pace e, in ambito sociale, nuove risorse da destinare al fondo per il riparto del cinque per mille, al Fondo per i ceti meno abbienti, al Fondo per le politiche sociali e al Fondo per le non autosufficienze.

**TABELLA V.6-4 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA FINANZIARIA PER L'ANNO 2015**

ENTRATE TRIBUTARIE	Importo
<i>Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015)</i>	
Superamento clausola di salvaguardia di cui all'articolo 1, comma 430, legge 27 dicembre 2013, n. 147-Variazione aliquote di imposta e riduzione agevolazioni e detrazioni vigenti	-3.000
Stabilizzazione bonus 80 euro-Riconoscimento di un credito ai percettori di redditi di lavoro dipendente a decorrere dal 2015	-697
T.F.R. in busta paga	2.313
Tassazione fondi pensione dall'11% al 20% esclusi titoli di Stato al 12,5% - Tassazione rivalutazione TFR dall'11% al 17%	450
Reverse charge	1.638
Rivalutazione di terreni e partecipazioni	350
Split payment generalizzato	988
Contrasto di interessi (art. 25 DL 78/2010) - Incremento ritenuta d'acconto spese di ristrutturazione dal 4% al 8%	920
Adempimento volontario	720
Enti non commerciali - aumento la quota imponibile al 77,74%	447
Norme in materia di giochi	937
Altre	268
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>5.334</b>
<b>ALTRE ENTRATE</b>	
<i>Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015)</i>	
Concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica	4.893
Norme in materia di giochi	850
Somme destinate agli interventi Piano di Azione Coesione (art. 23, c. 4, L.183/2011) non impegnate al 30/9/2014	1.000
T.F.R. in busta paga	-2.195
Misure di settore Ministeri - Versamenti INPS	102
Misure di settore Ministeri - Versamento INAIL	50
Dismissioni immobili in uso Ministero Difesa inclusi quelli di carattere residenziale	220
Altre	117
<b>TOTALE ALTRE ENTRATE</b>	<b>5.037</b>
<b>TOTALE ENTRATE FINALI</b>	<b>10.371</b>

**TABELLA V.6-5 BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2015 (IN MILIONI DI EURO)**

	Importo
<b>1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)</b>	<b>7.172</b>
<b>Minori spese articolato L. F.</b>	<b>7.172</b>
- <b>Spese correnti</b>	<b>6.479</b>
- Gestione previdenziali (adeguamento ISTAT)	253
- Assunzione con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	155
- Eliminazione credito di imposta per autotrazione autotrasportatori veicoli di categoria 0 o inferiore	612
- Riordino delle carriere	119
- Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-misure in articolato ed elenco 2 DLS 2015	1.117
- Concorso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome al contenimento della spesa pubblica	107
- Concorso al contenimento della spesa pubblica - comuni -riduzione fondo di solidarietà comunale	1.200
- Riduzione fondo cuneo fiscale	1.930
- Riduzione fondo per la riduzione della pressione fiscale (art 1, comma 431, l. n.147/2013)	332
- Riduzione fondo lavori usuranti (art. 1, c. 3, lett. f) della l. 247/2007) - Minore spesa pensionistica	150
- Utilizzo Fondi per il riaccertamento straordinario dei residui passivi di parte corrente (art. 49, DL n. 66/2014 - MEF)	223
- Minore spesa per interessi sul debito pubblico	72
- Altro	209
- <b>Spese capitale</b>	<b>693</b>
- Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-misure in articolato ed elenco 2 DLS 2015	469
- Altro	224
<b>2. INTERVENTI (B)</b>	<b>24.245</b>
<b>Maggiori spese articolato</b>	<b>23.314</b>
- <b>Spese correnti</b>	<b>22.556</b>
- Importi complessivamente dovuti dallo Stato per la gestione ex-INPDAP	253
- Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola	1.000
- Conferma Riconoscimento credito percettori di redditi da lavoro dipendente ( bonus 80 euro)	8.014
- Irap (deducibilità integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato) e ripristino aliquote ante DL 66 (abrogazione riduzione aliquote 10%)	2.713
- Tfr in busta paga: estensione agevolazioni art 10 D.Lgs. 252/2005 alle imprese sotto i 50 addetti	105
- Regime fiscale agevolato per autonomi: contributi previdenziali	819
- Disposizioni in materia di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive	2.200
- Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	1.886
- Fondo interventi a favore della famiglia	112
- Misure per la famiglia- Bonus bebè	202
- Fondo autotrasportatori	250
- Riparto quota cinque per mille	500
- Contributo alle spese di funzionamento Agenzia delle Entrate	100
- Incremento fondo Social card (art 81 c.29, DL n. 112/2008)	250
- Incremento fondo per le politiche sociali	300
- Incremento fondo per le non autosufficienze	400
- Scuole paritarie- finalità di cui all'articolo 1 c.13 legge n.62/2000 (capitolo 1477)	200
- Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	150
- Missioni di pace	850
- Immigrazione- Accordo SPRAR	188
- Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasfusioni	100
- Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica	145
- Fondo per il finanziamento delle esigenze indifferibili	110
- Ripristino al 100% delle agevolazioni sulle accise per autotrasportatori	270
- Manutenzione ordinaria scuole	130
- Riserve Regione Sardegna	230
- Contributo a Roma Capitale	110
- Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi- epatite C	100
- Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale	150
- Trasferimento a Regione Valle d'Aosta per compensazione perdita di gettito nella determinazione dell'accisa di cui all'art 4 c.1 lett a) e b) della l.691/1980	70
- Tfr in busta paga: maggiori trasferimenti a INPS	56
- Fondo efficientamento sistema giudiziario	50
- Delega terzo settore (senza 5 per mille)	50
- Altro	493
- <b>Spese capitale</b>	<b>759</b>
- Tfr in busta paga: dotazione iniziale Fondo di garanzia presso INPS	100
- Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	256
- Altro	403
<b>TABELLE L.S.</b>	<b>930</b>
<b>TOTALE MANOVRA NETTA (B-A)</b>	<b>17.073</b>

## Il quadro di sintesi del bilancio dello Stato 2015 e stime di incassi e pagamenti

Le Tabelle V.6-2 e V.6-3 espongono in sintesi i fattori che definiscono il quadro previsionale, rispettivamente, di competenza e di cassa 2015. Le tavole riportano, in particolare, le previsioni di entrata e gli stanziamenti per la spesa indicati nel disegno di legge di bilancio, gli effetti determinati dalle misure disposte con la manovra di finanza pubblica, le ulteriori variazioni apportate in considerazione delle integrazioni precedentemente descritte. Nelle tabelle sono indicati, inoltre, gli effetti sul bilancio delle regolazioni contabili (illustrate con maggior dettaglio nella successiva Tabella V.6-6). Per la cassa sono riportate le stime aggregate di incassi e pagamenti per il 2015.

**TABELLA V.6-6 BILANCIO DELLO STATO: REGOLAZIONI CONTABILI DEBITORIE**

	Assestato emendato 2014		Iniziali 2015	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
<b>ENTRATE</b>	<b>27.099</b>	<b>27.099</b>	<b>27.421</b>	<b>27.421</b>
Rimborsi Iva	27.099	27.099	27.421	27.421
<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>34.016</b>	<b>34.016</b>	<b>42.289</b>	<b>42.289</b>
Rimborsi Iva	27.099	27.099	27.421	27.421
Sospesi compartecipazione IVA	0	0	4.356	4.356
Rimborso imposte dirette pregresse	3.150	3.150	3.150	3.150
Gestione gioco-lotto relativi anni pregressi	1.207	1.207	0	0
FSN - Saldo IRAP ( tabella C)	2.560	2.560	480	480
Chiusura anticipazione tesoreria Interno	0	0	3.342	3.342
Ripiano anticip. Tesoreria INPS	0	0	3.500	3.500
Piano risanamento Molise	0	0	40	40
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2.016</b>	<b>2.016</b>
Ripiano sospesi Tesoreria Enti locali	0	0	2.016	2.016
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>34.016</b>	<b>34.016</b>	<b>44.305</b>	<b>44.305</b>

In termini di competenza, il saldo finale del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e integrato con gli effetti della manovra e degli ulteriori fattori già descritti, presenta un disavanzo di 69,2 miliardi, come risultato di un ammontare di entrate finali pari a 553,3 miliardi e di spese pari 622,5 miliardi di euro.

In termini di cassa, il saldo finale delle autorizzazioni integrate, comprensivo delle regolazioni contabili e debitorie, presenta un disavanzo pari a 139,1 miliardi di euro. Le previsioni finali di incasso si attestano a 504.800 milioni (in particolare, quelle tributarie a 449.259 milioni e a 55.540 le altre entrate), mentre le previsioni di spesa risultano pari a 643,9 miliardi.

Le stime, formulate sulla base delle previsioni integrate con le partite indicate nella Tabella V.6-3, evidenziano un saldo finale pari a 138.448 milioni.

### Stime Incassi 2015

Le entrate finali - al netto delle regolazioni contabili delle Regioni a statuto speciale, delle regolazioni contabili del lotto e degli altri giochi, nonché delle retrocessioni e dei dietimi di interessi - sono stimate in 467.868 milioni, con un aumento, rispetto ai risultati 2014, di 21.277 (+4,8%), ascrivibile al maggior gettito atteso per gli incassi tributari (+22.836 milioni, al netto dei condoni), a fronte della flessione prevista per le entrate non tributarie (-1.226 milioni).

Le variazioni relative ai principali cespiti sono evidenziate nella Tabella V.6-8.

Se si considerano le imposte dirette (+17.717 milioni rispetto ai risultati 2014), l'aumento più significativo è previsto per l'IRPEF (+16.212 milioni), anche per effetto di alcuni interventi legislativi di recente adozione. In particolare, sono da evidenziare la già citata misura introdotta con la legge di stabilità per il 2015 relativa all'erogazione in busta paga, da parte del datore di lavoro, della quota maturanda del TFR, con conseguente assoggettamento a tassazione IRPEF, nonché la disposizione del decreto legislativo n. 175 del 2014 la quale prevede, al fine di favorire la trasparenza e la semplificazione delle operazioni poste in essere dai sostituti d'imposta nell'attività di assistenza fiscale, che i sostituti d'imposta che effettuano versamenti di ritenute o di imposte sostitutive superiori a quelle dovute, effettuano la compensazione esclusivamente mediante l'utilizzo della delega di versamento F24 (con un effetto, in termini di maggiori incassi da ritenute sui redditi da lavoro dipendente, stimato in +7.300 milioni). In recupero, rispetto ai risultati del passato esercizio finanziario, anche il gettito dell'IRES (+2.903 milioni), mentre più contenuto è l'aumento atteso per le ritenute sui redditi da capitale (+227 milioni).

Per le imposte indirette (+5.119 milioni, rispetto ai risultati 2014), si prospetta una variazione positiva per la categoria degli "Affari", dovuta principalmente all'IVA (+5.759 milioni), anche per effetto delle misure introdotte dalla legge di stabilità per il 2015.

Per le imposte di produzione, il gettito è stimato in diminuzione rispetto ai risultati dell'anno precedente, con una flessione più pronunciata, in particolare, per le accise sugli oli minerali (-572 milioni).

Per la categoria "Monopoli", sono previsti incassi in lieve aumento rispetto al 2014 (+164 milioni). In crescita anche le previsioni di gettito per i tributi ricompresi nella categoria del "Lotto" (+186 milioni, al netto delle regolazioni contabili).

La diminuzione prevista per i cespiti di natura non tributaria (-1.226 milioni) è determinata anche dal venir meno degli effetti di alcune disposizioni normative che hanno avuto effetto nel 2014, in particolare sulle entrate di natura straordinaria.

**TABELLA V.6-7 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE GESTIONI DI CASSA 2014 (RISULTATI) E 2015 (STIME)**

	Risultati 2014	Stime 2015	Variazioni 2015/2014	
			assolute	%
<b>INCASSI</b>				
- Tributarie	399.447	421.950	22.503	5,6
- Altri	47.144	45.918	-1.226	-2,6
<b>Totale Incassi</b>	<b>446.591</b>	<b>467.868</b>	<b>21.277</b>	<b>4,8</b>
<b>PAGAMENTI</b>				
- Correnti	503.668	561.173	57.505	11,4
- In conto capitale	59.065	45.143	-13922	-23,6
<b>Totale Pagamenti</b>	<b>562.733</b>	<b>606.316</b>	<b>43.583</b>	<b>7,7</b>
<b>AVANZO (+) / FABBISOGNO (-)</b>	<b>-116.142</b>	<b>-138.448</b>	<b>-22.306</b>	<b>19,2</b>

**TABELLA V.6-8 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2014 E STIMATI PER IL 2015 (IN MILIONI)**

	Risultati 2014	Stime 2015	Variazioni (stime- risultati)	
			Assolute	%
<b>A. INCASSI FINALI (*)</b>	<b>446.591</b>	<b>467.868</b>	<b>21.277</b>	<b>4,8</b>
- Tributarî al netto condoni	399.114	421.950	22.836	5,7
- diretti:	217.583	235.300	17.717	8,1
-IRPEF	156.438	172.650	16.212	10,4
-IRES	33.397	36.300	2.903	8,7
-Ritenute redditi capitale	9.773	10.000	227	2,3
-altre	17.975	16.350	-1.625	-9,0
- indiretti:	181.531	186.650	5.119	2,8
-IVA <sup>(89)</sup>	109.921	115.680	5.759	5,2
-Registro, bollo e sostitutiva	11.486	11.350	-136	-1,2
-Restanti affari	9.580	9.570	-10	-0,1
-Gas metano	4.062	4.120	58	1,4
-Oli minerali	25.622	25.050	-572	-2,2
-Altre imposte di produzione	4.760	4.430	-330	-6,9
-Monopoli	9.836	10.000	164	1,7
-Lotto e lotterie netti	6.264	6.450	186	3,0
- Condoni e concordati	333	0	-333	-100,0
- Altri incassi	47.144	45.918	-1.226	-2,6
(*) Incassi al netto di:				
Regolazioni contabili regioni a statuto speciale	18.217	18.500	283	1,6
Regolazioni lotto e altri giochi	15.621	14.300	-1.321	-8,5

### Stime pagamenti 2015

Le stime consolidate per l'anno 2015 sono confrontate con i risultati gestionali di cassa dell'anno 2014 (Tabella V.6-9).

Le previsioni dei pagamenti per l'anno 2015 ammontano a 606.316 milioni, di cui 561.173 milioni per le spese correnti e 45.143 milioni per quelle di conto capitale. Rispetto ai pagamenti effettuati nel 2014, il totale delle spese aumenta di 43.582 milioni. La variazione dipende dall'aumento dei pagamenti previsti di parte corrente, di 57.505 milioni, parzialmente compensato dalla riduzione, di 13.923 milioni, dei pagamenti stimati delle spese in conto capitale.

<sup>89</sup> L'importo è al netto delle risorse IVA UE, contabilizzate tra gli "Altri Incassi", pari a 2.160 milioni per il 2014 e stimati per 2.200 per il 2015.

**TABELLA V.6-9 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2014 E STIMATI PER IL 2015**

	Risultati 2014	Stime 2015	Valori assoluti	In termini %
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>				
Redditi da lavoro dipendente	89.602	91.065	1.463	1,6
Consumi intermedi	13.382	14.130	748	5,6
IRAP	4.883	4.767	-116	-2,4
<b>Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:</b>	<b>230.635</b>	<b>265.504</b>	<b>34.869</b>	<b>15,1</b>
Amministrazioni centrali	3.617	3.740	123	3,4
<b>Amministrazioni locali:</b>	<b>110.497</b>	<b>133.098</b>	<b>22.601</b>	<b>20,5</b>
regioni	90.960	114.025	23.065	25,4
comuni	11.783	11.411	-372	-3,2
altre	7.754	7.662	-92	-1,2
Enti previdenziali e assistenza sociale	116.520	128.666	12.146	10,4
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	5.092	19.132	14.040	275,7
Trasferimenti correnti a imprese	5.230	7.256	2.026	38,7
Trasferimenti correnti a estero	1.748	1.545	-203	-11,6
Risorse proprie UE	17.659	17.900	241	1,4
Interessi passivi e redditi da capitale	80.611	78.017	-2.594	-3,2
Poste correttive e compensative	54.011	61.222	7.211	13,4
Ammortamenti	357	239	-118	-33,0
Altre uscite correnti	459	396	-63	-13,7
<b>TOTALE PAGAMENTI CORRENTI</b>	<b>503.668</b>	<b>561.173</b>	<b>57.505</b>	<b>11,4</b>
<b>PAGAMENTI CAPITALI</b>				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.077	6.181	104	1,7
<b>Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:</b>	<b>13.622</b>	<b>19.008</b>	<b>5.386</b>	<b>39,5</b>
Amministrazioni centrali	8.775	11.255	2.479	28,3
<b>Amministrazioni locali:</b>	<b>4.846</b>	<b>7.753</b>	<b>2.907</b>	<b>60,0</b>
regioni	2.265	2.465	200	8,8
comuni	1.818	4.692	2.874	158,0
altre	763	596	-167	-21,9
Contributi agli investimenti ad imprese	9.291	10.228	936	10,1
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	300	228	-72	-24,1
Contributi agli investimenti ad estero	645	312	-333	-51,6
Altri trasferimenti in conto capitale	2.339	1.704	-635	-27,1
Acquisizione di attività finanziarie	26.791	7.482	-19.309	-72,1
<b>TOTALE PAGAMENTI DI CAPITALI</b>	<b>59.065</b>	<b>45.143</b>	<b>-13.923</b>	<b>-23,6</b>
<b>TOTALE PAGAMENTI FINALI</b>	<b>562.733</b>	<b>606.316</b>	<b>43.582</b>	<b>7,7</b>

L'incremento atteso per i pagamenti di parte corrente risente dei maggiori trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche per 34.869 milioni. Aumentano, in particolare, i trasferimenti alle Regioni per 23.065 milioni e quelli per gli Enti di previdenza per 12.146 milioni. Per le Regioni, gli incrementi riguardano nello specifico:

- 13.680 milioni relativi alle regolazioni contabili Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia che, oltre alla regolazione delle somme relative all'esercizio precedente, riguarderanno anche le compensazioni residuali rispetto a quanto già erogato per il periodo 2001-2013;
- 9.359 milioni relativi alla maggiore compartecipazione IVA prevista per l'esercizio in corso (5.004 milioni) e al pagamento alla Tesoreria per il ripiano delle anticipazioni concesse alle regioni per gli anni 2008 e 2011 (4.355 milioni).

Per gli Enti di previdenza, il consistente incremento che si prevede nei trasferimenti correnti all'Inps da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è da attribuire principalmente alle quote di mensilità pensionistica poste a carico del Bilancio dello Stato e alle agevolazioni contributive, sotto-contribuzioni ed esoneri contributivi, tra i quali anche gli sgravi contributi per le assunzioni a tempo indeterminato disposti dalla Legge di stabilità per il 2015.

L'aumento dei pagamenti attesi per i trasferimenti correnti alle famiglie e alle imprese, rispetto a quanto registrato nel 2014, dipende: per i primi, dai maggiori

pagamenti relativi al c.d. "bonus 80 euro" (che comprende nell'esercizio in corso anche la regolarizzazione in bilancio delle somme già erogate nel 2014); per le imprese, dalle maggiori somme destinate dalla legge di stabilità 2015 ai crediti di imposta per la ricerca e lo sviluppo e al fondo per gli interventi a favore del settore dell'autotrasporto.

Aumentano anche le erogazioni previste per le poste correttive e compensative (di 7.211 milioni) soprattutto per effetto delle disposizioni della delega fiscale in relazione alle modifiche introdotte per le compensazioni operate dai sostituti d'imposta in sede di versamenti unificati (F24).

Per i redditi da lavoro dipendente, l'incremento atteso, per 1.462 milioni, è legato prevalentemente alle maggiori risorse disposte con la legge di stabilità 2015 per la realizzazione di un piano straordinario di reclutamento e formazione del personale docente, il rafforzamento dell'offerta formativa e la realizzazione di progetti di alternanza scuola lavoro (c.d. "buona scuola").

Parte di questi incrementi è compensata dalla riduzione prevista dei pagamenti relativi agli interessi passivi erogati nel 2015 (-2.594 milioni di euro) per effetto dei recenti mutamenti dei livelli dei tassi di interesse attesi sui mercati internazionali.

La riduzione prevista dei pagamenti delle spese in conto capitale è la risultante di minori pagamenti (19.309 milioni) per acquisizioni di attività finanziarie e di maggiori erogazioni (5.386 milioni) per contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali e locali.

Il decremento delle acquisizioni di attività finanziarie dipende dall'esaurirsi degli effetti (2.866 milioni) della sottoscrizione del capitale del MES - Meccanismo europeo di stabilità e dalla riduzione dei pagamenti previsti sul fondo per assicurare la liquidità necessaria al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili della pubblica amministrazione, previsti dalle disposizioni vigenti per gli esercizi 2013 e 2014. In relazione a questi ultimi interventi si stima, pertanto, il pagamento di residui passivi per circa 6.000 milioni, contro i 12.720 milioni erogati nell'anno 2014. La differenza risente, infine, dei pagamenti erogati nel 2014, ai sensi dell'articolo 45 del Dl n. 66/2014, per un ammontare di 8.727 milioni, inerenti la facoltà concessa alle regioni di accedere al piano per la ristrutturazione dei mutui concessi alle regioni dal Ministero dell'economia e delle finanze.

I maggiori contributi agli investimenti delle amministrazioni centrali risentono della diversa modalità di erogazione delle risorse stanziare sul Fondo sviluppo e coesione, rispetto a quanto previsto negli anni passati. Si ricorda, in proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 che ha disposto che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014 - 2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987. Di conseguenza il prospetto in esame considera la previsione di spesa necessaria ad alimentare la contabilità da cui saranno tratte le risorse da destinare ai soggetti beneficiari. La procedura precedentemente in vigore disponeva, invece, la riallocazione delle risorse dal capitolo di bilancio del Fondo sviluppo coesione ai capitoli di bilancio deputati alla gestione dei singoli interventi, sui quali veniva prevista e registrata la spesa.

Per le amministrazioni locali, i maggiori pagamenti attesi dipendono dall'erogazione una tantum di risorse per il ripiano di sospesi di Tesoreria degli Enti locali per circa 2 miliardi e da maggiori trasferimenti di risorse, anche in relazione al pagamento di residui di somme relative ai precedenti esercizi, agli Uffici speciali per L'Aquila e comuni del cratere per la ricostruzione e rilancio delle zone colpite dal sisma di aprile 2009 (per 489 milioni).

## ANALISI ECONOMICA DEI PAGAMENTI EFFETTUATI DEL TRIENNIO 2012 - 2014: TABELLE DI DETTAGLIO<sup>90</sup>

<b>TABELLA V.6-10 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</b>			
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Economia e Finanze	15.228	15.098	15.200
di cui : contribuzione aggiuntiva	(10.550)	(10.600)	(10.800)
TAR e Consiglio di Stato	101	147	137
Presidenza del Consiglio dei Ministri	255	230	207
Corte dei conti	187	200	198
Agenzie fiscali	2.314	2.494	2.563
Giustizia	5.331	5.392	5.345
Affari esteri (*)	737	724	708
Istruzione, Università e Ricerca	38.744	39.102	38.614
Interno	8.403	8.507	8.582
Infrastrutture e Trasporti	869	870	836
Difesa	15.865	15.638	15.259
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	497	472	491
Sviluppo Economico	189	199	178
Lavoro, Salute e Politiche Sociali	504	515	463
Beni Culturali	852	719	760
Ambiente	63	64	64
<b>TOTALE</b>	<b>90.139</b>	<b>90.371</b>	<b>89.602</b>

(\*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

<b>TABELLA V.6-11 CONSUMI INTERMEDI</b>			
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Economia e Finanze	2.834	4.818	5.066
TAR e Consiglio di Stato	41	40	39
Presidenza del Consiglio dei Ministri	594	452	253
Corte dei Conti	47	50	48
Agenzie fiscali	1.403	1.645	1.359
Giustizia	1.429	1.463	1.322
Affari esteri (*)	181	187	163
Istruzione, Università e Ricerca	937	949	826
Interno	1.679	1.582	1.694
Infrastrutture e Trasporti	397	221	226
Difesa	2.590	1.771	1.783
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	75	74	141
Sviluppo Economico	93	73	55
Lavoro, Salute e Politiche Sociali	285	235	189
Beni Culturali	132	137	110
Ambiente	103	104	109
<b>TOTALE</b>	<b>12.819</b>	<b>13.801</b>	<b>13.382</b>

(\*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

<sup>90</sup> I totali delle tabelle possono non coincidere perfettamente con la somma degli addendi per effetto di arrotondamenti.



**TABELLA V.6-12 IRAP**

	2012	2013	2014
Economia e Finanze	210	233	223
TAR e Consiglio di Stato	7	12	9
Presidenza del Consiglio dei Ministri	16	15	14
Corte dei Conti	11	15	13
Agenzie fiscali	166	179	167
Giustizia	339	342	339
Affari esteri (*)	13	8	8
Istruzione, Università e Ricerca	2.470	2.520	2.467
Interno	544	548	555
Infrastrutture e Trasporti	55	55	50
Difesa	942	886	918
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	32	30	32
Sviluppo Economico	11	12	11
Lavoro, Salute e Politiche Sociali	28	28	26
Beni Culturali	54	46	48
Ambiente	4	4	4
<b>TOTALE</b>	<b>4.902</b>	<b>4.933</b>	<b>4.883</b>

(\*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

**TABELLA V.6-13 TRASFERIMENTI CORRENTI**

	2012	2013	2014
Amministrazioni centrali	3.816	3.620	3.617
Amministrazioni locali	117.388	112.543	110.497
- Regioni	94.972	92.880	90.960
- Comuni e Province	14.306	12.039	11.783
- altri	8.110	7.624	7.754
Enti previdenziali e assistenza sociale	102.490	112.965	116.520
Famiglie e ISP	4.290	4.209	5.092
Imprese	5.772	5.682	5.230
Estero	1.652	1.577	1.748
<b>TOTALE</b>	<b>235.408</b>	<b>240.596</b>	<b>242.704</b>

**TABELLA V.6-14 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

	2012	2013	2014
Organi costituzionali	1.850	1.826	1.827
ANPA	6	5	5
ISTAT			196
Agenzia Sicurezza Nucleare	0	73	0
AGEA (ex AIMA)	119	133	140
Autorità Indipendenti (Authority)	33	19	17
ENAC	22	97	0
ANAS	0	0	0
Enti di ricerca	759	454	548
Agenzia per la promozione all'estero dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex. ICE)	87	77	137
CONI	407	419	413
Croce Rossa Italiana	11	19	11
ENIT	0	0	0
Fondo formazione professionale	15	29	10
Altri Enti centrali	426	447	299
<b>TOTALE</b>	<b>3.735</b>	<b>3.598</b>	<b>3.603</b>
Presidenza del Consiglio dei Ministri	35	22	5
TAR e Consiglio di Stato	36	0	9
Corte dei Conti	10	0	0
Agenzie fiscali	0	0	0
<b>TOTALE PAGAMENTI BILANCIO</b>	<b>3.816</b>	<b>3.620</b>	<b>3.617</b>

**TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI**

	2012	2013	2014
<b>REGIONI</b>	<b>94.972</b>	<b>92.880</b>	<b>90.960</b>
Fondo prestiti d'onore	24	0	0
Fondo per il sostegno alle locazioni	0	0	100
Fondo per le non autosufficienze	2	250	357
Fondo Sanitario Nazionale	8.589	7.845	6.917
Regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna	9.269	8.477	8.790
Regolazioni contabili con le regione Friuli Venezia Giulia	4.397	3.465	3.744
Regolazioni contabili con le regione Trentino Alto Adige	320	309	327
Regolazioni contabili con le regione Trento e Bolzano	2.533	5.177	5.356
Restituzione alle province autonome Trento e Bolzano entrate oggetto di riserve erariali per il 2012 e il 2013			272
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	7.308	7.542	6.801
Disavanzi progressi aziende di trasporto competenza regionale	101	18	0
Somma da erogare alle Regioni per ammortamento mutui per maggiore spesa sanitaria anno 1990	34	34	34
Edilizia residenziale	138	141	136
Federalismo amministrativo	86	333	132
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	50.688	52.042	50.641
Fondo politiche sociali	8	269	220
Rimborsi per minori introiti tasse automobilistiche		3	37
Sostegno istruzione	15	11	16
Sostegno scuole paritarie	233	0	213
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili			34
Devoluzione quote entrate Trento e Bolzano	822	862	862
Comp. al gettito d'accisa sul gasolio per autotrazione	1.748	0	0
Somma da erogare all'ospedale pediatrico Bambin Gesù		59	75
Somma da assegnare ai Policlinici universitari	67	53	50
Trasporto pubblico locale	1.181	4.928	4.917
Agevolazioni alle imprese ubicate in territori colpiti dal sisma Emilia	100	0	0
Ripiano anticipazioni tesoreria RSO - Finanziamento spesa sanitaria	6.599	0	0
Rimborso alle Regioni per immissione in ruolo di personale assunto per terremoti 1968-1984	226	34	20
Regioni patto di stabilità interno incentivato	0	272	193
Fondo integrativo per la concessione borse di studio	76	118	203
Fondo occupazione quota	109	292	112
Altri trasferimenti a regioni	208	146	281
PCM : Regioni	91	202	117
<b>COMUNI E PROVINCE</b>	<b>14.306</b>	<b>12.039</b>	<b>11.783</b>
Compartecipazione IRPEF	155	127	64
Fondo consolidato per il fin. dei bilanci degli enti locali	916	526	444
Fondo ordinario per la Finanza locale	1.744	466	345
Fondi perequativi per la Finanza locale	280	11	68
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per i comuni delle RSO	6.749	332	110
Federalismo Municipale - Compartecipazione IVA comuni delle RSO	0	0	0
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per le provincie delle RSO	433	153	184
Federalismosolidarietà comunale	0	6.499	6.670
Contributo integrativo del Fondo solidarietà comunale			120
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	109	109	99
Contributo per gli interventi dei comuni e delle provincie	485	454	432
Contributo alle provincie destinato alla riduzione del debito		100	0
Uffici giudiziari	211	66	86
Federalismo amministrativo	17	13	49
Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazioni di servizio	34	5	10
Trasporto pubblico locale	34	90	30
Interventi a favore dei comuni	0	0	0
Ripiano conto sospeso per anticipazioni di tesoreria (spese correnti)	2.419	0	0
Contributi ai Comuni virtuosi - Patto di stabilità interno "orizzontale nazionale"	129	0	71
Contributi ai Comuni per rimborso interessi passivi seguito sospensione IMU I° rata			17
Contributi ai Comuni per il rimborso del minor gettito dell'imposta municipale		2.632	2.307
Contributi ai Comuni compensazione minori IMU su immobili di proprietà			270
Compensazione minore ICI abitazione principale	306	103	103
Contributo ai Comuni per le detrazioni dalla TASI - abitazioni principali e rel. pertinenze			71
Fondo occupazione quota	75	57	0
Altri trasferimenti a enti locali	210	295	232
<b>UNIVERSITA'</b>	<b>7.429</b>	<b>7.066</b>	<b>7.043</b>
<b>ENTI LOCALI ALTRO</b>	<b>681</b>	<b>558</b>	<b>711</b>
Enti produttori di servizi sanitari ed economici	385	287	410
Quota 5 per mille da assegnare per la ricerca sanitaria			52
Ente Parco	12	6	0
FUS enti lirici e altri	284	265	250
<b>TOTALE</b>	<b>117.388</b>	<b>112.543</b>	<b>110.497</b>

**TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

	2012	2013	2014
<b>INPS</b>	<b>101.645</b>	<b>112.077</b>	<b>114.316</b>
<b>TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI</b>	<b>52.802</b>	<b>54.400</b>	<b>54.357</b>
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	16.612	18.305	18.523
Pensioni sociali assegni sociali e vitalizi	3.393	3.393	4.536
Trattamenti minimi pensioni	761	761	0
Maggiorazione sociale pensione soggetti disagiati	1.111	1.104	0
Pensioni di invalidità	4.750	4.940	5.074
Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	1.057	980	691
Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	2.422	2.147	2.022
Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	33	33	33
Oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	1.312	1.001	926
Disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	99	132	75
Invalidi civili	17.255	17.600	18.861
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	2.870	2.827	2.779
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	1.127	1.177	837
<b>TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA</b>	<b>3.057</b>	<b>3.108</b>	<b>3.184</b>
Oneri familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	41	41
Oneri relativi ai trattamenti di famiglia per i lavoratori dipendenti	0	0	0
Oneri a sostegno della maternità e paternità	1.965	1.983	2.032
Oneri a favore di persone disabili	511	536	536
Corresponsione assegni di maternità	232	232	236
Assegni nuclei familiari legge 109	308	316	339
<b>TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO</b>	<b>3.660</b>	<b>5.058</b>	<b>6.466</b>
Oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	419	390	390
Oneri trattamenti di sussidiazione del reddito	0	0	0
Oneri trattamento mobilità lavoratori	3.241	4.668	6.076
Oneri relativi a trattamenti di disoccupazione	0	0	0
<b>TRASFERIMENTI PER RIDUZIONE ONERI PREVIDENZIALI</b>	<b>627</b>	<b>648</b>	<b>666</b>
Somma all'INPS per assicurazione contro la tubercolosi	50	50	50
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	577	598	616
<b>TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE</b>	<b>13.365</b>	<b>14.423</b>	<b>12.823</b>
Agevolazioni contributive ed esoneri	11.900	13.678	12.416
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	963	276	181
Misure agevolative riscatto ai fini pensionistici corsi di laurea	0	0	57
Sgravi a favore di imprese impegnate nei settori marittimi	0	0	0
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	169	169	169
Sgravi a favore di imprese armatoriali	333	300	0
<b>ANTICIPAZIONE SUL FABB. GESTIONI PREVIDENZIALI</b>	<b>5.256</b>	<b>7.774</b>	<b>17.817</b>
<b>ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS</b>	<b>10.764</b>	<b>11.726</b>	<b>11.205</b>
Protocollo su previdenza, lavoro e competitività	265	30	0
Fondo INPDAI	1.207	1.207	1.247
FF.SS. Fondo pensioni	4.000	4.000	4.420
Altri interventi in materia previdenziale	464	1.150	958
Somme da trasferire all'INPS per funzionamento GIAS	352	394	325
Ex combattenti	253	236	193
Ricostituzione posizione assicurativa personale Poste e Telecomunicazioni	0	0	0
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	60	60	60
Agenzia del demanio per canoni di affitto	38	35	26
Riassegnazione residui passivi perenti	0	0	0
Ammortizzatori sociali	0	0	0
Esonero versamento contributi sociali datori di lavoro (TFR)	533	724	0
Previdenza complementare INPS - TFR	363	475	833
Protocollo su previdenza, lavoro e competitività	265		
Fondo occupazione quota	2.444	2.452	2.260
Ex IPOST	420	837	723
Altri Inps	100	126	160
EX INPDAP SOPPRESSO E INGLOBATO NELL'INPS DAL 2012	12.024	14.850	7.727
EX ENPALS SOPPRESSO E INGLOBATO NELL'INPS DAL 2012	90	91	71
<b>VERSAMENTO IN ENTRATA DA PARTE INPS AI SENSI DELL'ART. 49 DEL DL N. 66/2014</b>			<b>1.057</b>
<b>ALTRI ENTI DI PREVIDENZA</b>	<b>845</b>	<b>888</b>	<b>1.147</b>
INAIL e altri enti previdenziali:	845	888	1.147
<b>TOTALE</b>	<b>102.490</b>	<b>112.965</b>	<b>116.520</b>

**TABELLA V.6-17 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP**

	2012	2013	2014
Personale navigante: assistenza sanitaria	32	24	11
Spese per detenuti	133	129	105
Contributo partiti politici	182	91	49
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	227	312	332
Pensioni di guerra	710	658	613
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	427	406	435
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana (CEI)	1.148	1.033	1.054
Assegno nuovi figli	0	0	0
Altre confessioni religiose	26	51	54
Assistenza profughi	140	271	369
Fondo Prev. Personale Finanze	130	152	134
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo agli immigrati		60	138
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	127	81	261
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	53	54	53
Risarcimento errori giudiziari	29	37	37
Bonus straordinario a famiglie e persone non autosufficienti	0	0	0
Fondo Social Card	9	9	439
Social card nelle Regioni interessate dall'estrazione degli idrocarburi			79
Speciale elargizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	83	90	83
Vittime del terrorismo			70
5 per mille da assegnare alle ONLUS	258	262	262
Altri trasferimenti a famiglie (a)	576	490	515
<b>TOTALE</b>	<b>4.290</b>	<b>4.209</b>	<b>5.092</b>

(a) di cui: di cui: PCM milioni 77 per il 2012 , 84 milioni per il 2013e milioni 66 per il 2014.

**TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE**

	2012	2013	2014
<b>IMPRESE CORRENTI</b>	<b>2.183</b>	<b>2.940</b>	<b>3.112</b>
Crediti di imposta	26	54	532
Fondo settore marittimo	77	132	8
Contributi in conto interessi	179	185	83
Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione di oneri finanziari	45	40	5
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti di imposta	851	1.157	1.357
Comitato centrale per Albo Autotrasportatori			188
Spese per gli interventi relativi allo sviluppo del settore ippico - ex Assi	40	260	99
Fondo usura e anti racket	146	121	112
Scuole private: elementari, materne e medie	268	254	244
Università e scuole non statali	86	45	47
Anticipazione Ferrovie per provvedimenti d'ufficio	28	27	27
Servizi ferroviari in concessione	93	93	57
Fondo finanziamento serv. Pubb. Viaggiatori e merci media e lunga percorrenza	0	0	0
Contributi emittenti locali	86	148	78
Contributi agricoltura	2	13	0
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	43	42	34
Fondo per la diffusione dei servizi media in ambito locale	103	59	1
Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne			17
Fondo sostegno per l'editoria			43
Fondo occupazione quota	17	76	29
Altre imprese	93	236	154
<b>TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI</b>	<b>3.589</b>	<b>2.742</b>	<b>2.117</b>
Rai	67	19	30
Telecom	17	28	14
Ferrovie dello Stato	2.131	2.041	1.731
Poste: agevolazione editoria	132	91	67
Poste	718	357	113
ENAV	351	78	29
Gestione servizi navigazione lacuale	19		
Finmare	154	128	134
Aziende di trasporto in gestione diretta e in regime di concessione di competenza statale	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>5.772</b>	<b>5.682</b>	<b>5.230</b>

**TABELLA V.6-19 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO**

	2012	2013	2014
Aiuti ai Paesi in via di sviluppo	83	91	102
Accordi con i paesi ACP	370	411	418
Contributi ad organismi internazionali	630	653	721
di cui: contributi volontari ad organizzazioni internazionali	100	126	51
Accordi internazionali Difesa	207	191	205
Altri trasferimenti correnti all'estero	362	231	302
<b>TOTALE</b>	<b>1.652</b>	<b>1.577</b>	<b>1.748</b>

**TABELLA V.6-20 RISORSE PROPRIE UE**

	2012	2013	2014
Risorse proprie tradizionali	2.085	1.900	1.988
Finanziamento a titolo di risorsa complementare basata sul PIL	12.243	13.818	13.700
Risorse IVA	2.164	1.904	1.970
<b>TOTALE</b>	<b>16.492</b>	<b>17.622</b>	<b>17.659</b>

**TABELLA V.6-21 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE**

	2012	2013	2014
Interessi su c/c di Tesoreria	3.000	5.550	2.919
Interessi buoni fruttiferi	8.338	7.819	6.728
Interessi su c/c postali	334	256	152
Cassa DD.PP. S.p.A.	1.158	1.133	1.106
CREDIOP e BEI	1	0	0
FF.SS.	0	0	0
Interessi sui AV/AC	501	489	510
Aree depresse	12	8	7
Interessi di mora	232	310	552
Altri mutui	18	15	14
Titoli debito pubblico	67.812	66.230	68.403
Altri interessi	151	156	219
<b>TOTALE</b>	<b>81.557</b>	<b>81.966</b>	<b>80.611</b>

**TABELLA V.6-22 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE**

	2011	2012	2013
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette	1.586	1.804	2.945
Restituzione e rimborsi di imposte indirette	897	825	839
Vincite al lotto	4.653	4.509	4.211
Altri giochi		6.591	8.169
Regolazioni contabili della gestione del gioco, del lotto-anni pregressi			1.207
Canoni RAI-TV	1.740	1.740	1.611
Contabilità speciali fondi di bilancio	33.584	32.832	34.059
Altri (*)	766	754	970
<b>TOTALE</b>	<b>43.226</b>	<b>49.054</b>	<b>54.011</b>
(*) di cui versamenti in entrata PCM	166	131	395

**TABELLA V.6-23 AMMORTAMENTI**

		2012	2013	2014
Ammortamento	beni immobili	0	0	0
	beni mobili	299	300	357
<b>TOTALE</b>		<b>299</b>	<b>300</b>	<b>357</b>

**TABELLA V.6-24 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI**

		2012	2013	2014
Edilizia di servizio		86	90	65
Sistemi informativi		329	292	323
Ammodernamento potenziamento Difesa		2.849	3.322	3.107
Aree depresse		34	15	68
Acquisizione mezzi logistici		80	54	49
Somme da trasferire al commissario delegato per la ricostruzione - territorio Abruzzo		302	289	0
Spese per la realizzazione evento Expo Milano		140	329	354
Sisma Abruzzo		290	2	7
Altri investimenti fissi		2.598	1.937	2.103
Di cui				
Presidenza		560	324	529
Corte dei Conti		14	15	15
TAR e Consiglio di Stato		2	1	0
Agenzie Fiscali		124	152	173
<b>TOTALE</b>		<b>6.707</b>	<b>6.331</b>	<b>6.077</b>

**TABELLA V.6-25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE**

		2012	2013	2014
Contributi agli investimenti a:				
Amministrazioni pubbliche:		17.611	15.571	13.622
Centrali		9.834	8.770	8.775
Locali		7.777	6.802	4.846
Imprese		9.702	10.515	9.291
Famiglie e ISP		118	100	300
Estero		482	763	645
Altri trasferimenti in c/capitale		2.694	2.494	2.339
<b>TOTALE</b>		<b>30.607</b>	<b>29.444</b>	<b>26.197</b>

**TABELLA V.6-26 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI**

		2012	2013	2014
Fondo rotazione politiche comunitarie		5.628	5.603	5.103
Enti di ricerca maggiori		2.048	1.980	1.865
Enti di ricerca minori (INSEAN, Osservatori)		161	205	224
ANAS		1.659	813	1.379
ENAC		0	0	0
Agea BSE		35	0	5
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate				52
Altri investimenti ad Amm.ni pubbliche centrali		303	169	147
<b>TOTALE</b>		<b>9.834</b>	<b>8.770</b>	<b>8.775</b>

**TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI**

	2012	2013	2014
<b>REGIONI</b>	<b>4.700</b>	<b>3.117</b>	<b>2.265</b>
Contratto pubblico trasporto	77	32	43
Distretti produttivi	7	0	6
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	103	100	93
Contributi straordinari Sicilia, Calabria e Campania	160	60	268
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	86
Salvaguardia Venezia	5	0	0
Trasporto pubblico locale	1	1	0
Piani edilizia scolastica	0	0	0
Edilizia sanitaria e ospedaliera	878	529	444
Fondo Sanitario Nazionale (Infrastrutture)	0	0	0
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	170	59	3
Regioni a statuto ordinario e speciale : Aree depresse	1.664	1.045	440
di cui : Intese istituzionali di programma	1.638	1.008	431
Federalismo amministrativo	390	84	76
Attuazione del Federalismo amministrativo per le Regioni a Statuto Speciale	0	22	18
Acquisto e sostituzione autobus pubblici	19	80	58
Riqualificazione strutture sanitarie	15	45	15
Fondo unico per l'edilizia scolastica			131
Annualità da assegnare alla regione Veneto per la costruzione della superstrada a pedaggio pedemontana-veneta			95
Libri testo gratuiti	79	41	117
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	27	23	39
Fondo per il sostegno del TPL -RSO	0	0	0
Spese per il ciclo rifiuti e compensazioni ambientali	0	0	0
Termovalorizzatore di Acerra	356	0	0
Somma da trasferire alla regione Siciliana per lo smaltimento rifiuti urbani	20	0	0
Regioni: Somme inerenti la riassegnazione dei residui perenti	332	481	51
Altri trasferimenti a regioni	311	428	284
<b>COMUNI E PROVINCE</b>	<b>2.298</b>	<b>2.905</b>	<b>1.818</b>
Cooperative Napoli e Campania	0	0	0
Trasporto rapido di massa	180	196	178
Somme da trasferire al comune di Catania e Roma ai sensi del D.L. 154/2008	0	0	0
Contributi al comune di Roma per il rimborso a CDP per somme erogate a titolo di compartecipazione finanziaria	300	300	0
Finanziamento enti locali (fondo investimenti)	131	136	39
Edilizia residenziale pubblica	0	0	0
Roma Capitale	10	2	1
Aree Depresse	4	17	8
Federalismo amministrativo	6	63	12
Contributi Venezia	107	83	61
Contratto pubblico trasporto enti locali	19	7	12
Programma "contratti di quartiere" per quartieri degradati	37	42	27
Contributo al comune di Milano per EXPO 2015			8
Libri testo gratuiti	24	54	36
Risanamento e recupero ambientale e tutela beni culturali	0	0	0
Viabilità secondaria - strade non gestite da ANAS	73	33	18
Somma da assegnare al Comune di Palermo per emergenza rifiuti	80	0	0
Somme da assegnare al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario			155
Somme da assegnare al Comune di Roma -diritti di imbarco passeggeri aeroporti	200	200	104
Ripiano conto sospeso per anticipazioni di Tesoreria (spesa di conto capitale)	760	0	29
Fondo per l'agevolazione dei piani di rientro dei comuni in gestione commissariale straordinaria			37
Fondo per il sostegno trasporto pubblico locale	13	9	0
Somme da assegnare per programma "6000 campanili"			46
Realizzazione metropolitana M4 e M5 Milano			90
Lavoratori frontalieri			48
Somma da trasferire agli Uffici speciali per l'Aquila e i comuni del cratere per ricostruzione e rilancio- sisma 2009		1.352	628
Comuni: Somme inerenti la riassegnazione dei residui perenti	69	45	0
Altri trasferimenti ad enti locali	285	367	284
<b>UNIVERSITA'</b>	<b>164</b>	<b>207</b>	<b>166</b>
<b>ALTRI ENTI LOCALI</b>	<b>615</b>	<b>573</b>	<b>597</b>
Enti produttori di servizi sanitari	17	4	9
Enti produttori di servizi di assistenza ricreativi e culturali	17	6	6
Enti produttori di servizi economici	581	562	582
<b>TOTALE</b>	<b>7.777</b>	<b>6.802</b>	<b>4.846</b>

**TABELLA V.6-28 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE**

	2012	2013	2014
Interventi sistema autostrada (ANAS) *	192	206	2
Industria navalmeccanica ed armatoriale	160	149	131
Contributo per trasporto di merci	29	24	0
Settore agricolo	71	33	33
Programma FREMM	587	698	773
Mutui settori trasporti	0	0	0
Sistemi ferroviari passanti	46	9	9
FUS- attività cinematografiche e circense	88	87	87
Salvaguardia Venezia	100	75	60
Agevolazioni alle imprese industriali	1.848	1.919	1.555
di cui settore aeronautico e EFA	1.847	1.913	1.553
Artigiancassa	8	0	0
Fondo per la competitività e lo sviluppo	753	992	966
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	146	131	177
Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati	15	17	14
Rete nazionale interporti	17	16	20
Società S.P.A. - Stretto di Messina			5
MOSE	11	56	281
Sicurezza stradale	20	20	20
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	185	176	152
Crediti di imposta per investimenti occupazione	307	538	233
Crediti di imposta	408	403	298
Crediti di imposta popolazioni colpite dal sisma 2009 - Abruzzo	260	293	292
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Emilia	0	450	271
Crediti di imposta per la rottamazione	100	0	0
Fondo autotrasporto merci	23	2	8
Reintegro anticipazioni concesse a favore di Alitalia	0	0	0
Bonus occupazionale	0	0	0
Fondo finanza d'impresa	193	0	0
Incentivi passaggio da modalità stradale a marittima	0	0	0
Contributi per la realizzazione di sistemi di controllo elettronico - Trattato Italo-Libico	0	0	0
SIMEST	163	150	250
Fondo opere strategiche- Cassa Depositi e Prestiti	747	574	678
Fondo opere strategiche- altre imprese	305	421	419
Realizzazione della tangenziale esterna di Milano			134
Somme da destinare alla realizzazione A4 - Quarto d'Altino - Villesse - Gorizia			28
Altri contributi ad imprese	170	115	263
<b>SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI</b>	<b>2.750</b>	<b>2.961</b>	<b>2.132</b>
Ferrovie in regime di concessione	130	133	128
Ferrovie dello Stato	2.454	2.675	1.886
Poste	161	148	113
Finmare e servizi navigazione lacuale	5	5	5
<b>TOTALE</b>	<b>9.702</b>	<b>10.515</b>	<b>9.291</b>

\* dal 2014 riclassificati in ANAS investimenti

**TABELLA V.6-29 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO**

	2012	2013	2014
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	14	14	14
Aiuti a PVS - Sostegno a piccole e medie imprese	208	0	0
EUMETSAT	31	29	31
CERN-AIEA	120	120	118
Accordi Internazionali	8	9	28
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	21	21	21
Accordi di Bruxelles	6	6	6
Somma da trasferire alla Grecia per i profitti derivanti dai titoli di Stato greci presenti nel portafoglio <i>Securities Markets</i>		400	351
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti paesi poveri	50	50	50
Altri investimenti all'estero	24	114	26
<b>TOTALE</b>	<b>482</b>	<b>763</b>	<b>645</b>



**TABELLA V.6-30 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE**

	2012	2013	2014
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	2.409	2.183	1.837
Regioni		10	0
Comuni	17	4	14
Disavanzi pregressi USL	202	159	0
PCM di protezione civile-Regioni	1.701	1.827	1.249
Di cui			
PCM di protezione civile - mutui Regioni	422	415	412
PCM di protezione civile - mutui Banche	649	641	649
PCM di protezione civile - Cassa DDPP	46	58	51
PCM di protezione civile emergenza rifiuti	18	57	18
PCM: Mutui Comuni	21	21	21
Dissesto idrogeologico Messina	140	0	0
Somma da assegnare alla Regioni per i ripiani in materia sanitaria	343	172	504
Altre Amministrazioni Pubbliche	6	10	69
A IMPRESE	86	70	109
Mediocredito	17	1	40
Cassa DD.PP. S.p.A.	69	69	69
Altre imprese	0	0	0
A FAMIGLIE E ISP	0	0	160
FONDI	199	242	234
<b>TOTALE</b>	<b>2.694</b>	<b>2.494</b>	<b>2.339</b>

**TABELLA V.6-31 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE**

	2012	2013	2014
Anticipazioni alle Regioni piani di rientro in materia sanitaria	134	0	0
Conferimenti a Banche ed Organismi Internazionali	10	3	32
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi			51
Somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da Banche Italiane	0	0	0
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	33	33
Sistema creditizio	200	200	200
Fondo rotativo imprese	174	120	72
Fondo rotativo riduzioni immissioni gas	100	0	0
Anticipazioni alle Regioni piani di rientro in materia sanitaria			249
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario		290	698
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni alle Regioni in grave dissesto finanziario		50	0
Oneri derivanti da garanzie di cambio	34	88	0
Erogazioni prestiti in favore della Grecia	1.132	0	0
Sottoscrizione capitale del MES	5.732	5.732	2.866
Fondo per assicurare agli enti locali la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili	0	14.472	12.720
di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali		3.611	3.341
di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili alle Regioni e Province		4.153	3.141
di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili del SSN		6.708	6.238
Fondo rotativo per la crescita sostenibile			509
Concessione mutui a regione			8.728
Fondo per la concessione della garanzia dello Stato per la cessione dei debiti della P.A.			150
BEI		2.037	417
Somma da destinare alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena		2.000	0
Altre partite finanziarie	32	223	67
<b>TOTALE</b>	<b>7.581</b>	<b>25.249</b>	<b>26.791</b>

PAGINA BIANCA

## **VI. DEBITO**

### **VI.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE**

Per debito consolidato delle Pubbliche Amministrazioni<sup>91</sup> ci si riferisce alle passività di debito afferenti a tale settore registrate al valore nominale. Il calcolo di questo aggregato si avvale dei criteri settoriali e metodologici di cui, in primo luogo, al Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 2223 del 1996 relativo al sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC95) e, più nello specifico, al Regolamento comunitario n.479/2009 relativo alla Procedura dei Deficit Eccessivi (EDP). Le passività finanziarie considerate sono quelle dei depositi e monete, dei titoli obbligazionari e dei prestiti. Il comparto delle Pubbliche Amministrazioni si articola nei seguenti sottosettori: l'Amministrazione centrale, le Amministrazioni locali e gli Enti previdenziali. Nel processo di consolidamento vengono eliminate le passività di debito che rappresentano anche attività, nei medesimi strumenti, detenute da enti facente parte delle Amministrazioni pubbliche.

Il debito così calcolato è risultato pari al 132,1 per cento del Prodotto Interno Lordo (PIL)<sup>92</sup> al 31 dicembre 2014, crescendo del 3,6 per cento rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2013 e in aumento rispettivamente dell'9 per cento e del 15,7 per cento rispetto al dato registrato nel 2012 e nel 2011.

Nella prima metà dell'anno, il debito delle Pubbliche Amministrazioni è risultato in crescita, superando i 2.167 miliardi di euro a luglio 2014, per poi diminuire fino a novembre quando la dinamica del fabbisogno ne ha determinato un nuovo picco. Nel mese di dicembre, invece, l'avanzo nel saldo delle Amministrazioni pubbliche e, analogamente agli anni passati, il consueto calo delle disponibilità liquide del Tesoro accumulate hanno fatto sì che l'aggregato scendesse a 2.135 miliardi di euro.

Per quanto riguarda il PIL, durante lo scorso settembre l'Istat ha diffuso i risultati della revisione dei conti nazionali realizzata in occasione dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010). Nel 2014 il PIL a prezzi di mercato è cresciuto dello 0,4 per cento rispetto al 2013 mentre, nella stessa misura, si è registrata una diminuzione dell'aggregato espresso in termini di volume.

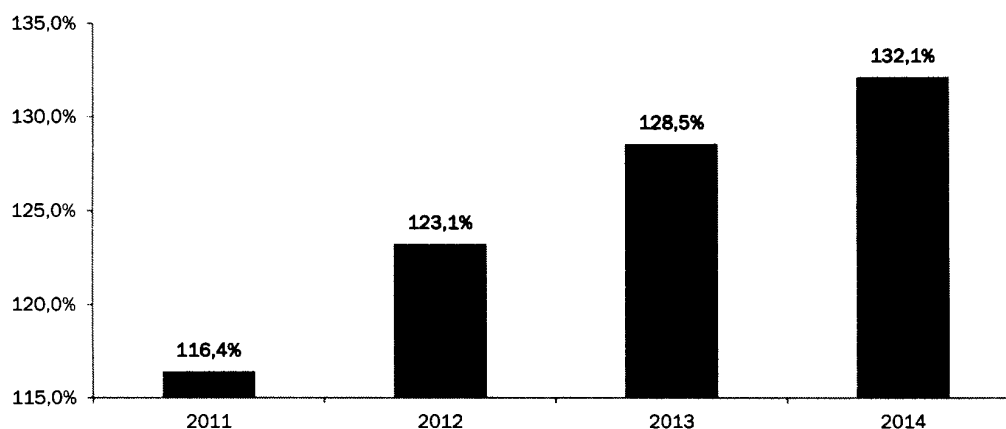
Nel dettaglio, in merito agli strumenti finanziari contratti, il debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell'amministrazione centrale che degli enti locali rappresentava, al 31 dicembre 2014, l'83,9 per cento del debito consolidato complessivo, stabile rispetto al valore registrato alla fine del 2013. Inoltre, il 93 per cento del totale dei titoli negoziabili è stato emesso in forma di obbligazioni a medio e lungo termine, rispetto al 92 per cento registrato nel 2013. I titoli di Stato rappresentano più del 99 per cento di questa categoria di passività. Invece, il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti è stato pari all'8 per cento del debito complessivo. Il debito in strumenti finanziari non negoziabili comprende, oltre ai prestiti, ai depositi ed al circolante, la parte di risparmio postale (buoni postali

<sup>91</sup> La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia.

<sup>92</sup> La fonte per il PIL è il comunicato dell'Istat relativo ai principali saldi dei conti economici nazionali.

ordinari e a termine) che - dopo la trasformazione nel 2003 di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni e la classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie - è rimasta nel bilancio dello stato centrale quale sua passività fino al rimborso.

**FIGURA VI.1-1 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 2011-2014**



Per quanto riguarda il debito del settore statale, di cui si espone in dettaglio l'evoluzione nel corso negli ultimi dodici mesi, la consistenza è risultata di 1.996.426 milioni di euro al 31 dicembre 2014, con un incremento pari a +68.182 milioni rispetto alla fine del 2013. In termini percentuali, l'aumento è stato del 3,5%.

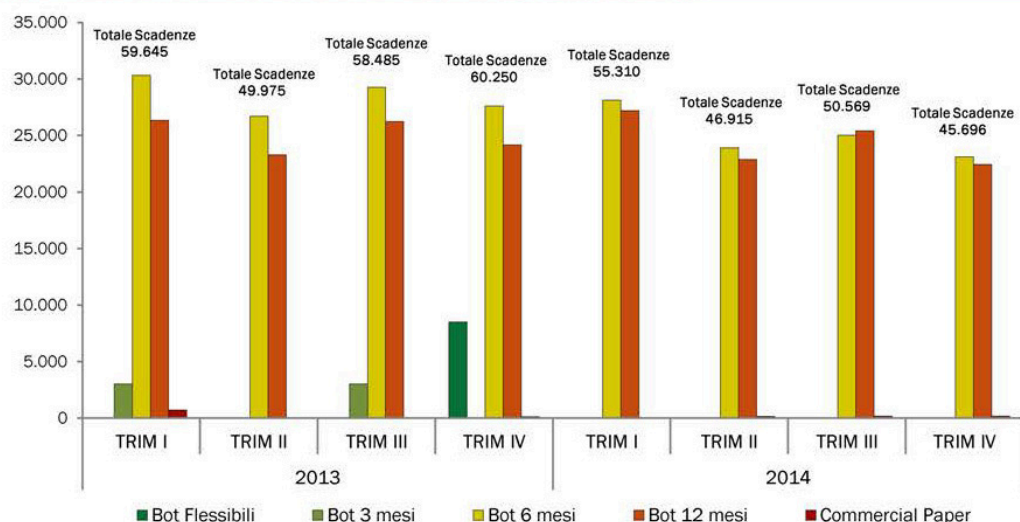
### Scadenze dei titoli di Stato

Nel 2014 il volume dei titoli di Stato in scadenza è stato pari a 391.747 milioni, sostanzialmente in linea con i rimborsi effettuati nel 2013 risultati pari a 387.673 milioni.

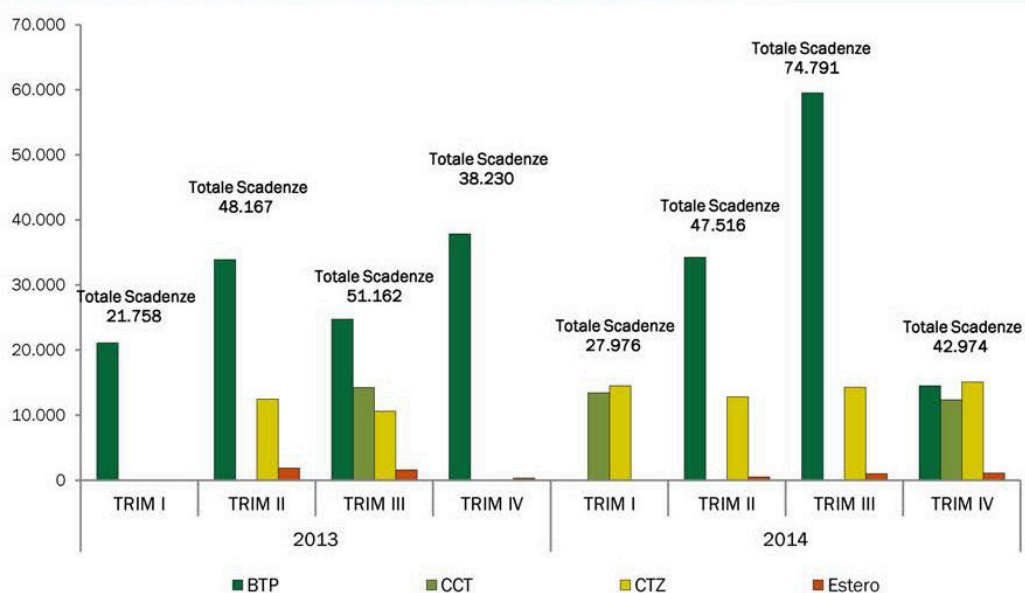
**TABELLA VI.1-2 TITOLI DI STATO IN SCADENZA AL NETTO DELLE OPERAZIONI DI CONCAMBIO E DELLE ALTRE OPERAZIONI A RIDUZIONE DEL DEBITO (IN MILIONI DI EURO)**

	Totale 2013	I Trimestre 2014	II Trimestre 2014	III Trimestre 2014	IV Trimestre 2014	Totale 2014
<b>Totali a breve termine</b>	<b>229.211</b>	<b>55.310</b>	<b>46.915</b>	<b>50.569</b>	<b>45.696</b>	<b>198.490</b>
di cui: BOT	228.356	55.310	46.764	50.411	45.525	198.010
Commercial paper	855	-	151	158	171	481
<b>Totali a medio-lungo termine</b>	<b>158.462</b>	<b>27.976</b>	<b>47.516</b>	<b>74.791</b>	<b>42.974</b>	<b>193.257</b>
di cui: CTZ, CCT e BTP	154.748	27.976	47.035	73.791	41.887	190.690
Titoli esteri <sup>(1)</sup>	3.714	-	481	1.000	1.087	2.567
<b>TOTALE</b>	<b>387.673</b>	<b>83.286</b>	<b>94.431</b>	<b>125.361</b>	<b>88.670</b>	<b>391.747</b>

Nel comparto a breve termine, l'ammontare delle scadenze è stato pari a 198.490 milioni, di cui 198.010 milioni di BOT e 481 milioni di *commercial paper*. Nel 2013 erano stati rimborsati 228.356 milioni di BOT e 855 milioni di titoli esteri a breve termine, per complessivi 229.211 milioni. Durante l'ultimo anno, il Tesoro ha cercato di porre le premesse per invertire la discesa della vita media del debito, riducendo sensibilmente il volume delle emissioni sulle scadenze a più breve termine.

**FIGURA VI.1-2 TITOLI IN SCADENZA A BREVE TERMINE (MILIONI DI EURO)**

Nel comparto a medio-lungo termine, i titoli in scadenza sono stati pari a 193.257 milioni di euro, distinti in 190.690 milioni di emissioni domestiche e 2.567 milioni di emissioni estere, mentre nel 2013 erano stati rimborsati 158.462 milioni di euro, di cui 154.748 milioni di titoli domestici e 3.714 milioni di titoli esteri. I rimborsi di CTZ, in particolare, hanno avuto un peso rilevante nell'incremento delle scadenze complessive registratosi nel 2014 rispetto all'anno prima.

**FIGURA VI.1-3 TITOLI IN SCADENZA A MEDIO - LUNGO TERMINE (MILIONI DI EURO)**

## Emissioni e consistenze dei titoli di Stato

La politica di emissione del Tesoro, in continuità con il processo avviato nel 2013, è stata orientata principalmente a perseguire il rallentamento della discesa della vita media del debito, insieme ai consueti obiettivi di gestione dell'esposizione ai principali rischi di mercato e della regolarità e prevedibilità delle emissioni.

A fronte della normalizzazione del mercato secondario e di quello primario, dopo le turbolenze che avevano interessato buona parte del biennio 2011-2012, c'è stato un impiego limitato dei titoli non più in corso di emissione (*off-the-run*), le riaperture dei quali hanno infatti riguardato solo due BTP con vita residua di venti e ventitré anni e un CCTeu con vita residua quadriennale. Anche nel 2014, le emissioni *off-the-run*, possibili sia nelle tornate di metà mese che in quelle di fine mese e proposte in un unico intervallo con i titoli *benchmark* in corso di emissione, sono state gestite con una tempistica flessibile al fine di migliorare il funzionamento del mercato secondario dei titoli di Stato o per specifiche esigenze della domanda.

Le più favorevoli condizioni dei mercati si sono tradotte nella caduta del costo delle emissioni, ma anche in un cambiamento a livello della composizione. Il livello storicamente molto basso dei tassi di interesse, infatti, ha spinto molti investitori, compresi quelli esteri, al ribilanciamento dei loro portafogli verso scadenze più lunghe. Inoltre, c'è stato un ritorno di interesse sui comparti più penalizzati nel periodo della crisi quali quello dei BTP€i e CCTeu che, durante tutto l'anno, hanno fatto registrare performance pienamente in linea con gli altri strumenti offerti dal Tesoro. Un altro elemento che ha favorito l'attività di emissione è stato l'incremento della liquidità sul mercato secondario, cui ha contribuito la più sistematica partecipazione degli investitori esteri.

Nel 2014 l'ammontare delle emissioni di titoli di Stato è stato di 455.300 milioni, inferiori di circa il 4,6% rispetto ai 477.343 milioni collocati nel 2013.

Sul mercato domestico, il volume dei titoli emessi è stato pari a 453.596 milioni, mentre l'anno prima erano stati collocati 476.188 milioni.

**TABELLA VI.1-3 TITOLI DI STATO EMESSI AL NETTO DELLE OPERAZIONI DI CONCAMBIO (IN MILIONI DI EURO)**

	Totale 2013	I Trimestre 2014	II Trimestre 2014	III Trimestre 2014	IV Trimestre 2014	Totale 2014
<b>Totall a breve termine</b>	<b>218.491</b>	<b>58.834</b>	<b>45.229</b>	<b>45.638</b>	<b>33.187</b>	<b>182.887</b>
BOT	218.336	58.682	44.900	45.638	33.187	182.407
Commercial paper	155	151	329	-	-	481
<b>Totall a medio-lungo termine</b>	<b>258.852</b>	<b>71.976</b>	<b>95.883</b>	<b>51.705</b>	<b>52.848</b>	<b>272.412</b>
CTZ	38.157	11.705	9.825	8.564	2.875	32.969
BTP	150.066	49.136	53.916	35.601	32.530	171.184
BTP€i	10.757	6.900	3.796	2.641	1.150	14.488
BTP ITALIA	39.328	-	20.565	-	7.506	28.071
CCTeu	19.544	3.985	7.781	4.899	7.787	24.452
Titoli esteri	1.000	250	-	-	1.000	1.250
<b>TOTALE</b>	<b>477.343</b>	<b>130.810</b>	<b>141.112</b>	<b>97.343</b>	<b>86.035</b>	<b>455.300</b>

Di seguito viene illustrata l'attività di emissione nei comparti di mercato domestici.

Nel comparto a breve termine, sono stati emessi 182.407 milioni di BOT, distinti in 90.472 milioni di titoli annuali e 91.934 milioni di titoli semestrali, mentre non c'è stato ricorso ai BOT trimestrali e a quelli flessibili, caratterizzati dalla scadenza non standard, date le già consistenti disponibilità della tesoreria. Rispetto ai 218.336 milioni di euro emessi nel 2013, quindi, si è registrata una diminuzione nel volume di BOT collocati pari a -16,5 per cento. Le emissioni nette sono state

negative sia per il titolo semestrale, offerto con regolarità a fine mese, per -8.191 milioni, sia per il BOT annuale, le cui aste si svolgono a metà mese, per -7.412 milioni.

I tassi a breve termine hanno continuato a scendere, in continuità con quanto già osservato nel 2013, con una marcata flessione registrata nella seconda metà dell'anno, soprattutto come conseguenza delle misure straordinarie di liquidità varate dalla banca centrale. Ciò è però dovuto anche alla minore rischiosità percepita nei confronti dei titoli italiani, come dimostrato dalla compressione dei differenziali rispetto ai tassi di mercato monetario. In particolare, il rendimento a 6 mesi ha toccato il minimo dello 0,14 per cento nell'asta regolata ad agosto, mentre in quella del mese successivo era il rendimento annuale a ridursi fino allo 0,27 per cento.

Per effetto delle emissioni nette negative, nell'arco dei dodici mesi, lo stock dei BOT si è ridotto di 15.603 milioni. A fine 2014, il circolante si attestava al 6,29 per cento del totale del debito del settore statale, in confronto al 7,32 per cento di dicembre 2013.

Sulla scadenza a 24 mesi, sono stati collocati CTZ per un totale di 32.969 milioni di euro, con una riduzione del 13,6 per cento rispetto ai 38.157 milioni di euro emessi l'anno prima.

L'ammontare di titoli rimborsati è stato di oltre 56 miliardi di euro, ben superiori ai 23 miliardi scaduti nel 2013, data la politica di emissione che nel 2012 si era caratterizzata per il collocamento di più titoli con scadenza nel 2014. Questo aspetto, insieme alla strategia di alleggerimento delle emissioni sui segmenti di scadenze a breve termine, ha determinato una diminuzione dello stock di CTZ in circolazione e della loro quota sul debito del settore statale. Infatti, alla fine del 2014, il circolante si è ridotto per un importo pari a -23.676 milioni di euro, con i CTZ che rappresentavano il 2,64 per cento dello stock del debito del settore statale, rispetto al 3,96 per cento del 2013.

Nei comparti dei BTP nominali, il Tesoro ha cercato di alleggerire le emissioni lorde di titoli con scadenza a più breve termine, sia facendo leva sul nuovo strumento settennale, la cui offerta è stata regolare anche per garantirne un'adeguata liquidità e soddisfare la domanda del comparto, sia sfruttando la conformazione della curva dei rendimenti nominali e collocando rilevanti quantitativi di titoli con scadenza più estesa.

Nel comparto a 3 anni, infatti, i titoli in circolazione si sono ridotti di circa l'8 per cento, rispetto al 2013, per l'effetto combinato del ridotto volume in emissione e dei consistenti rimborsi, tale da determinare emissioni nette negative per oltre 9 miliardi di euro.

Nel comparto a 5 anni, invece, le emissioni nette sono risultate positive per più di 22 miliardi di euro, dati i più elevati importi collocati e a fronte di scadenze che sono state circa la metà di quelle del comparto triennale.

Per quanto riguarda la scadenza di più recente inaugurazione, nel 2014 il BTP a 7 anni è stato integrato all'interno del programma mensile di aste, dopo il primo collocamento sindacato regolato il 16 ottobre 2013. L'ampio e positivo riscontro ottenuto presso gli investitori testimonia come il segmento a 7 anni sia riuscito ad affermarsi come *benchmark* sulla curva dei rendimenti italiana. Le emissioni si sono svolte con il meccanismo d'asta ordinaria e determinazione discrezionale del prezzo, in occasione delle aste a medio-lungo termine di metà mese. Il primo titolo settennale, il BTP 16/10/2013 - 01/05/2021, con cedola annua del 3,75%, è stato proposto fino a maggio e il suo circolante ha raggiunto i 18,4 miliardi di euro.

Nell'asta regolata il 16 giugno, invece, è stato inaugurato il BTP 15/06/2014 - 15/12/2021, con cedola del 2,15% il cui circolante si è attestato sui 14,7 miliardi di euro alla fine del 2014.

Il BTP con scadenza decennale ha confermato il suo ruolo di titolo di riferimento per l'intera curva dei rendimenti nominali, per cui sia le emissioni lorde che il peso relativo sullo stock dei titoli di Stato in circolazione sono stati mantenuti in linea con quelle dei recenti anni.

Nei segmenti ultradecennali, le migliorate condizioni di comparto hanno permesso di consolidare i risultati del 2013 e realizzare collocamenti con adeguata regolarità. Si è, in particolare, proceduto al lancio di un nuovo BTP a 15 anni ed è stata garantita una presenza continua sulla scadenza a 30 anni con diverse riaperture del titolo di riferimento.

Nel comparto a 15 anni, il collocamento del BTP 01/03/2014 - 01/03/2030, con cedola del 3,50%, è stato condotto tramite un sindacato costituito da cinque lead managers (*Deutsche Bank A.G.*, *HSBC France*, *JP Morgan Securities PLC*, *Monte dei Paschi di Siena Capital Services Banca per le Imprese S.p.A.*, *Royal Bank of Scotland PLC*) e dagli altri Specialisti in titoli di Stato in qualità di *co-lead*. All'operazione, regolata il 21 maggio e nella quale sono stati sottoscritti 7.000 milioni di euro, hanno partecipato più di 300 investitori, in particolare *asset manager* e fondi d'investimento, per circa il 36% dell'emissione, e banche, che si sono aggiudicate il 26% circa. Quasi il 30% dell'emesso è stato collocato presso investitori con un orizzonte di investimento di lungo periodo, tra cui un 7% costituito da banche centrali e istituzioni governative. Infine, la quota sottoscritta da hedge fund è stata pari al 6%, mentre quella allocata ad imprese e alla clientela *retail* è stata pari al 2% dell'assegnato. La distribuzione geografica del collocamento è risultata particolarmente diversificata, con circa il 36% assegnato ad investitori italiani ed il 64% ad investitori esteri. Fra questi ultimi, notevole la presenza di europei, soprattutto residenti in Gran Bretagna e Irlanda (23%), Francia (9%), Germania, Austria e Svizzera (8%) e Scandinavia (5%). Significativa è risultata la partecipazione degli investitori statunitensi, aggiudicatari del 13% dell'emissione. Infine, il restante 2% è stato assegnato ad investitori residenti nel Medio Oriente e in Asia.

Il nuovo titolo a 15 anni è stato offerto fino a novembre, con il circolante che si è attestato sui 12,8 miliardi di euro.

Nel comparto a trent'anni, il Tesoro non ha introdotto un nuovo *benchmark* in quanto il titolo *on-the-run* non aveva ancora raggiunto un circolante tale da garantire la sufficiente liquidità sul mercato secondario. Le condizioni del comparto, inoltre, non sono apparse veramente recettive per il lancio di un nuovo *benchmark*. Il Tesoro ha comunque garantito emissioni regolari, contribuendo così a migliorare le condizioni di liquidità per i titoli a più lungo termine. Infatti, il BTP 01/03/2013 - 01/09/2044, con cedola del 4,75%, che era stato inaugurato tramite sindacato il 22 maggio 2013, è stato riproposto in quattro occasioni per un importo complessivo di 6.725 milioni, portando il circolante su un valore di poco inferiore a 15 miliardi di euro.

I rendimenti all'emissione dei BTP nominali hanno fatto registrare un marcato calo sul tutto il tratto di scadenze compreso tra i 5 e i 15 anni. Rispetto alle ultime aste del 2013, la riduzione maggiore ha riguardato il tasso a 5 anni, diminuito di ben 195 punti base (p.b.), quello a 7 anni, passato dal 3,76% all'1,74%, e il rendimento del BTP a 10 anni, ridottosi di ben 193 p.b. dal 4,01%. Inoltre, sulle scadenze triennale e quinquennale, negli ultimi mesi del 2014, si registravano rendimenti inferiori all'1%.



Nel complesso, le emissioni lorde di BTP nominali sono state di circa 171.184 milioni, compresi i titoli *off-the-run*, ma al netto dei concambi, con un incremento pari al 14% rispetto ai 150.066 milioni del 2013. In dettaglio, sono stati collocati 38.046 milioni nel comparto fino a tre anni, 41.709 milioni nel comparto fino a cinque anni, 28.180 milioni nel comparto a 7 anni, 39.064 milioni nell'area dieci anni, 16.482 milioni tra gli 11 ed e i 15 anni e, infine, 7.701 milioni tra i 16 e i 30 anni.

Il circolante dei BTP nominali ha registrato un incremento, nell'arco dei dodici mesi, pari a +80.459 milioni. In termini percentuali, tali titoli rappresentavano il 60,31% del debito del settore statale a fine 2014, riducendosi di circa due punti percentuale rispetto a dicembre 2013.

Nel comparto indicizzato, il Tesoro ha collocato sia il BTP€i, titolo indicizzato all'inflazione europea (con esclusione dei prodotti a base di tabacco) e con rivalutazione del capitale corrisposta al momento dell'estinzione del titolo, sia il BTP Italia, lo strumento finanziario indicizzato all'inflazione italiana (Indice FOI, senza tabacchi - Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati), la cui rivalutazione in linea capitale viene corrisposta semestralmente in occasione dello stacco cedolare.

Per quanto riguarda il BTP€i, nel 2014 le emissioni lorde sono state pari a nominali 14.488 milioni, con un aumento pari a +34,7% in confronto ai 10.757 milioni emessi nel 2013. In dettaglio, sono stati collocati 6.900 milioni nel comparto a 5 anni, 3.796 milioni nel comparto a 10 anni, 2.641 milioni per la scadenza a 15 anni e 1.150 milioni su quella trentennale.

Si evidenzia che il Tesoro è tornato a emettere sul segmento a 30 anni dopo quattro anni di assenza, collocando 525 milioni di euro del BTP€i 15/09/2009 - 15/09/2041, con cedola reale del 2,55%. Il circolante del titolo è risultato prossimo ai 7 miliardi di euro a fine 2014.

Nello stesso comparto sono stati proposti due nuovi BTP Italia con durata di 6 anni, diversamente dai 4 anni degli altri BTP Italia, e con un'innovativa modalità di svolgimento del collocamento, pensato per differenziare le categorie di investitori. Infatti, pur continuando ad essere proposto attraverso il MOT (Mercato Telematico delle Obbligazioni e Titoli di Stato di Borsa Italiana), il collocamento si è articolato in due fasi di distribuzione: la prima aperta a soggetti più propriamente identificabili come *retail*, ad esclusione quindi di determinate categorie di investitori (istituzionali residenti all'estero, controparti qualificate e clienti professionali), mentre l'ultimo giorno del periodo di collocamento è stato riservato ai soggetti non ammessi durante la prima fase.

In occasione della sesta emissione, Banca IMI S.p.A. e UniCredit S.p.A. hanno raccolto ordini per il BTP Italia 23/04/2014 - 23/04/2020, con tasso cedolare reale annuo definitivo dell'1,65%, per un importo complessivo di 20.565 milioni.

Nel corso della prima fase del collocamento, dal 14 al 16 aprile, sono stati conclusi 170.217 contratti per un controvalore pari a 10.068 milioni di euro, di cui il 50% di importo inferiore ai 20.000 euro e l'80% di importo fino a 50.000 euro, con una presenza bilanciata di investitori individuali, classificati come persone fisiche, e *private banking*. Di questi, circa il 95% è stato rappresentato da soggetti domestici.

Nella seconda fase del periodo di collocamento, durante la quale il MEF ha esercitato la facoltà di chiusura anticipata, il numero di contratti conclusi è stato pari a 1.054 per un controvalore pari a 10.496 milioni di euro, di cui il 55% è stato sottoscritto da banche e circa il 30% da *asset manager* e fondi d'investimento. Quote minori sono state allocate presso banche centrali e istituzioni ufficiali (12%),

assicurazioni e corporation (3%). Nell'ultimo giorno di collocamento si è assistito a un'ampia partecipazione geografica con una presenza dominante di investitori italiani, che hanno sottoscritto circa il 76% del controvalore relativo a questa fase, mentre agli investitori esteri è stato assegnato il 24 per cento, con una prevalenza di europei, ma anche una presenza non trascurabile di investitori asiatici (6,4%).

Gli ordini della settima emissione sono stati raccolti attraverso BNP Paribas e MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.A. Per il BTP Italia 27/10/2014 2014 - 27/10/2020, del quale sono stati emessi 7.506 milioni di euro, è stato fissato il tasso cedolare reale annuo definitivo dell' 1,25%. In particolare, nel corso della prima fase, dal 20 ottobre al 22 ottobre, sono stati conclusi 82.642 contratti per un controvalore pari a 4.573 milioni di euro, di cui la quota sottoscritta dal *private banking* (59%) è risultata superiore rispetto a quella di investitori individuali (41%). Per quanto riguarda la ripartizione geografica, si è trattato quasi interamente di investitori *retail* domestici.

Nella seconda fase, aperta e chiusa il 23 ottobre, il numero di contratti conclusi è stato pari a 359 per un controvalore pari a 2.933 milioni, di cui circa il 61 per cento aggiudicato a banche e istituzioni finanziarie, il 22 per cento agli *asset manager* e il 17 per cento sottoscritto da assicurazioni e corporation. Il collocamento del titolo in questa fase ha visto una presenza del 96 per cento di investitori italiani, mentre il restante importo è stato collocato presso investitori esteri europei.

Il comparto degli indicizzati, nel complesso, ha totalizzato un ammontare rivalutato per l'inflazione pari a 224.797 milioni rispetto ai 199.942 milioni del 2013, crescendo del 12,42 per cento nell'arco dei dodici mesi. In termini percentuali, tale comparto rappresentava alla fine del 2014 il 11,26 per cento del totale del debito rispetto al 10,37 per cento relativo all'anno prima.

Per i BTP€i, il circolante rivalutato è diminuito di 3.125 milioni rispetto al 31 dicembre 2013 in quanto, a settembre 2014, sono stati rimborsati 18.360 milioni di euro di un titolo decennale. In termini percentuali, i BTP€i si sono attestati al 6,53% del debito del settore statale, rispetto al 6,93% del 2013.

Lo stock dei BTP Italia, invece, è cresciuto di un importo pari a +28.071 milioni, rappresentando il 4,73% del debito del settore statale a fine 2014.

Nel comparto del tasso variabile, i CCTeu hanno fatto registrare ulteriori miglioramenti, in continuità con il 2013, sia in termini di performance che di volumi scambiati sul mercato secondario. Durante l'ultimo anno, infatti, i rendimenti dei CCTeu si sono gradualmente allineati a quelli dei BTP nominali di scadenza equivalente. A fronte del crescente interesse degli investitori soprattutto domestici, istituzionali e *retail*, ma anche di quelli internazionali, il Tesoro ha quindi aumentato l'offerta e allungato gradualmente la scadenza all'emissione dei nuovi titoli, all'interno del *range* tra i 5 ed i 7 anni. In particolare, l'ultimo CCTeu inaugurato nel 2014 è stato aperto con una scadenza di oltre 6 anni. La normalizzazione del comparto in esame ha anche consentito al Tesoro di confermare la frequenza mensile dei collocamenti per fornire la liquidità al mercato, nelle aste di fine mese contestualmente alle emissioni di BTP nominali a 5 e 10 anni.

Nel 2014 le scadenze dei titoli a tasso variabile sono ammontate a circa 26 miliardi di euro, cioè 12 miliardi in più rispetto all'importo rimborsato nel 2013. Tale volume di scadenze ha fatto sì che, nonostante l'aumento delle emissioni lorde di circa 5 miliardi, le emissioni nette siano risultate negative per -5.566 milioni. Questo aspetto dovrebbe consentire una minore esposizione del debito al rischio di tasso di interesse. Infatti, nel corso degli ultimi dodici mesi, il circolante complessivo dei CCT e CCTeu si è ridotto per un importo corrispondente alle emissioni nette, e la

percentuale dei titoli a tasso variabile nella composizione del debito del settore statale è risultata del 5,97% dello stock a fine 2014, rispetto al 6,47 per cento registrato nel 2013.

### Operazioni di concambio e altre operazioni a riduzione del debito

Nel corso del 2014 il Tesoro è ricorso con una certa frequenza alle operazioni di concambio nell'ambito della gestione del rischio di rifinanziamento, per rimodulare il profilo delle scadenze, e per favorire la liquidità e l'efficienza del mercato secondario dei titoli di Stato. Nelle quattro operazioni gestite per mezzo del sistema telematico di negoziazione - i cui risultati sono riassunti nelle seguenti tabelle - sono stati offerti in totale quattro BTP, di cui due con scadenza nel 2018, uno con scadenza nel 2022 e l'ultimo nel 2023. I titoli riacquistati sono stati soprattutto BTP, oltre a diversi CCTeu e un CCT di vecchio tipo.

In ciascun concambio, i prezzi dei titoli in emissione, ampiamente sopra la pari rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato, hanno consentito di realizzare un alleggerimento delle scadenze future in misura superiore rispetto all'emesso, con un apprezzabile beneficio anche in termini di riduzione dello stock del debito.

**TABELLA VI.1-4 OPERAZIONI DI CONCAMBIO DEL 17/02/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'asta	17/02/2014			
Data di regolamento	20/02/2014			
Titolo in emissione	BTP 01/06/2018			
Importo assegnato	2.500			
Prezzo di aggiudicazione	105,816			
Dietimi (gg.)	81			
Titoli in riacquisto	Data emissione - scadenza	Cedola	Prezzo di riacquisto	Nominale riacquistato
BTP	01/08/2004 - 01/02/2015	4,25%	103,42	373,457
BTP	15/06/2010 - 15/06/2015	3,00%	102,98	466,498
BTP	01/02/2005 - 01/08/2015	3,75%	104,29	686,871
CCTeu	15/06/2010 - 15/12/2015	0,594% <sup>(1)</sup>	100,52	510,574
CCTeu	15/12/2011 - 15/06/2017	1,453% <sup>(1)</sup>	104,16	527,271

(1) Cedola semestrale in corso.

**TABELLA VI.1-5 OPERAZIONI DI CONCAMBIO DEL 21/05/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'asta	21/05/2014			
Data di regolamento	26/05/2014			
Titolo in emissione	BTP 01/12/2018			
Importo assegnato	2.333,5			
Prezzo di aggiudicazione	107,187			
Dietimi (gg.)	176			
Titoli in riacquisto	Data emissione - scadenza	Cedola	Prezzo di riacquisto	Nominale riacquistato
BTP	15/01/2010 - 15/04/2015	3,00 %	101,97	677,975
BTP	01/02/2005 - 01/08/2015	3,75%	103,43	450,752
BTP	01/12/2012 - 01/12/2015	2,75%	102,71	464,366
CCT	01/09/2008 - 01/09/2015	0,38% <sup>(1)</sup>	99,89	434,617
CCTeu	15/10/2010 - 15/10/2017	1,228% <sup>(1)</sup>	99,43	435,034

(1) Cedola semestrale in corso

**TABELLA VI.1-6 OPERAZIONI DI CONCAMBIO DEL 20/06/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'asta	20/06/2014			
Data di regolamento	25/06/2014			
Titolo in emissione	BTP 01/03/2022			
Importo assegnato	2.230,5			
Prezzo di aggiudicazione	118,614			
Dietimi (gg.)	116			
<b>Titoli in riacquisto</b>	<b>Data emissione - scadenza</b>	<b>Cedola</b>	<b>Prezzo di riacquisto</b>	<b>Nominale riacquistato</b>
BTP	15/06/2010 - 15/06/2015	3,00 %	102,49	604,146
BTP	15/07/2012 - 15/07/2015	4,50%	104,23	845,542
BTP	01/11/2010 - 01/11/2015	3,00%	103,34	115,328
BTP	01/08/2006 - 01/02/2017	4,00%	107,97	397,654
CCTeu	15/06/2010 - 15/12/2017	0,576% <sup>(1)</sup>	100,76	592,108

(1) Cedola semestrale in corso

**TABELLA VI.1-7 OPERAZIONI DI CONCAMBIO DEL 16/10/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'asta	16/10/2014			
Data di regolamento	20/10/2014			
Titolo in emissione	BTP 01/11/2023			
Importo assegnato	1.000			
Prezzo di aggiudicazione	154,702			
Dietimi (gg.)	172			
<b>Titoli in riacquisto</b>	<b>Data emissione - scadenza</b>	<b>Cedola</b>	<b>Prezzo di riacquisto</b>	<b>Nominale riacquistato</b>
BTP	01/02/2005 - 01/08/2015	3,75%	102,52	702,031
BTP	01/08/2006 - 01/02/2017	4,00%	107,38	302,426
CCTeu	15/06/2010 - 15/12/2015	1,133% <sup>(1)</sup>	100,60	299,757
CCTeu	15/10/2010 - 15/10/2017	0,982% <sup>(1)</sup>	100,58	199,808

(1) Cedola semestrale in corso

Per le medesime finalità, nei mesi di luglio e novembre, sono state utilizzate le disponibilità sul conto del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per il rimborso parziale di due BTP, per un importo complessivamente pari a 4.064 milioni di euro. Tali somme sono principalmente derivate dal riscatto dei Nuovi Strumenti Finanziari (c.d. Monti-bond) da parte della banca emittente, che erano stati sottoscritti dal Tesoro nel 2013. Un'altra importante componente è stata rappresentata, come di consueto, dal versamento delle commissioni a fronte della garanzia statale sulle obbligazioni bancarie (D.L. 201/2011, art.8) e, in misura più ridotta, dalle donazioni da parte dei privati.

**TABELLA VI.1-8 OPERAZIONI DI RIMBORSO PER MEZZO DEL FONDO AMMORTAMENTO DEL 01/07/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'operazione	01/07/2014			
Titolo rimborsato	Data emissione - scadenza	Cedola	Codice ISIN	Nominale rimborsato
BTP	01/07/2011 - 01/07/2014	4,25%	IT0004750409	393

**TABELLA VI.1-9 OPERAZIONI DI RIMBORSO PER MEZZO DEL FONDO AMMORTAMENTO DEL 17/11/2014 (MILIONI DI EURO)**

Data dell'operazione	17/11/2014			
Titolo rimborsato	Data emissione - scadenza	Cedola	Codice ISIN	Nominale rimborsato
BTP	15/11/2011 - 15/11/2014	6,00%	IT0004780380	3.671

Infine, il Tesoro ha effettuato un'operazione di riacquisto per mezzo delle eccedenze di cassa presenti sul Conto disponibilità. L'operazione, regolata il 5 dicembre, ha riguardato tre BTP con scadenze comprese tra il 2015 e il 2017, più due CCT di vecchio tipo con scadenza settembre 2015 e luglio 2016, per un nominale riacquistato complessivamente pari a 4.036 milioni di euro.

**TABELLA VI.1-10 OPERAZIONI DI RIACQUISTO PER MEZZO DEL CONTO DISPONIBILITÀ (MILIONI DI EURO)**

Data dell'asta	03/12/2014			
Data di regolamento	05/12/2014			
Titoli in riacquisto	Data emissione - scadenza	Cedola	Codice ISIN	Nominale acquistato
BTP	01/03/2012 - 01/03/2015	2,50%	IT0004805070	907
BTP	15/04/2013 - 15/05/2016	2,25%	IT0004917792	1.079
BTP	15/05/2014 - 15/05/2017	1,15%	IT0005023459	812
CCT	01/09/2008 - 01/09/2015	0,22% <sup>(1)</sup>	IT0004404965	715
CCT	01/07/2009 - 01/07/2016	0,30% <sup>(1)</sup>	IT0004518715	523

(1) Cedola semestrale in corso

## Gestione della liquidità

Le disponibilità attive del Tesoro<sup>93</sup> si compongono della liquidità giacente sul Conto disponibilità detenuto presso la Banca d'Italia, della consistenza dei depositi vincolati accesi presso lo stesso istituto ed infine degli impieghi effettuati dal Tesoro verso gli intermediari finanziari, attraverso le quotidiane operazioni di tesoreria (cosiddette OPTES). In particolare, l'attuale operatività OPTES prevede lo svolgimento di aste quotidiane, finalizzate all'impiego o alla raccolta della liquidità sul mercato monetario con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (*overnight*), associate ad eventuali operazioni bilaterali di impiego o raccolta a breve e brevissimo termine.

Il primo semestre 2014 è stato caratterizzato da una buona domanda di liquidità da parte delle controparti bancarie, specie nei mesi compresi tra febbraio e maggio, nei quali si è osservato un incremento degli importi assegnati in asta e del relativo tasso medio ponderato. La decisione BCE del 5 giugno ha però modificato lo scenario sul mercato monetario, determinando un ulteriore abbassamento dei tassi ufficiali di riferimento, portando il tasso della *deposit facility* per la prima volta in territorio negativo (a -0,10%). Allo stesso tempo, la BCE ha introdotto modifiche al regime dei depositi governativi detenuti presso le banche centrali, penalizzando tali giacenze e disincentivando la costituzione di nuovi depositi vincolati del Tesoro presso la Banca d'Italia, cosicché, a partire dal secondo semestre 2014, essi non sono più stati rinnovati.

Nel secondo semestre, inoltre, si è verificato il combinato effetto dell'ulteriore abbassamento dei tassi ufficiali di interesse (con la *deposit facility* portata a settembre a -0,20%) e lo svolgimento nei mesi di settembre e dicembre delle prime nuove operazioni della BCE di rifinanziamento a più lungo termine (cosiddette TLTRO, finalizzate all'erogazione di credito al settore privato non finanziario). Tali interventi di politica monetaria hanno generato un incremento, seppur inferiore alle aspettative, della liquidità sul mercato monetario, che si è riflesso sulla partecipazione in asta degli operatori nella seconda parte dell'anno, risultata meno continua e con aggiudicazioni a tassi medi prossimi allo zero. Pertanto, al fine di impiegare la liquidità in eccesso giacente sul Conto disponibilità - che peraltro nel 2014 si è attestata su saldi medi storicamente elevati - il Tesoro ha notevolmente incrementato i suoi impieghi in operazioni bilaterali, anche in sostituzione dei menzionati depositi vincolati.

<sup>93</sup> Sistema di gestione giornaliera della liquidità disponibile disciplinato dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 25391 del 25 ottobre 2011.

Nello specifico, nel corso del 2014, l'operatività di mercato tra aste ed operazioni bilaterali ha registrato un impiego medio di circa 31 miliardi, mentre la consistenza media dei depositi vincolati costituiti presso la Banca d'Italia è stata di quasi 19 miliardi, nonostante nel secondo semestre dell'anno questa forma di impiego non sia stata più utilizzata. Nel corso dell'anno non sono state effettuate invece operazioni di raccolta della liquidità.

### **Emissioni e scadenze sui mercati esteri**

Il volume dei titoli esteri in scadenza nel 2014 è stato pari a 3.048 milioni di euro.

Nel comparto di mercato monetario, relativo agli strumenti con durata inferiore all'anno, sono state rimborsate dieci *commercial paper* per un controvalore totale di 481 milioni di euro, di cui due denominate in sterline britanniche e il resto in dollari statunitensi.

Nel comparto a medio lungo termine, il controvalore dei titoli in scadenza è stato di 2.567 milioni di euro, tra cui 1.000 milioni afferenti al programma ISPA<sup>94</sup>. Il restante importo era invece costituito da due Eurobond, uno denominato in yen giapponesi e l'altro in sterline britanniche, e un prestito in formato E.M.T.N. (*Euro Medium Term Note*).

I collocamenti sui mercati esteri sono stati complessivamente pari a 1.731 milioni di euro, di cui i 481 milioni del comparto a breve termine e 1.250 milioni emessi nel comparto a medio lungo termine, rappresentati da due piazzamenti privati in formato EMTN, aventi la stessa struttura del BTP€i.

Il 24 gennaio è stato regolato il collocamento di un titolo trentennale, con cedola annua del 2,97%, per 250 milioni di euro.

I restanti 1.000 milioni di euro sono costituiti da un'obbligazione indicizzata all'inflazione europea, con cedola annua reale dell'1,51% e scadenza 15 settembre 2028, emessa tramite piazzamento privato regolato in data 15 ottobre 2014.

Il totale dei titoli esteri<sup>95</sup> in circolazione, denominati sia in euro che in valuta, si è ridotto per un importo pari a -941 milioni di euro nell'arco dei dodici mesi. In termini relativi, a fine 2014 questo circolante rappresentava il 2,80% dello stock complessivo del debito del settore statale, rispetto al 2,95% della fine del 2013.

### **Evoluzione dei rendimenti**

Nel 2014 l'andamento dei mercati obbligazionari è stato condizionato da politiche monetarie largamente accomodanti. Nelle principali economie avanzate, infatti, sono state varate vigorose misure di liquidità straordinarie a sostegno di un contesto macroeconomico fragile sia a livello internazionale, per la perdita di slancio della crescita mondiale e l'acuirsi di alcune tensioni geopolitiche, sia nell'area dell'euro, a fronte degli accresciuti rischi per la ripresa economica e del peggioramento delle aspettative di inflazione.

<sup>94</sup> Vedi paragrafo "Altre passività del settore statale".

<sup>95</sup> Lo stock dei titoli esteri include gli importi relativi alle emissioni obbligazionarie di ISPA che, al 31 dicembre 2014, risultavano pari a 8.606 milioni.

Il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) ha modificato, in due occasioni, i parametri di riferimento della politica monetaria. Nella riunione del 5 giugno è stato ridotto di 10 punti base (p.b.) il tasso di interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali (0,15%), di 35 p.b. il tasso sulle operazioni di rifinanziamento marginale (0,40%) e di 10 p.b. quello sui depositi, che per la prima volta ha assunto un valore negativo (-0,10%). Contestualmente sono state annunciate delle misure tese a favorire l'erogazione del credito all'economia reale, quali le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTRO) per i mesi di settembre e dicembre, con scadenza settembre 2018, le cui condizioni sono legate all'ammontare totale dei prestiti erogati dalle banche al settore privato non finanziario dell'area dell'euro. Nella riunione del 4 settembre, il Consiglio ha deciso l'ulteriore taglio di 10 p.b. dei tassi di interesse e ha annunciato l'avvio per ottobre di due programmi di acquisto di attività finanziarie: uno relativo ad attivi cartolarizzati di tipo ABS (*asset-backed securities*), in base al quale l'Eurosistema ha la possibilità di acquistare titoli emessi per la cartolarizzazione di crediti verso il settore privato non finanziario dell'area dell'euro, e l'altro relativo a obbligazioni garantite ed emesse da istituzioni finanziarie monetarie domiciliate nell'area dell'euro. Questi programmi, che avranno una durata non inferiore ai due anni, servirebbero anche a migliorare le indicazioni prospettiche del Consiglio sui tassi di riferimento.

A fine ottobre anche la Banca del Giappone ha annunciato l'espansione del suo programma di allentamento monetario quantitativo e qualitativo, inaugurato ad aprile 2013, fissando l'incremento annuo della base monetaria a circa 80 mila miliardi di yen. Parallelamente, è stato ampliato il programma di acquisto di titoli di Stato, affinché la consistenza in essere cresca al ritmo annuo di 80 mila miliardi di yen e la loro durata media residua si collochi nel segmento sette-dieci anni.

A fronte del generale miglioramento delle prospettive economiche negli Stati Uniti, invece, il *Federal Open Market Committee* ha annunciato più volte la riduzione del ritmo mensile degli acquisti di attività finanziarie (c.d. *tapering*). A settembre questo programma proseguiva per 15 miliardi di dollari di acquisti mensili, mentre ne veniva annunciata la definitiva conclusione nella riunione del 29 ottobre. L'intervallo obiettivo per il tasso sui *Federal Fund* è rimasto compreso tra 0 e 0,25 per cento.

La normalizzazione del mercato secondario, insieme al calo delle aspettative di inflazione e del livello generale dei tassi di interesse in Europa, ha favorito una continua riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani durante tutto il 2014, sia pur interrotta in alcuni periodi di più intensa volatilità.

Già negli ultimi mesi del 2013, i segnali di miglioramento dell'economia statunitense avevano determinato una reazione positiva dei mercati dell'area dell'euro. Dato l'indebolimento della crescita cinese, l'annuncio del *tapering* ha iniziato ad alimentare timori per la congiuntura politica ed economica dei paesi emergenti e, di conseguenza, si è verificato un notevole deflusso di capitali da questi mercati verso quelli dell'area dell'euro. Tale liquidità è risultata, in parte, investita in titoli del debito dei paesi periferici, soprattutto italiani e spagnoli.

Da febbraio 2014 si è delineata una più netta tendenza al ribasso nei rendimenti di mercato che è proseguita regolarmente fino a maggio, soprattutto dopo la diffusione dei dati sull'inflazione europea, che ha alimentato crescenti aspettative in merito ai futuri interventi della BCE per contrastarne il rallentamento. Tale ribasso, che ha inizialmente interessato i rendimenti decennali, si è progressivamente esteso alle scadenze a breve termine, sia pure in misura relativamente minore, e ha favorito il recupero di una più fisiologica inclinazione nella struttura a termine dei tassi di mercato. Oltre alla flessione dei rendimenti in

termini assoluti, la compressione dei differenziali tra i titoli di Stato evidenziava un ritorno della fiducia degli investitori rispetto ai paesi dell'area dell'euro che, nei periodi precedenti, avevano sperimentato le maggiori tensioni.

Dal mese di maggio, invece, si è registrato un aumento di volatilità per il diffondersi di notizie relative all'aggravarsi della crisi politica in Ucraina e all'approssimarsi delle elezioni europee, il cui esito poteva condizionare i processi di riforma nei paesi periferici. Un altro fattore di incertezza è derivato dalla pubblicazione dei dati di crescita per il primo trimestre dell'anno, riferiti sia all'area dell'euro nel suo complesso che ai singoli paesi, tra i quali l'Italia, poiché risultati inferiori alle previsioni. Dopo la pubblicazione degli esiti elettorali, questa incertezza si è in parte attenuata e i rendimenti italiani si sono riportati in prossimità dei valori registrati all'inizio di maggio. Si rilevava, inoltre, l'appiattimento della curva per effetto del calo pronunciato sull'intero tratto dai 5 ai 30 anni.

Il quadro congiunturale è andato poi peggiorando sia a livello internazionale, per la perdita di slancio nella crescita dei principali paesi emergenti, sia a livello dell'area dell'euro, dove i dati per il secondo trimestre dell'anno confermavano il rallentamento dell'inflazione e dell'attività economica. In tale contesto cresceva la domanda del *Bund* tedesco, considerato quale bene rifugio, il cui rendimento decennale toccava infatti il proprio minimo storico (0,74%) all'inizio di settembre. Il peggioramento dei tassi sui mercati periferici, tuttavia, è risultato limitato grazie ai segnali di apertura del presidente della BCE, seguiti dall'annuncio del 4 settembre, sull'impiego di strumenti monetari per combattere la deflazione e la bassa crescita. Il rendimento del BTP a 10 anni iniziava a registrare un significativo calo già dal 25 agosto, protrattosi fino alla fine di settembre.

Tra ottobre e la fine dell'anno, la fragilità macroeconomica e i timori connessi all'annuncio delle elezioni politiche in Grecia hanno riportato instabilità sul mercato dei BTP. I movimenti al rialzo si sono però riassorbiti in tempi brevi e i rendimenti si sono mantenuti su livelli bassi, beneficiando anche delle crescenti aspettative che la BCE potesse ricorrere ad interventi diretti sul mercato secondario dei titoli governativi dell'area dell'euro.

Durante il periodo in esame, è evidente che gli annunci della banca centrale abbiano contribuito al contenimento della volatilità dei rendimenti dei titoli di Stato italiani, compresi i giorni della pubblicazione dei giudizi delle agenzie di *outlook* e cioè il 6 giugno, quando *Standard&Poor's* ha confermato la valutazione sul merito di credito della Repubblica (triplo B) e l'*outlook* negativo, e il 5 dicembre in cui c'è stato il declassamento di un ulteriore grado per le incerte prospettive di crescita, sia pure con *outlook* stabile.

Il differenziale dei rendimenti italiani si è significativamente ridotto rispetto ai tassi del debito degli altri paesi dell'area euro. Nei confronti del *Bund*, il differenziale di rendimento del BTP a dieci anni (*spread*) è nel complesso diminuito di 81 p.b., nonostante il picco di 224 p.b. registrato nell'ultima settimana di gennaio. Su quest'ultimo hanno pesato il dato sulla produzione della Cina al di sotto delle attese e l'annuncio del *tapering*, che hanno alimentato la domanda di attività ritenute più sicure. A fine 2014, quindi, lo *spread* decennale si è attestava intorno al valore di 134 p.b. rispetto ai 215 p.b. di dicembre 2013.

Il differenziale del titolo trentennale è passato dai precedenti 218 p.b. ai 187 p.b. di fine 2014.

Il miglioramento della percezione del rischio di credito dell'Italia è misurato anche dai differenziali in *asset swap* dei titoli di Stato italiani che hanno, infatti, registrato un apprezzabile restringimento su tutte le scadenze. Il differenziale del



titolo triennale risultava pari a +44 p.b. a fine 2014, rispetto ai +107 p.b. di dicembre 2013, mentre, sulla parte lunga della curva, i differenziali per il titolo decennale e per il trentennale si sono attestati rispettivamente a +109 p.b. e +207 p.b., rispetto ai valori di +190 p.b. e +204 p.b. della fine dell'anno precedente.

Nel 2014 si è assistito ad un fenomeno di appiattimento della curva dei rendimenti dei titoli di Stato sul segmento di scadenze tra 1 e 10 anni, eccezionale sia per dimensioni che per continuità durante l'intero anno, che deve molto della sua intensità alla caduta dei rendimenti e al riposizionamento dei portafogli degli investitori verso scadenze più lunghe. La discesa dei rendimenti ha interessato in misura decisamente maggiore le scadenze a medio-lungo termine, a partire da quella a 5 anni. Meno marcata è risultata l'evoluzione sulle scadenze più brevi, che peraltro hanno registrato una stabilizzazione dei livelli verso la fine di agosto, visto anche che in questo segmento di curva il percorso di riduzione si era ampiamente dispiegato già a partire dalla seconda metà del 2012.

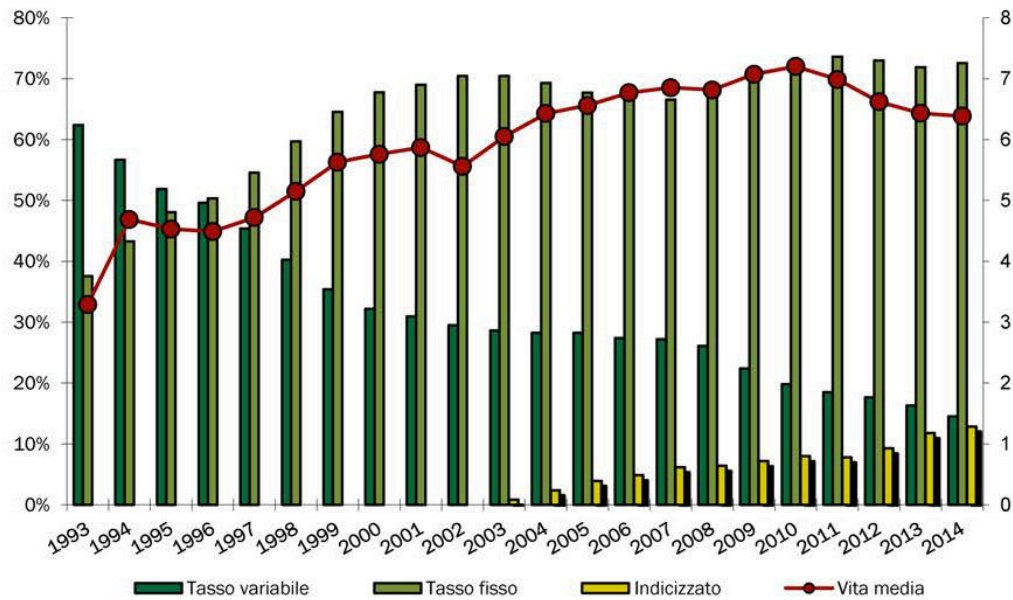
Nel complesso, la flessione dei rendimenti su base annuale è risultata di 64 p.b. per il BOT annuale, di 178 p.b. per il BTP a 5 anni, di 221 p.b. per il BTP a 10 anni e di 164 p.b. per il titolo trentennale.

Se da un lato si è registrato un notevole miglioramento dei rendimenti nominali, tuttavia, il rallentamento dell'inflazione ha anche prodotto un aggravio del costo reale del debito, attenuando in parte gli effetti positivi del calo dei rendimenti.

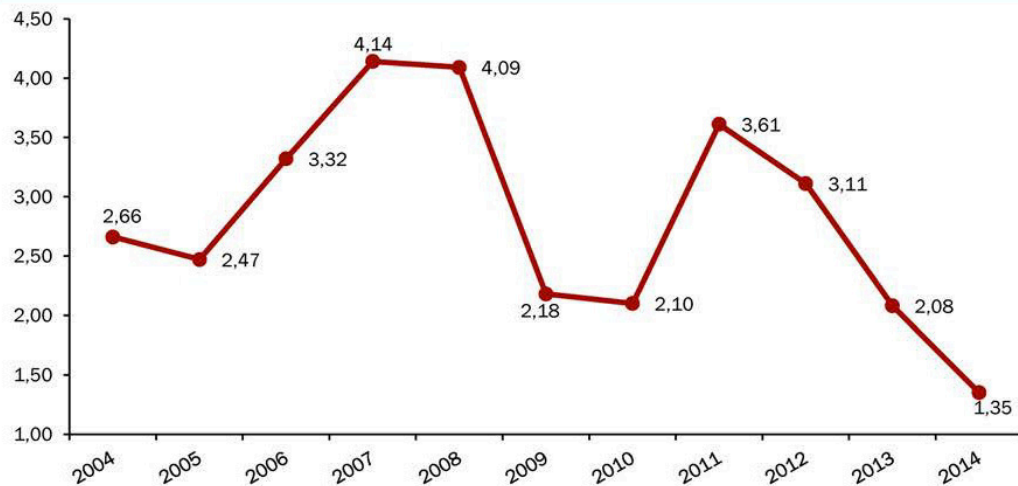
### **Struttura del debito**

L'andamento della durata media del debito è stata condizionata, da un lato, dalle emissioni che, come detto, il Tesoro ha saputo gestire nell'ottica del rallentamento della discesa della vita residua del debito e, dall'altro, dalla dimensione dello stock dei titoli in circolazione che non consente repentine modifiche nella struttura.

La vita media ponderata dei titoli di Stato si è, quindi, attestata sul valore di 6,38 anni alla fine del 2014, ovvero circa un mese e mezzo in meno rispetto al dato di fine 2013, risultato pari a 6,43 anni.

**FIGURA VI.1-4 EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA E DELLA VITA MEDIA DEL DEBITO DOMESTICO (ANNI)**

Il costo medio annuo dell'indebitamento, misurato in base al rendimento medio ponderato all'emissione per ciascuna tipologia di titoli di Stato, è risultato pari al 1,35% annuo nel 2014, non solo inferiore al 2,08% registrato l'anno prima, ma anche minimo storico assoluto, pur considerando l'aumento delle emissioni con scadenze lunghe rispetto al 2013.

**FIGURA VI.1-5 EVOLUZIONE DEL COSTO MEDIO PONDERATO DEL DEBITO DOMESTICO (%)**

## Altre passività del settore statale

In questo paragrafo vengono esaminate le altre componenti del debito del settore statale.

L'importo delle monete in circolazione è risultato pari a 4.390 milioni di euro alla fine del 2014. Si evidenzia che tale voce comprende anche l'ammontare dei depositi di terzi a garanzia della gestione di contabilità speciali.

I conti correnti depositati presso la Tesoreria centrale dello Stato, in quanto crediti vantati nei confronti dello stesso da parte di soggetti esterni alla pubblica amministrazione, vengono rappresentati tra le partite debitorie a carico del settore statale. L'importo totale afferente alla voce "C/C presso la Tesoreria" è risultato complessivamente di 152.256 milioni al 31 dicembre 2014. Rispetto a fine dicembre 2013, si è registrato un aumento pari a 16.139 milioni.

La componente maggiormente rilevante compresa in questa voce è quella relativa alle giacenze sui conti correnti di Tesoreria intestati alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) che, alla stessa data, è risultato pari a 146.811 milioni di euro.

L'altra componente è rappresentata dalle giacenze sui conti dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione diversi da Cassa Depositi e Prestiti che sono ammontate a 5.444 milioni.

I conti correnti postali intestati a privati<sup>96</sup> sono risultati pari a 934 milioni alla fine dell'anno, aumentando di 181 milioni nell'arco dei dodici mesi.

Per quanto riguarda la voce relativa ai buoni postali fruttiferi<sup>97</sup>, nel corso dell'anno è stato rimborsato un importo pari a -1.457 milioni, risultando quindi, al 31 dicembre 2014, uno stock residuo pari a 16.643 milioni.

Il saldo attivo netto delle posizioni del Tesoro con Banca d'Italia alla fine del periodo in esame è stato pari a 45.594 milioni di euro, mostrando così un incremento di 8.731 milioni rispetto al saldo di fine 2013. Questo andamento è stato, prevalentemente, determinato dalla dinamica delle disponibilità liquide depositate presso la banca d'Italia o impiegate con le operazioni OPTES, il cui saldo si è attestato sui 45.741 milioni di euro a fine 2014. In minor misura ha, invece, inciso il decremento, sempre su base annua, di 19 milioni di euro delle disponibilità del Fondo ammortamento.

Nell'ambito dei prestiti vengono registrati i mutui contratti con le controparti bancarie dalle amministrazioni centrali e quelli contratti dalle amministrazioni locali e dagli altri enti il cui onere di rimborso sia a carico dello Stato. Esempi di questi mutui sono quelli a favore delle imprese che operano nel campo delle aree depresse, dei Consorzi di irrigazione e bonifica, dell'edilizia sanitaria, delle autorità portuali, nonché il finanziamento di programmi di varia natura, quali Mose, Eurofighter, FREMM ed i mutui derivanti dalla procedura sull'utilizzo e l'attualizzazione dei contributi pluriennali di cui all'articolo 1, commi 511 e 512, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007).

I Prestiti sono suddivisi in "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri", in relazione alla natura della controparte. Nella componente domestica sono inseriti anche i debiti commerciali delle Amministrazioni centrali ceduti con clausola pro-soluto al

<sup>96</sup> L'attuale regime è definito in applicazione dell'articolo 1, comma 1099, della legge n. 296/2006.

<sup>97</sup> Rappresenta la quota capitale residua delle passività il cui onere di rimborso è stato riconosciuto a carico del bilancio dello stato centrale, dopo la classificazione di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. nel settore delle istituzioni finanziarie

settore finanziario. In applicazione di quanto indicato a livello europeo (decisione Eurostat del 31 luglio 2012), dette passività sono state classificate quali debiti finanziari e quindi come componente del debito di Maastricht. L'importo complessivo relativo alla voce "Prestiti domestici" al 31 dicembre 2014 è risultato pari a 45.153 milioni, con una riduzione dello stock di 1.071 milioni nell'arco degli ultimi dodici mesi.

La componente più consistente relativa a questa voce è costituita dai mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. la cui titolarità giuridica appartiene agli enti locali ma il cui onere di rimborso è integralmente a carico dell'Amministrazione Centrale. Tale importo si è attestato a 32.093 milioni a fine 2014.

Un'altra componente dei prestiti domestici è rappresentata dai mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA). Infatti, i debiti (mutui e titoli) emessi originariamente per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC), sin dal 2005, sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi direttamente a carico del settore statale. I prestiti contratti da ISPA sono stati opportunamente ricollocati in base alla residenza della controparte: 500 milioni per i mutui domestici e 1.000 milioni di prestiti contratti con controparti estere. L'ammontare complessivo relativo ai prestiti ISPA, dunque, è pari a 1.500 milioni.

Infine, la voce "Prestiti esteri" comprende, oltre ai suddetti mutui contratti da ISPA, tutte le altre passività contratte con controparti non domestiche. A partire dal marzo del 2011, è conteggiata in questa voce di debito la quota di spettanza italiana dei titoli emessi dallo *European Financial Stability Facility* (EFSF), al fine di erogare prestiti agli Stati membri dell'Unione Monetaria Europea in difficoltà. Il totale dei prestiti esteri si è attestato, a fine dicembre 2014, a circa 35.990 milioni, evidenziando un incremento nei confronti dell'ammontare rilevato alla fine dell'anno precedente pari a +3.540 milioni.

**TABELLA VI.1-11 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE - TITOLI CON DURATA FINCA A DUE ANNI (IN MILIONI DI EURO)**

	Flessibili	BOT			CTZ
		3 mesi	6 mesi	12 mesi	24 mesi
gen-11			17.995	7.700	6.518
feb-11			9.000	8.025	2.500
mar-11		3.500	8.000	8.250	2.500
apr-11			8.525	8.250	3.992
mag-11			8.800	6.600	2.200
giu-11			8.800	6.115	2.750
lug-11			7.500	7.425	1.500
ago-11			8.710	7.150	2.000
set-11	3.000	4.000	8.800	8.250	4.375
ott-11	2.500		9.350	7.700	2.200
nov-11			8.668	5.500	2.200
dic-11				7.700	
gen-12	6.500		17.900	8.500	7.451
feb-12	7.000		9.013	9.153	3.300
mar-12		3.500	8.504	8.685	2.817
apr-12		3.000	9.350	8.800	2.750
mag-12		3.000	8.500	7.000	3.500
giu-12			10.350	7.475	2.991
lug-12			9.775	7.645	2.875
ago-12			10.183	8.229	3.450
set-12		3.000	10.350	10.350	3.937
ott-12		3.000	9.200	9.200	3.000
nov-12			8.625	7.475	4.025
dic-12				7.475	
gen-13			18.650	9.775	7.401
feb-13			10.063	9.665	2.818
mar-13			9.424	7.750	3.156
apr-13		3.000	9.200	8.870	2.500
mag-13	3.000		9.200	7.000	2.500
giu-13			9.200	7.000	4.550
lug-13	2.500		9.775	7.000	3.187
ago-13			9.775	8.625	3.116
set-13	3.500		8.570	9.775	2.501
ott-13			8.094	9.775	2.588
nov-13			7.000	7.150	3.841
dic-13				5.500	
gen-14			16.943	9.305	5.955
feb-14			8.618	8.000	2.875
mar-14			8.250	7.566	2.875
apr-14			7.700	7.500	3.500
mag-14			7.150	7.150	3.450
giu-14			8.250	7.150	2.875
lug-14			7.163	6.500	2.588
ago-14			7.500	7.700	3.074
set-14			7.700	9.075	2.902
ott-14			6.556	8.015	2.875
nov-14			6.104	6.500	
dic-14				6.011	

**TABELLA VI.1-12 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE - TITOLI CON DURATA SUPERIORE A DUE ANNI (IN MILIONI DI EURO)**

	CCTeu	BTP €i					BTP						BTP Italia 4 anni
	5/7 anni	5 anni	10 anni	15 anni	30 anni	3 anni	5 anni	7 anni	10 anni	15 anni	30 anni		
gen-11	1.405	2.834				3.300	3.300		3.300	3.300			
feb-11	1.548		1.458			3.850	3.501		3.575		1.676		
mar-11	1.500	1.728				3.169	3.112		6.149	2.184			
apr-11	1.486	1.272	653			4.465	4.888		3.250				
mag-11	4.375		1.500			3.564	3.648		3.704		1.788		
giu-11	2.034			3.000		3.850	3.501		3.251				
lug-11	1.375		942			2.919	1.250		3.300	1.716			
ago-11	930					3.500			2.696				
set-11	1.063					3.041	4.865		3.751				
ott-11			750			3.487	3.850		2.723				
nov-11						3.084	3.000		2.980				
dic-11						4.375	3.300		2.750				
gen-12	903					5.777			2.750				
feb-12		759				4.344	4.574		2.200				
mar-12			495			5.872	2.750		4.688			7.291	
apr-12	2.256					3.185	2.500		3.250				
mag-12		418				3.502	2.666		2.750				
giu-12		626		290		3.450	4.441		2.753			1.738	
lug-12						4.422	2.875		3.373				
ago-12		484					2.451		2.773				
set-12	943	1.004	496			4.217	2.875		4.517	1.725			
ott-12	1.150		674	326		4.313	3.168		3.377			18.018	
nov-12				291		3.955	5.145		3.395				
dic-12						4.545	3.000		3.140	842			
gen-13	814	2.931				3.501	3.321		3.450	6.000			
feb-13	1.656		941	309		3.974	3.001		3.500		1.021		
mar-13	1.182	616				3.848	2.875		5.200	2.001			
apr-13	1.533					4.000	4.513		3.096	1.669		17.056	
mag-13	3.309	987				3.500	3.450		3.450		6.000		
giu-13	1.953	586		564		3.940	3.163		3.450	1.725			
lug-13	1.504					3.388	2.875		2.875		1.461		
ago-13		781		295			3.450		4.864				
set-13	2.183		750			4.927	4.315		2.751	1.643			
ott-13	1.438					4.025	3.000	5.000	3.000	1.438			
nov-13	1.150					3.450	3.450		3.450		1.639	22.272	
dic-13									2.875				
gen-14		1.250				4.808	3.450	2.875	2.875	1.957			
feb-14	1.685	1.150				4.025	5.200	2.875	3.450		1.725		
mar-14	1.113		4.500			3.608	3.186	2.300	4.250	1.725			
apr-14	3.251		975	540		3.564	3.000	2.760	3.750		1.412	20.565	
mag-14	2.655	1.131				5.200	4.025	2.588	3.450	7.000			
giu-14	1.875		1.150			4.025	2.905	4.936	3.001		1.150		
lug-14	1.674	639		511		3.450	4.768	2.875	2.875	2.300			
ago-14	1.500						3.000		2.500				
set-14	1.725		966		525	2.457	2.875	2.500	4.001	2.000			
ott-14	3.807		665	485		4.128	2.875	2.300	3.450		1.438	7.506	
nov-14	2.255					2.784	2.875	2.172	3.163	1.500			
dic-14	1.725						3.550		2.300				

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

**TABELLA VI.1-13 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE - RIAPERTURE TITOLI OFF THE RUN (IN MILIONI DI EURO)**

	CCT	BTPEI			BTP			
	inf. a 7 anni	2 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 30 anni	3 - 5 anni	6 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 30 anni
gen-11	897							
feb-11								
mar-11								
apr-11							1.540	
mag-11								
giu-11								
lug-11	1.091					763	1.237	
ago-11	840							
set-11		750				2.881		
ott-11	1.026					3.441	1.033	
nov-11	1.000		624			871		
dic-11						1.699		
gen-12		550			779	2.333		
feb-12		747			2.933	1.271		
mar-12		505				1.100		
apr-12		1.037			435	756	1.010	
mag-12		333			542	1.785	758	
giu-12						1.725		
lug-12						1.366	384	
ago-12		311			753			
set-12					1.001			
ott-12					973			
nov-12			859			817	797	
dic-12							938	763
gen-13	688							
feb-13								
mar-13	738							
apr-13								
mag-13								
giu-13	1.398							
lug-13								
ago-13								
set-13	849							
ott-13		863						
nov-13								
dic-13								
gen-14								
feb-14								
mar-14	1.187							827
apr-14								
mag-14								
giu-14								1.150
lug-14								
ago-14								
set-14								
ott-14								
nov-14								
dic-14								

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

**TABELLA VI.1-14 DEBITO: VITA RESIDUA MEDIA PONDERATA DEI TITOLI DI STATO (MESI)**

	BOT	CCT	CCTeu	CTZ	BTP			Italia	Esteri(*)	TOTALE(*)
					ordinari	Indicizzato	Conv. debiti			
gen-11	4,79	33,34	67,07	11,30	101,62	133,65	150,61			115,00
feb-11	4,97	32,50	66,94	10,74	102,77	132,65	148,29			114,63
mar-11	4,99	31,48	66,61	11,68	103,38	130,58	148,27			117,62
apr-11	5,10	30,33	66,23	11,40	102,13	128,82	147,28			116,64
mag-11	4,99	33,05	67,47	10,73	101,25	127,74	146,26			118,49
giu-11	5,07	32,06	67,35	11,96	99,94	128,2	145,28			117,57
lug-11	5,09	31,05	66,45	11,16	98,9	127,13	144,26			123,09
ago-11	5,11	30,03	65,47	10,41	99,66	126,11	143,24			122,06
set-11	5,06	28,99	64,81	12,47	101,65	125,19	142,25			116,84
ott-11	4,98	27,84	63,44	11,84	100,36	124,31	141,23			110,76
nov-11	4,82	31,10	62,64	11,22	99,12	123,43	146,17			114,28
dic-11	4,94	30,05	61,63	10,20	97,79	122,41	145,15			118,48
gen-12	5,1	29,03	60,89	10,56	96,45	120,91	144,13		117,89	81,69
feb-12	5,16	28,08	59,94	11,77	97,4	119,35	143,18		117,87	82,06
mar-12	5,15	30,94	58,92	11,2	97,44	118,18	142,16	47,87	116,46	81,99
apr-12	5,1	29,95	58,11	12,77	97,66	116,82	141,17	46,88	111,55	82,06
mag-12	4,95	28,93	57,09	12,41	96,41	115,43	140,15	45,86	111,19	81,03
giu-12	5,06	27,95	56,11	11,94	95,13	114,25	139,17	45,36	120,21	80,47
lug-12	5,02	26,93	55,09	11,37	95,35	112,41	138,15	44,34	121,35	80,23
ago-12	5,04	25,91	54,07	12,85	94,27	111,08	137,13	43,32	121,68	79,82
set-12	5,04	24,92	53,15	12,59	93,15	120,45	136,14	42,34	117,94	78,98
ott-12	4,93	23,9	52,21	12,07	93,42	119,49	135,12	45,59	119,24	78,31
nov-12	4,72	27,17	51,16	11,68	92,25	118,33	134,14	44,6	118,57	77,87
dic-12	4,8	26,13	50,12	12,72	92,60	117,31	133,12	43,59	122,91	79,39
gen-13	5,00	25,11	49,26	12,77	91,19	115,14	132,10	42,57	123,10	78,24
feb-13	5,18	24,19	48,44	12,25	92,80	114,26	131,18	41,65	122,43	78,45
mar-13	5,18	23,10	47,87	11,65	91,89	113,05	130,16	40,64	121,28	77,66
apr-13	5,17	22,11	46,96	13,07	92,19	112,14	129,17	42,79	120,33	77,64
mag-13	5,03	21,09	47,07	12,31	92,58	110,76	128,15	41,77	123,46	77,70
giu-13	4,91	20,11	46,95	12,13	92,93	109,78	127,17	40,78	125,97	77,56
lug-13	4,89	23,83	46,32	11,61	92,08	108,76	126,15	39,76	124,89	77,42
ago-13	4,90	22,85	45,33	11,08	93,17	107,61	125,16	38,78	123,92	77,65
set-13	4,92	21,83	44,80	11,97	92,01	106,53	124,14	37,76	129,25	77,23
ott-13	4,90	20,81	44,14	11,28	90,91	105,60	123,12	36,73	128,24	76,35
nov-13	4,77	19,82	43,68	11,90	91,66	104,62	122,14	39,67	127,99	76,21
dic-13	4,77	18,87	42,66	9,98	92,52	103,75	121,12	38,65	127,43	77,19
gen-14	4,96	17,85	41,64	12,14	91,36	120,29	120,10	37,64	127,41	76,52
feb-14	5,14	16,93	41,27	11,66	90,62	100,97	119,18	36,71	126,39	75,99
mar-14	5,11	20,87	40,64	11,05	89,72	100,78	118,16	35,69	125,03	75,84
apr-14	5,16	19,88	40,87	10,69	90,05	100,16	117,17	43,49	124,66	75,78
mag-14	5,03	18,90	40,77	12,19	89,57	98,76	116,15	42,47	123,72	75,81
giu-14	5,01	17,91	40,58	11,64	90,26	97,97	115,17	41,49	122,75	75,95
lug-14	4,89	16,89	40,08	10,98	90,27	96,92	114,15	40,47	124,13	75,72
ago-14	4,92	15,88	39,51	10,53	91,33	95,90	113,13	39,46	123,23	75,95
set-14	5,10	14,89	39,02	12,25	90,41	109,69	112,14	38,47	122,12	76,63
ott-14	5,18	13,87	39,72	11,69	89,62	108,86	111,12	40,18	122,16	76,07
nov-14	5,11	12,88	39,63	10,70	89,71	107,87	110,14	39,20	121,64	75,93
dic-14	4,92	16,84	39,26	12,44	88,83	106,85	109,12	38,18	121,95	76,62

(\*) Il dato sui prestiti esteri è stato calcolato dopo le operazioni di swap.



**TABELLA VI.1-15 DEBITO: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI DEI TITOLI DI STATO (MEDIE PONDERATE MENSILI)**

	BOT			CTZ	CCTeu	BTPEi (*)				BTP						BTP Italia (*) 4 anni
	Flessibili	3 mesi	6 mesi			12 mesi	24 mesi	5/7 anni	5 anni	10 anni	15 anni	30 anni	3 anni	5 anni	7 anni	
gen-11			1,569	2,067	2,82	2,92	3,85				3,25	3,67		4,8	5,06	
feb-11			1,311	1,862	2,55	2,55		4,7			3,12	3,77		4,73	5,51	
mar-11		1,038	1,401	2,098	2,45	2,57		3,76			3,11	3,9		4,84	5,34	
apr-11			1,666	1,98	3,04	2,33	3,96	4,71			3,24	3,83		4,8		
mag-11			1,664	2,106	2,85	2,89		4,5			3,45	3,77		4,84	5,43	
giu-11			1,998	2,147	3,22	3			5,12		3,43	3,9		4,73		
lug-11			2,282	3,669	4,04	3,38		5,69			3,68	4,93		4,94	5,9	
ago-11			2,151	2,958	3,41	4,65					4,8			5,77		
set-11	1,821	1,921	3,094	4,152	4,51	4,52		5,4			3,87	5,6		5,22		
ott-11	1,747		3,566	3,569	4,63			5,74			4,68	5,32		5,86		
nov-11			6,608	6,084	7,81						4,93	6,29		6,06		
dic-11				5,95							7,89	6,47		7,56		
gen-12	1,912		2,697	2,735	4,31	7,42					5,21			6,98		
feb-12	1,423		1,206	2,23	3,01		4,2				3,41	5,39		6,08		
mar-12		0,492	1,122	1,405	2,35			4,86			2,76	4,19		5,5		3,66
apr-12		1,255	1,78	2,84	3,36	4,6					3,89	4,18		5,24		
mag-12		0,868	2,115	2,34	4,04		4,84				3,91	4,86		5,84		
giu-12			2,978	3,971	4,71		5,4		6,19		5,3	5,66		6,03		4,69
lug-12			2,469	2,697	4,86						4,65	5,84		6,19		
ago-12			1,591	2,767	3,06		4,32					5,29		5,96		
set-12		0,702	1,509	1,692	2,53	5,33		3,5	4,79		2,75	4,73		5,82	5,32	
ott-12		0,767	1,352	1,941	2,4	4,56			4,52	5,06	2,86	4,09		5,24		3,38
nov-12			0,921	1,762	1,92						2,64	3,8		4,92		
dic-12				1,456							2,5	3,23		4,45	4,75	
gen-13			0,837	0,864	1,636	2,17	3,05				1,85	3,26		4,48	4,81	
feb-13			1,241	1,094	1,682	2,55		4,05	4,62		2,30	2,94		4,17	5,07	
mar-13			0,833	1,280	1,746	2,95	3,40				2,48	3,59		4,83	4,90	
apr-13		0,243	0,504	0,922	1,167	2,74					2,29	3,65		4,66	4,68	2,94
mag-13	0,393		0,539	0,703	1,113	2,44	2,86				1,92	2,84		3,94	4,99	
giu-13			1,055	0,962	2,403	2,61	3,64		4,67		2,38	3,01		4,14	4,67	
lug-13	0,600		0,801	1,078	1,857	2,68					2,33	3,47		4,55	5,19	
ago-13			0,888	10,53	1,871		3,24		4,53			3,22		4,46		
set-13	0,510		0,783	1,340	1,623	2,56		3,80			2,72	3,38		4,46	4,88	
ott-13			0,630	0,999	1,392						2,25	3,38		4,50	4,59	
nov-13			0,540	0,688	1,163						1,79	2,89	3,76	4,11	4,99	2,51
dic-13				0,707										4,01		
gen-14			0,714	0,735	1,189		2,26				1,51	2,71	3,17	4,11	4,26	
feb-14			0,456	0,676	0,822	1,79	2,01				1,41	2,43	3,02	3,81	4,59	
mar-14			0,505	0,592	0,707	1,56		3,43			1,12	2,14	2,71	3,42	3,85	
apr-14			0,595	0,589	0,786	1,30		3,16	3,32		0,93	1,88	2,44	3,29	4,27	2,10
mag-14			0,493	0,650	0,786	1,32	1,41				1,07	1,84	2,29	3,22	3,58	
giu-14			0,309	0,495	0,591	1,38		2,87			0,89	1,62	2,12	3,01	4,05	
lug-14			0,236	0,387	0,428	1,24	0,97		2,93		0,84	1,35	2,17	2,81	3,44	
ago-14			0,136	0,279	0,326	1,12						1,20		2,60		
set-14			0,232	0,271	0,385	1,16		2,31		3,57	0,52	1,10	1,71	2,39	3,03	
ott-14			0,379	0,301	0,692	1,08		2,50	2,78		0,70	1,06	1,71	2,45	3,66	1,49
nov-14			0,272	0,335		1,25					0,77	1,23	1,74	2,44	2,97	
dic-14				0,418		1,10						0,94		2,08		

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

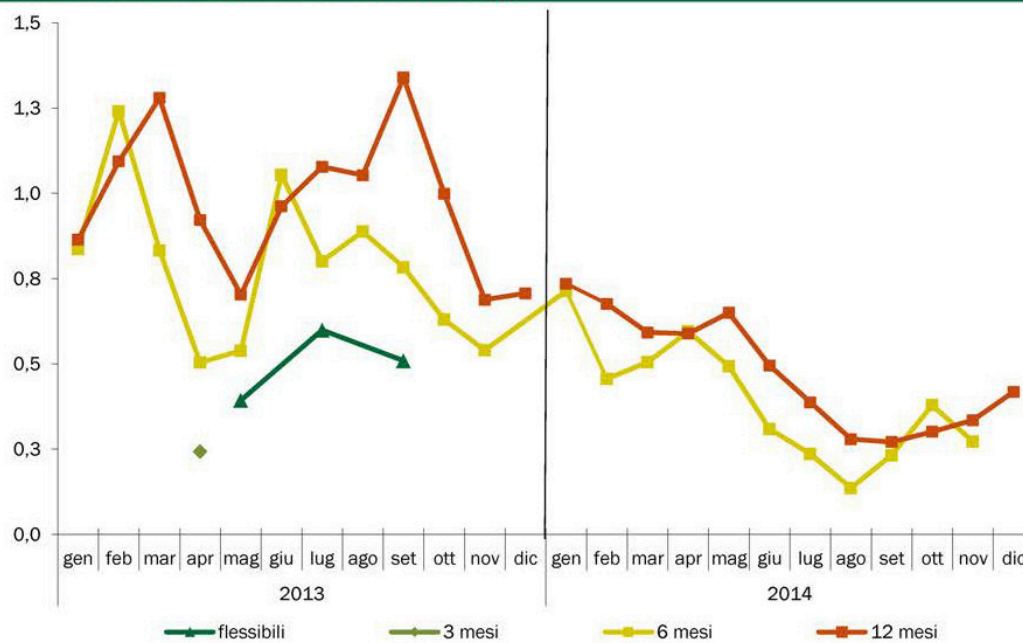
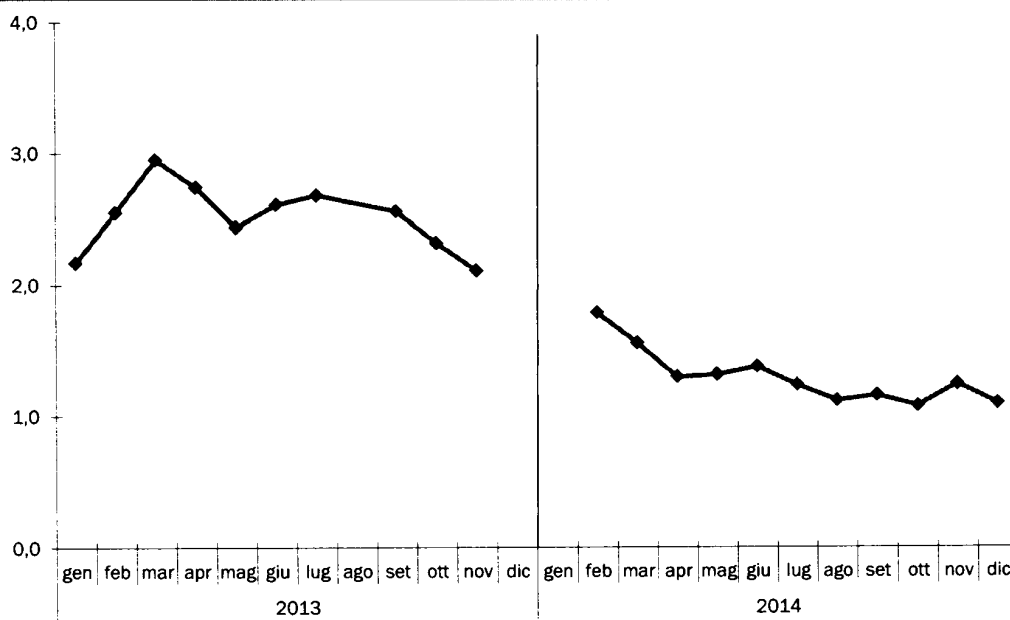
(\*) Rendimento lordo comprensivo dell'aspettativa di inflazione al momento dell'emissione.

**TABELLA VI.1-16 DEBITO: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI DEI TITOLI DI STATO – RIAPERTURE TITOLI OFF THE RUN (MEDIE PONDERATE MENSILI)**

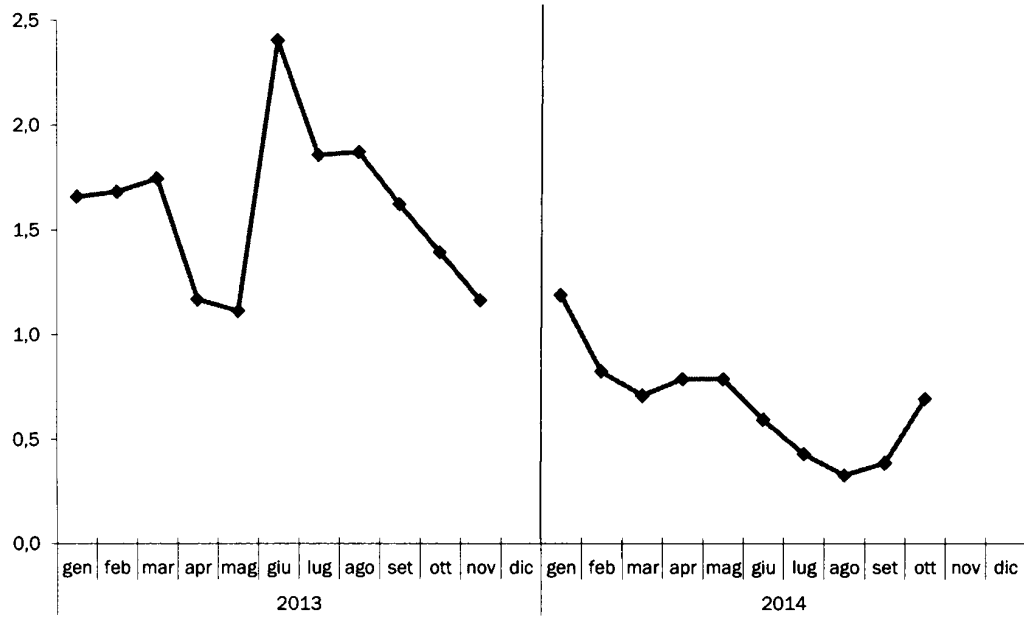
	CCT	BTP€i			BTP			
	Inf. a 7 anni	2 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 30 anni	3 - 5 anni	6 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 30 anni
gen-11	2,8							
feb-11								
mar-11								
apr-11								
mag-11								
giu-11								
lug-11	3,17					4,93		
ago-11	4,58							
set-11		5,4				5,52		
ott-11	5,63					5,56		
nov-11	5,59		7,47			5,81		
dic-11						7,28		
gen-12		3,885			4,29	6,27		
feb-12		4,876			4,28	5,74		
mar-12		4,467				4,3		
apr-12		5,01			3,92	5,04	5,57	
mag-12		5,14			4,29	5,4	5,9	
giu-12						6,12		
lug-12						5,7	5,89	
ago-12		5,11			4,49			
set-12					3,71			
ott-12					3,42	4,06	5,24	
nov-12		3,9					4,81	5,33
dic-12								
gen-13	2,34							
feb-13							4,55	
mar-13	3,03	4,37						
apr-13		3,89						
mag-13							4,07	
giu-13	2,54							
lug-13								
ago-13								
set-13	2,48							
ott-13		3,96						
nov-13								
dic-13								
gen-14								
feb-14								
mar-14	1,43							4,01
apr-14								
mag-14								3,71
giu-14								
lug-14								
ago-14								
set-14								
ott-14								
nov-14								
dic-14								

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

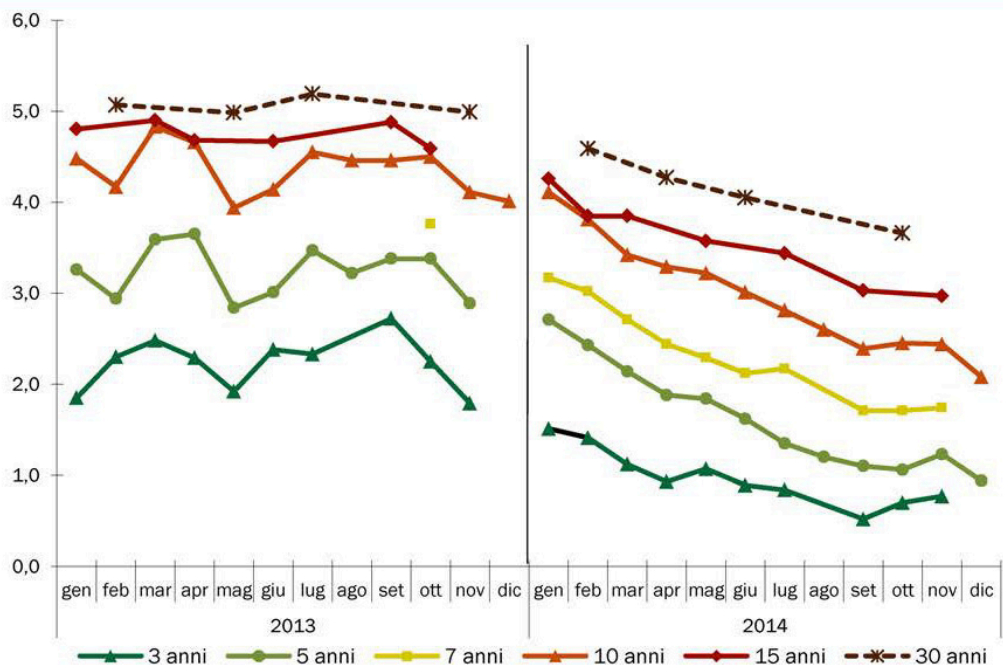
Rendimento lordo comprensivo dell'aspettativa di inflazione al momento dell'emissione.

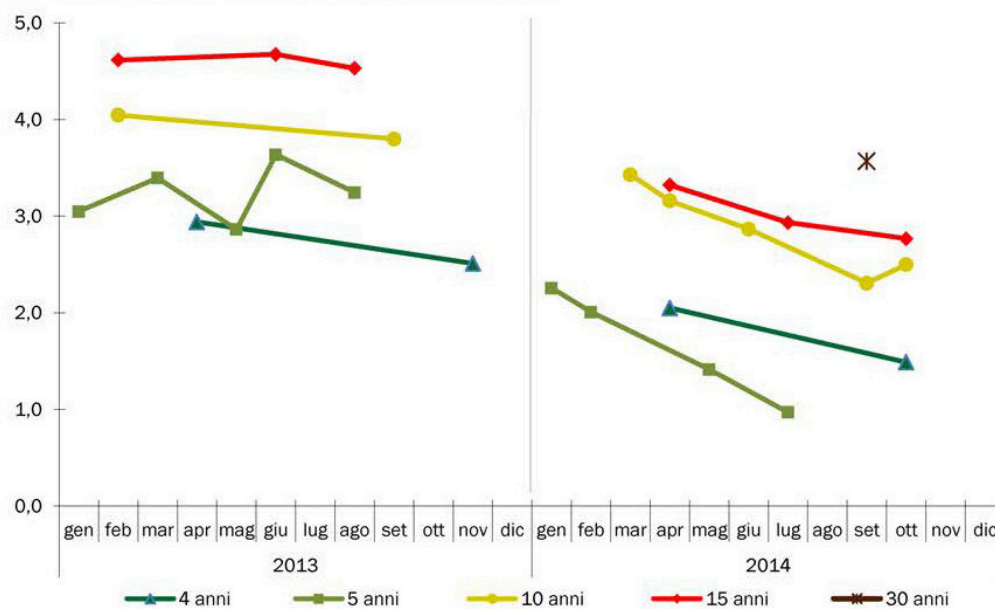
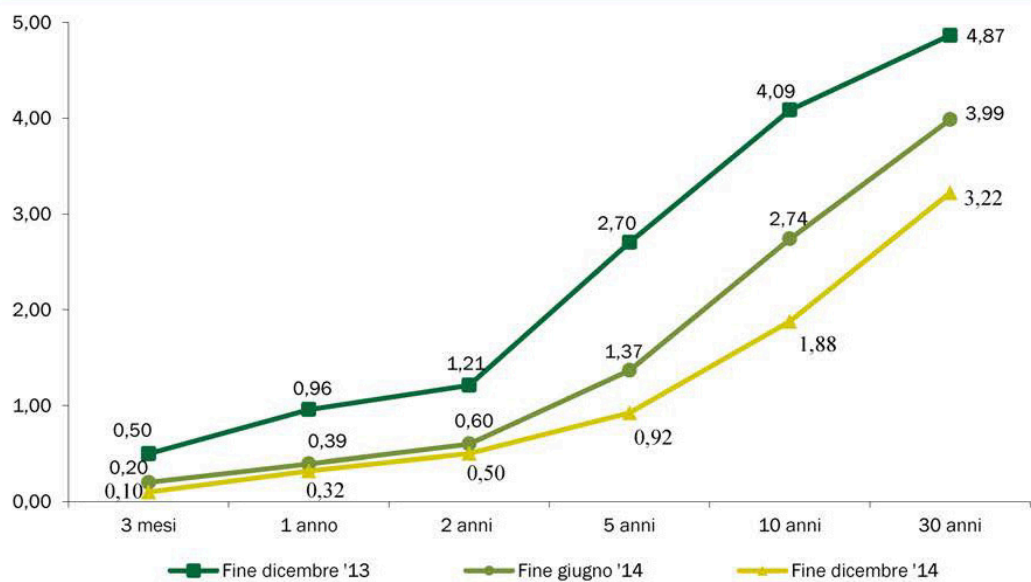
**FIGURA VI.1-6 BOT: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI (%)****FIGURA VI.1-7 CCTEU: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI (%)**

**FIGURA VI.1-8 CTZ: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI (%)**

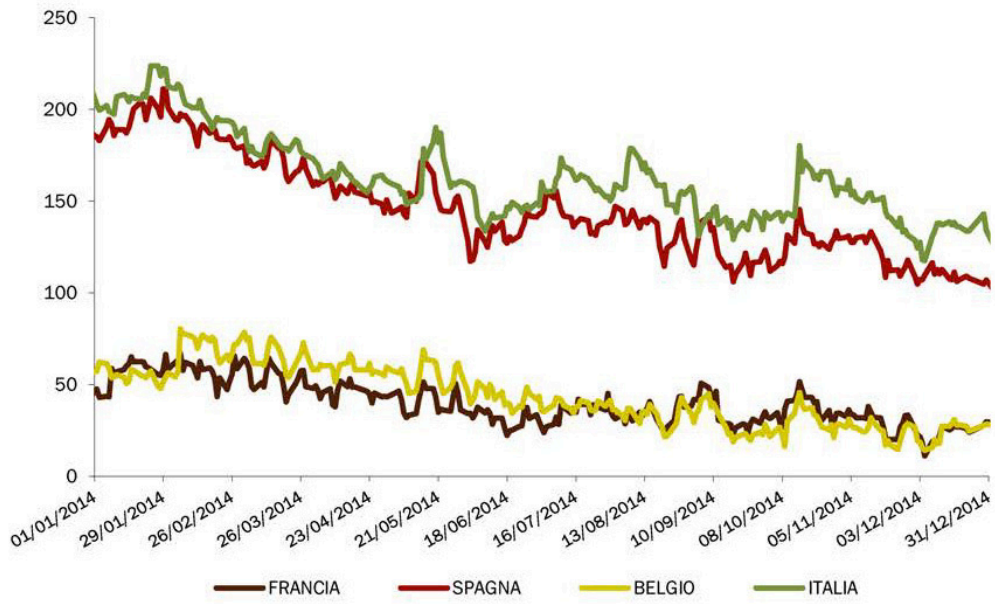


**FIGURA VI.1-9 BTP: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI (%)**

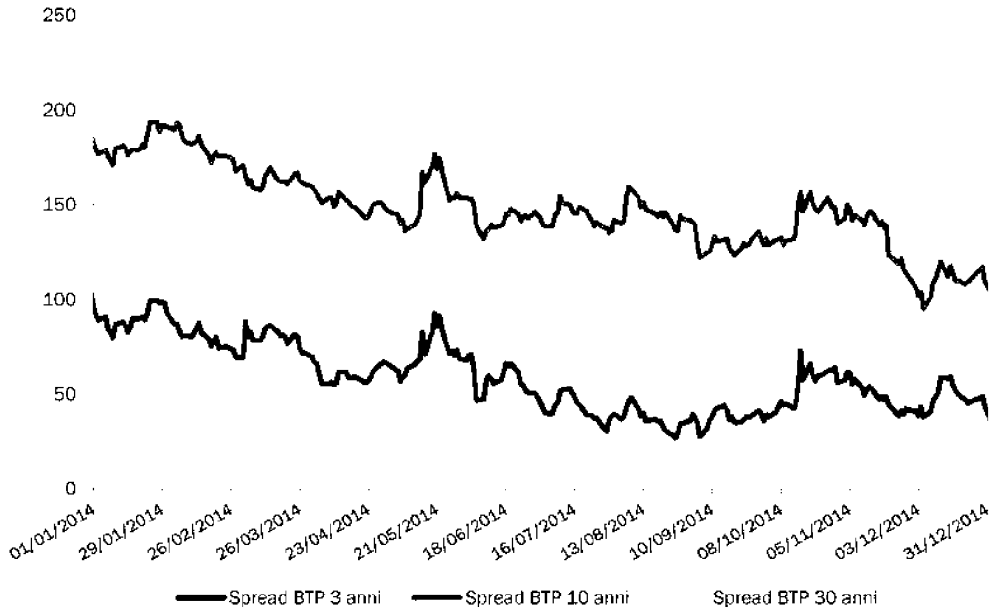


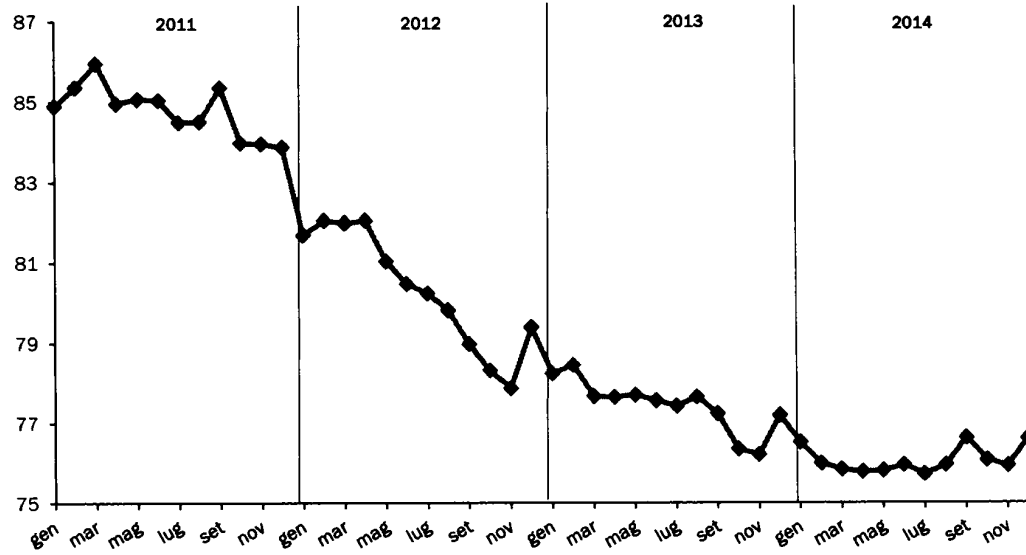
**FIGURA VI.1-10 BTPCI E BTP ITALIA: RENDIMENTI ATTESI (%)**

**FIGURA VI.1-11 CURVA DEI RENDIMENTI SUL MERCATO SECONDARIO (%)**


**FIGURA VI.1-12 SPREADS TITOLI DECENNALI AREA EURO RISPETTO AL BUND (PUNTI BASE)**



**FIGURA VI.1-13 ASSET SWAP SPREAD (PUNTI BASE)**



**FIGURA VI.1-14 VITA RESIDUA MEDIA PONDERATA DEI TITOLI DI STATO (MESI)**

**TABELLA VI.1-17 CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2014 (IN MILIONI DI EURO)**

Tipo di strumento	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	30/09/2014	31/12/2014
BOT	131.693	151.119	141.099	137.834	125.496
CTZ	67.425	61.312	76.427	64.921	52.571
CCT <sup>1</sup>	143.727	122.590	124.717	125.448	119.151
BTP	1.054.675	1.094.496	1.123.665	1.188.891	1.204.124
BTP Italia		27.111	66.376	86.956	94.447
BTP€i	121.110	121.829	133.566	128.565	130.350
Titoli esteri Tesoro <sup>2</sup>	58.541	50.667	47.250	47.215	47.308
Titoli ISPA <sup>3</sup>	9.570	9.600	9.606	8.607	8.606
<b>TOTALE TITOLI DI STATO</b>	<b>1.586.741</b>	<b>1.638.724</b>	<b>1.722.705</b>	<b>1.788.438</b>	<b>1.782.233</b>
Monete in circolazione <sup>4</sup>	4.198	4.400	4.335	4.371	4.390
Conti correnti presso la Tesoreria <sup>5</sup>	127.840	136.627	136.117	141.928	152.256
Conti correnti postali intestati a privati	775	1.485	753	1.063	934
Buoni postali	21.304	19.448	18.100	17.110	16.643
Depositi attivi presso B.I.	-23.430	-33.603	-36.863	-50.660	-45.594
Prestiti domestici <sup>3</sup>	45.348	45.262	46.224	46.124	45.153
Prestiti esteri <sup>3</sup>	4.961	28.881	36.872	38.627	40.412
<b>TOTALE</b>	<b>1.767.737</b>	<b>1.841.224</b>	<b>1.928.243</b>	<b>1.987.000</b>	<b>1.996.426</b>

**TABELLA VI.1-18 DIFFERENZE DELLA CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2014 (IN MILIONI DI EURO)**

Tipo di strumento	30/09/2014 31/12/2014	31/12/2013 31/12/2014
BOT	-12.338	-15.603
CTZ	-12.170	-23.676
CCT <sup>1</sup>	-6.297	-5.566
BTP	15.233	80.459
BTP Italia	7.491	28.071
BTP€i	1.785	-3.215
Titoli esteri Tesoro <sup>2</sup>	94	58
Titoli ISPA <sup>3</sup>	-1	-999
<b>TOTALE TITOLI DI STATO</b>	<b>-6.205</b>	<b>59.527</b>
Monete in circolazione <sup>4</sup>	18	55
Conti correnti presso la Tesoreria <sup>5</sup>	10.328	16.139
Conti correnti postali intestati a privati	-129	181
Buoni postali	-467	-1.457
Depositi attivi presso B.I.	5.066	-8.731
Prestiti domestici <sup>3</sup>	-971	-1.071
Prestiti esteri <sup>3</sup>	1.785	3.540
<b>TOTALE</b>	<b>9.426</b>	<b>68.182</b>

1 La voce comprende anche i CCT emessi per finalità particolari.

2 Il valore dei prestiti emessi sul mercato estero viene calcolato considerando gli effetti delle operazioni di swap, in armonia con le regole adottate in sede comunitaria.

3 A seguito di quanto disposto dalla legge Finanziaria per il 2007, art.1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente, mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno delle voci "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri" in relazione alla natura della controparte.

4 Al netto delle monete commemorative e numismatiche.

5 La voce comprende i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione.



**TABELLA VI.1-19 CONSISTENZA PERCENTUALE DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2014 (VALORI PERCENTUALI)**

Tipo di strumento	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	30/09/2014	31/12/2014
BOT	7,45%	8,21%	7,32%	6,94%	6,29%
CTZ	3,81%	3,33%	3,96%	3,27%	2,64%
CCT <sup>1</sup>	8,13%	6,66%	6,47%	6,31%	5,97%
BTP	59,66%	59,44%	58,27%	59,83%	60,31%
BTP Italia	0,00%	1,47%	3,44%	4,38%	4,73%
BTP€i	6,85%	6,62%	6,93%	6,47%	6,53%
Titoli esteri Tesoro <sup>2</sup>	3,31%	2,75%	2,45%	2,38%	2,37%
Titoli ISPA <sup>3</sup>	0,54%	0,52%	0,50%	0,43%	0,43%
<b>TOTALE TITOLI DI STATO</b>	<b>89,76%</b>	<b>89,00%</b>	<b>89,34%</b>	<b>90,02%</b>	<b>89,27%</b>
Monete in circolazione <sup>4</sup>	0,24%	0,24%	0,22%	0,22%	0,22%
Conti correnti presso la Tesoreria <sup>5</sup>	7,23%	7,42%	7,06%	7,14%	7,63%
Conti correnti postali intestati a privati	0,04%	0,08%	0,04%	0,05%	0,05%
Buoni postali	1,21%	1,06%	0,94%	0,86%	0,83%
Depositi attivi presso B.I.	-1,33%	-1,83%	-1,91%	-2,55%	-2,28%
Prestiti domestici <sup>3</sup>	2,57%	2,46%	2,40%	2,32%	2,26%
Prestiti esteri <sup>3</sup>	0,28%	1,57%	1,91%	1,94%	2,02%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

1 La voce comprende anche i CCT emessi per finalità particolari.

2 Il valore dei prestiti emessi sul mercato estero viene calcolato considerando gli effetti delle operazioni di swap, in armonia con le regole adottate in sede comunitaria.

3 A seguito di quanto disposto dalla legge Finanziaria per il 2007, art.1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente, mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno delle voci "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri" in relazione alla natura della controparte.

4 Al netto delle monete commemorative e numismatiche.

5 La voce comprende i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione.

PAGINA BIANCA

## VII. LE RISORSE DESTINATE ALLO SVILUPPO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

**TABELLA VII.1-1 RISORSE DESTINATE ALLO SVILUPPO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (IN MILIONI DI EURO)**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Programmazione nazionale</b>							
Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo per lo sviluppo e la coesione (1)		5.083	6.207	2.685	2.481	(2) 35.156	
<b>Programmazione comunitaria (3) (4)</b>							
Risorse comunitarie	Programmi FESR	500	4.900	2.750	2.800	2.900	2.950
	Programmi FSE	1.200	1.700	1.350	1.400	1.400	1.450
	Programmi FEASR	0	2.100	2.100	1.400	1.400	1.400
	Programma FEAMP	0	140	70	70	75	75
<b>TOTALE PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA</b>		<b>1.700</b>	<b>8.840</b>	<b>6.270</b>	<b>5.670</b>	<b>5.775</b>	<b>5.875</b>
<b>Risorse cofinanziamento nazionale (quota Stato + Regioni)</b>							
	Programmi FESR	300	2.800	1.650	1.600	1.600	1.700
	Programmi FSE	900	1.300	1.100	1.100	1.100	1.100
	Programmi FEASR	0	2.100	2.100	1.400	1.400	1.400
	Programma FEAMP	0	110	60	60	60	65
<b>TOTALE RISORSE COFINANZIAMENTO NAZIONALE</b>		<b>1.200</b>	<b>6.310</b>	<b>4.910</b>	<b>4.160</b>	<b>4.160</b>	<b>4.265</b>

(1) Legge di Stabilità anni 2014 e 2015 - Tab. E.

(2) L'importo indicato per l'anno 2018 si riferisce a stanziamenti per l'anno 2018 e successivi, anno terminale: 2023.

(3) Gli stanziamenti sono ricavati sulla base dei piani finanziari dei programmi operativi presentati alla Commissione Europea a partire dal mese di luglio 2014, al netto della riserva di efficacia prevista dagli art. 20-22 del Reg. UE 1303/2013.

(4) Nel corso del mese di febbraio 2015 la Commissione Europea ha modificato gli stanziamenti per i fondi strutturali e di investimento europei per il 2014 in considerazione del fatto che buona parte dei programmi operativi saranno approvati nel 2015. Pertanto gli stanziamenti del 2014 dei fondi strutturali sono stati trasferiti al 2015 come segue: FESR 2.199 mln di euro sono stati trasferiti dal 2014 al 2015, FSE 307 mln di euro sono stati trasferiti dal 2014 al 2015, FEASR 700 mln di euro al 2015, FEAMP 68 mln di euro al 2015.

### VII.1 PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

#### Fondo per lo sviluppo e la coesione

Gli stanziamenti indicati nella tabella comprendono le residue risorse della programmazione 2007-2013 - complessivi 12.534 milioni nel triennio 2014-2016 - e le risorse destinate alla nuova programmazione 2014-2020, pari a 39.079 milioni dal 2014 al 2023 (3.923 milioni fino al 2017).

Le risorse relative alla programmazione FSC 2007-2013 sono state interamente assegnate dal CIPE e saranno pertanto erogate ai beneficiari tenendo conto delle effettive esigenze di spesa, ovvero in relazione all'andamento degli interventi finanziati.

La dotazione complessiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 è stata fissata in complessivi 54.810 milioni dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013 (LS 2014), che ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% di tale

ammontare. Le risorse attualmente iscritte in bilancio, ridotte a complessivi 39.079 milioni a seguito degli utilizzi già disposti da provvedimenti legislativi intervenuti nel corso del 2014, dovranno essere destinate per l'80% ad interventi localizzati nelle regioni del Mezzogiorno e saranno impiegate, con le modalità previste dall'articolo 1, comma 703 della legge n. 190/2014 (LS 2015), per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, anche con riferimento alla prevista adozione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente, come definita dalla Commissione europea nell'ambito delle attività di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei, nonché alle programmazioni di settore.

In particolare è stato previsto dal richiamato comma 703 che entro il 30 aprile 2015 il CIPE disponga la ripartizione della dotazione finanziaria iscritta in bilancio tra le diverse aree tematiche nazionali individuate dall'Autorità politica per la coesione in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni. Saranno quindi definiti da una Cabina di regia appositamente costituita specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, da sottoporre al CIPE per la relativa approvazione. La legge ha previsto inoltre che, nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi, l'Autorità politica per la coesione possa sottoporre all'approvazione del CIPE un piano stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio.

## **VII.2 PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA**

### **Programmi Fondi strutturali**

Nel corso del 2015 si concluderà la fase attuativa dei programmi comunitari cofinanziati dai fondi strutturali afferenti il periodo di programmazione 2007/2013.

Per la realizzazione degli interventi strutturali riguardanti il periodo di programmazione 2007/2013, l'Unione europea ha complessivamente assegnato all'Italia 28,5 miliardi di euro, a valere sui Fondi strutturali europei (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR; Fondo sociale europeo - FSE). Tali risorse, abbinata alle quote di cofinanziamento nazionale ammontano a circa 47,4 miliardi di euro di investimenti.

Le risorse in questione sono allocate nell'ambito di specifici programmi operativi, a titolarità delle Amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) e concorrono a realizzare i seguenti tre obiettivi prioritari definiti dalla normativa comunitaria:

- Obiettivo Convergenza, che prevede interventi per promuovere lo sviluppo socio economico delle aree più deboli dell'UE (in Italia interessa le Regioni Calabria, Sicilia, Campania, Puglia);
- Obiettivo Competitività, attraverso cui si realizzano interventi rivolti a superare le difficoltà economiche ed occupazionali delle regioni delle aree diverse da quelle convergenza (in Italia riguarda le Regioni centro-nord);
- Obiettivo Cooperazione territoriale europea, attraverso cui si realizzano interventi volti a favorire l'integrazione del territorio europeo, riducendo l'ostacolo dei confini nazionali (in Italia interessa le aree di frontiera terrestre e marittima).

Nel corrente esercizio 2015, relativamente alla programmazione dei Fondi europei 2014-2020, si evidenzia quanto segue:

- 1) approvazione con Regolamento (UE) n. 1311 del 2 dicembre 2013 del Quadro Finanziario Pluriennale che definisce le risorse del bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2014/2020, ivi inclusi i fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR - e Fondo sociale Europeo - FSE) e di investimento europei (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR - e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca - FEAMP);
- 2) approvazione dell'Accordo di partenariato con l'Italia approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2014) 8021 del 29 ottobre 2014;
- 3) Decisione della Commissione Europea n. 190/2014 che stabilisce la ripartizione annuale per Stato membro delle risorse globali per il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo;
- 4) presentazione da parte delle Amministrazioni Centrali e Regionali dei programmi operativi alla Commissione Europea a partire dal 22 luglio 2014. La Commissione Europea, con distinte decisioni, ha approvato la quasi totalità dei programmi.

In base ai principi europei, le politiche di coesione riguardano l'intero territorio nazionale, pur con modalità diverse: le Regioni del Centro Nord sono incluse nel gruppo delle Regioni europee più sviluppate; Sardegna, Abruzzo e Molise fra le Regioni in transizione, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, fra le Regioni meno sviluppate. In base agli stessi principi, alle Regioni è destinato complessivamente, per il periodo 2014/2020, un contributo europeo di 32,8 miliardi. A tali cifre vanno aggiunti gli importi del cofinanziamento nazionale pari a 24 miliardi di euro per un ammontare totale di risorse pubbliche pari a 56,8 miliardi.

Per i Programmi cofinanziati dai fondi FESR e FSE, gli stanziamenti indicati nella Tabella VII.1-1 sono stati determinati sulla base dei piani finanziari dei programmi operativi presentati alla Commissione Europea, in coerenza con i dati del Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo di programmazione 2014/2020 e al netto della riserva di efficacia prevista dagli artt. 20-22 del Regolamento (UE) 1303/2013. Gli importi corrispondenti alla riserva di efficacia saranno disponibili e assegnati definitivamente ai programmi solo a seguito della decisione della Commissione prevista dal citato art. 22, par. 2 secondo l'articolazione temporale che verrà stabilita a tale data.

### **Programmi FEASR e FEAMP**

Anche i programmi comunitari cofinanziati dai fondi FEASR e FEAMP afferenti il periodo di programmazione 2007/2013 si concluderanno nel 2015.

Per la realizzazione degli interventi ricompresi in detto periodo programmatico, l'Unione europea ha complessivamente assegnato all'Italia 9,4 miliardi di euro, a valere sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sul Fondo europeo per la pesca (FEP). A questi si aggiungono le quote di cofinanziamento nazionale di circa 9,1 miliardi di euro per un ammontare totale di risorse pubbliche pari a 18,5 miliardi di euro.

Per il periodo di programmazione 2014/2020 sono state assegnate per i programmi finanziati dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) risorse comunitarie complessive per circa 11 miliardi di euro, mentre le risorse di cofinanziamento

nazionale ammontano a circa 10,9 miliardi di euro, per un ammontare complessivo di 21,9 miliardi di euro.

Per i dati relativi ai programmi cofinanziati dal FEASR si è tenuto conto degli importi riportati nei piani finanziari dei programmi di Sviluppo rurale, presentati alla Commissione, considerando che, con l'adozione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2014/2020, in corso di approvazione, l'annualità 2014 confluirà al 50 per cento sull'annualità 2015 e al 50 per cento sull'annualità 2016.

Per gli importi del programma cofinanziato dal FEAMP, è stato considerato il piano finanziario inserito nella proposta del nuovo programma operativo FEAMP 2014/2020, con l'annualità 2014 confluita interamente nell'annualità 2015, in linea con quanto previsto dal nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2014/2020 in corso di approvazione.

Gli importi, per il periodo 2015-2019, sono riportati al netto della riserva di efficacia, di cui agli artt. 20-22 del Regolamento (UE) 1303/2013.

## **VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2014 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

L'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, così come modificato dall'articolo 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dispone tra l'altro che *“A partire dall'anno 2013, il Documento di economia e finanza contiene una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza.”*.

Per effetto dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 36, terzo e quarto periodo, del citato decreto-legge n. 138, si applicano fino all'annualità 2013.

Dall'anno 2014 si applicano le disposizioni di cui ai commi da 431 a 434 della Legge di Stabilità 2014 (legge n. 147/2013).

Pertanto il documento di economia e finanza dovrà contenere la valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale così come stabilisce il comma 433 della predetta legge di stabilità. Tale disposizione prevede in particolare che il Documento di economia e finanza reca l'indicazione del recupero di evasione fiscale registrato nell'anno precedente, dei risparmi di spesa e delle maggiori entrate di cui alle lettere a) e b) del comma 431, rispetto all'anno precedente e di quelli previsti fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

Il citato comma 431 dispone la destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, delle seguenti risorse:

- l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, al netto della quota già considerata nei commi da 427 a 430, delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e ad impegni inderogabili;
- l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti

dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Poiché la predetta lettera b) del comma 431 fa riferimento alla nota di aggiornamento al DEF, mentre il comma 433 fa riferimento al DEF, è da ritenere che il richiamo nel citato comma 433 del comma 431, relativamente alla componente "entrate" derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, è volto a chiarirne l'attuazione sulla base dei contenuti del comma 431 quali la tipologia (entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale), il metodo di confronto per il calcolo delle maggiori risorse (sia rispetto all'esercizio precedente sia rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso) e le caratteristiche delle maggiori risorse (devono essere permanenti ed effettivamente incassate).

Di seguito la valutazione della tipologia delle maggiori entrate, sulla base del metodo e delle caratteristiche suindicate.

Complessivamente, il gettito incassato nell'annualità in esame, tra tributi erariali e non erariali, si è attestato a circa 14,2 miliardi di euro (+8,4% rispetto all'anno precedente).

In particolare le riscossioni conseguite nell'esercizio 2014 sono costituite dagli elementi sotto elencati:

- somme riscosse relative a imposte erariali (IRPEF - IRES - IVA - Registro) e non erariali (IRAP, addizionali comunali e regionali all'IRPEF), nonché a interessi e sanzioni, derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale (delle dichiarazioni dei redditi ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600/1973 e degli atti/dichiarazioni di successione), comprese le relative riscossioni correlate alla fase del contenzioso. Il risultato conseguito nel periodo esaminato è di circa 8,1 miliardi di euro;
- somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni (art. 36-bis d.P.R. n. 600/1973 e art. 54-bis d.P.R. n. 633/1972), nonché somme riscosse a seguito delle attività di controllo sugli atti e dichiarazioni soggetti a registrazione, somme derivanti dal controllo dei pagamenti delle concessioni governative per la telefonia mobile e delle tasse auto. Il risultato conseguito nel periodo esaminato è di circa 6,1 miliardi di euro.

I risultati positivi realizzati nell'anno 2014, nonostante l'andamento congiunturale non favorevole, riflettono l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale svolta dall'amministrazione finanziaria, basata sulla mappatura delle diverse macro-tipologie di contribuenti, su analisi del rischio mirate e su metodologie di intervento differenziate a seconda che si tratti di:

- grandi contribuenti;
- imprese di medie dimensioni;
- imprese di piccole dimensioni e soggetti esercenti arti e professioni;
- enti non commerciali;
- persone fisiche.

Per la valutazione delle maggiori entrate nei termini disposti dalla citata disposizione legislativa viene considerato il gettito incassato sui pertinenti capitoli/articoli di entrata del solo bilancio dello Stato per l'anno 2014.

Al fine di pervenire alla valutazione dell'esistenza o meno di un maggior gettito e poter stabilire che tali risorse siano permanenti, il predetto gettito incassato sui



citati capitoli/articoli è posto a raffronto sia con i versamenti risultanti nel rendiconto generale dello Stato dell'anno precedente (2013), sia con le previsioni di cassa dell'anno 2014, sia con le previsioni di gettito, in termini di cassa, iscritte in bilancio per l'anno 2015.

Con riferimento ai pertinenti capitoli/articoli dell'entrata del bilancio dello Stato inerenti le riscossioni a mezzo ruolo incluse quelle relative a interessi e sanzioni delle imposte dirette e indirette nonché quelle riguardanti l'accertamento con adesione, gli incassi contabilizzati nel 2014 (11,3 miliardi di euro) rispetto alle previsioni di cassa iscritte in bilancio nell'anno medesimo (9,8 miliardi di euro) evidenziano uno scostamento positivo di circa 1,5 miliardi di euro; mentre, rispetto agli incassi del 2013 (10,7 miliardi di euro), le maggiori entrate realizzate nel 2014 sono pari a +0,6 miliardi di euro.

Con riferimento al comparto del bilancio dello Stato, nella tabella seguente si riportano gli incassi degli esercizi 2013 e 2014 a raffronto tra loro e con le previsioni di cassa degli anni medesimi.

**TABELLA VIII.1-1. BILANCIO DELLO STATO: ENTRATE A MEZZO RUOLO E MEDIANTE ACCERTAMENTO CON ADESIONE: CONFRONTI PREVISIONI-RISULTATI STESSO ANNO E PREVISIONI-RISULTATI TRA 2014 E 2013**

Valori in miliardi di euro	2013	2014	differenze
Previsioni di cassa capitoli/articoli ruoli e accertamento con adesione	9,8	10,0	+0,2
Risultati (incassi)	10,7	11,3	+0,6
<b>DIFFERENZE</b>	<b>+0,9</b>	<b>+1,3</b>	

Come si evince dal prospetto suindicato le maggiori entrate effettivamente incassate nel 2014 rispetto all'anno precedente ammontano a +0,6 miliardi di euro.

Per il 2015 è indicato nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato una previsione di cassa sui pertinenti capitoli/articoli di 10,3 miliardi di euro. Prudenzialmente, senza prevedere variazioni in aumento, mantenendo quindi costante il risultato del 2014 anche per gli anni successivi, le maggiori entrate previste per l'anno in corso (2015) e quelle per gli anni successivi si attesterebbero in 1 miliardo di euro (11,3 - 10,3).

Rispetto a tali maggiori entrate, sulla base del maggior livello previsionale 2015 rispetto a quello del 2014 (0,3 miliardi di euro), dei dati gestionali indicati e dei relativi confronti tra essi, si ritiene prudentiale considerare permanente, non inclusa nei tendenziali, soltanto una quota di 0,3 miliardi di euro, quali maggiori entrate previste fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

PAGINA BIANCA

Appendice  
Quadri di costruzione dei conti consolidati  
di cassa del settore pubblico 2012-2014

**TABELLA A.1-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2012 (1/2)**

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
<b>Incassi correnti</b>	<b>414.839</b>	<b>320.050</b>	<b>155.669</b>	<b>113.936</b>	<b>59.512</b>	<b>19.606</b>	<b>6.275</b>	<b>-336.100</b>	<b>753.788</b>
Tributari	378.604	0	68.611	0	33.008	2.676	0	0	482.899
Imposte dirette	211.573	0	20.628	0	4.762	0	0	0	236.963
Imposte indirette	167.031	0	47.983	0	28.246	2.676	0	0	245.936
Risorse Proprie UE	4.196	0	0	0	0	0	0	0	4.196
Contributi sociali	0	211.437	0	0	0	18	0	0	211.455
Vendita di beni e servizi	3.476	104	0	5.159	6.266	1.164	0	0	16.169
Redditi da capitale	4.500	1.805	515	202	3.100	390	0	-864	9.648
<b>Trasferimenti correnti totali</b>	<b>22.675</b>	<b>105.714</b>	<b>84.970</b>	<b>107.314</b>	<b>13.698</b>	<b>12.343</b>	<b>6.275</b>	<b>-335.236</b>	<b>17.754</b>
da Settore Statale (1)	0	105.703	84.563	-2.597	4.773	9.785	0	-202.227	0
da Enti di Previdenza	5.155	0	0	0	0	0	64	-5.219	0
da Regioni	1	8	0	109.394	8.200	1.376	2.520	-121.499	0
da Sanità	0	0	15	0	158	297	1.805	-2.275	0
da Comuni e Province	1	0	82	218	0	321	1.640	-2.262	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	65	0	15	25	99	0	246	-451	0
da Enti Pub. non Consolidati	236	3	41	160	425	438	0	-1.303	0
da Famiglie	2.469	0	53	50	0	51	0	0	2.623
da Imprese	4.799	0	201	64	35	65	0	0	5.164
da Estero	9.949	0	0	0	8	10	0	0	9.967
Altri incassi correnti	1.388	990	1.573	1.261	3.440	3.016	0	0	11.668
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>2.218</b>	<b>407</b>	<b>5.383</b>	<b>2.552</b>	<b>11.898</b>	<b>4.211</b>	<b>1.974</b>	<b>-21.320</b>	<b>7.324</b>
<b>Trasferimenti in conto capitale totali</b>	<b>685</b>	<b>0</b>	<b>5.328</b>	<b>2.529</b>	<b>10.644</b>	<b>4.127</b>	<b>1.974</b>	<b>-21.320</b>	<b>3.968</b>
da Settore Statale	0	0	5.170	0	2.528	3.208	209	-11.115	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	2.436	4.130	536	1.623	-8.725	0
da Sanità	0	0	0	0	22	117	0	-139	0
da Comuni e Province	200	0	28	0	0	49	71	-348	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	3	0	175	0	71	-249	0
da Enti Pub. non Consolidati	485	0	83	32	68	76	0	-744	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	44	61	3.721	142	0	0	3.968
Ammortamenti	299	0	0	0	0	0	0	0	299
Altri incassi in conto capitale	1.234	407	55	23	1.254	84	0	0	3.057
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>3.554</b>	<b>300</b>	<b>1.130</b>	<b>1.643</b>	<b>5.078</b>	<b>1.647</b>	<b>165</b>	<b>-3.200</b>	<b>10.317</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>420.611</b>	<b>320.757</b>	<b>162.182</b>	<b>118.131</b>	<b>76.488</b>	<b>25.464</b>	<b>8.415</b>	<b>-360.619</b>	<b>771.428</b>
<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>-49.500</b>	<b>0</b>	<b>-253</b>	<b>-990</b>	<b>262</b>	<b>666</b>	<b>0</b>	<b>-300</b>	<b>-50.115</b>

(1) I trasferimenti relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali registrati dagli Enti locali ammontano a 7.181 milioni; le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 84.563 milioni, di cui 55.538 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

**TABELLA A.1-1 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2012 (2/2)**

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>431.491</b>	<b>316.380</b>	<b>144.032</b>	<b>116.170</b>	<b>59.640</b>	<b>18.982</b>	<b>6.275</b>	<b>-336.100</b>	<b>756.870</b>
Personale	87.240	3.140	6.140	37.597	17.562	10.340	0	0	162.018
Acquisto di beni e servizi	16.781	2.059	2.679	71.046	30.827	4.625	0	0	128.016
Trasferimenti correnti totali	236.841	309.875	131.507	3.173	6.447	1.810	6.275	-335.236	360.692
a Settore Statale	0	5.155	1	0	1	65	236	-5.458	0
a Enti di Previdenza	105.703	0	8	0	0	0	3	-105.714	0
a Regioni	84.563	0	0	15	82	15	41	-84.716	0
a Sanità	-2.597	0	109.394	0	218	25	160	-107.200	0
a Comuni e Province	4.773	0	8.200	158	0	99	425	-13.655	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	9.785	0	1.376	297	321	0	438	-12.217	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	64	2.520	1.805	1.640	246	4.973	-6.275	4.973
a Famiglie	5.523	303.846	2.196	898	3.093	1.020	0	0	316.575
a Imprese	11.465	800	7.812	0	1.092	326	0	0	21.494
a Estero	17.626	10	0	0	0	14	0	0	17.650
Interessi	78.022	91	2.192	272	2.957	96	0	-864	82.766
Ammortamenti	299	0	0	0	0	0	0	0	299
Altri pagamenti correnti	12.309	1.215	1.514	4.082	1.847	2.112	0	0	23.079
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>30.445</b>	<b>367</b>	<b>16.545</b>	<b>2.763</b>	<b>15.593</b>	<b>5.334</b>	<b>2.049</b>	<b>-21.320</b>	<b>51.777</b>
Costituzione capitali fissi	6.808	367	2.650	2.624	14.200	4.560	0	0	31.209
Trasferimenti in conto capitale totali	23.435	0	13.622	139	1.393	496	2.049	-21.320	19.815
a Settore Statale	0	0	0	0	200	0	485	-685	0
a Regioni	5.170	0	0	0	28	3	83	-5.284	0
a Sanità	0	0	2.436	0	0	0	32	-2.468	0
a Comuni e Province	2.528	0	4.130	12	0	175	68	-6.913	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	3.208	0	536	127	49	0	76	-3.995	0
ad Enti Pub. non Consolidati	209	0	1.623	0	71	71	1.305	-1.974	1.305
a Famiglie	1.245	0	736	0	637	147	0	0	2.765
a Imprese	10.593	0	4.161	0	408	88	0	0	15.250
a Estero	482	0	0	0	0	13	0	0	495
Altri pagamenti in conto capitale	203	0	273	0	0	278	0	0	754
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>8.175</b>	<b>4.010</b>	<b>1.858</b>	<b>188</b>	<b>993</b>	<b>482</b>	<b>90</b>	<b>-2.900</b>	<b>12.896</b>
<b>Pagamenti totali</b>	<b>470.111</b>	<b>320.757</b>	<b>162.435</b>	<b>119.121</b>	<b>76.226</b>	<b>24.797</b>	<b>8.415</b>	<b>-360.319</b>	<b>821.543</b>

**TABELLA A.1-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2013 (1/2)**

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
<b>Incassi correnti</b>	<b>418.760</b>	<b>327.175</b>	<b>152.819</b>	<b>116.594</b>	<b>65.608</b>	<b>22.804</b>	<b>4.968</b>	<b>-349.616</b>	<b>759.112</b>
Tributari	369.934	0	67.620	0	35.482	2.877	0	0	475.913
Imposte dirette	211.333	0	20.692	0	5.090	139	0	0	237.254
Imposte indirette	158.601	0	46.928	0	30.392	2.738	0	0	238.659
Risorse Proprie UE	4.284	0	0	0	0	0	0	0	4.284
Contributi sociali	0	210.563	0	0	0	17	0	0	210.580
Vendita di beni e servizi	2.067	111	0	4.709	6.179	2.099	0	0	15.165
Redditi da capitale	5.210	1.854	575	232	3.422	377	0	-797	10.873
<b>Trasferimenti correnti totali</b>	<b>35.685</b>	<b>113.719</b>	<b>82.774</b>	<b>110.296</b>	<b>17.841</b>	<b>13.510</b>	<b>4.968</b>	<b>-348.819</b>	<b>29.975</b>
da Settore Statale (1)	0	113.623	82.148	-182	8.709	10.878	0	-215.176	0
da Enti di Previdenza	5.425	0	0	0	0	0	0	-5.425	0
da Regioni	211	0	0	110.036	8.622	1.378	2.418	-122.665	0
da Sanità	0	0	0	0	170	304	0	-474	0
da Comuni e Province	411	0	122	213	0	327	2.232	-3.305	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	823	0	45	20	108	0	319	-1.315	0
da Enti Pub. non Consolidati	-334	94	0	83	185	430	0	-458	0
da Famiglie	13.250	0	98	53	0	44	0	0	13.445
da imprese	3.801	0	360	73	38	136	0	0	4.408
da Estero	12.098	2	0	0	9	13	0	0	12.122
Altri incassi correnti	1.580	928	1.850	1.357	2.684	3.922	0	0	12.321
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>3.166</b>	<b>327</b>	<b>5.278</b>	<b>3.499</b>	<b>12.162</b>	<b>2.378</b>	<b>2.309</b>	<b>-21.913</b>	<b>7.207</b>
Trasferimenti in conto capitale totali	840	0	5.179	3.355	10.918	2.330	2.309	-21.913	3.019
da Settore Statale	0	0	5.068	0	4.120	1.377	205	-10.769	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	3.288	3.762	611	1.915	-9.576	0
da Sanità	0	0	0	0	16	63	0	-79	0
da Comuni e Province	200	0	26	0	0	57	122	-405	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	2	0	57	0	92	0	68	-219	0
da Enti Pub. non Consolidati	638	0	0	16	139	71	0	-864	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	28	51	2.789	151	0	0	3.019
Ammortamenti	300	0	0	0	0	0	0	0	300
Altri incassi in conto capitale	2.026	327	99	144	1.244	48	0	0	3.888
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>2.595</b>	<b>0</b>	<b>11.484</b>	<b>14</b>	<b>3.513</b>	<b>1.914</b>	<b>251</b>	<b>-16.107</b>	<b>3.665</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>424.521</b>	<b>327.502</b>	<b>169.581</b>	<b>120.107</b>	<b>81.283</b>	<b>27.096</b>	<b>7.528</b>	<b>-387.635</b>	<b>769.983</b>
<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>-80.417</b>	<b>0</b>	<b>4.184</b>	<b>57</b>	<b>1.768</b>	<b>250</b>	<b>0</b>	<b>910</b>	<b>-73.248</b>

(1) I trasferimenti correnti dal settore statale registrati da Comuni e Province, pari a 8.709 milioni, comprendono 2.281 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali registrate dagli Enti locali; le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 82.148 milioni, di cui 63.579 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

**TABELLA A.1-2 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2013 (2/2)**

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>453.148</b>	<b>324.423</b>	<b>147.075</b>	<b>116.980</b>	<b>63.564</b>	<b>21.449</b>	<b>4.968</b>	<b>-349.616</b>	<b>781.990</b>
Personale	87.627	3.000	6.037	36.717	16.990	11.192	0	0	161.563
Acquisto di beni e servizi	13.836	2.063	3.131	75.530	33.767	5.025	0	0	133.352
Trasferimenti correnti totali	251.046	318.304	134.122	1.427	7.634	2.842	4.968	-348.819	371.524
a Settore Statale	0	5.425	211	0	411	823	-334	-6.536	0
a Enti di Previdenza	113.623	0	0	0	0	0	94	-113.717	0
a Regioni	82.148	0	0	0	122	45	0	-82.316	0
a Sanità	-182	0	110.036	0	213	20	83	-110.170	0
a Comuni e Province	8.709	0	8.622	170	0	108	185	-17.794	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	10.878	0	1.378	304	327	0	430	-13.318	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	0	2.418	0	2.232	319	4.510	-4.968	4.510
a Famiglie	5.621	312.046	1.985	953	3.163	1.074	0	0	324.842
a Imprese	11.520	826	9.472	0	1.166	443	0	0	23.427
a Estero	18.728	7	0	0	0	10	0	0	18.745
Interessi	78.822	114	2.287	251	2.733	87	0	-797	83.497
Ammortamenti	300	0	0	0	0	0	0	0	300
Altri pagamenti correnti	21.515	942	1.498	3.055	2.440	2.304	0	0	31.754
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>26.737</b>	<b>433</b>	<b>16.648</b>	<b>2.595</b>	<b>14.943</b>	<b>4.641</b>	<b>2.427</b>	<b>-21.913</b>	<b>46.512</b>
Costituzione capitali fissi	6.172	433	2.224	2.516	13.419	3.921	0	0	28.685
Trasferimenti in conto capitale totali	20.565	0	14.104	79	1.524	454	2.427	-21.913	17.241
a Settore Statale	0	0	0	0	200	2	638	-840	0
a Regioni	5.068	0	0	0	26	57	0	-5.151	0
a Sanità	0	0	3.288	0	0	0	16	-3.304	0
a Comuni e Province	4.120	0	3.762	16	0	92	139	-8.129	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.377	0	611	63	57	0	71	-2.179	0
ad Enti Pub. non Consolidati	205	0	1.915	0	122	68	1.563	-2.309	1.563
a Famiglie	196	0	582	0	574	85	0	0	1.437
a Imprese	8.837	0	3.946	0	545	139	0	0	13.467
a Estero	763	0	0	0	0	11	0	0	774
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	320	0	0	266	0	0	586
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>25.055</b>	<b>2.646</b>	<b>1.674</b>	<b>475</b>	<b>1.008</b>	<b>755</b>	<b>133</b>	<b>-17.017</b>	<b>14.729</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>504.938</b>	<b>327.502</b>	<b>165.397</b>	<b>120.050</b>	<b>79.515</b>	<b>26.846</b>	<b>7.528</b>	<b>-388.545</b>	<b>843.231</b>

**TABELLA A.1-3 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2014 (1/2)**

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificative	Settore Pubblico
<b>Incassi correnti</b>	<b>419.060</b>	<b>328.291</b>	<b>156.720</b>	<b>119.286</b>	<b>65.286</b>	<b>21.760</b>	<b>5.378</b>	<b>-355.954</b>	<b>759.827</b>
Tributari	368.170	0	65.100	0	39.376	2.785	0	0	475.431
Imposte dirette	200.921	0	21.263	0	5.467	59	0	0	227.710
Imposte indirette	167.249	0	43.837	0	33.909	2.726	0	0	247.721
Risorse Proprie UE	4.241	0	0	0	0	0	0	0	4.241
Contributi sociali	0	211.771	0	0	0	20	0	0	211.791
Vendita di beni e servizi	2.058	51	0	4.730	5.883	2.218	0	0	14.940
Redditi da capitale	6.054	1.668	667	344	2.846	466	0	-1.068	10.977
<b>Trasferimenti correnti totali</b>	<b>37.921</b>	<b>113.918</b>	<b>88.339</b>	<b>112.792</b>	<b>13.657</b>	<b>13.260</b>	<b>5.378</b>	<b>-354.886</b>	<b>30.379</b>
da Settore Statale (1)	0	113.778	87.600	-1.353	5.197	10.775	1.409	-217.405	0
da Enti di Previdenza	5.184	0	0	0	0	0	0	-5.184	0
da Regioni	2.671	116	0	113.742	7.937	1.225	1.914	-127.605	0
da Sanità	0	0	0	0	168	221	0	-389	0
da Comuni e Province	133	0	127	216	0	301	1.750	-2.527	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	588	0	24	19	108	0	305	-1.043	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	23	0	65	204	440	0	-733	0
da Famiglie	14.803	0	43	32	0	43	0	0	14.921
da Imprese	4.518	0	546	71	36	241	0	0	5.412
da Estero	10.024	1	0	0	7	14	0	0	10.046
Altri incassi correnti	616	883	2.614	1.420	3.524	3.012	0	0	12.069
<b>Incassi in conto capitale</b>	<b>3.965</b>	<b>308</b>	<b>2.834</b>	<b>3.080</b>	<b>8.639</b>	<b>3.547</b>	<b>1.857</b>	<b>-17.472</b>	<b>6.758</b>
<b>Trasferimenti in conto capitale totali</b>	<b>1.001</b>	<b>0</b>	<b>2.805</b>	<b>3.059</b>	<b>7.708</b>	<b>3.531</b>	<b>1.857</b>	<b>-17.472</b>	<b>2.489</b>
da Settore Statale	0	0	2.689	0	1.492	2.349	17	-6.547	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	2.985	3.663	477	1.741	-8.866	0
da Sanità	0	0	0	0	8	412	0	-420	0
da Comuni e Province	200	0	46	0	0	30	38	-314	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	51	1	84	0	61	-197	0
da Enti Pub. non Consolidati	801	0	0	30	187	110	0	-1.128	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	19	43	2.274	153	0	0	2.489
Ammortamenti	357	0	0	0	0	0	0	0	357
Altri incassi in conto capitale	2.607	308	29	21	931	17	0	0	3.913
<b>Incassi partite finanziarie</b>	<b>1.707</b>	<b>0</b>	<b>10.190</b>	<b>102</b>	<b>3.574</b>	<b>1.058</b>	<b>289</b>	<b>-15.234</b>	<b>1.686</b>
<b>Incassi finali</b>	<b>424.732</b>	<b>328.599</b>	<b>169.744</b>	<b>122.468</b>	<b>77.499</b>	<b>26.365</b>	<b>7.524</b>	<b>-388.660</b>	<b>768.271</b>
<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>-75.057</b>	<b>0</b>	<b>1.301</b>	<b>884</b>	<b>2.228</b>	<b>235</b>	<b>0</b>	<b>546</b>	<b>-69.863</b>

(1) I trasferimenti correnti dal settore statale registrati da Comuni e Province, pari a 5.197 milioni, comprendono 2.374 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali registrate dagli Enti locali; le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 87.600 milioni, di cui 56.495 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.



**TABELLA A.1-3 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2014 (2/2)**

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificate	Settore Pubblico
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>459.743</b>	<b>324.808</b>	<b>151.426</b>	<b>118.644</b>	<b>62.398</b>	<b>20.615</b>	<b>5.378</b>	<b>-355.954</b>	<b>787.058</b>
Personale	86.758	2.983	5.704	35.410	16.484	11.035	0	0	158.375
Acquisto di beni e servizi	13.269	1.971	2.697	78.483	33.908	4.963	0	0	135.291
Trasferimenti correnti totali	256.139	318.709	139.282	1.343	6.591	2.539	5.378	-354.886	375.095
a Settore Statale	0	5.184	2.671	0	133	588	0	-8.576	0
a Enti di Previdenza	113.778	0	116	0	0	0	23	-113.917	0
a Regioni	87.600	0	0	0	127	24	0	-87.750	0
a Sanità	-1.353	0	113.742	0	216	19	65	-112.689	0
a Comuni e Province	5.197	0	7.937	168	0	108	204	-13.614	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	10.775	0	1.225	221	301	0	440	-12.962	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.409	0	1.914	0	1.750	305	4.645	-5.378	4.645
a Famiglie	9.699	312.836	1.770	954	2.995	1.094	0	0	329.349
a Imprese	10.092	677	9.907	0	1.069	372	0	0	22.117
a Estero	18.943	12	0	0	0	30	0	0	18.985
Interessi	79.595	197	2.169	280	2.637	89	0	-1.068	83.899
Ammortamenti	357	0	0	0	0	0	0	0	357
Altri pagamenti correnti	23.624	948	1.574	3.128	2.778	1.988	0	0	34.040
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>21.642</b>	<b>470</b>	<b>15.149</b>	<b>2.431</b>	<b>11.958</b>	<b>5.072</b>	<b>1.938</b>	<b>-17.472</b>	<b>41.188</b>
Costituzione capitali fissi	6.196	470	2.489	2.011	10.651	4.323	0	0	26.140
Trasferimenti in conto capitale totali	15.692	0	12.419	420	1.307	457	1.938	-17.472	14.761
a Settore Statale	0	0	0	0	200	0	801	-1.001	0
a Regioni	2.689	0	0	0	46	51	0	-2.786	0
a Sanità	0	0	2.985	0	0	1	30	-3.016	0
a Comuni e Province	1.492	0	3.663	8	0	84	187	-5.434	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	2.349	0	477	412	30	0	110	-3.378	0
ad Enti Pub. non Consolidati	17	0	1.741	0	38	61	810	-1.857	810
a Famiglie	788	0	550	0	569	105	0	0	2.012
a Imprese	7.723	0	3.003	0	424	143	0	0	11.292
a Estero	635	0	0	0	0	12	0	0	647
Altri pagamenti in conto capitale	-246	0	241	0	0	292	0	0	287
<b>Pagamenti partite finanziarie</b>	<b>18.404</b>	<b>3.321</b>	<b>1.868</b>	<b>509</b>	<b>915</b>	<b>444</b>	<b>208</b>	<b>-15.780</b>	<b>9.889</b>
<b>Pagamenti finali</b>	<b>499.789</b>	<b>328.599</b>	<b>168.443</b>	<b>121.584</b>	<b>75.271</b>	<b>26.130</b>	<b>7.524</b>	<b>-389.206</b>	<b>838.135</b>

PAGINA BIANCA

Nota metodologica sui criteri di formulazione  
delle previsioni tendenziali

PAGINA BIANCA

## INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>311</b>
<b>I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>313</b>
<b>II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P. ....</b>	<b>317</b>
II.1 Le entrate .....	320
Entrate tributarie ed extratributarie .....	320
Le entrate contributive.....	322
Flussi finanziari Italia - UE.....	323
II.2 Le spese .....	326
Redditi da lavoro dipendente .....	326
Consumi intermedi.....	328
Prestazioni sociali in denaro.....	331
Altre Spese correnti.....	338
Interessi passivi.....	339
Investimenti fissi lordi .....	342
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale .....	344
<b>III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO .....</b>	<b>347</b>
III.1 Saldo strutturale di bilancio .....	347
III.2 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	352
III.3 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	353
III.4 Evoluzione dello stock di debito pubblico .....	355
<b>IV. ANALISI TEMATICHE .....</b>	<b>357</b>
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato.....	357
IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato.....	361
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano .....	362
La sanità .....	362
Province e Comuni .....	362
Le Università e gli Enti di ricerca .....	362
IV.3 La spesa sanitaria.....	363

## **INDICE DEI BOX**

Previsione degli accreditati dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC) .....	326
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro.....	332
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2014 .....	334
La procedura di stima del FSC.....	359

## **INDICE DELLE TABELLE**

Tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle PA – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro) .....	336
Tabella III.1-1 Volatilità dei Parametri NAIRU .....	350

## **INDICE DELLE FIGURE**

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro Conto PA - Confronto tra Programmazione finanziaria e Risultati .....	335
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2015. Il DEF rimane il documento principale del ciclo di programmazione economico-finanziaria su cui, negli ultimi anni, è intervenuto un intenso processo di riforma a livello europeo, volto a rafforzare la governance mediante il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, dei documenti prodotti e delle metodologie utilizzate nelle stime.

Tale riforma avviata dal 2011 con il *Six Pack* (che include una revisione del Patto di Stabilità e Crescita - PSC), è proseguita con la sottoscrizione del Trattato sul coordinamento, la stabilità e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*) e con l'emanazione, per i Paesi dell'Area euro, di due Regolamenti (n. 472/2013 e n. 473/2013 - *Two Pack*) sul monitoraggio delle politiche di bilancio, sulla coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del Semestre europeo e sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.

Oltre alla ratifica del *Fiscal Compact*, avvenuta nel luglio 2012, l'ordinamento nazionale si è adeguato alla nuova disciplina europea con la Legge costituzionale n. 1/2012 (che ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio) e con la legge n. 243/2012 attuativa del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione.

Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica illustrato nel DEF 2015 è, pertanto, coerente - anche dal punto di vista metodologico - con questo nuovo quadro di regole fiscali e di bilancio delineato a livello europeo e nazionale.

La presente Nota, nell'illustrare i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, traccia le modifiche più rilevanti intervenute nel corso dell'ultimo anno. Si segnalano, in particolare, le modifiche derivanti dal recepimento del nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010)<sup>1</sup>: per il DEF 2015, la base di riferimento è, infatti, la serie dei conti economici nazionali rivisti dall'ISTAT secondo il nuovo SEC. In particolare, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA, si è rivista la seconda sezione della Nota con riferimento alla previsione della spesa per interessi, della spesa per redditi da lavoro dipendente, dei consumi intermedi, delle altre spese correnti, degli investimenti fissi lordi e degli altri trasferimenti in conto capitale. Della seconda sezione sono stati altresì aggiornati i paragrafi relativi alle entrate contributive e alle prestazioni sociali in denaro.

Rispetto all'anno precedente, sono state riviste la terza e la quarta sezione della Nota. Con riferimento alla terza, relativa alla stima del saldo strutturale di bilancio, si sono introdotti aggiornamenti sia sulla metodologia di stima della curva di Phillips introdotta dall'*Output Gap Working Groups* - *OGWG* per molti Stati

<sup>1</sup> Sistema adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con Regolamento UE n. 549/2013 del 26 giugno 2013-

membri e sulla specificazione della curva di Phillips italiana attualmente in uso; sia sui parametri che rappresentano, per ogni singolo Paese, i pesi specifici delle singole misure di sensitività, ossia quelle che misurano, per ciascuna voce di entrata e di spesa la reattività al ciclo economico, con impatto sulle voci di entrate e uscite strutturali

Quanto all'ultima sezione di "analisi tematiche", le modifiche più rilevanti riguardano i paragrafi sulle previsioni di spesa del bilancio dello Stato e l'approfondimento sulle procedure di stima e sulle modalità di erogazione delle risorse stanziato sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), nonché sulle previsioni della spesa sanitaria.



## I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model (JBM)*<sup>2</sup>. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in tre fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, nonché per le stime di finanza pubblica.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.*  
L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (tra cui anche l'OCSE e il FMI). Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.
2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene, il *JBM* e il modello econometrico *ITEM*<sup>3</sup> effettuano le proprie stime separatamente. Per il *JBM* la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT, sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e

<sup>2</sup> Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/DPRSPSM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf).

Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:

[http://www.dt.tesoro.it/en/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/index.html](http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html)

<sup>3</sup> Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

[http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/working\\_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model---ITEM.pdf)

l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche<sup>4</sup>. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Il modello fornisce indicazioni circa l'impatto dell'aggiornamento della base dati in occasione della pubblicazione dei conti economici trimestrali, tenendo conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*<sup>5</sup>). Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM. A supporto dell'analisi dello scenario internazionale viene utilizzata anche una versione di ITEM integrata con le previsioni del modello *Global Economic Model di Oxford Economics*.

Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione, inclusi gli interventi di carattere strutturale nell'ambito dell'elaborazione del contributo al Programma Nazionale delle Riforme. Nel caso di interventi di carattere strutturale le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle dei modelli di equilibrio economico generale, ovvero il modello QUEST III per l'Italia e il modello IGEN. Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è stato sviluppato dalla Commissione europea e adattato dal Dipartimento del Tesoro all'economia italiana. IGEN è un modello di tipo *medium scale* pensato specificatamente per l'economia italiana con un focus specifico sul mercato del lavoro. Entrambi i modelli costituiscono un robusto strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura e interventi di policy. Infine, a supporto dell'analisi delle riforme strutturali, è in via di perfezionamento un modello di micro-simulazione statica ITaxSIM e uno di microsimulazione dinamica T-Dymm (*Treasury's DYnamic Microsimulation Model*), sviluppati all'interno del Dipartimento del Tesoro<sup>6</sup>, per simulare,

<sup>4</sup> Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

<sup>5</sup> I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

<sup>6</sup> [http://www.dt.tesoro.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modelistica/itaxim.html](http://www.dt.tesoro.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modelistica/itaxim.html) e <http://www.tdymm.eu/>.

---

rispettivamente, l'analisi degli effetti distributivi delle politiche fiscali e l'evoluzione di alcune dinamiche caratterizzanti la società italiana, quali i principali trattamenti fiscali, previdenziali e assistenziali, consentendo un'analisi anche del loro impatto distributivo.

3. *Definizione del quadro macroeconomico.* I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del gruppo di lavoro sulle previsioni e sulla modellistica costituito presso il Dipartimento del Tesoro. Tale gruppo di lavoro ha anche lo scopo di potenziare i modelli previsivi utilizzati e di sviluppare nuovi strumenti quantitativi. Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.

PAGINA BIANCA

## II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010<sup>7</sup>. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente<sup>8</sup>, mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali. Per le entrate contributive la base di partenza è la cassa.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)<sup>9</sup>. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato.

Il saldo del conto economico - in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie - è l'indebitamento netto (o deficit)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Il SEC2010 - che rivede il SEC 95 - è stato adottato quale Regolamento del Consiglio (CE). Si tratta del Regolamento n. 549/2013 del 21 maggio 2013. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC 2010 stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Cfr. ISTAT (2014), "I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 - anni 2009-2013" in Report 22 settembre 2014.

<sup>8</sup> Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

<sup>9</sup> L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 210 del 10 settembre 2014.

<sup>10</sup> Per un approfondimento sui saldi di finanza pubblica, si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS - Servizio studi (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Luglio.

L'indebitamento netto nominale e strutturale<sup>11</sup> (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e le stime del debito sono effettuate rispettivamente dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi Uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora le previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato<sup>12</sup>. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima autonomamente la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di CDP per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci della Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione

<sup>11</sup> Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III.1*.

<sup>12</sup> La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato internamente al Dipartimento del Tesoro.

dello *stock* di debito, interno ed esterno (Fonte Banca d'Italia), segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

## II.1 LE ENTRATE

### Entrate tributarie ed extratributarie

Le previsioni delle entrate tributarie utilizzano come dati di base quelli relativi all'anno precedente nella versione di preconsuntivo e contengono gli effetti della manovra di finanza pubblica per l'anno corrente approvata dal Parlamento. Le stesse previsioni rappresentano i dati di base per le stime delle entrate tributarie del triennio successivo.

Le previsioni di entrata contenute nel DEF, sia dell'anno in corso che di quelli successivi, vengono rielaborate, rispetto al precedente documento programmatico, per tener conto di:

- eventuali aggiornamenti delle variabili del quadro macroeconomico;
- valutazioni sull'andamento del gettito (incluso quello dell'autoliquidazione) noto al momento e derivanti dall'attività di monitoraggio mensile delle entrate tributarie;
- eventuali effetti prodotti dagli interventi normativi della manovra di finanza pubblica.

Le procedure di previsione descritte si traducono nel modello di previsione<sup>13</sup> delle entrate tributarie che assume come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse comprese le imposte locali (circa 700).

Dal punto di vista operativo, il modello è costituito da una serie di variabili di "approssimazione" (derivate dal quadro macroeconomico), individuate singolarmente per ciascuna voce d'imposta, che vengono utilizzate come tassi di variazione delle basi imponibili e del tributo. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta.

Le previsioni tendenziali delle entrate tributarie a legislazione vigente, formulate in sede di predisposizione dello schema del Documento di Economia e Finanza, sono elaborate, operando, inoltre, una distinzione tra l'anno corrente e gli anni successivi: l'anno in corso diventa l'anno base per la previsione del triennio successivo; mentre la revisione di quest'ultimo è determinata dal nuovo quadro macroeconomico e dagli effetti delle eventuali manovre fiscali.

<sup>13</sup> Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.

Il modello previsionale delle entrate tributarie è un modello che durante il ciclo delle previsioni incorpora tutte le informazioni che si rendono nel tempo disponibili, per poter elaborare delle stime statisticamente "robuste". Il modello di previsione delle entrate tributarie è un modello in continua evoluzione ed adattamento, così da cogliere eventuali mutamenti nella dinamica dei comportamenti dei contribuenti.

Il modello è ormai, dopo circa quindici anni di utilizzo e sviluppo, ben tarato sulla struttura economico-fiscale del Paese, ed è ormai considerato come uno dei più affidabili modelli di stima (assieme al già ricordato modello della Banca d'Italia e a quello del Fondo Monetario Internazionale).



In dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie del DEF sono costruite:

- con riferimento all'anno in corso:
  - sulla base del monitoraggio dell'andamento del gettito dei singoli tributi (capitoli/articoli di bilancio), con riferimento particolare alle imposte autoliquidate (IRPEF, IRES, IRAP), alle altre imposte dirette, con scadenze predeterminate di versamento, e a quelle indirette versate mensilmente;
  - tenendo conto dell'andamento delle poste correttive (in particolare rimborsi d'imposta e compensazioni);
  - elaborando una proiezione dei gettiti e delle poste correttive sull'intero anno anche in relazione all'entità del gettito rateizzato in sede di autoliquidazione;
  - considerando i fattori legislativi intervenuti nell'anno i cui effetti si riflettono sul livello degli incassi dell'esercizio finanziario corrente (ad es. variazioni di aliquote di imposta, variazioni della misura delle percentuali di acconto, variazioni delle basi imponibili);
- con riferimento agli anni successivi:
  - calcolando l'effetto base, ossia l'impatto dell'eventuale variazione risultante dall'elaborazione della proiezione dell'anno corrente sugli anni successivi;
  - tenendo conto dei nuovi andamenti macroeconomici tendenziali;
  - considerando gli effetti correlati a provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alle previsioni già formulate nell'ultimo documento di finanza pubblica presentato al Parlamento.

La previsione delle entrate tributarie indicata nel DEF è riferita al sottosettore Amministrazioni centrali e al sottosettore Amministrazioni locali ed è ripartita tra imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale. Alla costruzione di detti aggregati si perviene, secondo i criteri suindicati, partendo dai singoli tributi e, in particolare, per il bilancio dello Stato, dall'unità elementare del bilancio, vale a dire il capitolo o, qualora questo sia articolato, il capitolo/articolo, considerando la tipologia di introiti che sono destinati ad affluirvi. Una volta determinata la previsione per tali unità elementari, il dato previsionale relativo agli aggregati esposti nel DEF deriva dalla somma degli importi relativi ai capitoli e agli articoli che trovano collocazione nei predetti aggregati di ordine superiore.

Per entrate extratributarie si intendono le entrate relative ai proventi dei beni dello Stato e delle altre AP, nonché gli utili di gestione delle imprese pubbliche.

Il modello di finanza pubblica effettua la previsione di cassa del complesso delle categorie economiche che compongono tale aggregato, tra le quali si ricordano i proventi speciali, quelli derivanti dai servizi minori offerti dalle AP, i proventi dei beni dello Stato, le entrate derivanti dagli utili di gestione delle ex-società pubbliche e i prodotti netti delle aziende autonome, le multe inflitte dall'autorità giudiziaria, le oblazioni in materia di tutela delle strade, gli interessi attivi ed altre entrate a vario titolo.

La previsione utilizza come base di partenza l'ultimo anno di consuntivo disponibile, depurato di eventuali entrate non ricorrenti. Storicamente si è verificata una sostanziale stabilità, in termini di rapporto al PIL di questa eterogenea categoria di entrate, la cui evoluzione storica è ben approssimata dal deflatore dei consumi delle famiglie. Tali previsioni vengono confrontate e calibrate con le stime di cassa

del Bilancio dello Stato effettuate dal competente Ispettorato della Ragioneria Generale e che incorporano con maggior dettaglio gli effetti della legislazione vigente.

La previsione di competenza si ottiene applicando la stessa dinamica della corrispondente voce di cassa, tranne casi particolari di entrate accertate in un esercizio (a seguito di una gara o asta pubblica) e incassate in più esercizi successivi, in quanto per tali cespiti se ne prevede la possibilità di rateizzazione (tipico il caso delle licenze UMTS). Tali entrate di carattere eccezionale costituiscono variabili esogene per il modello e vengono previste sulla base di informazioni istituzionali.

### **Le entrate contributive**

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai lavoratori dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione è coerente con il metodo di calcolo adottato dall'ISTAT a partire dalla notifica di aprile 2014 e basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata"<sup>14</sup>.

Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento

<sup>14</sup> Fino alla notifica di ottobre 2013, la base della stima ISTAT era rappresentata dall'accertamento delle entrate contributive nei rendiconti finanziari degli enti pubblici; per le casse privatizzate, in regime di contabilità civilistica, la base - rimasta inalterata anche nel nuovo metodo - è il valore dei contributi sociali che risultano dal conto economico. Per quanto riguarda gli enti pubblici, il valore complessivo degli accertamenti delle entrate contributive veniva rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che, basato su un'analisi storica dei dati di bilancio, teneva conto del fenomeno del mancato versamento.

della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

### **Flussi finanziari Italia - UE**

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) si accompagna, annualmente, a un circuito di flussi finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi pagamenti a rimborso delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari degli interventi, previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della documentazione relativa alla rendicontazione di tali certificazione delle spese;
- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario<sup>15</sup> (cfr. par. Altre spese correnti).

#### *Fondi strutturali, FEASR, FEAMP (ex FEP) e altri contributi*

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la

<sup>15</sup> Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la tassa di produzione sullo zucchero e sull'isoglucosio, le risorse calcolate sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

pesca (Fondo europeo per la pesca - FEAMP - ex FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, inizialmente a titolo di anticipazioni sui singoli programmi (secondo quanto stabilito dalla specifica normativa comunitaria di settore) e successivamente a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

- i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - ex FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Sulla base di tale meccanismo istituzionale, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico. La variabile che coglie il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno  $t-2$  e l'importo cumulato delle spese rendicontate fino all'anno  $t-1$ . Questa variabile  $RES_t$  viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno  $t$ :

$$(1) \quad RES_t = \sum_{i=2}^j (CP)_{t-i} - \sum_{i=1}^j (DOM)_{t-i}$$

dove  $CP_{t-i}$  è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno  $t-i$  per il singolo intervento e il singolo fondo e  $DOM_{t-i}$  rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno  $t-i$  per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno  $t$  ( $ACC_t$ ) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno  $t-1$  che si potrebbe tradurre in accrediti nella prima parte dell'anno  $t$ . La variabile che intende cogliere nel modello il "residuo di cassa" è data dal valore delle domande dell'anno precedente,  $DOM_{t-1}$ . Sulla base delle variabili note al momento della previsione per l'anno  $t$ , il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande ( $DOM$ ) e gli accrediti ( $ACC$ ) dell'anno  $t$ :

$$(2) \quad DOM_t = \alpha_1 RES_t,$$

$$(3) \quad ACC_t = \delta_1 RES_t + \delta_2 DOM_{t-1}$$

Per ottenere una previsione triennale degli accreditati si applica la metodologia della previsione annuale anche ai due anni successivi al primo. In particolare, le proiezioni degli accreditati e delle domande relative al primo anno di previsione vengono utilizzate per generare una previsione del residuo di competenza e del residuo di cassa del secondo anno. Mediante queste informazioni si simula il modello ottenendo una previsione degli accreditati e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accreditati anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accreditati, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accreditati sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziare.

Le previsioni degli accreditati sono espresse in termini di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri<sup>16</sup>, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE (ed accreditate) sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente presenta la domanda di rimborso, in quanto è questo il momento più vicino a quello in cui è stata sostenuta la spesa. La registrazione dell'entrata dovrebbe coincidere con il momento in cui le spese sono sostenute e rendicontate a consuntivo. Da tali importi sono escluse le anticipazioni<sup>17</sup>. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari<sup>18</sup> dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

In maniera analoga sono trattati gli accreditati dell'UE relativi ad "altri contributi". L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Per tale tipologia di contributi non sussistono pre-assegnazioni in favore degli Stati membri e la loro entità dipende dai progetti approvati dalla UE. Per la previsione degli accreditati annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

<sup>16</sup> Cfr. Eurostat (2012), *Manual on government Deficit and Debt*, par. II.6 "Grants from EU Budget".

<sup>17</sup> Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto delle AP (Par. II.6.2.3, *ibidem*).

<sup>18</sup> Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accreditati figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

### **Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)**

Per l'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia). Gli accrediti comunitari, anche in questo caso, sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane. Anche da tali importi sono escluse le anticipazioni. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento PAC del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni della Politica Agricola Comune in favore dell'Italia.

Le previsioni di rientri infrannuali, viceversa, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane.

Per quanto riguarda il conto consolidato delle AP, va segnalato che tali contributi non impattano sul saldo in quanto si configurano come trasferimenti diretti dall'Unione Europea alle imprese.

## **II.2 LE SPESE**

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa degli enti che concorrono alla definizione delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, nonché delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

### **Redditi da lavoro dipendente**

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale<sup>19</sup>, è elaborata seguendo un approccio di tipo differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. Per il DEF 2015, la base di riferimento è la serie rivista dall'ISTAT secondo il SEC 2010. Tale serie risente dell'ampliamento del perimetro della A.P., dell'inclusione del valore sia delle stock options conferite dalle aziende ai propri dipendenti, sia degli assegni di ricerca prima considerati nei consumi intermedi. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente per la quota relativa agli arretrati contrattuali<sup>20</sup> e per gli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente. Rispetto a tale base, si definisce un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e di riduzione della spesa, in particolare

<sup>19</sup> Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, così come definiti nell'ambito della lista S13 dell'ISTAT.

<sup>20</sup> In quanto componente *una tantum* che non si consolida nella retribuzione.

l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

La previsione può essere letta come il risultato dell'aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali<sup>21</sup> - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale<sup>22</sup>.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità<sup>23,24</sup>. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali<sup>25</sup>, sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti<sup>26</sup>, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate, qualora intervengano nuovi elementi informativi<sup>27</sup>, in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali,

<sup>21</sup> Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

<sup>22</sup> Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc.).

<sup>23</sup> Per le problematiche relative all'applicazione del criterio della legislazione vigente delle diverse tipologie di spesa, si rimanda anche al DPEF 2008-2011, paragrafo III.3 "Legislazione vigente e altre spese", pagg. 31-35.

<sup>24</sup> Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di stabilità.

<sup>25</sup> Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

<sup>26</sup> Per esempio, la Legge Finanziaria per il 2009 ha integrato le risorse previste per il biennio economico 2008-09. In questo caso, si è adottata l'ipotesi di conclusione di tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 entro l'anno 2009.

<sup>27</sup> Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate<sup>28</sup>.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni di fatto e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali<sup>29</sup> e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro<sup>30</sup> e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo Entrate contributive*.

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia, ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente<sup>31</sup> (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

### Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

<sup>28</sup> L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

<sup>29</sup> Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

<sup>30</sup> In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC2010, è compresa fra le imposte.

<sup>31</sup> E' questo, per esempio, il caso delle misure che coinvolgono gli Enti locali, per cui è configurato un obiettivo complessivo di contenimento della spesa per il personale, funzionale al rispetto dei limiti del Patto di stabilità.



Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunto il valore della produzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), in precedenza escluso dalla stima del PIL. Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento.

Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo.

Alla luce dei cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, la nuova serie storica, oltre ad aver risentito dell'ampliamento del perimetro delle A.P., è stata depurata da alcune componenti, quali la spesa per armamenti, la spesa per ricerca e sviluppo e per assegni di ricerca.

Le regole del SEC2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market*). In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsionali dei principali comparti.

**A. Bilancio dello Stato.** In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cfr. par. IV.1*).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti

dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno.

Nell'ambito dei consumi intermedi non è più ricompresa la voce, prima rilevante, è costituita dalle spese per forniture militari.

**B. Enti territoriali.** La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul *trend* storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell'ottica di rispetto del Patto di stabilità interno. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del Conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali importi. Per gli altri enti minori dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

**C. Spesa sanitaria.** Altra voce di spesa preponderante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è data dalla componente "consumi intermedi" della spesa sanitaria.

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica, si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi e le prestazioni sociali in natura.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari (Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Policlinici).

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN (Servizio Sanitario Nazionale) di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati<sup>32</sup> ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi di assistenza sanitaria ricompresi nell'aggregato sono:

- medicina di base;
- assistenza farmaceutica convenzionata;
- ospedaliera;
- riabilitativa;
- integrativa;
- protesica;
- specialistica;
- psichiatrica;
- altre prestazioni sanitarie (anziani, tossicodipendenti, ecc).

Con riferimento ai consumi intermedi, il profilo di spesa per il periodo previsionale di riferimento viene definito tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica dell'aggregato (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. Con riferimento alla componente delle prestazioni sociali in natura, in linea generale la dinamica dell'aggregato si basa sulle informazioni più aggiornate

<sup>32</sup> Cliniche private, ambulatori privati accreditati, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, policlinici privati.

sulla dinamica delle diverse tipologie di spesa incluse nell'aggregato<sup>33</sup> (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. Un discorso specifico deve essere fatto con riferimento alla spesa per le prestazioni per la medicina di base. Relativamente a tale voce di spesa, infatti, le previsioni tengono anche conto, analogamente a quanto operato per il personale dipendente, dei rinnovi delle convenzioni e, conseguentemente, delle valutazioni quantitative circa il costo del loro rinnovo.

### **Prestazioni sociali in denaro**

La spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio<sup>34</sup> dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro<sup>35</sup> è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del Conto delle AP, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing, EPC-WGA*). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni (requisito anagrafico adeguato nel tempo a partire dal 2013).

<sup>33</sup> L'adozione, a partire dall'anno 2012, del nuovo modello di rilevazione CE ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci di spesa del modello di rilevazione adottato a partire dall'anno 2008, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

<sup>34</sup> Tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è dotato di una struttura (Ispettorato Generale per la Spesa Sociale - IGESPES) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

<sup>35</sup> L'aggregato di spesa in esame ingloba la spesa pensionistica, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria, interventi in deroga), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

### **Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro**

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del Conto delle AP dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre, tra il mese di dicembre dell'anno di riferimento (anno n) e di gennaio dell'anno successivo, una stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'ISTAT. Ciò nell'ambito dell'attività di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;
- fornire i necessari elementi per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'ISTAT (sulla base di specifica convenzione tra il Dipartimento della RGS e l'ISTAT);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare in via continuativa informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

### *La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro*

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

L'input di tale modello integrato si riferisce di fatto, per l'anno per il quale vengono ricostruiti i risultati del Conto delle AP (anno n), all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i più aggiornati dati.

Le previsioni vengono elaborate sulla base dei parametri normativo-istituzionali, del quadro macroeconomico e delle basi tecniche fornite dai diversi Enti gestori. Le previsioni vengono analiticamente elaborate con riferimento alle diverse causali che ne costituiscono le determinanti.

E' assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

Le singole componenti del modello previsivo sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni afferenti gli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

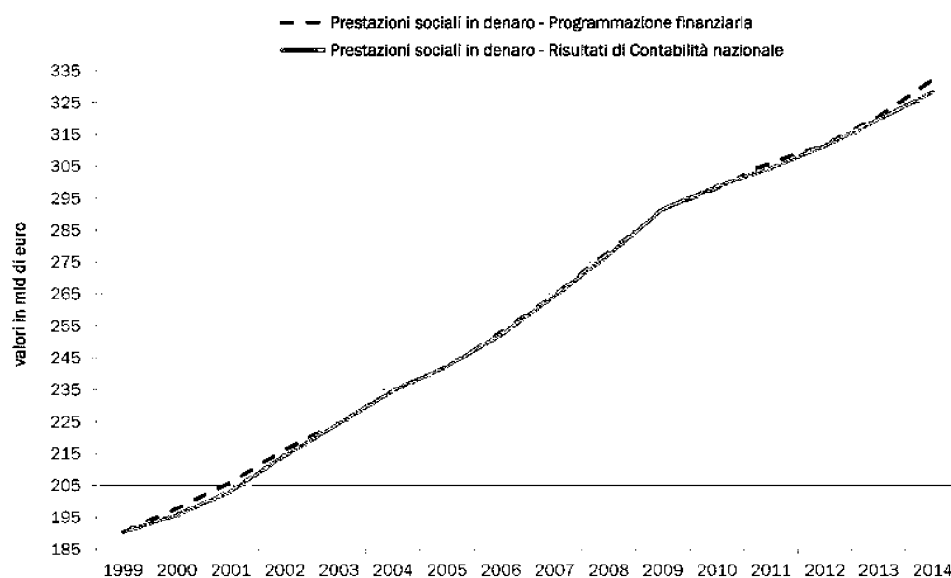
### **Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2014**

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce oltre il 45 per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni e oltre il 65 per cento della spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni o enti centrali (Amministrazioni non locali) - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2014. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e la attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno *n* andrebbe effettuato<sup>37</sup> tra le previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n-1* in RPP dell'anno *n* ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno *n-1* (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno *n* e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno *n* e i Risultati dell'anno *n*, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno *n* e i risultati conseguiti. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno *n* e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno *n* riferentesi alla programmazione da *n+1*) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno *n*<sup>38</sup> (e, successivamente, con l'eventuale aggiornamento della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità *n+1*).

<sup>37</sup> Tranne nei casi in cui vengono effettuati interventi normativi in corso d'anno che mutano significativamente l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità. In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014.

<sup>38</sup> La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno *n* in termini di tempistica dei documenti di finanza pubblica ha sostituito di fatto la Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP.

**FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO PA - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI**



Nella tabella seguente, sono altresì presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando ai fini del confronto tra previsioni e risultati il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno n e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle PA contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle PA (oltre il 45%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente<sup>39</sup>. E' stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

<sup>39</sup> Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2014) si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza modesta (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto programmato), valutabile, nel periodo di sedici anni in esame, in media attorno al -0,3%, considerando anche gli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, inferiore al -0,1%).

**TABELLA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE PA – UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI (VALORI IN MLD DI EURO)**

	Previsioni Conto PA	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5
	Dpef 2000-2003	190,5
	RPP 2000	190,5
Anno 2000	RPP 2000	197,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8
	Dpef 2001-2004	198,2
	RPP 2001	198,2
Anno 2001	RPP 2001	206,0
	Trimestrale cassa 2001	203,5
	Dpef 2002-2006	203,6
	RPP 2002	203,7
Anno 2002	RPP 2002	216,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3
	Dpef 2003-2006	215,3
	RPP 2003	215,3
Anno 2003	RPP 2003	224,5
	Trimestrale cassa 2003	225,2
	Dpef 2004-2007	225,2
	RPP 2004	225,2
Anno 2004	RPP 2004	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6
	Dpef 2005-2008	234,6
	RPP 2005	234,6
Anno 2005	RPP 2005	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2
	Dpef 2006-2009	242,2
	RPP 2006	242,2
Anno 2006	RPP 2006	252,9
	Trimestrale cassa 2006	253,3
	Dpef 2007-2011	253,3
	RPP 2007	253,3
Anno 2007	RPP 2007	264,9
	RUEF 2007	264,2
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1
	RPP 2008 (2)	265,2
Anno 2008	RPP 2008	278,3
	RUEF 2008	278,3
	Dpef 2009-2013	278,3
	RPP 2009	278,3
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3
	RPP 2009	290,7
	RUEF 2009 (3)	291,3
	Dpef 2010-2013	291,3
Anno 2010	RPP 2010	291,3
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3
	RUEF 2010	297,9
	DFP 2011-2013 (4)	298,0
Anno 2011	DFP 2011-2013	298,1
	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	305,6
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,2
	Relazione al Parlamento 2011	306,3
Anno 2012	Relazione al Parlamento 2011	306,3
	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	313,9
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7
Anno 2013	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,7
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	319,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	319,9
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	320,5
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	320,5
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	330,1
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	330,1
		328,3
		328,3
		328,3
		328,3

(1) Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 mln di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(2) Inglobante l'onere di circa 170 mln di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).

(3) Inglobante gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli



ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009.

(4) Con effetti DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

(5) Inglobante gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

(6) Inglobante gli effetti del DL 98/2011, convertito con legge n. 111/2011.

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011.

(8) Inglobante gli effetti degli interventi previsti dal DL n. 54/2013, convertito con legge n. 85/2013, dal DL n. 63/2013, convertito con legge n. 90/2013, dal DL n. 76/2013, convertito con legge n. 99/2013, e dal DL n. 102/2013 afferenti, con particolare riferimento al DL n. 54/2013 e al DL n. 102/2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Inglobante gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014.

## Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione<sup>40</sup>, gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese. Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte<sup>41</sup>, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE<sup>42</sup>.

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE a titolo di Risorsa RNL (c.d. Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE.

Nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo previsto per l'Italia sulla base del bilancio di previsione UE proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo<sup>43</sup>. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul conto delle AP e sul relativo saldo, la contabilizzazione per competenza economica prevede che la migliore approssimazione sia rappresentata dalla registrazione delle operazioni per cassa, ovvero secondo l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari. Di conseguenza, anche in sede di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente si prendono a riferimento i flussi di pagamento previsti per il triennio.

<sup>40</sup> I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia vendita a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

<sup>41</sup> Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai contributi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

<sup>42</sup> La modifica non comporta alcun impatto su *deficit* in quanto l'aumento del livello di spesa corrente è compensato da un incremento, di pari importo, delle imposte indirette in entrata (l'IVA è registrata al lordo della componente destinata all'UE).

<sup>43</sup> In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

L'introduzione delle nuove regole contabili SEC2010 ha comportato modifiche significative nel livello di alcuni aggregati compresi nella voce "Altre spese correnti". Si tratta, in particolare, degli effetti della capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo e per armamenti sul valore degli ammortamenti, del risultato netto di gestione e della produzione di beni e servizi per uso proprio.

I contributi alla produzione risentono dell'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche del Gestore Servizi Energetici (GSE). Tale aumento di contributi ai prodotti viene bilanciato in entrata da un aumento di pari importo delle Altre imposte sui prodotti.

### **Interessi passivi**

Le previsioni della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche - su base annua - contenute nel Documento di Economia e Finanza, vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro degli aggregati di fabbisogno di cassa primario delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni centrali e territoriali o che, comunque, detengono conti correnti presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC2010), è quella del settore statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del settore statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del settore statale<sup>44</sup> e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi

<sup>44</sup> Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva *spot* e *forward* dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP Area euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica<sup>45</sup>.

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC2010).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Limitatamente ai dati di cassa, ingloba anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura di tali titoli (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati (*interest rate swap*).

Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizzano volumi in emissione compatibili con quanto assorbibile dal mercato a condizioni di costo convenienti rispetto al finanziamento sul mercato interno, tenendo conto dell'ammontare di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni. Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e

<sup>45</sup> E' utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCT ed i CCTeu).

riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta saranno coperte con tali *swap*<sup>46</sup>.

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. E' questo il caso di tutti i titoli che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato della curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza un programma in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato a dei *provider* di dati finanziari in tempo reale: le curve dei tassi di interesse e di cambio vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi<sup>47</sup> di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti<sup>48</sup>, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29813 e n. 29814)<sup>49</sup>. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato<sup>50</sup>.

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano, a deduzione, anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia, che vengono stimati in base ai tassi dello scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si considerino la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di

<sup>46</sup> Si evidenzia come infatti attualmente il 98 per cento delle emissioni non domestiche è coperto attraverso *cross-currency swap* per cui la componente non coperta ammonta a solo il 2 per cento del totale emesso in valuta estera.

<sup>47</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>48</sup> Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>49</sup> Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

<sup>50</sup> Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)<sup>51</sup> che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione centrale<sup>52</sup>, nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC2010).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni locali ed agli Enti di previdenza a quella delle Amministrazioni centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico. Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica (SEC2010), si corregge per le stime SIFIM.

### **Investimenti fissi lordi**

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL o si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione in quanto considerato come il dato che meglio approssima la competenza economica oppure, nel caso soprattutto di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga mediamente erogato in almeno 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio, sempre in termini di competenza. Nel caso degli investimenti effettuati tramite ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto di quanto stabilito nel contratto di programma tra la società ed il Ministero vigilante.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano i contributi pluriennali destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. La metodologia adottata per

<sup>51</sup> Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

<sup>52</sup> Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali (di norma quindicennali). Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un mutuo presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo<sup>53</sup>.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto) del mutuo assunto equivalente - per gli anni successivi - al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

I contributi di cui alla lettera a) possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull'apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

L'utilizzo di contributi pluriennali per il finanziamento di spese d'investimento avviene in particolare nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo - Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

Secondo il SEC2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S, rientranti nel SEC 95 tra i consumi intermedi<sup>54</sup>.

Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello. Altrettanto lo è la previsione per spesa in R&S.

<sup>53</sup> Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

<sup>54</sup> L'impatto sull'indebitamento netto è pertanto nullo in quanto l'aumento della spesa per investimenti è compensato dalla riduzione della spesa per consumi intermedi.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti al Patto di stabilità interno, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico e applicando ad esso una quota del totale di manovra previsto dalla normativa che quantifica il contributo di ciascun ente alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

### **Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale**

In linea generale, per i contributi agli investimenti (a famiglie, a imprese e all'estero) si adotta in previsione il criterio di cassa, correlato quindi ai pagamenti effettuati a favore dei beneficiari.

Per il citato aggregato, i contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato spa), la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nel contratto di programma tra le società interessate e il Ministero vigilante. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta.

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a prenotazione/autorizzazione, comunica l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

La modalità di fruizione di questi contributi da parte dei beneficiari determina incertezze nel procedimento previsivo, in quanto, sebbene sia noto l'ammontare dei crediti autorizzati ai contribuenti dall'Agenzia delle Entrate, non è possibile prevedere con sufficiente attendibilità quando e quanto sarà utilizzato in compensazione negli anni successivi alla maturazione del credito da parte degli interessati. Il monitoraggio mensile dei suddetti crediti di imposta, reso possibile dalla disponibilità di informazioni puntuali, associato alla conoscenza storica dei comportamenti dei soggetti beneficiari, consente di limitare le predette incertezze, aggiornando la previsione sottostante nel caso in cui la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli altri trasferimenti in conto capitale vanno registrati anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti anche sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali, ad esempio, i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sull'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti, quali quelli a favore dei Paesi in via di sviluppo o alle imprese (come avvenuto, nel 2006, a favore di Ferrovie dello Stato spa, per le anticipazioni ricevute da ISPA).



Le nuove regole contabili introdotte dal SEC2010 prevedono la classificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Si tratta, in particolare, delle DTA (deferred tax Asset).

Per la previsione, infine, della remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo, nei tendenziali di spesa si tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

PAGINA BIANCA

### III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Come ricordato nella premessa al capitolo 2, l'indebitamento netto e la consistenza del debito in rapporto al PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

Va, inoltre, evidenziato che con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 (con il cosiddetto *Six Pack*) e la successiva approvazione della L. n.243/2012 che ha recepito a livello nazionale tali disposizioni europee, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"<sup>55</sup>, misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico, ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza multilaterale.

Questo capitolo è, pertanto, dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio, per l'analisi di sensitività, per la proiezione del prodotto potenziale nel medio periodo e per l'evoluzione del debito.

#### III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo strutturale, è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. A sua volta, il prodotto potenziale può essere definito come il livello del PIL che non determina pressioni inflazionistiche. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto tra *output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento, anche a livello nazionale, per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e del saldo strutturale è quella sviluppata dalla Commissione europea<sup>56</sup> e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps* (*Output Gap Working Groups* - OGWG) costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

<sup>55</sup> Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm)

<sup>56</sup> Per approfondimenti si veda: Karel Havik et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", *European Economy, Economic Papers* n. 535, disponibile su:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp535\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf).

L'ipotesi di base per il calcolo del livello del potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti del capitale e del lavoro, quale la *Cobb-Douglas*. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

$$(1) \quad Y_t = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale, e  $\alpha$  è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta,  $\alpha$  può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei,  $\alpha$  viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (circa 0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003.

Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori prevede che il processo tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro:

$$(2) \quad TFP_t = (E_L^\alpha E_K^{1-\alpha})(U_L^\alpha U_K^{1-\alpha})$$

Questa espressione riassume l'efficienza del fattore lavoro ( $E_L$ ), del capitale ( $E_K$ ) e del loro grado di utilizzazione ( $U_L U_K$ ).

Per passare dal livello del PIL reale a quello di PIL potenziale è necessario ottenere una stima dell'uso potenziale o del livello di *trend* dei singoli fattori produttivi (lavoro, capitale e produttività totale). Le serie storiche utilizzate per il calcolo del PIL potenziale coprono, di norma, il periodo dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato. Le componenti di trend del fattore lavoro si ottengono attraverso semplici procedure di filtraggio tramite metodi statistici univariati quali, per esempio, il filtro di Hodrick e Prescott (HP), o bivariati (filtro di Kalman). Riguardo all'uso di tali filtri statistici, è opportuno segnalare che una delle più evidenti limitazioni risiede nel cosiddetto *end point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. Pertanto, la metodologia della Commissione europea prevede che le singole serie sottostanti la procedura di stima vengano estroolate oltre l'orizzonte temporale di previsione per un periodo di 6 anni. I filtri statistici vengono applicati sulla serie originaria e sulla corrispondente estensione di medio periodo.

Sulla base di tali premesse, la stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di trend delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Analiticamente, la stima del fattore lavoro potenziale è rappresentata dalla seguente formula:

$$(3) \quad LP_t = PARTS_t * POPW_t * HOURST_t * (1 - NAWRU_t)$$

dove  $PARTS_t$  rappresenta la componente legata al *trend* del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica sottostante costruita a partire dai dati riguardanti il numero degli

occupati, la popolazione in età lavorativa e il tasso di disoccupazione ed estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile  $POPW_t$  rappresenta la popolazione in età lavorativa; anche i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. A partire dal 2013 il target di riferimento per la popolazione in età lavorativa è cambiato. Attualmente per il calcolo del prodotto potenziale si considera la popolazione compresa tra 15 e 74 anni e non più la popolazione compresa tra 15 e 64 anni. La variabile  $HOURST_t$  rappresenta il *trend* HP del numero medio di ore lavorate per lavoratore. In questo caso, l'estensione di medio periodo viene ottenuta sulla base di un processo ARIMA. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. Il NAWRU viene stimato applicando un filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (curva di Phillips).

Lo scorso anno, l'OGWG su richiesta della Commissione europea, ha introdotto una modifica nella metodologia di stima della curva di Phillips che riguarda la maggior parte dei paesi UE, ma non l'Italia. Il modello è stato stimato prevedendo una nuova versione della curva di Phillips, di tipo forward looking, in cui la variabile dipendente è rappresentata dalla variazione del costo del lavoro unitario in termini reali. La nuova specificazione è coerente con il modello teorico di partenza ma rimuove l'ipotesi di aspettative statiche o adattive per introdurre un meccanismo di aspettative razionali per l'inflazione salariale. La versione forward looking è stata introdotta dalla Commissione europea per cercare di risolvere i problemi di stima del NAWRU, che per molti paesi presentava un andamento fortemente prociclico.

La specificazione della curva di Phillips italiana attualmente in uso può essere descritta in modo analitico come segue :

$$(4) \quad U_t = N_t + G_t$$

$$(5) \quad N_t = N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} \quad \varepsilon_{1t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1))$$

$$(6) \quad \lambda_t = \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} \quad \varepsilon_{2t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2))$$

$$(7) \quad G_t = \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} \quad \varepsilon_{3t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3))$$

$$(8) \quad \Delta W_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \Gamma(X_t) + \varepsilon_{4t} \quad \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))$$

dove  $U$  = tasso di disoccupazione,  $N$  = trend (NAWRU),  $G$  = ciclo (*unemployment gap*),  $\lambda$  = slope del trend. L'equazione (8) rappresenta la curva di Phillips dove  $\Delta W$  rappresenta la *wage inflation* e  $X$  un vettore di variabili esogene. Come evidenziato, la serie del *wage inflation* viene regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* ( $G$ ) e, eventualmente, rispetto ad un insieme predefinito di

variabili esogene<sup>57</sup>. Infine,  $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$  rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati essere indipendenti<sup>58</sup>.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, quali  $\varepsilon_{1t}, \varepsilon_{2t}, \varepsilon_{3t}, \varepsilon_{4t}$ .

La fissazione dei parametri è un processo molto delicato che impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. La tavola sotto riporta i valori dei principali parametri utilizzati dal MEF e dalla Commissione europea nel corso del tempo.

**TABELLA III.1-1 VOLATILITÀ DEI PARAMETRI NAIRU**

	Commissione europea Autumn 2012/Winter 2013	MEF - DEF 2013	Commissione europea Autumn 2013/Winter 2014	MEF - DEF 2014	Commissione europea Autumn 2014/Winter 2015	MEF - DEF 2015
LB Trend ( $\varepsilon_1$ )	0	0	0	0	0	0
LB slope ( $\varepsilon_2$ )	0	0,015	0	0,039	0	0,025
LB Cycle ( $\varepsilon_3$ )	0	0	0,001	0,001	0,001/0	0,001
LB 2nd eq. ( $\varepsilon_4$ )	0	0	0	0	0	0
UB Trend ( $\varepsilon_1$ )	0,08	0,08	0,08	0,06	0,08	0,08
UB slope ( $\varepsilon_2$ )	0,02	0,02	0,02	0,045	0,02	0,045
UB Cycle ( $\varepsilon_3$ )	0,13	0,15	0,125	0,125	0,115	0,135
UB 2nd eq. ( $\varepsilon_4$ )	0,000827	0,000827	0,000816	0,000827	0,000816	0,000816
Exogenous 2nd eq.	0	0	0	0	0	0

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo la piena utilizzazione dello *stock* di capitale esistente, i.e.  $U_K = 1$ . Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa lungo l'orizzonte di medio periodo per mezzo di un processo auto-regressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

Per la stima della componente di trend della TFP si utilizza, invece, un filtro di Kalman bayesiano bivariato (KF), applicato ad un modello che include il valore del cosiddetto "residuo di Solow" e la serie della Capacità Utilizzata. Tale modello, introdotto nel 2010, riconosce il legame tra l'andamento ciclico della TFP e il grado di utilizzazione delle risorse. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

Una volta ottenuta una stima dei livelli potenziali e di *trend* dei singoli fattori produttivi  $LP_t$ ,  $K_t$  e della  $TFP_t^*$  il prodotto potenziale si calcola sostituendo tali valori nell'equazione (1):

$$(9) \quad Y_t^{pot} = LP_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

<sup>57</sup> Le variabili esogene, normalmente, includono la serie del coincidente e ritardata del *Term of trade*, della produttività del lavoro e, in alcuni casi, anche del Wage Share.

<sup>58</sup> Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il software GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (J.R.C.) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri mediante stime di massima verosimiglianza con il filtro di Kalman. A questo proposito, si veda Christophe Planas and Alessandro Rossi, Program GAP - Technical Description and User-manual,

[http://ipsa.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420\\_GapManual.pdf](http://ipsa.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf)

Dal livello del prodotto potenziale dell'economia italiana è facile ottenere una misura dell'*output gap* che rappresenta lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale:

$$(10) \quad OG_t = \left[ \left( \frac{Y_t}{Y_t^{Pot}} \right) - 1 \right] \cdot 100$$

Sulla base dell'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio strutturale. Quest'ultima misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia e delle misure *una tantum* e può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

$$(11) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

dove  $CAB_t$  è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e  $oneoffs_t$  rappresenta l'ammontare delle misure temporanee e *una tantum* in percentuale del PIL.

La variabile del saldo di bilancio corretto per il ciclo  $CAB_t$  si ottiene sottraendo dal saldo nominale (in percentuale del PIL)  $b_t$  la componente ciclica  $\varepsilon \cdot OG_t$ :

$$(12) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro  $\varepsilon$  esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE<sup>59</sup> e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

A partire dal 2013, l'OGWG ha deciso di adottare un concetto di semi-elasticità, invece della sensitività utilizzata fino al 2012. In luogo della misurazione dell'impatto del livello assoluto del saldo di bilancio a variazioni della crescita economica, si considera la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL rispetto a variazioni della crescita economica. Differentemente dal precedente indicatore, ciò determina una elasticità prossima allo zero per il rapporto tra entrate fiscali e PIL e valori prossimi a 0,5 per il rapporto tra spese e PIL. A settembre 2014 sono stati, inoltre, aggiornati i parametri che rappresentano, per ogni singolo paese, i pesi specifici delle singole misure di sensitività, ossia quelle che misurano, per ciascuna voce di entrata e di spesa, la reattività al ciclo economico. Per l'Italia si è passati da un valore di 0,55 a una semi-elasticità pari a 0,54. Sia la modifica della semi-elasticità che quella che riguarda i pesi relativi non hanno effetti rilevanti sul calcolo della componente ciclica, mentre hanno effetti significativi sul calcolo separato di entrate e uscite strutturali.

Dalla parte delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo secondo quattro tipologie separate: tassazione del reddito personale, contributi

<sup>59</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G., Astarita C., Princen S., (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", European Economy, Economic Papers n. 536, also available at:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp536\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf);

and Price R.W., Thai-Thanh Dang, Guillemette Y., (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, also available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>.

sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore  $\eta_R$ . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

I parametri di sensitività di entrate,  $\eta_R$ , e spese,  $\eta_G$ , vengono successivamente riponderati sulla base delle entrate (R/Y) e delle spese correnti (G/Y) in percentuale del PIL in modo tale da ottenere una misura della semi-elasticità complessiva di tali variabili rispetto al ciclo economico:

$$(13) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro  $\varepsilon$  dell'equazione (7), si ottiene, pertanto, come differenza tra  $\varepsilon_R - \varepsilon_G$ . Nel complesso, il parametro della semi-elasticità risulta essere per l'Italia pari a circa 0,54.

Come indicato nell'equazione (6), il saldo di bilancio strutturale è ottenuto aggiungendo o sottraendo dal  $CAB_t$  l'ammontare delle misure *una tantum* (*one offs*).

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia complessiva che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede a una valutazione caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva<sup>60</sup>, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- condoni fiscali;
- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate;
- entrate straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

### III.2 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal

<sup>60</sup> La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Cfr. European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf)



Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità<sup>61</sup>, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento o una riduzione del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti percentuali l'anno rispetto alle previsioni del quadro di riferimento.

L'impatto della minore o maggiore crescita viene veicolato attraverso una revisione del saldo primario di bilancio in rapporto al PIL. Il saldo primario viene rideterminato sia nella sua componente ciclica sia nella sua componente "corretta per il ciclo". Nell'ordine, la componente ciclica viene ricavata dal prodotto tra semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico (il parametro  $\varepsilon$  descritto nella sezione precedente) e l'output gap dello scenario alternativo ottenuto sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1).

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto per il ciclo negli scenari di alta e bassa crescita, viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, si ha che le entrate e le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo (rispettivamente,  $R_A^{ca}$  e  $E_A^{ca}$ ), vengono ricalcolate come segue:

$$(14) \quad R_A^{ca} = \left(\frac{R^{CA}}{Y_B}\right) * \left(\frac{Y_B}{\bar{Y}_A}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

$$(15) \quad E_A^{ca} = \left(\frac{E^{CA}}{Y_B}\right) * \left(\frac{Y_B}{\bar{Y}_A}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

dove,  $\bar{Y}_B$   $\bar{Y}_A$  rappresentano il livello del PIL potenziale nello scenario di riferimento e in quello alternativo.

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della più bassa o alta crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello stock flow adjustment rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui è possibile ricavare il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello del indebitamento netto che prevarrebbe negli scenari di maggiore o minore crescita.

### III.3 METODOLOGIA PER LA PROIEZIONE DI MEDIO PERIODO DEL PRODOTTO POTENZIALE

Il DEF, nella sezione del Programma di Stabilità, presenta le simulazioni sulla dinamica del rapporto debito/PIL che coprono un orizzonte di medio periodo pari a otto anni rispetto all'ultimo anno di previsione. Tali proiezioni, si basano su uno scenario di crescita in cui la serie del PIL potenziale viene ottenuta applicando per gli anni dell'orizzonte temporale del DEF, la funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1); mentre, per gli anni successivi, le variabili relative

<sup>61</sup> Si veda: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 2012.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)

ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i singoli fattori produttivi (lavoro, capitale, *Total Factor Productivity* -TFP) stimati al loro livello strutturale/potenziale sono estrapolati *out-of-sample* attraverso semplici modelli ARIMA (investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* (Total Factor Productivity). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura totalmente meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al dato dell'anno dell'orizzonte temporale del DEF, aumentato della differenza tra i dati dei due anni precedenti moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene, invece, mantenuto costante.

Per i successivi cinque anni, le singole componenti del tasso di crescita potenziale sono proiettate in base ad alcune ipotesi di consenso concordate, a livello europeo, in seno all'OGWG. Tali ipotesi prevedono:

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare, con una velocità massima dell'1 per cento, del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo. Tale livello ancora rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale che si otterrebbe tenendo in considerazione l'operare delle determinanti strutturali sul mercato del lavoro (quali tasso di rimpiazzo degli *unemployment benefits*, *Active Labour Market Policies*, *tax wedge*, tasso di sindacalizzazione) e di alcune variabili macro (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse, dinamica del settore delle costruzioni). Il livello ancora viene ottenuto attraverso un modello panel con effetti fissi stimato su un sottocampione di paesi europei. Ciò implica che i coefficienti stimati relativi alle determinanti strutturali del mercato del lavoro sono identici per tutti i paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata negli effetti fissi. Inoltre, il livello ancora viene ottenuto nettando l'effetto delle variabili macro. In caso di differenze sostanziali maggiori dell'1 per cento tra il livello del NAWRU del terzo anno di previsione e l'ancora, si utilizza una *prudent rule* in cui il valore di convergenza si ottiene come media tra il valore del NAWRU dell'ultimo anno del DEF quello dell'ancora. Il NAWRU ancora dell'Italia, secondo le stime della Commissione per il 2014, è pari a 9,31 per cento<sup>62</sup>.
- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo attuale (*Kalman filter bayesiano* bivariato che utilizza la serie della *capacity utilisation* come regressore).
- **Stock di capitale:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.
- **Tassi di Partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di

<sup>62</sup> Cfr. European Commission (2015), *European Economic Forecast*, n. 1, Winter.

previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del cosiddetto *Cohort Simulation Model*, (CSM), un modello di dinamica di singole coorti demografiche elaborato in sede di Ageing Working Group e che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro (*entry e exit rates*) delle riforme pensionistiche.

- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del trend delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima.

### **III.4 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO**

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

- per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale - che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene quindi elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato).
- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- per le Amministrazioni locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

PAGINA BIANCA

## **IV. ANALISI TEMATICHE**

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato, in quanto esse rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali di diverse voci del conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo hanno, quale ambito di riferimento, gli Enti territoriali e la spesa sanitaria.

### **IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO**

La previsione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente del bilancio dello Stato è definita sulla base degli stanziamenti disposti con la legge di bilancio triennale, delle più recenti informazioni relative agli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Nel caso in cui il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si "ricostruisce" un preconsuntivo sulla base dei più aggiornati dati disponibili relativi agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui esistenti al primo gennaio dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

In sede di previsione, le informazioni relative alle risultanze di bilancio degli anni precedenti sono organizzate in serie storica, applicando metodologie omogenee che consentano una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. La costruzione della serie storica comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della "massa spendibile" del bilancio, valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali di competenza della legge di bilancio, comprensivi degli effetti della legge di stabilità. Tale quadro è articolato secondo la classificazione economica di bilancio, con un grado di dettaglio molto maggiore rispetto ad essa.

Successivamente si procede ad una serie di operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate. Tali operazioni porteranno ad ottenere la stima delle previsioni definitive di competenza e di cassa.

In primo luogo, si procede alla ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire<sup>63</sup> di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

<sup>63</sup> I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, si esamina la ripartizione attuata negli ultimi cinque anni e si utilizza, come criterio di riparto, la media dei pesi percentuali relativi alle singole categorie economiche di spesa;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione avviene sulla base della consistenza dei residui passivi risultanti dall'ultimo consuntivo, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione risultanti dall'ultimo consuntivo e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti;
- per i fondi speciali destinati alla copertura dei nuovi provvedimenti legislativi (cd. Fondi globali), si utilizzano le informazioni che derivano dai provvedimenti legislativi in corso di approvazione cui essi sono collegati, attribuendo conseguentemente le risorse alle pertinenti voci economiche di spesa;
- per la ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), la stima dell'impatto sui tendenziali di spesa della programmazione del FSC - quota nazionale e dei relativi utilizzi prevedibili per il periodo 2014-2020 - è valutata tenendo conto delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo e della spendibilità/realizzabilità delle spese, in funzione della natura economica delle stesse e dalla tempistica prevista, di volta in volta, dalle norme autorizzative e dalle delibere CIPE di ripartizione e delle risorse destinate alla ricostruzione per i territori colpiti dal sisma dell'Abruzzo.

La stima è basata sulla tempistica prevista dalla apposita delibera CIPE di programmazione del FSC, ai sensi dell'articolo 33, commi 2 e 3, della legge n. 183/2011, con cui è stabilita, tra l'altro, l'imputazione delle riduzioni di spesa disposte per legge e la revisione della pregressa programmazione.

### **La procedura di stima del FSC**

La procedura seguita può essere sintetizzata nel seguente profilo metodologico:

1. verifica delle risorse disponibili, sia per quanto concerne i residui presunti del 2014 (pari alla somma delle disponibilità di competenza 2013 e delle somme conservate di provenienza degli esercizi precedenti, complessivamente non utilizzate nel corso del 2013), sia per quanto riguarda le risorse iscritte nel bilancio pluriennale 2015-2017, avuto riguardo alle variazioni disposte a legislazione vigente, per tener conto degli utilizzi dovuti alle norme introdotte nel corso del 2014 e della rimodulazione della tabella E e delle ulteriori modifiche disposte con la legge di stabilità per l'anno 2015;
2. analisi economica, per natura della spesa, delle variazioni di bilancio disposte nel corso del 2014, distinguendo tra quelle per dare applicazione a riduzioni del FSC legislativamente previste e quelle per provvedere alla ripartizione del Fondo in attuazione di delibere CIPE e, in particolare, sulla base dell'apposita delibera di programmazione del fondo FSC (di cui all'art. 33 commi 2 e 3 della legge n. 183/2011) che ha previsto, tra l'altro, la revisione della pregressa programmazione;
3. valutazione degli impatti sui tendenziali di spesa previsti a decorrere dall'anno 2015, sia in termini di competenza che di cassa, in relazione alle variazioni di bilancio da porre in essere in applicazione di specifiche norme di copertura e delle delibere CIPE. In particolare, sono state effettuate specifiche valutazioni per quanto concerne talune esigenze programmate di particolare rilevanza, avuto riguardo alla loro peculiarità e natura (ad esempio, gli interventi per la ricostruzione in Abruzzo - i contratti di servizio e di programma per le imprese pubbliche, interventi previsti da DPCM e destinati alla gestione di situazioni emergenziali e di risanamento ambientale, alla realizzazione di grandi eventi e di grandi opere pubbliche);
4. valutazione delle ulteriori disponibilità di bilancio destinate alla programmazione nazionale, al netto della programmazione regionale (i cui utilizzi, essendo vincolati al rispetto del patto di stabilità interno, non impattano sull'indebitamento netto) e delle suddette esigenze più rilevanti, tenendo conto prudenzialmente di un complessivo rapporto in termini di spendibilità/competenza in linea con le stime effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche predisposte a corredo delle più recenti normative introdotte in materia; oltre a tale analisi si è tenuto conto anche delle quote residuali di spese (destinate anche alle vecchie iniziative), per le quali non sono ancora state individuate le annualità da parte del CIPE;
5. analisi economica per natura della spesa delle prevedibili ripartizioni delle risorse iscritte nel conto dei residui, con riferimento esclusivamente alle variazioni disposte per provvedere alla ripartizione del Fondo, in attuazione di delibere CIPE (al netto delle variazioni applicative di norme specifiche).

Si tiene conto, infine, delle risorse rispettivamente destinate alla programmazione nazionale, a valere sulle risorse originarie di provenienza dell'ex FAS e a quelle aggiuntive assegnate dall'articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011 che destina in via prioritaria, a far data dal 2015, le dotazioni alla prosecuzione di interventi indifferibili infrastrutturali, nonché alla messa in sicurezza di edifici scolastici, all'edilizia sanitaria, al dissesto idrogeologico e a interventi a favore delle imprese sulla base di titoli giuridici già perfezionati.

Rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziare sul Fondo sviluppo e coesione. In proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 dispone che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014-2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione, siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987. La procedura precedente disponeva, invece, la riallocazione delle risorse dal capitolo di bilancio del Fondo sviluppo coesione ai capitoli di bilancio deputati alla gestione dei singoli interventi, sui quali veniva prevista e registrata la spesa.

La ripartizione viene stimata anche per altri fondi iscritti nelle previsioni iniziali di bilancio.

Va sottolineato che per la ripartizione dei fondi, oltre a prendere come base di riferimento quanto avvenuto negli anni precedenti, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia dalle Amministrazioni stesse, che evidenziano con apposite note le principali esigenze cui devono far fronte.

Successivamente si esaminano e si considerano tutti gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione del disegno di legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali di bilancio.

La fase seguente implica la considerazione, nell'ambito del citato quadro contabile, delle riassegnazioni di entrata (D.P.R. n. 469/1999) che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, di riassegnazioni aventi carattere ricorrente e di particolari operazioni che prevedono, in base alla norma che le definisce, il ricorso a tale meccanismo contabile. Tali risorse, sulla base delle richieste delle amministrazioni interessate, sono iscritte in spesa di un ammontare pari al versamento effettuato. La stima delle riassegnazioni si basa su un criterio storico statistico, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate, seguendo la sequenza precedentemente rappresentata, integrano la previsione iniziale ottenendo in tal modo la previsione definitiva di competenza e cassa.

Successivamente si procede all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle relative alle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie Fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC 2010. Nella sostanza, si tratta di operazioni di riclassificazione di alcune poste di bilancio. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato. In quest'ultimo caso, per talune voci di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, ecc.), non sono utilizzati i dati relativi ai pagamenti di bilancio, bensì quelli relativi agli impegni.



## **IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO**

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE<sup>64</sup>, Patto di stabilità interno, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

L'integrazione tra la dinamica storica e gli input determinati dalle norme vigenti determina l'individuazione dell'andamento futuro delle variabili di spesa e di entrata e quindi la loro quantificazione per ciascun anno di riferimento.

Le previsioni sono elaborate facendo riferimento agli aggregati di enti appartenenti al medesimo comparto. Al fine di consentire l'elaborazione di stime riferite ai singoli enti, da aggregare successivamente, l'articolo 30 della soppressa legge n. 468/1978 chiedeva agli Enti pubblici di trasmettere, tra l'altro, le previsioni di cassa annuali. I risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti in quanto gli enti trasmettevano le loro previsioni di bilancio, che risultavano pari alla somma delle previsioni di competenza finanziaria con i residui.

Pertanto, al momento, non risulta possibile elaborare le previsioni di cassa riferite ai singoli enti.

I conti degli enti soggetti al Patto di stabilità interno sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole del Patto.

---

<sup>64</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009.

## **Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano**

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province Autonome e per gli enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, la distribuzione delle voci è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi precedenti.

Il conto delle Regioni a statuto speciale è elaborato tenendo conto degli effetti finanziari complessivi derivanti dagli accordi che si prevede verranno sottoscritti con i singoli enti per dare attuazione alle regole del Patto di stabilità interno. A tal fine si tiene conto degli accordi definiti negli esercizi precedenti.

## **La sanità**

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

## **Province e Comuni**

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le norme relative al Patto di stabilità interno che individuano, distintamente per il comparto delle Province e quello dei Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, il saldo obiettivo espresso in termini di competenza mista<sup>65</sup> per il triennio successivo. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto del Patto da parte del comparto. La trasposizione delle regole del Patto in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti del Patto determinati sulla cassa e dell'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

## **Le Università e gli Enti di ricerca**

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati sia sulla base delle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 116, della legge n. 228/2012 - che hanno confermato le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per gli esercizi precedenti - dalla Legge Finanziaria 2007 - sia e sulla crescita effettiva del

<sup>65</sup> Dal 2008 il concorso al Patto di stabilità e crescita da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e, a partire dal 2013, anche dei Comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti, è garantito da vincoli all'evoluzione dei saldi espressi in termini di "competenza mista" (ossia accertamenti e impegni per la parte corrente e riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale).

fabbisogno realizzato nel corso degli anni precedenti dal comparto università e dai principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), soggetti alla regola del fabbisogno.

### **IV.3 LA SPESA SANITARIA**

Le previsioni della spesa sanitaria elaborate ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei documenti di finanza pubblica sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT<sup>66</sup>.

Tale Conto rappresenta, in uno schema coerente, le spese (e le relative fonti di finanziamento) sostenute per interventi nel settore sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche: oltre alle ASL, alle Aziende Ospedaliere, agli IRCCS e ai Policlinici, l'aggregato di riferimento include lo Stato, gli enti locali e altri enti minori (Croce Rossa, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.). Oltre al dato della spesa sanitaria complessiva, il conto riporta anche l'articolazione dello stesso per categoria economica (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, altre voci di spesa).

A partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno (anno t) del predetto conto, le previsioni della spesa sanitaria per l'anno t+1 e successivi vengono costruite sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento.

Nel corso dell'anno, gli andamenti tendenziali previsti sono confrontati con gli andamenti effettivi desumibili dalle informazioni più aggiornate circa la dinamica della spesa derivanti dall'attività di monitoraggio trimestrale.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros)<sup>67</sup> ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità Nazionale.

A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010<sup>68</sup>, in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria.

Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo. Tali spese, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello stock di capitale ed un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).

<sup>66</sup> Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del conto sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t) elaborato sulla base dei dati del quarto trimestre.

<sup>67</sup> Regolamento Ue n.485/2007.

<sup>68</sup> Regolamento Ue n.549/2013.

Con specifico riferimento alla spesa sanitaria, l'imputazione alla funzione sanità degli investimenti correlati all'attività in ricerca e sviluppo effettuata in ambito sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche ha comportato un incremento del valore degli ammortamenti contabilizzato nel Conto economico consolidato della sanità e, conseguentemente, una rideterminazione al rialzo del livello della spesa sanitaria in esso registrato.

Contestualmente all'adozione del nuovo sistema contabile, l'ISTAT ha provveduto all'aggiornamento delle metodologie di stima e delle fonti dati impiegate nella costruzione dei conti nazionali, con effetti anche sulla valutazione economica degli aggregati della spesa sanitaria.

E' opportuno tuttavia precisare che l'impatto delle revisioni precedentemente descritte è limitato alla rappresentazione della spesa sanitaria nel Conto economico consolidato della sanità secondo i criteri del Sespros. Esse, invece, non hanno determinato effetti sul livello della spesa contabilizzata nei modelli di Conto Economico degli enti sanitari in senso stretto (ASL, Aziende Ospedaliere, IRCCS e Policlinici)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup>

I modelli di Conto Economico delle aziende sanitarie (modello CE) rappresentano la base informativa a partire dalla quale, in accordo ai criteri della contabilità nazionale, vengono costruiti i conti degli Enti Sanitari Locali (ESL) poi inglobati nel Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è alla base della valutazione dei risultati di esercizio regionali da parte del Tavolo per la Verifica degli Adempimenti.

Sezione III  
Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

## INDICE

<b>I.</b>	<b>IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO</b> .....	373
	I.1. La riforma delle istituzioni: la riforma della legge elettorale e la riforma costituzionale .....	379
	I.2. Le nostre risorse: la revisione della spesa .....	381
	I.3. La delega fiscale: imprimere un'accelerazione nelle riforme strutturali per la semplificazione, la crescita e l'equità .....	386
	I.4. La revisione del prelievo locale: verso un assetto stabile e semplificato .....	390
	I.5. La pubblica amministrazione per la crescita inclusiva .....	391
	I.6. La strategia: rafforzare le leve per la competitività delle imprese .....	395
	I.7. Solidità e trasparenza delle banche .....	407
	I.8. Le riforme del mercato del lavoro e del welfare .....	409
	I.9. Privatizzazioni e dismissioni immobiliari .....	420
	I.10. Il settore sanitario .....	422
	I.11. Le infrastrutture .....	427
	I.12. Difesa: un moderno strumento militare .....	434
	I.13. Economia verde e uso efficiente delle risorse: opportunità di crescita e di sviluppo .....	435
	I.14. La strategia: politica di coesione, mezzogiorno e competitività dei territori .....	438
	I.15. La giustizia .....	442
	I.16. Istruzione e ricerca: il Paese riparte dalla conoscenza .....	453
	I.17. Cultura e turismo .....	462
	I.18. Stato di attuazione delle riforme .....	465
	I.19. Il coordinamento nazionale delle politiche europee .....	467
	I.20. L'attenzione all'attuazione delle policy: le griglie delle riforme strutturali del Paese .....	467
<b>II.</b>	<b>L'IMPATTO ECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI</b> .....	469
	II.1. Scenario macroeconomico .....	469
	II.2. L'impatto macroeconomico delle riforme .....	473
	II.3. L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2015 .....	487
<b>III.</b>	<b>IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE</b> .....	493
	III.1. Le risposte alle raccomandazioni .....	493
	III.2. I Target nazionali della Strategia Europa 2020 .....	587
	III.3. Utilizzo dei fondi strutturali .....	602

---

<b>IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI E PROSPETTIVE .....</b>	<b>609</b>
IV.1. I conti con l'estero, competitività esterna e performance delle esportazioni .....	610
IV.2. La situazione finanziaria del settore privato .....	621
IV.3. Il settore immobiliare .....	628
IV.4. L'andamento del mercato del lavoro .....	629
IV.5. Crisi e riallocazione settoriale delle risorse .....	632
<b>APPENDICE. LE PRINCIPALI AZIONI DI RIFORMA IN DETTAGLIO A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE .....</b>	<b>645</b>
<hr/>	
<b>A. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE .....</b>	<b>647</b>
<b>B. AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE .....</b>	<b>737</b>



## INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola II.1: Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)
- Tavola II.2: Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area di intervento
- Tavola II.3: Effetti macroeconomici totali delle riforme
- Tavola II.4: Riforme strutturali rilevanti per l'applicazione della clausola di flessibilità
- Tavola II.5: Effetti macroeconomici delle riforme nella pubblica amministrazione
- Tavola II.6: Effetti macroeconomici delle riforme sulla competitività
- Tavola II.7: Effetti macroeconomici delle riforme nel mercato del lavoro
- Tavola II.8: Effetti macroeconomici delle riforme nel settore della giustizia
- Tavola II.9: Effetti macroeconomici della riforma dell'istruzione
- Tavola.II.10: Effetti macroeconomici delle misure fiscali
- Tavola.II.11: Effetti macroeconomici della riduzione del cuneo fiscale
- Tavola.II.12: Effetti macroeconomici dell'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie e dell'IVA
- Tavola.II.13: Effetti macroeconomici della spending review e della riduzione delle tax expenditures
- Tavola.II.14: Impatto finanziario delle misure griglie PNR (in milioni di euro)
- Tavola. II.15: Risorse per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
- Tavola III.1: Livello del Target 'Tasso di occupazione 20-64'
- Tavola III.2: Tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni per sesso e ripartizione geografica
- Tavola III.3: Livello del Target 'Spesa in ricerca e sviluppo'
- Tavola III.4: Spesa per R&S intra-muros per Regione
- Tavola III.5: Livello del Target 'Emissioni di gas ad effetto serra'
- Tavola III.6: Livello del Target 'Fonti rinnovabili'
- Tavola III.7: Livello del Target 'Efficienza energetica'
- Tavola III.8: Livello del Target 'Abbandoni scolastici'
- Tavola III.9: Livello del Target 'Istruzione universitaria'
- Tavola III.10: Livello del Target 'Contrasto alla povertà'
- Tavola III.11: Povertà relativa familiare per valori della linea, incidenza per ripartizione geografica e intensità - anni 2004-2013
- Tavola III.12: Povertà assoluta familiare per ripartizione geografica e intensità - Anni 2005-2013

## INDICE DELLE FIGURE

- Figura III.1: Giovani che abbandonano prematuramente gli studi per sesso, regione e ripartizione - Anno 2014
- Figura III.2: Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per sesso e regione - Anno 2014
- Figura III.3: Popolazione in famiglie a rischio di povertà o esclusione per incidenza complessiva e per i tre indicatori selezionati nella Strategia Europa 2020 per regione - Anno 2013
- Figura III.4: Allocazione dei Fondi FESR e FSE 2014-2020 per Obiettivi tematici
- Figura IV.1: Contributi delle esportazioni e delle importazioni alla crescita del PIL
- Figura IV.2: Costo del lavoro unitario dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.3: Tasso di cambio effettivo reale dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.4: Indicatori armonizzati di competitività per l'Italia
- Figura IV.5: Esportazioni dell'Italia per settore
- Figura IV.6: Analisi *shift* and *share* delle esportazioni dei maggiori Paesi europei
- Figura IV.7: Specializzazione settoriale dell'Italia
- Figura IV.8: Debito del settore privato nel 2013 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)
- Figura IV.9: Ricchezza complessiva delle famiglie italiane
- Figura IV.10: Flussi di risparmio dei settori istituzionali e saldo della bilancia dei pagamenti
- Figura IV.11: Indebitamento delle famiglie nel 2013
- Figura IV.12: Debito/PIL e quota di profitto delle imprese non finanziarie
- Figura IV.13: Prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie corrette con le cartolarizzazioni
- Figura IV.14: Tassi di interesse sui prestiti alle imprese non finanziarie e alle famiglie
- Figura IV.15: Investimenti residenziali nei principali Paesi europei
- Figura IV.16: Prezzi reali delle abitazioni nei principali Paesi europei
- Figura IV.17: Tasso di disoccupazione: variazione tra il 2007 e il 2014 e significative differenze per genere, ripartizione territoriale, età, titolo di studio e durata.
- Figura IV.18: *Churning* per settore
- Figura IV.19: *Product Market Regulation Index* - Italia
- Figura IV.20: Investimenti produttivi
- Figura IV.21: Relazione tra crescita degli investimenti produttivi (ordinate) e della produttività totale dei fattori (PTF) (ascisse)

## **INDICE DEI BOX**

- Cap. II      All'ombra del PIL: misure per la valutazione del benessere equo e sostenibile  
                 Simulazioni e previsioni
- Cap. IV      Le interazioni tra manifattura e servizi alle imprese come fattore di crescita economica e competitività  
                 La produttività nell'industria manifatturiera

PAGINA BIANCA

## I. IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) rappresenta un passaggio chiave nella predisposizione annuale del programma di Governo.

Il documento non si limita alla pur importante definizione di azioni di intervento volte ad ottemperare impegni presi in sede europea (Europa 2020 e Raccomandazioni Specifiche per il Paese) ma prosegue nell'azione già delineata all'inizio del mandato di questo Governo per il rilancio dell'economia italiana.

Il piano di politica economica che si sta perseguendo attraverso le riforme strutturali si articola su tre linee principali: il recupero della produttività attraverso la valorizzazione del capitale umano (*Jobs act*, *Buona Scuola*, *Programma Nazionale per la Ricerca*), la riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, attraverso la semplificazione burocratica e la trasparenza dell'amministrazione (Riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corrruzione, riforma fiscale), l'eliminazione dell'incertezza nei rapporti economici legata alla scarsa certezza del diritto e all'inefficiente *enforcement* dei contratti (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). L'efficacia del piano viene infine potenziata dalle riforme volte allo sveltimento del processo decisionale di approvazione delle leggi, attraverso le riforme istituzionali che interessano la legge elettorale e la differenziazione delle funzioni di Camera e Senato.

L'azione di riforma si sta realizzando con ritmi serrati e proseguirà con eguale rapidità nel nuovo ciclo di bilancio. Il Governo si sta impegnando a garantire che le riforme introdotte siano attuate nei tempi stabiliti, grazie a un'importante azione di legislazione secondaria che viene monitorata attentamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ad oggi il tasso di attuazione ha raggiunto il 69% smaltendo gran parte dell'arretrato accumulato.

Nel portare avanti l'agenda di riforme il Governo vuole mantenere un approccio globale, basato sull'attuazione simultanea di un insieme integrato di riforme strutturali, politiche fiscali e misure di sostegno agli investimenti, con l'obiettivo di aumentare la crescita e l'occupazione.

La Commissione Europea ha valutato positivamente le scelte del Governo sui programmi di consolidamento fiscale di medio termine, riconoscendo altresì gli sforzi compiuti dal Paese nel campo delle riforme strutturali e il loro effetto benefico sulle prospettive di crescita e sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Il presente Programma Nazionale di Riforma del Governo definisce il secondo anno di azione della strategia avviata l'anno scorso su un arco temporale di tre anni, in base ad un cronoprogramma ben definito, con misure incentrate su: mercato del lavoro, competitività, riforma della giustizia e della Pubblica Amministrazione, contrasto alla corruzione, semplificazioni fiscali, riforma del sistema scolastico e concorrenza.

In linea con l'obiettivo di completare la riforma entro metà del 2015, il Governo ha già approvato nei mesi scorsi quattro decreti attuativi del *Jobs Act*, contenenti disposizioni in materia di: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, semplificazione delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Tali interventi sono stati supportati anche da incentivi sul piano fiscale. Vanno in tal senso la riduzione permanente del cuneo fiscale, per i dipendenti con un reddito fino a 26.000 euro; la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

Il Governo si è fortemente impegnato, fin dal suo insediamento, per migliorare e riformare il sistema scolastico, con iniziative che hanno riguardato sia le infrastrutture materiali che il personale scolastico. La strategia più ampia di riforma, delineata nel Piano "La Buona Scuola, si basa su alcuni pilastri fondamentali: un piano straordinario di reclutamento di personale stabile per le scuole; premi per gli insegnanti, basati sul merito; maggiore trasparenza nella gestione delle scuole e valutazione pubblica; incentivi fiscali per semplificazioni amministrative per investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro; miglioramento delle capacità digitali e apprendimento delle lingue straniere. La Legge di Stabilità 2015 è intervenuta con stanziamenti consistenti per favorire l'implementazione del Piano.

Al contempo, si sta impostando il prossimo Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020, che in un'ottica di integrazione tra gli interventi a sostegno della ricerca a livello europeo, nazionale e regionale, punta con decisione sul rafforzamento del capitale umano, delle infrastrutture di ricerca, della collaborazione pubblico-privato, del Mezzogiorno e su un deciso incremento di efficienza nella gestione degli interventi. Molte azioni sono state avviate e molte misure sono in discussione in Parlamento per rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione. La riforma porterà alla riduzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della pubblica amministrazione. Nel DL. 90 del 2014 sono state introdotte norme dirette a snellire e migliorare il funzionamento delle amministrazioni agendo sulla mobilità verticale e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento. I principi su cui si basa tale riforma mirano a eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane a tutti i livelli di Governo, su una maggiore funzionalità del governo centrale e un migliore utilizzo dell'ICT.

Lotta all'opacità e alla corruzione nel settore pubblico sono state oggetto di importanti interventi normativi che hanno visto la piena operatività ed il contemporaneo rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il completamento della riforma della giustizia civile e penale rappresenterà nel 2015 l'altro tassello essenziale, nel settore pubblico, per chiudere il *gap* di efficienza che impatta negativamente sui cittadini e sulle imprese. Importanti

passi sono stati fatti in questa direzione negli ultimi anni. Una maggiore produttività della macchina giudiziaria è stata perseguita attraverso interventi che hanno prodotto una maggiore specializzazione nell'attività degli uffici giudiziari. E' stato istituito il tribunale delle imprese e riformata la geografia giudiziaria, grazie alla quale si sono realizzate anche importanti economie di scala. Sono state introdotte nuove forme di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e introdotti nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati che premiano lo snellimento dell'attività processuale. Il quadro di riforma del settore è in via di completamento, e sono attualmente in discussione in Parlamento, importanti misure in tema di corruzione, tempi per la prescrizione di reati e falso in bilancio

Interventi specifici per le materie che interessano il rilancio degli investimenti sono l'oggetto del pacchetto di norme denominato *Investment Compact*, che vedrà la completa implementazione nel corso del 2015. Il pacchetto, che ha profondamente inciso sulla regolazione del sistema delle banche popolari, si compone di una serie di provvedimenti diretti a sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; a migliorare le possibilità di finanziamento delle attività di internazionalizzazione ed export; ad estendere i benefici delle *start-up* alle PMI innovative; a concedere sgravi fiscali per le attività di ricerca, sviluppo e brevettazione, rafforzando nel contempo quelli esistenti; ad ampliare i canali di finanziamento alternativi alle imprese.

Infine, a sostegno della competitività si è agito anche con interventi a favore della concorrenza, in particolare attraverso la Legge Annuale per la Concorrenza di recente approvazione. Sono stati, inoltre, potenziati gli strumenti d'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in caso di disposizioni legislative o amministrative, statali o locali con effetti distorsivi sulla concorrenza.

La completa attuazione delle delega fiscale, attraverso l'approvazione dei restanti decreti, porterà inoltre maggiore certezza del diritto e semplificazione nei rapporti tra fisco, cittadini e imprese.

Il Governo stima che tali riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto rilevante sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione, sulla coesione sociale e sulla sostenibilità del debito pubblico. Le politiche descritte nel PNR sono, inoltre, un elemento cruciale della politica economica indirizzata a stimolare gli investimenti. Riforme strutturali ed investimenti si rafforzano a vicenda migliorando le aspettative di imprese e famiglie in un orizzonte di lungo periodo.

Ai fini di coniugare la spinta ad una maggiore competitività con il risanamento della finanza pubblica, un ampio processo di revisione della spesa è stato affiancato ad un ampio programma di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di finalizzazione le procedure amministrative necessarie per completare le privatizzazioni già annunciate, che porteranno 0,4 pp. di PIL nel 2015, 0,5 pp. nel 2016 e 2017 e 0,3 pp. nel 2018.

Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa, unitamente alla revisione dell'insieme delle *tax expenditures*, ammontano a circa 0.6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

Sono, infine, state varate nuove e incisive misure di contrasto all'evasione fiscale (*fiscal disclosure* e autoriciclaggio). E' stato raggiunto un nuovo traguardo

attraverso controlli più efficaci che, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di recuperare 14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. La progressiva adozione della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati, prevista dal 2017, aggiungerà nuovi strumenti all'azione di accertamento fiscale.

In coerenza con gli obiettivi del programma nazionale di riforma, il Governo collega alla decisione di bilancio i seguenti provvedimenti:

- Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (A.C. 2093);
- Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (A.S. 1328);
- Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (A.C. 2953);
- Misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche per i finanziamenti e le agevolazioni alle imprese;
- Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.S. 1577);
- Revisione della spesa, promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo;
- Delega per la revisione dell'ordinamento degli enti locali;
- Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni vigenti (A.C. 2994).

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	CRONOPROGRAMMA
Riforme istituzionali		DDL di riforma elettorale	-	Maggio 2015
		DDL di riforma costituzionale	-	Entro il 2015
Mercato del Lavoro e politiche sociali	Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L.183/2014)		Nel 2020: 0,6%; Nel lungo periodo: 1,3%	Dicembre 2014
	D. Lgs. delegati su: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs.23/2015); riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015)			Marzo 2015 (Maggio per NASpl)
		D. Lgs. testo organico semplificato delle tipologie contrattuali; D. Lgs. in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.		Aprile 2015
		D.Lgs. su ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;		Giugno 2015
		D.Lgs. sulla semplificazione delle procedure e adempimenti connessi al rapporto di lavoro		Maggio 2015
		D.Lgs sull'Agenda per l'attività ispettiva		Maggio 2015
		D.Lgs. su servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agenda nazionale per il lavoro e		Giugno 2015



segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL	GRANDIPROGRAMMA	
Giustizia	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, cvt. L. 162/2014)			Novembre 2014	
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014 cvt. L. 117/2014)		Nel 2020: 0,1%;	Agosto 2014	
		DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione.	nel lungo periodo: 0,9%;		Settembre 2015
		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi			Giugno 2015
		DDL di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti			Giugno 2015
Anticorruzione		DDL in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio	-	Primo semestre 2015	
		Revisione e semplificazione della disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza nella PA	-	Giugno 2015	
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		-	Marzo 2014	
	Decreti Lgs. delegati su: semplificazioni fiscali (D.Lgs.175/2014), imposizioni tabacchi e prodotti succedanei (D.Lgs. 188/2014), revisione delle Commissioni censuarie (D.Lgs. 198/2014)		(Stime delle Semplificazioni fiscali incluse nelle semplificazioni amministrative)	Marzo 2015	
		D.Lgs. delegati su: valori catastali; disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; riscossione degli enti locali; imposizione sui redditi d'impresa; monitoraggio, tutoraggio per l'adempimento fiscale; fatturazione elettronica per l'IVA; misure di semplificazione per i contribuenti internazionali; tassazione in materia di giochi pubblici; revisione del contenzioso tributario e del sistema sanzionatorio			Settembre 2015
	Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (Legge di Stabilità 2015 - L.190/2014)		Nel 2020: 0,4%; nel lungo periodo: 0,4%		Dicembre 2014
	Tassazione sulle rendite finanziarie e IVA (L.89/2014)		Nel 2020: -0,2%; nel lungo periodo: -0,2%		Luglio 2014
		Riforma della tassazione locale		-	Entro il 2015

segue

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL <sup>1</sup>	CRONOPROGRAMMA
Privatizzazioni	Decreti (DPCM) funzionali alla privatizzazione di Poste Italiane, ENAV, Fincantieri (Gruppo CDP) e RAI WAY (Gruppo RAI).	Cessione delle partecipazioni di ENEL, POSTE ITALIANE, FERROVIE DELLO STATO, ENAV, Grandi Stazioni.	Realizzare privatizzazioni per 0,4 pp. di PIL nel 2015, 0,5 pp. nel 2016 e 2017 e 0,3 pp. nel 2018	2015 - 2018
Infrastrutture	D.L. 'Sblocca Italia' (L.164/2014)	Piano nazionale dei porti e logistica	-	2015 - 2017
		Piano banda ultra larga	-	
		DDL delega di riforma del codice degli appalti		Dicembre 2015
Concorrenza e competitività		DDL annuale sulla concorrenza per il 2015	Nel 2020: 0,4%; Nel lungo periodo: 1,2%;	Entro il 2015
		Altre misure per la concorrenza	-	Dicembre 2015
		Piano <i>Made in Italy</i>	-	Entro il 2015
Credito		Riforma delle Banche Popolari e delle Fondazioni	-	2015 - 2016
		Rafforzamento del Fondo di Garanzia e sostegno alle PMI	-	Ottobre 2015
		Rafforzamento dei contratti di rete e consorzi	-	Entro il 2015
		Misure per il credito deteriorato	-	Entro il 2015
Istruzione		Riforma della scuola	Nel 2020: 0,3; Nel lungo periodo: 2,4%	Entro il 2015
		Piano nazionale scuola digitale	-	2015 - 2018
Pubblica Amministrazione e semplificazioni		DDL delega di riforma della PA	Nel 2020: 0,4%;	Luglio 2015 - Decreti Lgs. delegati entro Dicembre 2015
		Agenda per le Semplificazioni 2015-2017: Semplificazione per le imprese	Nel lungo periodo: 1,2%;	2015 - 2017
		Riforma dei servizi pubblici locali	-	Entro 2015
Sanità		Patto per la salute 2014 - 2016	-	2015 - 2016
Agricoltura		Misure di rilancio del settore lattiero-caseario; Agricoltura 2.0: Attuazione e semplificazione PAC.		Entro il 2015
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>	Nel 2020: -0,2% Nel lungo periodo: 0,0%	Risparmi strutturali per 0,6 p.p. di PIL dal 2016 in poi
Ambiente		Green Act	-	Giugno 2015
		Fiscalità ambientale	-	2015 - 2016
<b>Impatto delle misure nel 2020: 1,8%</b>				
<b>Impatto delle riforme nel lungo periodo: 7,2%</b>				

<sup>1</sup> Le stime dell'impatto macroeconomico delle recenti riforme strutturali sono elaborate con i modelli econometrici in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III, ITEM and IGEM). L'impatto è lo scostamento percentuale rispetto allo scenario base. Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo dedicato.

## I.1 LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI: LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Un elemento centrale nel processo di rinnovamento del Paese è costituito dalle riforme istituzionali avviate da questo Governo nel corso del 2014 e in via di definizione per il 2015. In particolare, attraverso gli interventi normativi che interessano la legge elettorale, il superamento del bicameralismo paritario e la modifica dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle Regioni, da un lato si intende potenziare l'efficacia della strategia complessiva del programma di riforme con la razionalizzazione del procedimento legislativo e con un disegno più chiaro delle attribuzioni dello Stato e delle regioni; dall'altro si persegue l'obiettivo di accrescere l'efficacia e la tempestività degli interventi normativi e di politica economica attraverso una maggiore stabilità di governo. Dal punto di vista economico tutti questi effetti producono conseguenze positive anche attraverso la riduzione del livello di incertezza del sistema paese, variabile rilevante nelle scelte di consumo e di investimento di imprese e cittadini.

Per entrambe le riforme si prevede la definitiva approvazione da parte delle Camere entro il 2015.

### AZIONE

#### LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

### DESCRIZIONE

La riforma della legge elettorale (prevista per l'elezione della sola Camera dei Deputati, essendo in atto il procedimento di riforma costituzionale del Senato), a seguito delle letture già effettuate presso la Camera e poi presso il Senato, prevede, in sintesi: a) un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per la lista che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in sede nazionale, almeno pari alla soglia del 40%, purché non abbia già ottenuto almeno 340 seggi; b) il premio di maggioranza è fissato al massimo al 15% per permettere alla lista vincente di raggiungere, ma non superare, la soglia dei 340 seggi su 630 (pari al 55%); c) se nessuna lista raggiunge il 40% del totale dei voti validi, le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti vanno al ballottaggio (doppio turno); d) l'ingresso in Parlamento è precluso alla lista che non abbia conseguito un numero minimo di voti (soglia di sbarramento) pari al 3%; e) le Regioni sono costituite in circoscrizioni elettorali e divise in collegi, pari a 100 complessivamente; a ogni Regione e a ogni collegio è assegnato un determinato numero di seggi proporzionale agli abitanti; ciascun partito presenta brevi liste e gli elettori potranno esprimere fino a due preferenze, per candidati di lista successivi al primo che non è soggetto a preferenza; f) a garanzia della parità di genere, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50% e, nella successione interna delle liste nei collegi plurinomiali, i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere. Inoltre, sempre a pena di inammissibilità delle liste, i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione regionale.

### FINALITÀ

Stabilità di Governo per i 5 anni di legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei

partiti con esigua rappresentatività; un maggiore legame dei candidati con il territorio; parità di genere nelle candidature.

**TEMPI**

Approvazione definitiva Maggio 2015.

A differenza della riforma elettorale, che è oggetto di un disegno di legge ordinario, la riforma costituzionale è oggetto di un disegno di legge costituzionale e richiede lo svolgimento di un procedimento parlamentare più complesso rispetto a quello delle leggi ordinarie, al quale può aggiungersi un procedimento referendario.

La riforma costituzionale in esame prevede: il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e dei costi di funzionamento delle istituzioni, la revisione dell'assetto delle competenze normative dello Stato e delle regioni.

Tra gli elementi principali della riforma vi è una nuova configurazione della funzione legislativa, principalmente incentrata sull'unica Camera politica costituita dalla Camera dei deputati e alla quale concorre una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, il Senato della Repubblica.

Tra gli obiettivi della riforma vi è la razionalizzazione dei procedimenti decisionali e dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Quanto alla razionalizzazione dei processi decisionali, merita evidenziare l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, in base al quale il Governo potrà chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che provvedimenti considerati essenziali per l'attuazione del programma di governo siano iscritti con priorità all'ordine del giorno e sottoposti a deliberazione definitiva entro settanta giorni, salva la possibilità di un contenuto differimento di tale termine. Con tale meccanismo, che consente al Governo di prevedere tempi certi per i provvedimenti che ritiene essenziali limitando tuttavia il ricorso alla decretazione d'urgenza, l'efficienza del procedimento legislativo potrà essere rinforzata e sarà coniugata l'esigenza di tempestività delle politiche legislative con quella di certezza dei rapporti giuridici.

Il testo della riforma costituzionale elimina il concorso di competenze tra regioni e Stato, rendendo quest'ultimo responsabile esclusivo di materie e politiche di natura strategica, come le politiche attive del lavoro, la concorrenza, inclusa la sua promozione, la disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche, la cui uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale costituisce premessa ineludibile per il superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. La garanzia dell'uniformità di regolazione è perseguita, per alcuni settori, attribuendo allo Stato la competenza a stabilire una cornice normativa generale e comune. Inoltre, il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni può essere reso flessibile attraverso lo strumento della legge o per conferire, ove ne ricorrano le condizioni, maggiore autonomia alle regioni o per consentire allo Stato di intervenire in materie spettanti alle competenze normative regionali, ove ricorrano esigenze di unità giuridica o economica o di interesse nazionale (clausola di supremazia).

Il nuovo assetto istituzionale consentirà di superare sia l'elevata conflittualità che ha caratterizzato l'attuazione della riforma del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni approvata nel 2001, sia la disomogeneità delle regolazioni di interi comparti che hanno finora scoraggiato gli investimenti nazionali ed esteri. Tale situazione ha finora interferito con molti processi di riforma generando

altresì un grave livello di incertezza del diritto e un significativo contenzioso a livello costituzionale, elementi questi che hanno inciso negativamente sulla competitività del sistema Paese.

La riforma costituzionale prevede anche l'eliminazione delle Province - che sono state comunque oggetto di un'organica riforma stabilita con legge ordinaria nel 2014 - dagli enti costituzionalmente necessari, nonché la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali, che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

AZIONE	LA RIFORMA COSTITUZIONALE
DESCRIZIONE	<p>Si prevede, in sintesi, un sistema bicamerale differenziato in cui a) la Camera dei Deputati, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo nonché la funzione legislativa; b) il Senato della Repubblica è organo di secondo grado, i cui membri sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci della regione. Il numero dei senatori si ridurrà passando dagli attuali 315 ad un massimo di 100. Il Senato concorre alla funzione legislativa secondo modalità stabilite dalla Costituzione, che limita i procedimenti pienamente bicamerali ad alcune leggi aventi un contenuto proprio. Nell'ambito del Parlamento in seduta comune i senatori partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica e dei membri di nomina parlamentare della Corte Costituzionale; c) si riducono i costi di funzionamento delle istituzioni; d) si riforma il titolo V della Parte Seconda della Costituzione, per eliminare le competenze legislative 'concorrenti' tra Stato e Regioni e ridefinire le competenze 'esclusive' dello Stato e quelle 'residuali' delle Regioni; e) si sopprimono le Province ed il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.</p>
FINALITÀ	<p>Maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi e riduzione dell'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri. Riduzione dei costi della politica. Attribuzione alla legislazione statale della competenza sulle scelte di interesse strategico generale per il Paese, eliminando disparità e pluralità di discipline regionali in settori normativi in cui l'uniformità di regolazione è essenziale nell'interesse dei cittadini.</p>
TEMPI	<p>Completato l'esame presso la Camera in prima lettura del testo trasmesso dal Senato, presso il quale deve riprendere l'esame sulle parti modificate dalla Camera. Approvazione finale in Parlamento nel 2015.</p>

## I.2 LE NOSTRE RISORSE: LA REVISIONE DELLA SPESA

La revisione della spesa pubblica continua a costituire per il Governo una leva primaria per riformare i meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico.

Dopo gli importanti risultati ottenuti nel 2014, il Governo prevede di realizzare ulteriori risparmi e rimuovere la restante parte delle clausole di

salvaguardia con interventi anche di riduzione delle spese e delle agevolazioni fiscali. Gli obiettivi di revisione strutturale della spesa e dell'insieme delle *tax expenditures* ammontano a circa 0.6 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

L'attività di revisione della spesa continuerà sui binari impostati nel 2014 sfruttando alcuni meccanismi abilitanti realizzati nel corso del 2014 (per esempio la mobilità nella PA, la concentrazione delle centrali d'acquisto), facendo leva su alcuni processi legislativi già in corso (come per esempio la delega PA), e aggredendo nuove aree finora relativamente poco analizzate.

Di seguito le principali linee intervento:

- Per quanto riguarda gli enti locali (comuni, regioni e aziende sanitarie) che rappresentato circa due terzi della spesa corrente al netto dei trasferimenti alle famiglie e spesa per interessi, si proseguirà nel percorso impostato nella legge di stabilità 2015 estendendolo anche alle regioni e alle aziende sanitarie. In particolare si provvederà a: a) allineare le regole del patto di stabilità interno a quelle europee; b) utilizzare i sistemi di costi standard e fabbisogni standard (o livelli di servizio) per determinare le risorse disponibili alle singole amministrazioni; c) rendere disponibili *on line* e facilmente consultabili i dati di *performance* e di costo delle singole amministrazioni.
- Per quanto riguarda le aziende pubbliche partecipate si attueranno, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione consegnati dai singoli enti locali, interventi legislativi mirati a un'ulteriore razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza delle aziende partecipate. Particolare attenzione verrà data ai settori del trasporto pubblico locale e della raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Per quanto riguarda la pubblica amministrazione centrale le priorità saranno: a) una revisione approfondita e analitica dei circa 10.000 capitoli di spesa verificandone l'utilità e l'efficienza; b) la riorganizzazione delle strutture periferiche dello stato centrale, sfruttando il veicolo legislativo della legge delega di riforma della PA, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante di questa riorganizzazione sarà la razionalizzazione degli spazi occupati dalla PA, in conformità a quanto stabilito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda gli acquisti della PA si procederà a completare il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto definito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda il recupero del *tax gap* e le *tax expenditures* le priorità sono: a) il completamento dell'attuazione della delega fiscale con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni di *business*: fatture e corrispettivi giornalieri; b) la razionalizzazione delle *tax expenditures*, demarcando chiaramente le aree di possibile intervento.
- Per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, si effettuerà una ricognizione ai fini della loro razionalizzazione.

## Amministrazioni centrali

Il Governo intende proseguire nel processo di revisione della spesa, rafforzando le linee di intervento già individuate negli anni scorsi. Gli obiettivi da perseguire attraverso la revisione della spesa sono ambiziosi e richiedono un impegno costante. Accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, sia nella fornitura di beni e servizi, sia nella allocazione delle risorse tra le diverse aree di spesa, richiede una prospettiva di medio termine e l'adozione di processi che inducano tutti gli attori coinvolti verso una maggiore responsabilizzazione. Occorre, inoltre, che sia ulteriormente accelerata la predisposizione dei provvedimenti attuativi, che sia rafforzato il monitoraggio della spesa e degli effetti dei provvedimenti adottati. Ciò consentirà di ripensare le misure che si potranno rivelare inefficaci e di ottenere maggiore evidenza dei costi sostenuti rispetto ai servizi prodotti.

<b>AZIONE</b>	<b>INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI BILANCIO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio.
<b>FINALITÀ</b>	Identificare forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci, riqualificando la spesa pubblica, e realizzare risparmi permanenti, riducendo gli sprechi, per accrescere la competitività del sistema economico, migliorare i servizi e diminuire il carico fiscale.
<b>TEMPI</b>	2015-2017.

<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE DEGLI SPAZI DELLA PA VERSO IL MODELLO DEL "FEDERAL BUILDING"</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Concentrare la presenza fisica dello Stato "periferico", oggi molto frammentata, in un singolo sito cittadino (" <i>federal building</i> "). Il processo sarà governato dall'agenzia del Demanio a partire dai piani di razionalizzazione delle singole amministrazioni previsti nel DL 66/2014.
<b>FINALITÀ</b>	Recuperare efficienza nella gestione degli immobili della PA, oggi largamente inefficiente. Facilitare un miglior livello di servizio ai cittadini attraverso la concentrazione fisica delle sedi pubbliche. Risparmi logistici e di manutenzione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015.

## Enti locali

Nel 2014 il governo ha avviato alcune fondamentali riforme volte a creare i meccanismi e gli incentivi per promuovere un'efficiente gestione degli enti locali, in una cornice istituzionale che prevede che gli amministratori, presidenti di regione e sindaci, siano eletti dai cittadini. Questa cornice impone che la

promozione dell'efficienza sia basata su un approccio più orientato a definire regole e incentivi che non a prescrivere specifiche azioni. Le riforme avviate con questa filosofia, che nel 2014 hanno riguardato soprattutto i Comuni, sono le seguenti:

- La riforma del Patto di Stabilità per i Comuni, ovvero la revisione del meccanismo di allocazione degli obiettivi del Patto di Stabilità interno nei confronti del comparto comunale. Si è così passati da un sistema in cui l'obiettivo di un singolo ente era determinato soprattutto sulla base della spesa storica a un sistema più razionale ed efficiente, in cui vengano premiati (con maggiori spazi finanziari e quindi maggiori possibilità di investimento) gli enti che hanno ridotto la spesa corrente e che hanno una maggiore capacità di riscossione delle entrate proprie.
- L'utilizzo dei costi standard per la determinazione degli obiettivi di spesa dei Comuni. Per il 2015 questo parametro, come stabilito nella legge di stabilità 2015, pesa per il 20% nella determinazione degli obiettivi.
- La trasparenza sui costi dei Comuni, resi pubblici e facilmente consultabili su [www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it) e <http://soldipubblici.gov.it/it/home>.
- La riforma delle partecipate. La legge di stabilità 2015 stabilisce un incentivo agli enti locali (e altri enti pubblici proprietari di partecipate) a vendere le partecipate, consentendo loro di utilizzare le risorse derivanti dalla vendita per investimenti. Inoltre la legge richiede di presentare entro Marzo 2015 un piano di razionalizzazione delle partecipate, sulla base di alcune linee guida quali: la chiusura di partecipate senza dipendenti o con numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti; l'aggregazione delle aziende dei servizi locali per incrementare l'efficienza (si veda anche il relativo box al paragrafo I.5, sulla riforma della PA).

AZIONE	IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO
DESCRIZIONE	<p>Enti locali: Riduzione del contributo per circa 2.289 milioni conseguito mediante la riduzione dei singoli obiettivi finanziari. Introduzione di un nuovo criterio di virtuosità basato sulla capacità di riscossione di ciascun ente, mediante la considerazione degli stanziamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti nel saldo finanziario da conseguire.</p> <p>Regioni a statuto ordinario: Sostituzione del patto di stabilità interno con un vincolo in termini di pareggio di bilancio che si ispira, anticipandolo di un anno, al pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata n.243/2012.</p>
FINALITÀ	<p>Realizzare un sistema di vincoli di finanza pubblica caratterizzato da maggiore semplicità e linearità (e quindi maggiore <i>enforceability</i>), maggiore realismo (aumentando nel contempo le sanzioni per gli sforamenti) e maggiore coerenza col sistema dei vincoli europei.</p>
TEMPI	2015-2018



<b>AZIONE</b>	<b>UTILIZZO COSTI/FABBISOGNI STANDARD PER DETERMINARE OBIETTIVI DI SPESA COMUNI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Stabilire un percorso pluriennale per arrivare al 100% degli obiettivi di costo dei comuni basati sui costi standard, fabbisogni standard e capacità fiscale standard
<b>FINALITÀ</b>	Dare incentivi ai comuni per allinearsi alle migliori pratiche di efficienza, garantendo equità nella distribuzione delle risorse gestite con il meccanismo del fondo di solidarietà
<b>TEMPI</b>	Entro 2015
<b>AZIONE</b>	<b>TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Mettere on line le performance delle amministrazioni locali in termini di costo e livello di servizio in modo sintetico e leggibile da tutti.
<b>FINALITÀ</b>	Consentire ai cittadini di valutare l'operato dei loro amministratori eletti: sindaci e Presidenti di regione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015

## Acquisti

Il DL 66/2014 ha avviato un percorso di razionalizzazione delle centrali d'acquisto. Questo processo affiderà le iniziative di acquisto della PA a circa 35 centrali d'acquisto (soggetti aggregatori) gestite dalle regioni e delle città metropolitane o unioni di comuni oltre che dalla centrale di committenza nazionale Consip S.p.A. Questo processo prevede anche la condivisione tra i 35 soggetti aggregatori, a partire dal 2016, dei rispettivi piani merceologici, comprensivi sia delle categorie individuate con DPCM, sia delle restanti categorie merceologiche al fine di giungere a una reale razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione centrale e territoriale.

Attraverso l'attività del costituendo Tavolo dei soggetti aggregatori e dei dati raccolti dall'ANAC (anche in applicazione delle altre disposizioni contenute nel decreto legge 66/2014) sarà possibile:

- realizzare una condivisione delle banche dati esistenti al fine di ampliare e massimizzare le potenzialità connesse all'accesso aperto e all'integrazione delle informazioni disponibili;
- svolgere una reale analisi dei fabbisogni delle amministrazioni;
- pervenire ad una mappatura completa delle procedure di acquisto su tutto il territorio;
- identificare misure e strumenti di gestione delle procedure di acquisto finalizzate alla semplificazione dei processi di e-procurement.

L'applicazione del DL.66/2014 prevede inoltre l'estensione del controllo dei prezzi unitari d'acquisto da parte di ANAC ad ulteriori categorie, oltre quelle dei prodotti farmaceutici e dispositivi medici oggi già rilevate.

L'impegno per il biennio 2015-16 è di utilizzare questa infrastruttura avanzata di dati e di soggetti aggregatori anche per razionalizzare la spesa di diversi comparti merceologici quali energia, sanità, telecomunicazioni, sistemi informativi, alimenti, servizi di ristorazione, viaggi, servizi bancari, postali e assicurativi, manutenzioni.

Al fine della completa applicazione di tale disposizione sarà necessario apportare alcuni aggiustamenti, con particolare riguardo alla possibilità di estensione dell'obbligo di approvvigionamento tramite i 35 soggetti aggregatori agli enti locali nel loro complesso.

Per arrivare a una reale razionalizzazione degli acquisti a livello nazionale e locale è necessario apportare delle modifiche, che pur nel rispetto delle peculiarità delle diverse amministrazioni interessate, uniformino l'obbligatorietà al ricorso ai soggetti aggregatori.

Si ritiene infine necessario, anche in considerazione della complessità e scarsa omogeneità del quadro normativo di riferimento, il riordino della disciplina riguardante gli obblighi e le facoltà per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. In tal senso sarà proposto un disegno di legge delega per il riordino della materia.

<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE SPESA GRANDI COMPARTI MERCEOLOGICI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Per i grandi comparti di spesa: a) Raccolta dati su quantità e prezzi. b) Definizione obiettivi di risparmio, c) Revisione meccanismi e modalità di acquisto d) Monitoraggio risultati.
<b>FINALITÀ</b>	Recuperare efficienza nei processi e costo d'acquisto migliorando dove possibile il livello delle prestazioni. Riordino e razionalizzazione della disciplina concernente le centrali di committenza, al fine di conseguire una riduzione degli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto, nonché la riduzione dei prezzi d'acquisto unitari dei beni e servizi
<b>TEMPI</b>	Entro 2015

### **I.3 LA DELEGA FISCALE: IMPRIMERE UN'ACCELERAZIONE NELLE RIFORME STRUTTURALI PER LA SEMPLIFICAZIONE, LA CRESCITA E L'EQUITÀ**

Con il completamento del percorso di attuazione della delega fiscale il Governo si impegna a intervenire per la definizione di un sistema più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita. Per accelerare questo percorso, è indispensabile introdurre un quadro normativo caratterizzato da certezza e stabilità (condizioni indispensabili per attrarre gli investimenti esteri e quindi per sostenere la crescita) e ridurre e semplificare gli adempimenti tributari.

Nei mesi scorsi hanno ultimato il loro processo legislativo tre decreti delegati, sulle semplificazioni fiscali e la dichiarazione dei redditi precompilata<sup>2</sup>; su misure in materia di tassazione dei tabacchi lavorati<sup>3</sup> e sulla composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie<sup>4</sup> ai fini dell'attuazione della riforma del catasto. Inoltre, il regime forfetario di tassazione per i contribuenti di minori dimensioni, originariamente previsto nella legge delega fiscale, è stato anticipato nella Legge di stabilità per il 2015<sup>5</sup>.

Nel riaffermare l'importanza e la priorità dell'attuazione della delega fiscale per il Paese e con lo spirito di consentire al Parlamento un esame organico e strutturato dei restanti decreti delegati, è stata autorizzata una proroga di sei mesi dei termini per completare il processo di attuazione.

Allineando i valori catastali ai valori economici reali, il nuovo Catasto permetterà di correggere i problemi di equità orizzontale e verticale determinato dal sistema vigente in materia di imposizione sugli immobili. Il nuovo processo estimativo abbandonerà il sistema che classifica gli immobili su categorie e classi e si baserà solo su due classificazioni di fabbricati, «ordinari» e «speciali». A ogni unità immobiliare sarà attribuita una rendita e un relativo valore patrimoniale. Le unità immobiliari saranno individuate non più attraverso il sistema attuale basato sul numero dei vani disponibili nell'unità, ma mediante il più oggettivo criterio della superficie misurata in metri quadrati. Rilevata la superficie di ogni immobile, le rendite e i valori patrimoniali saranno determinati per gli immobili «ordinari» applicando apposite funzioni statistiche che mettano in relazione il reddito e il valore medio ordinario di mercato con le specifiche caratteristiche legate alla posizione dell'immobile e ad altri fattori in grado di aumentarne o diminuirne il valore complessivo. Per determinare i valori dei fabbricati «speciali» si procederà mediante stima diretta, mentre le relative rendite saranno calcolate applicando saggi di redditività media ai valori patrimoniali. Una revisione generale degli estimi potrà essere effettuata ogni dieci anni e con cadenza quinquennale saranno adottati coefficienti di adeguamento.

In linea con le azioni dell'Agenda digitale Italiana ed europea e l'esigenza di dematerializzare e reingegnerizzare i flussi e i processi amministrativi e contabili delle aziende, sarà incentivata la progressiva adozione, a partire dal 1° gennaio 2017, della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati. Saranno ridotti gli adempimenti amministrativi e i costi che gravano sui soggetti passivi IVA e sarà previsto l'obbligo d'invio telematico, da parte dei soggetti residenti, dei dati delle fatture di vendita e di acquisto emesse dai soggetti non residenti. Sarà lasciata al contribuente la scelta di optare per la completa digitalizzazione dei flussi, mediante l'invio delle stesse fatture elettroniche, superando completamente il relativo adempimento comunicativo. A regime, la fatturazione elettronica consentirà alle imprese risparmi nella gestione della contabilità e nella trasmissione dei dati, mentre l'Amministrazione potrà utilizzare più efficacemente le informazioni, anche ai fini del controllo fiscale. Grazie ai nuovi flussi elettronici dettagliati e facilmente incrociabili con le altre

<sup>2</sup> Decreto legislativo n° 175/2014, pubblicato nella G.U. n° 277 del 28 Novembre 2014;

<sup>3</sup> Decreto legislativo n° 188/2014, pubblicato nella G.U. n° 297 del 23 Dicembre 2014;

<sup>4</sup> Decreto legislativo n° 198/2014, pubblicato nella G.U. n° 9 del 13 Gennaio 2015;

<sup>5</sup> Legge 23 dicembre 2014, n° 190, art. 1, c. 54-89.

informazioni disponibili in Anagrafe Tributaria, il ruolo dell'Amministrazione finanziaria potrà evolvere verso un modello cooperativo, funzionale a fornire un supporto attivo al contribuente anche nella fase pre-dichiarativa, per favorire una spontanea emersione delle basi imponibili.

Il Governo è impegnato nel promuovere un fisco che non ostacoli l'internazionalizzazione delle nostre imprese e che incentivi l'attrazione di investimenti esteri. È quindi necessario ridurre i vincoli alle operazioni transfrontaliere e creare un quadro normativo certo, stabile e trasparente per gli investitori. In linea con questa strategia, gli interventi previsti nella delega saranno finalizzati a: ridurre gli adempimenti per le imprese e i relativi costi amministrativi; adeguare la normativa interna alle recenti pronunce giurisprudenziali della Corte di Giustizia; eliminare alcune distorsioni del sistema vigente. Nell'ottica di favorire l'attività d'impresa, soprattutto di quelle di minori dimensioni, e le nuove iniziative imprenditoriali, il Governo adotterà alcune misure che consentiranno alle imprese individuali e alle società di persone in regime di contabilità semplificata di determinare il reddito e il valore della produzione netta, secondo il criterio della cassa e non più della competenza. Il regime agevolato per le nuove imprese sarà coerente con le norme del nuovo regime forfetario e con il regime di contabilità semplificata.

La revisione delle agevolazioni fiscali (*tax expenditures*) rappresenta un'occasione fondamentale per migliorare la razionalità, la trasparenza e la semplicità del sistema fiscale. In attuazione della delega fiscale sarà emanato un provvedimento diretto ad introdurre stabilmente nel processo di decisione di bilancio la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali.

<b>AZIONE</b>	<b>REVISIONE TAX EXPENDITURES E RAZIONALIZZAZIONE INCENTIVI ALLE IMPRESE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Decisione sulle aree d'intervento nel processo decisione di bilancio. Misure per modulare o eliminare le voci aggredibili. Ricognizione di tutti gli incentivi al livello centrale e regionale. Valutazione delle aree di potenziale razionalizzazione.
<b>FINALITÀ</b>	Recuperare risorse per consentire un'ulteriore riduzione della pressione fiscale.
<b>TEMPI</b>	Entro 2015.

Per ridurre le aree grigie che rendono possibili fenomeni di evasione fiscale e per attrarre gli investimenti esteri continuerà l'azione già intrapresa per la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti dei contribuenti. Per assicurare un quadro normativo il più chiaro e certo possibile, sarà ridefinito l'istituto dell'abuso del diritto, unificandolo a quello dell'elusione fiscale. A questi istituti verrà conferita valenza generale e saranno estesi sia alle imposte sui redditi sia ai tributi indiretti. L'abuso del diritto sarà disciplinato con l'obiettivo prioritario di tutelare i diritti del contribuente e non di difendere le pretese di accertamento dell'amministrazione finanziaria.

Il rapporto con i contribuenti potrà essere migliorato anche sviluppando le linee guida della *cooperative compliance* proposta dall'OCSE e prevedendo sistemi

di gestione e controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti. Più in generale, sarà importante contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento delle attività economiche: l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e la cooperazione con altre autorità pubbliche garantiranno una maggiore efficacia dei controlli. In questa prospettiva, la legge delega prevede anche misure volte a migliorare la comunicazione e la cooperazione tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, attraverso la revisione e l'ampliamento di strumenti già esistenti (ad esempio gli interpelli e il tutoraggio). Sarà inoltre prevista, per i soggetti di maggiori dimensioni, l'istituzione di procedure aziendali strutturate che consentiranno una mappatura delle fattispecie che generano rischi fiscali (per agevolarne la gestione e il controllo) e che prevedranno una chiara attribuzione di responsabilità nel complessivo sistema dei controlli interni. La delega per la riforma del fisco consentirà inoltre la revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo nel campo tributario e il raddoppio dei termini per gli accertamenti. La revisione del sistema sanzionatorio ridefinirà il rapporto tra gravità dei comportamenti e sanzioni comminate, secondo un criterio più stretto di proporzionalità, nello spirito originario che aveva ispirato il decreto di riforma dei reati tributari. Il raddoppio dei termini di accertamento si verificherà solo in presenza dell'invio della segnalazione all'Autorità giudiziaria entro il termine di decadenza dell'accertamento.

<b>AZIONE</b>	<b>COMPLETAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA FISCALE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Il completamento dell'attuazione della delega fiscale attraverso l'emanazione dei restanti decreti legislativi testimonia la volontà politica del Governo di assicurare la completa realizzazione della riforma del sistema fiscale. Nei prossimi 6 mesi saranno emanati i seguenti decreti: sistema estimativo del catasto dei fabbricati; fatturazione elettronica; fiscalità delle imprese minori e disciplina delle imprese individuali e delle società di persone; misure per la crescita ed internazionalizzazione delle imprese; revisione del regime degli ammortamenti dei beni materiali; regime del gruppo IVA; certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (revisione delle disposizioni antielusive e disciplina abuso del diritto; comunicazione e cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); incentivi alla <i>tax compliance</i> (minori adempimenti per i contribuenti e riduzione eventuali sanzioni); revisione e ampliamento sistema di tutoraggio; ampliamento dell'istituto della rateizzazione debiti tributari; revisione degli interpelli; revisione del sistema sanzionatorio penale tributario).
<b>FINALITÀ</b>	Ridisegnare un fisco più equo, trasparente e orientato alla crescita.
<b>TEMPI</b>	Tutti i decreti delegati entro il 26 settembre 2015 (proroga trimestrale per l'esercizio della delega più altri tre mesi al massimo per l'emanazione dei decreti legislativi successivamente all'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari).

#### I.4 LA REVISIONE DEL PRELIEVO LOCALE: VERSO UN ASSETTO STABILE E SEMPLIFICATO

Il prelievo sugli immobili è stato interessato negli ultimi anni da frequenti modifiche normative. Da ultimo, la Legge di Stabilità per il 2014 ha introdotto una revisione della tassazione degli immobili finalizzata a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale. Il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) si articola su una componente di natura patrimoniale (IMU- Imposta Municipale Propria) e una relativa ai servizi fruiti dal proprietario o dal possessore dell'immobile (TASI - Tributo per i Servizi Indivisibili e TARI - Tassa sui Rifiuti). Il quadro dei tributi locali sugli immobili si presenta quindi estremamente articolato e prevede, oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari.

Per semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili e ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti, il Governo ha annunciato l'introduzione, nel corso del 2015, di una nuova *local tax*, che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti.

Nel corso del 2015 saranno inoltre realizzati progressi significativi nell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009) che, oltre ad assicurare agli enti territoriali spazi aggiuntivi di autonomia di entrata, mirava ad eliminare i trasferimenti statali basati sul criterio della 'spesa storica' e ad assegnare le risorse ai governi sub-centrali con criteri più oggettivi e giustificati sul piano dell'efficienza e dell'equità. A regime, le risorse a disposizione degli enti locali per il finanziamento della spesa non dipenderanno più dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze, ma da quelli che dovrebbero sostenere se si allineassero a un fabbisogno *standard*. I fabbisogni standard, assieme alle capacità fiscali (ovvero il gettito che ciascun ente potrebbe ottenere applicando un'aliquota standard alle proprie basi imponibili) rappresenteranno in prospettiva i cardini su cui costruire i nuovi meccanismi per la perequazione delle risorse - così come delineati dalla legge delega sul federalismo fiscale - per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali. Dal 2015, il 20 per cento delle risorse agli enti locali sarà ripartito sulla base di capacità fiscali e fabbisogni standard, superando gradualmente il precedente criterio di riparto basato sulla spesa storica, fonte di distorsioni e inefficienze.

##### AZIONE

##### RIFORMA DELLA TASSAZIONE LOCALE IMMOBILIARE E SEMPLIFICAZIONE DELLE IMPOSTE LOCALI

##### DESCRIZIONE

Semplificare il rapporto tra i contribuenti e i Comuni nell'ambito della fiscalità locale. Rivedere la tassazione locale con la finalità di dare un assetto definitivo e stabile a un settore della fiscalità interessato dal succedersi di disposizioni normative negli ultimi anni. Superare la coesistenza di IMU e TASI, unificando i due tributi in un'unica imposta con aliquote differenziate: più basse sulle abitazioni principali; più alte sulle altre abitazioni. Per gli altri tributi comunali, prevedere la semplificazione e l'armonizzazione della normativa, con la possibile

introduzione di un tributo/canone che sostituisca l'insieme delle imposte locali minori esistenti. Aumentare la quota dei trasferimenti stato-enti locali, allocati sulla base della capacità fiscale e dei fabbisogni standard, superando il criterio basato sulla spesa storica.

#### FINALITÀ

Razionalizzare e semplificare la tassazione locale sugli immobili dando stabilità a un settore della tassazione interessato da numerose riforme negli ultimi anni.

#### TEMPI

Il varo della riforma della tassazione locale sarà realizzato prima della fine del 2015.

## I.5 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA INCLUSIVA

Il rilancio dell'economia ed il benessere dei cittadini dipendono anche da una pubblica amministrazione in grado di attuare efficacemente le riforme strutturali necessarie per il Paese e di offrire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese. Per eliminare le persistenti debolezze della pubblica amministrazione, rafforzare le condizioni di legalità e lotta alla corruzione, garantire l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese è in corso una profonda riforma della pubblica amministrazione.

Dopo le misure approvate a giugno 2014 (per favorire il *turnover* generazionale, aumentare la mobilità dei dipendenti pubblici e rafforzare le legalità, rendendo più efficace l'azione di prevenzione e di lotta alla corruzione nel settore pubblico, con la piena operatività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione—ANAC, i cui poteri sono stati significativamente rafforzati), il Governo, per modernizzare la pubblica amministrazione, ha definito interventi strutturali di riforma, attraverso una disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento e la cui approvazione è prevista entro l'estate del 2015.

Quella della pubblica amministrazione si inserisce nel quadro di un più complessivo percorso di riforme strutturali che l'esecutivo italiano ha varato per rendere più competitivo il sistema Paese: tra le altre, riforme costituzionali, del mercato del lavoro e della scuola.

Uno degli obiettivi della riforma è quello di innovare la gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni e accrescere la qualità della dirigenza a tutti i livelli di governo.

#### AZIONE

#### GESTIONE DELLE RISORSE UMANE E NUOVO SISTEMA DELLA DIRIGENZA

#### DESCRIZIONE

Revisione dei sistemi di pianificazione degli organici e di reclutamento del personale che favoriscano l'acquisizione delle competenze critiche per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni e la necessaria flessibilità, nel rispetto dei limiti di bilancio. Revisione del sistema di reclutamento e selezione, preposizione agli incarichi e valutazione della dirigenza pubblica a tutti i livelli di governo, con la creazione dei ruoli unici della dirigenza statale, regionale e degli enti locali. Razionalizzazione del sistema di formazione dei dirigenti e dipendenti pubblici.

**FINALITÀ**

Riqualificazione e redistribuzione delle risorse umane; maggiore professionalità e orientamento al risultato della dirigenza.

**TEMPI**

Decreti attuativi entro il 2015.

Gli interventi di riordino previsti si estendono anche al settore delle società partecipate e controllate dalle pubbliche amministrazioni ed a quello dei servizi pubblici locali. Al riguardo si veda anche il box sui servizi pubblici locali al paragrafo I.6.

**AZIONE****RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI****DESCRIZIONE**

Razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche, anche locali, secondo criteri esclusivi di efficienza, efficacia ed economicità. Ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche. Distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa. Rigorosa applicazione del criterio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private. Riconoscimento, quale funzione fondamentale dei Comuni e delle Città metropolitane, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza. Abrogazione dei regimi di esclusiva non più conformi ai principi generali in materia di concorrenza. Individuazione della disciplina generale in materia di organizzazione e gestione dei servizi d'interesse economico generale di ambito locale in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità.

**FINALITÀ**

Assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa, la tutela e la promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale. Accrescimento della qualità dei servizi pubblici locali.

**TEMPI**

Decreti attuativi (testo unico della disciplina in materia di partecipazioni pubbliche in società di capitali e testo unico della disciplina in materia di servizi pubblici locali), entro il 2015.

Parte integrante della riforma è, in particolare, l'azione per la digitalizzazione della PA e del Paese, secondo le linee definite nella Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020. In questo contesto, il Governo intende assicurare piena efficacia ai diritti di 'cittadinanza digitale', con la creazione di una piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e PA (*Italia Login*) quale



canale di accesso unitario ai servizi *on line*. A tal fine saranno completati i progetti strategici prioritari del Sistema Pubblico d'identità Digitale (SPID) e della nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

<b>AZIONE</b>	<b>CITTADINANZA DIGITALE E DIGITALIZZAZIONE DELLA PA E DEL PAESE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Sarà attivata la piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (Italia Login) quale canale di accesso unitario ai servizi on line. A questo scopo saranno completati progetti strategici quali il Sistema Pubblico d'identità Digitale-SPID; la nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente-ANPR; i pagamenti elettronici e la fatturazione elettronica. Saranno anche sviluppati i progetti di digitalizzazione della sanità, della scuola, della giustizia, del turismo, dell'agricoltura e lo sviluppo delle <i>smart city</i>.</p> <p>Saranno realizzati gli interventi volti ad assicurare l'interoperabilità e la razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese e sarà data attuazione del Piano strategico per la banda ultra larga.</p> <p>Nella prospettiva del "<i>freedom of information act</i>", saranno aumentati gli investimenti per la trasparenza attraverso la diffusione degli <i>open data</i> e saranno ulteriormente sviluppate le iniziative già realizzate per la trasparenza negli appalti pubblici (Open EXPO) e nella spesa delle amministrazioni pubbliche italiane (Soldi Pubblici). Sarà data attuazione al Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Garantire la piena interoperabilità delle banche dati e dei sistemi delle PA per migliorare i servizi per cittadini e imprese (minori oneri, adempimenti e tempi di attesa) e ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni. Accrescere la trasparenza e la prevenzione della corruzione, la partecipazione e il riuso dei dati pubblici. Migliorare la dotazione di competenze digitali.
<b>TEMPI</b>	Da marzo 2015.

Uno specifico obiettivo della riforma amministrativa consiste poi nel migliorare l'organizzazione della PA centrale, nonché - anche in relazione all'attuazione della riforma delle provincie - l'organizzazione delle strutture periferiche dello Stato, con la loro ridefinizione e il loro accorpamento in uffici unici sul territorio.

<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE DI FUNZIONI E STRUTTURE DELLO STATO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>La riforma amministrativa punta anzitutto alla creazione dell'Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini, nel quale confluiscono gli uffici dell'amministrazione statale presenti sul territorio. La creazione degli uffici territoriali unici sarà guidata da un percorso di razionalizzazione della rete delle Prefetture e dalla riduzione del loro numero.</p> <p>Altro tassello della riforma sarà costituito dalla razionalizzazione delle funzioni di polizia, non solo attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni di competenze e il riordino delle funzioni di polizia in materia di tutela</p>

dell'ambiente, del territorio e del mare, ma anche mediante la riduzione a quattro dei Corpi di polizia esistenti, con assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

In ogni caso, sarà rivista in tempi rapidi – anche ai fini del contenimento della spesa pubblica – la gestione dei servizi strumentali dell'amministrazione statale e dei corpi di polizia, attraverso la loro gestione associata.

#### FINALITÀ

Semplificare l'accesso ai servizi dell'amministrazione statale sul territorio. Potenziare l'efficacia e delle funzioni di polizia sul territorio. Accrescere l'efficienza della gestione dei servizi strumentali.

#### TEMPI

Decreti attuativi entro il 2015.

L'attuazione della riforma delle provincie<sup>6</sup>, è entrata in una nuova fase in seguito all'approvazione della Legge di Stabilità 2015, che ha previsto importanti economie per il 2015 e il biennio successivo. In relazione al riordino delle funzioni provinciali e delle conseguenti misure relative alla dotazione organica delle città metropolitane e delle provincie, dovranno essere avviati importanti interventi di mobilità del personale.

#### AZIONE

#### MOBILITÀ DEL PERSONALE DELLE PROVINCE

#### DESCRIZIONE

La legge di stabilità per il 2015 ha previsto un articolato percorso di mobilità del personale delle provincie, che dovrà transitare in altre amministrazioni dello Stato o degli enti regionali e locali. La procedura prevede che gli enti di area vasta (che sostituiscono le provincie) individuano il personale da destinare alle procedure di mobilità, in relazione ai processi di riordino delle relative funzioni, che vedranno permanere in capo agli enti di area vasta le sole funzioni definite come fondamentali.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità, in quanto non impegnato nello svolgimento delle funzioni fondamentali, sarà prioritariamente ricollocato presso le regioni e gli enti locali e, in via subordinata, presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari, oggetto peraltro già di uno specifico bando, che si sta chiudendo, che interesserà oltre mille lavoratori). Per favorire l'espletamento di queste procedure di mobilità a tutte le amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

#### FINALITÀ

Assicurare l'attuazione del riordino delle funzioni delle provincie e favorire la ricollocazione del personale non utilizzato nello svolgimento delle funzioni fondamentali.

#### TEMPI

Avvio delle procedure di mobilità entro il 2015.

<sup>6</sup> Prevista da L. 56/2014.

La riforma mira, altresì, all'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia e liberare le risorse per agevolare la crescita: saranno, quindi, adottate misure al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, tagliare i tempi delle conferenze dei servizi, accelerare la conclusione delle procedure attraverso il silenzio assenso e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e predisporre codici in importanti materie, quali la disciplina del lavoro pubblico, il riordino delle società partecipate, la disciplina dei servizi pubblici locali.

<b>AZIONE</b>	<b>AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE 2015-2017</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno assunto un impegno comune a realizzare un programma di semplificazione in cinque settori strategici di intervento fondamentali per la vita di cittadini e imprese: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno di essi sono individuate scadenze, tempi e responsabilità.</p> <p>Tra le misure rivolte alle imprese, particolare rilievo assume la semplificazione del sistema delle autorizzazioni, la riforma delle conferenze dei servizi e predisposizione della modulistica standard, nonché un'azione di codificazione.</p> <p>Il successo degli interventi di semplificazione sarà valutato in base all'effettivo conseguimento dei risultati attesi tramite un'attività di monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma fissato dall'Agenda.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.
<b>TEMPI</b>	Da gennaio 2015 a dicembre 2017.

## **I.6 LA STRATEGIA: RAFFORZARE LE LEVE PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE**

I segnali di inversione del ciclo economico emersi ad inizio d'anno vanno assecondati e sostenuti, dando continuità alle politiche avviate nel corso del 2014. Molti interventi, a partire dalla 'Nuova Sabatini' - che ha esaurito il primo plafond di 2,5 miliardi messo a disposizione da CDP- si sono mostrati particolarmente efficaci e hanno contribuito a rilanciare il ciclo degli investimenti. Prima ancora di immaginare azioni supplementari, è adesso necessario dare completa attuazione al complesso di misure approvate, curando i necessari aspetti di implementazione.

Il crollo degli investimenti, scesi su livelli di oltre un quarto inferiori a quelli del periodo pre-crisi, e il contestuale allungamento della vita media degli impianti, hanno costituito il principale elemento di debolezza durante l'ultimo quinquennio. Per agganciare la ripresa è dunque necessario sostenere il rilancio degli investimenti privati, attraverso il rafforzamento delle leve per la competitività: *in primis* innovazione e internazionalizzazione.

Contestualmente, occorrono strutture finanziarie d'impresa sufficientemente solide e attrezzate per sostenere un nuovo ciclo di investimenti: senza un rapporto equilibrato fra fonti di finanziamento e profilo degli impieghi è difficile rendere sostenibile nel tempo il necessario sforzo di investimento.

In tal senso, il Governo è impegnato a creare un contesto favorevole agli investimenti privati, attraverso un *mix* di misure che vanno dal sostegno diretto a un più facile accesso al credito, dalle misure per favorirne l'apertura internazionale a quelle per ridurre i costi di produzione.

<b>AZIONE</b>	<b>RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN BENI STRUMENTALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Estensione dell'ambito oggettivo di applicazione del credito di imposta del 15% sugli investimenti aggiuntivi in beni strumentali (cosiddetta legge Guidi-Padoan), ampliandolo anche agli investimenti in hardware, software e tecnologie digitali. Proroga al 31 dicembre 2015 della misura.
<b>FINALITÀ</b>	Sostenere l'ammodernamento degli impianti produttivi.
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.

L'innovazione è la leva più efficace per rilanciare la competitività delle imprese italiane: l'OCSE stima che gli investimenti in innovazione contribuiscano alla crescita media della produttività del lavoro per una quota che va dal 20 al 34%. In tal senso, per ricondurre il Paese su un sentiero di crescita duratura, è essenziale formare e reclutare i migliori talenti e puntare sulle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale.

Il Governo sta accompagnando il cambiamento in atto, cercando di favorire il passaggio da un'economia a baricentro manifatturiero a una 'pienamente industriale' nella quale la R&S, l'innovazione, il digitale, i servizi che gravitano intorno al manifatturiero, assumono un ruolo e una centralità davvero strategici. Obiettivo primario è quello di produrre beni e servizi in grado di posizionare le nostre imprese nei segmenti alti e altissimi del mercato mondiale.

L'innovazione si diffonde anche attraverso la creazione e il consolidamento di imprese direttamente legate alle nuove tecnologie: rendere l'Italia un Paese più ospitale per le imprese innovative e le *startup* significa anche favorire la creazione di nuova occupazione, in particolare quella giovanile, e valorizzare i talenti delle nuove generazioni.

<b>AZIONE</b>	<b>INNOVAZIONE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Il combinato disposto del credito d'imposta alla ricerca e sviluppo e dell'agevolazione fiscale per i redditi derivanti dallo sfruttamento di brevetti, marchi e proprietà intellettuale (cosiddetto Patent Box) costituisce un significativo supporto all'innovazione e riallinea il regime fiscale italiano a quello di vantaggi dei principali Paesi europei. La piena operatività di entrambe le norme è subordinata all'approvazione dei relativi decreti attuativi.

L'estensione alle PMI innovative della normativa a supporto delle startup favorisce il consolidamento del nostro tessuto produttivo, sia attraverso l'individuazione ed emersione delle aziende più innovative, che attraverso comportamenti e strategie emulativi delle *best practice*.

**FINALITÀ**

Aumentare la propensione all'innovazione delle imprese italiane.

**TEMPI**

Aprile 2015.

Le difficoltà di accesso a fonti di finanziamento costituiscono uno principali ostacoli alla pianificazione e alla realizzazione degli investimenti. Negli ultimi anni è stata avviata e portata avanti una decisa riforma della finanza d'impresa per rimuovere alcuni vincoli finanziari alla crescita degli investimenti, per favorire l'accesso al credito - attraverso strumenti alternativi di finanziamento come i *corporate bond* e le cartolarizzazioni - e per ampliare la platea dei soggetti in grado di erogare finanziamenti (attività che adesso può essere svolta in condizioni di parità anche da assicurazioni, fondi di credito, investitori esteri senza residenza fiscale in Italia).

Tuttavia, in un modello che è ancora molto banco-centrico, limitare le difficoltà di accesso al credito continua a essere una priorità: dal picco di novembre 2011 alla fine del 2014 si sono persi oltre 90 miliardi di credito bancario alle imprese (10% del totale). Il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI continua a rappresentare un efficace supporto pubblico alle imprese: lo scorso anno state accolte oltre 85 mila domande di intervento per un importo garantito superiore agli 8 miliardi.

Il ruolo del Fondo può essere ulteriormente potenziato sia attraverso una revisione del modello di *governance*, che attraverso un ripensamento delle intensità di copertura delle garanzie e l'introduzione di modelli di valutazione della rischiosità delle imprese. È inoltre possibile rendere il Fondo più efficiente ed efficace anche alla luce delle iniziative europee finalizzate al sostegno del credito alle piccole e medie imprese.

**AZIONE**
**CREDITO**
**DESCRIZIONE**

Introduzione del ricorso a sistemi di ammissione alla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia basati su un modello di valutazione del rischio di credito, espresso come probabilità di *default*. In particolare, si intende dotare il Fondo di un modello di *rating* che consentirebbe, tra l'altro, di: (i) focalizzare l'intervento pubblico verso le imprese più colpite dal razionamento; (ii) ridurre i costi di processo nella filiera del credito e della garanzia; (iii) valutare meglio la rischiosità del portafoglio del Fondo anche ai fini di un'efficace stima degli accantonamenti necessari; (iv) rendere più trasparente la misura effettiva del trasferimento dei benefici alle imprese.

Ampliamento dell'ambito operativo del Fondo anche alle compagnie di assicurazione, ai fondi di credito e alle società di cartolarizzazione per tenere conto della liberalizzazione del credito diretto alle imprese introdotta dal decreto-legge Competitività.

<b>FINALITÀ</b>	Migliorare la capacità del Fondo in termini di contrasto del razionamento del credito alle PMI e incrementando l'effetto moltiplicatore della garanzia pubblica sui volumi di credito all'economia.
<b>TEMPI</b>	Ottobre 2015.

In una fase in cui la capacità di presidiare i mercati internazionali è divenuta un elemento fondamentale per la tenuta della competitività del sistema produttivo italiano e con lo scopo preciso di incrementare le quote italiane del commercio internazionale, il Governo ha deciso di puntare sull'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale.

L'accorciamento delle distanze geografiche e culturali tra Paesi e la crescita della concorrenza internazionale, se da un lato hanno concorso a una crescente parcellizzazione dei processi produttivi in Italia (oggi sempre più estesi a livello mondiale), dall'altro hanno incoraggiato la peculiare organizzazione per forme 'aggregative' delle nostre imprese. L'economia italiana infatti, sebbene sia caratterizzata dalla predominanza di MPMI (il 99,9% delle imprese extra-agricole rientra nella fascia dimensionale fino a 250 addetti), è tipicamente organizzata in *cluster* (distretti, reti 'collaborative' di impresa, filiere produttive, gruppi, consorzi, A.T.I.). In particolare, proprio attraverso i *cluster* le aziende più piccole (fino a 50 addetti) raggiungono le migliori *performance*. Tra le forme aggregative che consentono di sopperire ai limiti connessi con le ridotte dimensioni, le reti (anche attraverso il contratto) rappresentano una modalità organizzativa molto flessibile che può aiutare a conseguire un vantaggio competitivo.

<b>AZIONE</b>	<b>AGGREGAZIONE DI IMPRESA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Contratto di rete: a) estendere il regime di agevolazione fiscale ; b) introdurre incentivi alle iniziative di reti promosse da un "soggetto catalizzatore" ovvero guidate da imprese di medio-grandi dimensione in grado di gestire alcuni elementi di complessità - finanziaria, logistico-distributiva, legale e di marketing - connessi con la realizzazione del Programma di rete; c) semplificare la normativa in relazione all'aspetto della mobilità dei lavoratori interni alle imprese partecipanti (istituto della co-datorialità; d) eventuale costituzione di un Fondo nazionale che integri il singolo finanziamento regionale per supportare le imprese appartenenti al contratto di rete interregionale non beneficiarie; e) promuovere il modello italiano di contratto di rete in Europa con l'impostazione di un contratto europeo al fine di favorire l'internazionalizzazione delle reti come già proposto dal MISE nello SBA Review del febbraio 2011.</p> <p>Consorzi: rilanciare il ruolo dei consorzi che svolgono un'importante funzione di supporto alle aziende, soprattutto in un'ottica di ottimizzazione degli acquisti.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Competitività e produttività delle MPMI.
<b>TEMPI</b>	Entro il 2015.

Il Piano di interventi -definito 'straordinario' sia per ammontare delle risorse impiegate sia per la portata delle misure - si pone l'obiettivo di rilanciare il *Made in Italy* sui mercati internazionali puntando sull'incremento dell'export e sull'attrazione degli investimenti esteri, facendo leva sulle potenzialità presenti nel nostro sistema produttivo e sulle opportunità offerte dall'evoluzione dello scenario internazionale.

AZIONE	INTERNAZIONALIZZAZIONE
DESCRIZIONE	<p>Il Piano Straordinario per il Made In Italy, che mira a incrementare il numero di imprese italiane stabilmente esportatrici, si suddivide in una serie di azioni che - guardando in diverse direzioni - saranno effettuate sia sul territorio italiano che su quello estero.</p> <p>Per quello che concerne il lato estero, il Piano prevede: 1) una serie di accordi commerciali con la GDO per inserire a scaffale più prodotti del Made in Italy, in particolare marchi di qualità appartenenti ad aziende di piccole dimensioni; 2) una collaborazione con le principali fiere italiane, volta a concretizzare la ricaduta commerciale dell'Expo nei settori dell'agroindustria; 3) una campagna di promozione contro il c.d. <i>Italian Sounding</i> allo scopo di aumentare la riconoscibilità dei marchi e dei prodotti italiani all'estero; 4) azioni di <i>incoming</i>; 5) l'attivazione di <i>Roadshow</i> focalizzati all'attrazione degli investimenti nelle top 20 piazze finanziarie mondiali, nonché la creazione di una serie di strumenti a supporto degli investitori esteri (ad es. sistemi di CRM, condivisione delle informazioni relative alle attività di customer care sugli investimenti esteri già previsti sul territorio nazionale, ecc.).</p> <p>Per quanto riguarda invece il lato Italia, il Piano prevede: 1) il rafforzamento di eventi fieristici in cui l'Italia è leader riconosciuto, ma sotto attacco da competitor esteri (es. Vinitaly, Milano Unica); 2) la creazione di <i>Voucher per Temporary Export Manager</i>, ovvero dei Voucher che permettano alle PMI di avere accesso ad un management specializzato nell'export a costi ridotti; 3) la formazione fino a 2.000 manager in co-finanziamento con le Regioni; 4) dei <i>Roadshow</i> per le PMI che si pongono come obiettivo quello di presentare sui territori le opportunità e gli strumenti esistenti per aiutare le aziende ad aumentare la loro quota di export; 5) il potenziamento degli strumenti per le PMI per favorire l'accesso al mercato digitale.</p>
FINALITÀ	Sostenere i processi di internazionalizzazione ed export delle imprese italiane agevolando le imprese già operanti sui mercati esteri e incrementandone il numero, attualmente limitato ed aumentare i flussi di investimenti esteri in Italia.
TEMPI	Entro al fine del 2015.

*Smart Cities & Communities* rappresentano, in un contesto di crescente urbanizzazione, un contesto ideale per promuovere politiche industriali particolarmente innovative: per questo il Governo punta a promuovere una Piattaforma nazionale di investimenti pubblico-privati per Progetti Integrati di *Smart cities*.

In particolare, il modello su cui s'intende farsi parte attiva, per promuovere investimenti pubblico-privati, identifica una strategia *Smart*, applicata ad una Città, un Territorio o un Distretto Industriale, con la co-esistenza e l'integrazione di 6 pilastri abilitanti: a) tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e l'integrazione di fonti rinnovabili; b) diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività che consentano la promozione di nuovi sistemi di servizi digitali; c) sviluppo di nuovi sistemi di servizi digitali per migliorare la qualità della vita di cittadini ed imprese; d) adeguamento delle infrastrutture e *redesign* urbano; e) adeguamento delle competenze digitali di cittadini, imprese, settore pubblico; f) presenza di un modello di sostenibilità economico-finanziaria per l'intervento.

La coesistenza di questi elementi può massimizzare l'impatto dei progetti in termini di crescita economica e occupazionale, qualità della vita, semplificazione dei rapporti con le amministrazioni, risparmio energetico da parte del settore pubblico e privato, oltre che generare *spill over* competitivi e di conoscenza sul sistema delle imprese.

<b>AZIONE</b>	<b>PROMUOVERE GLI INVESTIMENTI IN PROGETTI INTEGRATI DI SMART CITIES E COMMUNITIES</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Attivazione di un Technical &amp; Financial Hub, che fornisca supporto alle Istituzioni nazionali, locali e comunitarie interessate a promuovere programmi Smart City integrati, che si basino:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sulla coesistenza di azioni sui 6 pilastri abilitanti;</li> <li>• sulla promozione di partenariati pubblico-privati;</li> <li>• sul coordinamento tra Risorse a Fondo Perduto disponibili e la convergenza di queste con Finanziamenti bancari e da parte delle Istituzioni di Lungo Termine;</li> <li>• sulla possibilità di utilizzare le <i>facilities</i> dell'European Fund for Strategic Investment (il cosiddetto piano Juncker) a supporto dei rischi contratti dalle istituzioni finanziarie, in particolare nelle situazioni dove il "prime contractor" non ha sufficiente merito di credito.</li> </ul>
<b>FINALITÀ</b>	Promuovere, grazie anche alla convergenza ed al coordinamento di risorse finanziarie, programmi "integrati" in <i>Smart Cities, Communities, Lands, Districts</i> ad elevato impatto su crescita, competitività e occupazione.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015.

Il costo dell'energia, e in particolare dell'energia elettrica, rappresenta storicamente un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane. Tale extra costo è particolarmente elevato per le piccole e medie imprese. Le ragioni del divario sono molteplici e derivano, tra l'altro, dal mix di generazione elettrica, dall'aumento verificatosi negli ultimi anni degli oneri generali di sistema, e da alcune vischiosità competitive che non sono ancora state integralmente rimosse.

Nell'arco del 2014 il Governo è intervenuto attraverso un pacchetto di misure (cd. 'taglia bollette') finalizzato a ridurre sia gli oneri per i consumatori, sia le



forme di sussidio incrociato tra gruppi di consumatori. Il pacchetto, che è stato implementato, produrrà una riduzione del costo dell'energia elettrica per le PMI dell'ordine dell'8-10%, su base annua, nel corso del 2015. Attualmente sono in corso azioni di monitoraggio degli effetti, completamento degli investimenti nelle infrastrutture strategiche, e stimolo alla concorrenza (si veda anche il paragrafo dedicato al DDL Concorrenza).

Il pacchetto 'taglia bollette' non esaurisce lo sforzo del Governo per contenere la spesa energetica delle imprese. Ulteriori provvedimenti sono all'esame, allo scopo di garantire la sostenibilità di lungo termine degli investimenti nelle fonti rinnovabili, la decarbonizzazione dell'economia e la piena liberalizzazione del mercato, anche attraverso il raggiungimento del pieno *market coupling* sulle frontiere francese e austriaca (l'accoppiamento alla frontiera slovena è già operativo da tempo).

## AZIONE

### RIDUZIONE DEL COSTO DELL'ENERGIA PER LE PMI

#### DESCRIZIONE

Nel 2014 il Governo ha lanciato un pacchetto per la riduzione dei costi dell'energia elettrica in particolare per le PMI, ma con effetti anche a beneficio dell'intera platea dei consumatori. Il pacchetto ha previsto in particolare la riduzione degli oneri generali di sistema, la riduzione delle forme di sussidio incrociato tra categorie di consumatori, e la promozione della concorrenza attraverso la realizzazione delle infrastrutture strategiche e il pieno *market coupling* alla frontiera francese e austriaca.

Nel 2015 il pacchetto consentirà una riduzione delle bollette elettriche delle PMI nell'ordine dell'8-10%, in aggiunta alle riduzioni che si stanno verificando in virtù del calo del prezzo *wholesale* dell'energia elettrica.

Attualmente il Governo sta monitorando gli effetti, allo scopo di garantire che ciascuna misura prevista trovi puntuale attuazione. Inoltre nei prossimi mesi entreranno in esercizio nuove infrastrutture di interesse strategico – in particolare l'elettrodotto Rizziconi-Sorgente, per collegare la Sicilia al continente – che consentiranno un migliore funzionamento del mercato e ulteriori riduzioni dei prezzi. Il processo di *market coupling* alla frontiera francese e austriaca ha avuto inizio il 24 febbraio. Nei prossimi mesi il processo verrà completato con l'introduzione della possibilità per i prezzi di assumere valori negativi.

Per quel che riguarda il gas, i prezzi all'ingrosso in Italia sono sostanzialmente allineati con la media Ue. Il Governo è impegnato nell'accelerare il rilascio delle autorizzazioni e di conseguenza la realizzazione delle infrastrutture strategiche, al fine di promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti e la concorrenza nel mercato.

#### FINALITÀ

Ridurre i prezzi dell'energia per imprese e cittadini, aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti, favorire l'integrazione e la competitività delle fonti rinnovabili.

#### TEMPI

Dicembre 2015.

Il Governo crede nella promozione della concorrenza e nell'apertura dei mercati come strumento per rilanciare l'economia, attrarre investimenti, stimolare l'innovazione e creare occupazione.

Per stimolare la concorrenza è necessario rimuovere le barriere all'ingresso per permettere o facilitare l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato nonché per agevolare il libero esercizio dell'attività imprenditoriale. È inoltre cruciale aumentare la trasparenza dei mercati e adottare tutti quei provvedimenti che possono migliorare la consapevolezza e la mobilità della clientela.

A tal fine, il 20 febbraio 2015, il Governo ha adottato il Disegno di legge annuale per la concorrenza. Il Disegno di legge è coerente con le raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre istituzioni internazionali in tema di concorrenza e aperture dei mercati e, in relazione al mercato dell'energia, è allineato con la Comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 in materia di Unione dell'Energia.

Esso interviene in una serie di ambiti, che si aggiungono a quelli oggetto di interventi precedenti (quali l'accesso al credito, la finanza per la crescita e il settore bancario in riferimento alle Banche popolari e alla portabilità dei conti correnti). Tali settori includono: assicurazioni e fondi pensione, comunicazioni, servizi postali, energia, banche, professioni, distribuzione farmaceutica.

Per quanto riguarda le assicurazioni sono previste una serie di misure finalizzate a ridurre i costi di sistema, attraverso una maggiore certezza del diritto e un più efficace contrasto alle frodi, nonché a promuovere la trasparenza e la mobilità dei consumatori. Per i fondi pensione vengono eliminate le asimmetrie tra diverse categorie di fondi e ne viene garantita la piena portabilità.

In relazione alle comunicazioni, vengono introdotte misure a tutela del consumatore finalizzate a garantire la massima trasparenza sulle modalità e i costi di recesso.

Nel campo dei servizi postali viene eliminata la riserva legale sul recapito degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione.

Per quanto attiene l'energia, viene fissata al 2018 la data della piena liberalizzazione dei mercati *retail*, col superamento della cosiddetta 'maggior tutela', e sono vietate norme discriminatorie contro i nuovi entranti per la distribuzione in rete di carburanti per autotrazione.

Sulle banche si prevedono requisiti di trasparenza più stringenti e vengono limitati i costi di accesso ai servizi per i clienti.

Per quanto riguarda la professione forense vengono eliminati una serie di vincoli anti-concorrenziali, in particolare il divieto di società di capitali. Anche la professione forense è investita dalla riforma, con la riduzione degli atti che prevedono obbligatoriamente il passaggio notarile.

Infine si pongono le premesse per modernizzare la distribuzione farmaceutica, consentendo la titolarità delle licenze in capo ai soci di capitale e rimuovendo il tetto di quattro licenze per titolare.

<b>AZIONE</b>	<b>PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO<sup>7</sup></b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Oltre al recente Disegno di legge annuale sulla concorrenza recentemente presentato si prevede di portare a termine altre iniziative avviate.</p> <p>In merito alla razionalizzazione delle società partecipate e alla liberalizzazione dei Servizi pubblici locali, nell'ambito del Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica, è stato costituito un tavolo tecnico tra l'Osservatorio per i Servizi pubblici locali del MISE e INVITALIA.</p> <p>In merito alla riforma del trasporto pubblico locale, è in corso di elaborazione un Disegno di legge apposito, col duplice obiettivo di razionalizzare l'erogazione dei sussidi, garantire il massimo ricorso a strumenti competitivi e garantire che gli affidamenti <i>in house</i> diventino realmente una categoria residuale, e incentivare tutti quegli accorgimenti e quelle scelte organizzative che possono valorizzare la qualità del servizio e la produttività del settore. Entro la fine dell'anno saranno inoltre definiti i costi standard del TPL, allo scopo di ridurre i divari territoriali e mettere le aziende di TPL su un sentiero di convergenza ed efficienza. Analogamente, con lo spirito di apertura al mercato e alla concorrenza che anima tale riforma, verrà finalmente affrontato e disciplinato il tema del trasporto pubblico non di linea e dei servizi legati alla mobilità innovativa e alla <i>sharing economy</i>.</p> <p>Sempre in tema di infrastrutture e trasporti, è attesa la riforma dell'ordinamento portuale, finalizzata a superare i vincoli, anche organizzativi, che frenano lo sviluppo della portualità italiana. In particolare, la riforma porterà a una razionalizzazione del ruolo delle Autorità portuali e a una riduzione del loro numero.</p> <p>Il Piano di promozione della Banda ultra larga ha esso stesso vari elementi concorrenziali, in quanto il massiccio sforzo finalizzato a garantire pieno accesso a infrastrutture digitali adeguate in tutta Italia e al superamento del <i>digital divide</i> comporterà maggiori spazi concorrenziali per tutto il mondo digitale, con particolare riferimento alla <i>sharing economy</i> e <i>all'e-commerce</i>.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Promuovere la concorrenza, eliminare barriere all'ingresso, aumentare la trasparenza dei mercati e favorire la mobilità della domanda.
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

La regolazione dei servizi pubblici locali è stata oggetto negli ultimi anni diversi interventi normativi. Tenuto conto dell'esigenza di razionalizzare la normativa di settore il Governo è intervenuto con diverse disposizioni volte a orientare il comportamento degli enti locali e degli operatori tramite un mix di obblighi e sistemi di incentivi e sanzioni. In particolare si è cercato di coniugare il

<sup>7</sup> L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato il proprio contributo per la predisposizione della parte per la concorrenza del Programma Nazionale di Riforma. L'Autorità, nell'esprimere il proprio apprezzamento per le misure recentemente varate dal Governo, auspica che si intervenga sui servizi pubblici locali, le società pubbliche e gli operatori privati coinvolti nell'erogazione di prestazioni sanitarie.

rispetto dei principi europei con l'esigenza di attenersi alla specificità dei contesti in cui essi devono applicarsi.

Ciò ha determinato una correzione del percorso verso la promozione della concorrenza, e l'attuale quadro di riferimento normativo risulta costituito dall'insieme della disciplina europea e dalle norme settoriali in vigore a cui si aggiungerà, quando sarà recepita nel nostro ordinamento, la recente Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

<b>AZIONE</b>	<b>I SERVIZI PUBBLICI LOCALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Con la Legge di stabilità 2015 si è operata una netta distinzione tra norme relative alla riorganizzazione ed alla riduzione delle partecipazioni pubbliche e misure volte specificamente alla promozione delle aggregazioni organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.</p> <p>La prima categoria di disposizioni presenta prevalentemente natura di indirizzo politico attraverso un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015.</p> <p>Per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica le disposizioni sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori. Pertanto, al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.</p> <p>Infine si segnala la delega al Governo, contenuta nel Disegno di legge Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (AS 1577), concernente la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, per predisporre specifici testi unici, uno relativo al "Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni" (articolo 14), l'altro concernente il "Riordino della disciplina dei servizi di interesse economico generale di ambito locale" (articolo 15).</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Ridurre drasticamente il numero delle partecipazioni pubbliche al fine di aumentarne l'efficienza e di contenerne le spese. Superare la frammentazione organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, presupposto necessario per la liberalizzazione dei mercati.</p>
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

Un clima economico più favorevole deve essere accompagnato da una semplificazione del quadro normativo e da una stabilizzazione delle regole per gli operatori economici, mediante codici e testi unici di facile consultazione. Ciò significa anche ridurre gli oneri e gli adempimenti a carico delle imprese e

garantire tempi certi e brevi per le decisioni su procedimenti amministrativi complessi, anche pensando a misure compensative per le imprese nel caso in cui sia indispensabile introdurre nuovi oneri amministrativi. Vanno razionalizzate le comunicazioni obbligatorie per l'avvio di attività, per l'ampliamento e l'apertura di stabilimenti produttivi, sfruttando anche le opportunità offerte dall'Agenda Digitale, che è una grande occasione di modernizzazione del Paese. Occorre garantire tempi rapidi per l'espletamento delle pratiche legate alla vita dell'impresa, iniziando dalla semplificazione del sistema delle autorizzazioni e dalla riforma della conferenza dei servizi e consolidando il ruolo degli sportelli unici. In particolare, per il settore edilizio, è necessario produrre modelli standard per le autorizzazioni. L'alleggerimento dei procedimenti deve essere seguito da un sostanziale miglioramento delle tempistiche per la risoluzione delle dispute commerciali, anche in un'ottica di riduzione significativa del contenzioso e di coordinamento con la disciplina del contraddittorio fra contribuente e Amministrazione nelle fasi di accertamento del tributo, con particolare riguardo a quei contribuenti nei confronti dei quali si configurano violazioni di minore entità.

<b>AZIONE</b>	<b>SEMPLIFICAZIONI PER LE IMPRESE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Occorre restituire a imprese e investitori maggiore certezza del diritto e un quadro di regole chiaro e coerente. In aggiunta alle misure già previste nell'agenda per la semplificazione 2015-2017 (cfr. paragrafo I.5) sarà necessario migliorare le tempistiche di risoluzione delle dispute commerciali, anche tramite il rafforzamento e la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione. Razionalizzare e unificare le comunicazioni obbligatorie e creare uno sportello unico per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi in materia di lavoro. Unificare e semplificare la disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti per renderla più facile e leggibile.
<b>FINALITÀ</b>	Semplificare il quadro regolatorio, ridurre gli oneri della burocrazia per agevolare la crescita del sistema produttivo.
<b>TEMPI</b>	Entro il 2015

Le dinamiche di sviluppo del Paese dipendono anche dalla capacità di incrementare e facilitare la diffusione dell'infrastruttura per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il Governo è pertanto impegnato, nel quadro degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea che ha indicato per il secondo pilastro l'obiettivo di raggiungere perlomeno dal 50% della popolazione sottoscrizioni a 100 Mbps -nell'implementazione del Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana: implementare le infrastrutture di rete. Il Progetto è stato giudicato dalla Commissione europea nel 2012 pienamente compatibile con la strategia nazionale dell'Italia per lo sviluppo della banda larga e con gli obiettivi dell'UE, ai fini dell'attuazione degli interventi per la realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga e la diffusione tra la popolazione di servizi integrati di comunicazione elettronica.

Per l'esecuzione degli interventi sono previsti tre modelli di intervento differenziati sulla base del livello di partecipazione pubblico-privata nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali.

È stato inoltre approvato il Piano Strategico per la Banda Ultralarga. Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, attraverso la Strategia per la Crescita Digitale il Governo stimolerà la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e, quindi, la sottoscrizione di abbonamenti in *ultrabroadband*. L'Italia parte da una situazione molto svantaggiata che la vede sotto la media europea. L'obiettivo del piano strategico è quello di rimediare a questo *gap* infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura per le telecomunicazioni, fisse e mobili, che al di là degli obiettivi europei ponga le basi per un'infrastruttura a 'prova di futuro', mediante: l'abbassamento delle barriere di costo di realizzazione; la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi; il coordinamento nella gestione del sottosuolo attraverso l'istituzione di un Catasto del sotto e sopra suolo che garantisca il monitoraggio degli interventi e il miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti; l'adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo; la predisposizione di incentivi fiscali e di credito a tassi agevolati. A tali misure si aggiungono le rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata e la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.

Sotto il profilo fiscale, nel corso del 2015 sarà attuata un'importante iniziativa introdotta dal decreto Sblocca Italia, che permette di ottenere benefici fiscali su interventi infrastrutturali relativi alla rete a banda ultra larga per fornitura di servizi di connettività a 30Mbps e a 100Mbps.

AZIONE	PIANO BANDA ULTRA-LARGA		
DESCRIZIONE	Il piano strategico per la banda ultra-larga si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020, in linea con l'Agenda digitale europea, la copertura fino all' 85% della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps, ponendo le basi per un'infrastruttura per le telecomunicazioni fisse e mobili, anche attraverso l'utilizzo delle rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.		
FINALITÀ	Rimediare al gap infrastrutturale e di mercato del Paese, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura abilitante per le telecomunicazioni, fisse e mobili.		
TEMPI	2015	2018	2020
Popolazione coperta ad almeno 30 Mbps	45%	75%	100%
Popolazione coperta ad almeno 100 Mbps	1%	40%	Fino all'85%

## I.7 SOLIDITÀ E TRASPARENZA DELLE BANCHE

Il *comprehensive assessment* condotto dalla BCE ha evidenziato la solidità complessiva del sistema bancario italiano conseguente al faticoso processo di rafforzamento della sua stabilità, portato avanti negli ultimi anni. Il Governo è impegnato nella realizzazione di un complessivo progetto di riforma del settore bancario al fine di rendere maggiormente attrattivo l'investimento nelle banche italiane, facilitare operazioni di consolidamento e aggregazione, stimolare l'efficienza e la competitività, in modo tale che esso possa supportare le iniziative in corso per stimolare la crescita in Italia.

### AZIONE

#### RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI

### DESCRIZIONE

Le attuali condizioni dell'economia e l'attenzione dei mercati all'adeguata dotazione di riserve patrimoniali richiedono, in particolare, un assetto delle banche popolari che rafforzi la governance e agevoli la raccolta di capitali sul mercato.

La logica dell'intervento riposa sulla fissazione di una soglia dimensionale per l'adozione della forma di banca popolare: questa viene ricondotta alla sua connotazione originaria, di un modello di esercizio dell'attività bancaria idoneo per istituti di dimensione contenuta e a vocazione locale. La soglia dimensionale è stata fissata in 8 miliardi di totale attivo

### FINALITÀ

In sintesi, il mutato quadro dell'architettura di vigilanza bancaria in Europa (destinato ad elevare il grado di competizione nell'industria bancaria), l'evoluzione nel tempo delle caratteristiche delle banche popolari in Italia (sempre più distanti, nella sostanza, dalla natura propria dell'impresa cooperativa) e l'esigenza di accrescere il sostegno del sistema bancario all'economia reale rendono necessario un rafforzamento complessivo del comparto.

### TEMPI

L'attuazione integrale della riforma è prevista per il secondo semestre 2016.

### AZIONE

#### INIZIATIVE IN MATERIA DI *NON PERFORMING LOANS*

### DESCRIZIONE

Nonostante le prove di significativa resilienza dimostrate dalle banche italiane, le dimensioni del deterioramento della qualità del credito sono particolarmente importanti e inducono a ragionare su quali strumenti possano mettere in condizione il sistema bancario di procedere a uno smobilizzo delle partite anomale. Le operazioni allo studio sono volte a facilitare la cessione d parte degli intermediari di una rilevante quota delle sofferenze nei confronti delle imprese.

### FINALITÀ

Consentire alle banche di liberare risorse e aumentare la capacità di erogare credito all'economia.

### TEMPI

Entro il 2015

A più di 15 anni dalla legge Ciampi sulle fondazioni bancarie è emersa l'esigenza di una messa a punto dell'impianto normativo con una migliore definizione di alcuni principi generali, in modo da chiarirne la portata applicativa. A questo scopo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha elaborato un Protocollo d'intesa che è stato poi discusso con l'associazione rappresentativa delle fondazioni bancarie, l'ACRI. Il Protocollo definisce in modo più analitico, rispetto alla legge, i parametri di riferimento cui le fondazioni conformeranno i comportamenti, con l'obiettivo di migliorare le pratiche operative e rendere più solida la *governance*. Con la sua sottoscrizione le Fondazioni assumono l'impegno ad osservare le regole contenute nel Protocollo, inserendole, ove occorra, nei loro statuti.

## AZIONE

### AUTORIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE

#### DESCRIZIONE

Per quanto attiene agli aspetti economici e finanziari, le Fondazioni si impegnano: a) diversificare il portafoglio degli impieghi del patrimonio, al fine di contenere la concentrazione del rischio e la dipendenza del risultato della gestione da determinati emittenti, gruppi di imprese, settori di attività e aree geografiche. È previsto un limite quantitativo di un terzo dell'attivo patrimoniale per l'esposizione nei confronti di un singolo soggetto. b) Evitare, nel rispetto del principio di conservazione del patrimonio, qualunque forma di indebitamento salvo il caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità. c) Non usare contratti e strumenti finanziari derivati salvo che per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali.

Per quanto attiene alla *governance*, le fondazioni si impegnano a:

- Applicare criteri stringenti per la definizione dei corrispettivi economici dei componenti i propri organi, coerenti con la natura di enti senza scopo di lucro e comunque commisurati all'entità del patrimonio e delle erogazioni. Sono previsti anche limiti quantitativi. Il compenso del Presidente delle fondazioni con patrimonio superiore a un miliardo di euro non potrà superare il tetto massimo di € 240.000. Sono previsti tetti parametrati al patrimonio, per i compensi complessivamente corrisposti a tutti i membri degli organi.
- Definire limiti alla permanenza in carica dei membri degli organi, assicurando il periodico ricambio degli stessi, così mantenendo un elevato grado di responsabilità nei confronti del territorio.
- Adottare procedure di nomina dirette ad assicurare la presenza del genere meno rappresentato e valorizzare il possesso di competenze specialistiche che garantiscano adeguati livelli di professionalità dei componenti degli organi.
- Osservare regole di incompatibilità al fine di assicurare il libero ed indipendente svolgimento delle funzioni degli organi.
- Conformare l'attività ad un ampio principio di trasparenza, declinato in regole puntuali che assicurino adeguata diffusione delle principali decisioni alla collettività di riferimento.

#### FINALITÀ

Trasparenza ed efficacia della *governance* delle Fondazioni bancarie



## **I.8 LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO E DEL WELFARE**

Nel mese di dicembre 2014 le Camere hanno approvato in via definitiva la legge delega 183/2014 c.d. Jobs Act.

Obiettivo del Jobs Act è favorire la buona occupazione, ridurre il dualismo del mercato del lavoro e rafforzare il sistema delle politiche attive. A tal fine è affidato al Governo il compito di intervenire nelle seguenti materie:

- Riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in caso di perdita dell'impiego, con l'obiettivo di estendere le tutele e rafforzare la condizionalità delle politiche passive con misure di attivazione dei soggetti interessati.
- Riordino della normativa inerente i servizi per il lavoro e le politiche attive attraverso la costituzione dell'Agenzia Nazionale per il Lavoro e il riordino degli incentivi occupazionali e per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.
- Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, anche attraverso il rafforzamento del sistema di trasmissione degli atti in via telematica.
- Revisione e riduzione del numero dei contratti di lavoro esistenti allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di lavoro, ridurre la precarietà e rendere la disciplina più coerente con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo. Introduzione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.
- Rafforzamento delle misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per tutti i lavoratori, con specifica attenzione alle donne, al fine di favorire la loro permanenza nell'occupazione e di incrementare la partecipazione di coloro che attualmente sono fuori dal mercato del lavoro.

La Legge delega il Governo a dare piena attuazione a tali obiettivi entro 6 mesi dalla sua approvazione. Tuttavia, è intenzione del Governo produrre e rendere operativi ben prima della scadenza la maggior parte dei decreti attuativi. A testimonianza di tale impegno il Governo, già a fine febbraio 2015, ha approvato in via definitiva i primi due decreti legislativi e presentato alle Camere altri due schemi di decreto. I primi due atti riguardano l'introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti e del sostegno al reddito dei disoccupati di breve e lungo periodo, che per la prima volta ha introdotto una misura universale di protezione contro la perdita di un impiego, anche per i lavoratori a progetto.

Obiettivo prioritario della riforma del mercato del lavoro è promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Il provvedimento si accompagna a nuove misure di incentivazione all'assunzione previste dalla Legge di stabilità 2015, e in particolare la decontribuzione totale per tre anni associata alle assunzioni a tempo indeterminato e lo scorporo del costo del lavoro relativo ai lavoratori a tempo indeterminato dalla base di calcolo dell'IRAP.

<b>AZIONE</b>	<b>CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO A TUTELE CRESCENTI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n 23 introduce nel panorama italiano il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Tale contratto si applica ai neo assunti e definisce una nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi. In particolare, rimanendo inalterato il principio di reintegro nei casi di licenziamenti discriminatori e nulli, tale istituto rimane limitato ai soli licenziamenti disciplinari per i quali sia accertata "l'insussistenza del fatto materiale contestato".</p> <p>Negli altri casi in cui si accerti che non ricorrano gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, viene introdotta una tutela risarcitoria certa, commisurata all'anzianità di servizio. La regola generale prevede un risarcimento in misura pari a due mensilità per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4 ed un massimo di 24 mesi.</p> <p>Al fine di ridurre il contenzioso, inoltre, viene introdotta una nuova procedura di conciliazione (facoltativa) incentivata che stabilisce una forma risarcitoria esente da imposizione fiscale e contributiva pari ad un mese per ogni anno di servizio (non inferiore a due e sino ad un massimo di diciotto mensilità).</p> <p>Il regime dell'indennizzo monetario valido per i licenziamenti individuali viene esteso anche a quei licenziamenti collettivi attuati in violazione delle procedure (art. 4, comma 12, legge 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1).</p>
<b>FINALITÀ</b>	Promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Rendere più rapido e trasparente il contenzioso in materia di licenziamenti e al contempo ridurre l'entità.
<b>TEMPI</b>	Operativo da marzo 2015, monitoraggio in corso d'anno.

Il sistema italiano è stato a lungo caratterizzato da una difficoltà di accesso alle misure di sostegno al reddito, in particolare per i lavoratori atipici. Attraverso una revisione e unificazione degli strumenti esistenti il Governo ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari del sussidio di disoccupazione ed è stata aumentata l'entità dell'assegno, introducendo al contempo una misura di sostegno per le persone in condizioni di povertà che non riescono ad attivarsi per un reinserimento tempestivo nel mercato del lavoro. Novità di rilievo è la costruzione di un sistema che incentiva e supporta un comportamento pro-attivo dei disoccupati rendendo più stringente ed efficace il legame tra percezione del sussidio e contestuale attivazione sul mercato del lavoro, anche attraverso la sperimentazione del contratto di ricollocazione. Questo intervento va inoltre letto come integrazione alle misure che intendono incrementare la quota di lavoro a tempo indeterminato o, comunque, subordinato, previste dal Jobs Act, in particolare la misura volta ad eliminare progressivamente le collaborazioni a progetto 'esclusive e mono committenti'.

**AZIONE****SOSTEGNO ALLA DISOCCUPAZIONE E LOTTA ALLA POVERTÀ****DESCRIZIONE**

Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n.22 recante “disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati” introduce la Naspi, la nuova assicurazione sociale per l'impiego. Il sussidio si applica agli eventi di disoccupazione relativi a tutti i lavoratori dipendenti che perdono l'impiego e che hanno cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro ed almeno 18 giornate effettive di lavoro negli ultimi 12 mesi. La durata della prestazione corrisponde alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. L'entità dell'indennità di disoccupazione è commisurata alla retribuzione percepita nel periodo considerato e non può comunque eccedere i 1.300 euro. L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale.

Viene inoltre istituito un Fondo specifico (nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) con dotazione di 200 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per l'erogazione dell'Asdi, un assegno di disoccupazione destinato a coloro che, scaduta la Naspi, non sono riusciti a reinserirsi nel mercato del lavoro e si trovano in condizioni di particolare necessità. La durata dell'assegno, pari al 75% dell'indennità Naspi, è di 6 mesi.

Per i collaboratori iscritti alla Gestione separata INPS che perdono il lavoro è stata introdotta una indennità di disoccupazione (Dis-Col) che prevede l'erogazione di un assegno commisurato al reddito. Ne possono usufruire i collaboratori che hanno maturato almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno precedente la perdita dell'occupazione alla data del predetto evento. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche questa indennità è condizionata alla partecipazione ad iniziative di politiche attive.

Ai disoccupati viene inoltre offerto un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro (“contratto di ricollocazione”) da parte di servizi per il lavoro pubblici e privati accompagnato da una “dote individuale” destinata a quei soggetti accreditati ad intermediare nel mercato del lavoro che finalizzano l'intervento di inserimento.

**FINALITÀ**

Assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori che preveda, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. Rafforzare il legame tra politiche passive e politiche attive nell'ottica di rendere più efficaci le misure di attivazione.

**TEMPI**

Operativo dal 1 maggio 2015.

Nel corso dell'ultimo ventennio si è osservata in Italia una crescente segmentazione del mercato del lavoro, dovuta alla proliferazione delle tipologie contrattuali. Obiettivo del Jobs Act è una profonda razionalizzazione del contesto legislativo che favorisca un maggiore ricorso da parte dei datori di lavoro alle tipologie di contratto standard estendendo in tal modo il sistema di tutele ad una platea di lavoratori più vasta. Attraverso l'introduzione di un testo organico di semplificazione e revisione delle forme contrattuali il Governo intende rendere il

quadro regolatorio più flessibile e coerente con il tessuto produttivo nazionale e internazionale.

<b>AZIONE</b>	<b>IL RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il nuovo testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni prevede una serie di misure per il riordino delle tipologie contrattuali e per una gestione più flessibile della manodopera in azienda.</p> <p>A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto e, comunque, dal 2016 non potranno più essere attivati rapporti di collaborazione caratterizzati da mono-committenza. Sono definitivamente abrogati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il <i>job sharing</i>. Per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (<i>staff leasing</i>) si prevede un'estensione del campo di applicazione, eliminando le causali e fissando al contempo un limite percentuale all'utilizzo calcolato sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa che vi fa ricorso (10%).</p> <p>Per quanto attiene al lavoro accessorio il testo prevede un aumento dell'importo percepibile annualmente dal lavoratore fino a 7.000 euro (restando comunque nei limiti della no-tax area) e l'introduzione della tracciabilità dell'attività del lavoratore occasionale con tecnologia sms.</p> <p>Si punta, inoltre, a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.</p> <p>Il decreto inoltre interviene in materia organizzazione aziendale migliorando la flessibilità di alcuni strumenti. In particolare l'impresa potrà modificare le mansioni di un lavoratore senza modificare il suo trattamento economico fondamentale, fatta salva la possibilità di accordi tra datore di lavoro e lavoratore che possano prevedere ulteriori clausole di flessibilità al fine della conservazione dell'occupazione, dell'acquisizione di una diversa professionalità o del miglioramento delle condizioni di vita.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale.
<b>TEMPI</b>	Aprile 2015.

Il Jobs Act interviene in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per rafforzare le misure del testo unico a tutela della maternità (Decreto Legge n°151 del 26 marzo 2001) a sostegno delle cure parentali, della tutela della maternità delle lavoratrici intervenendo, in alcuni casi, anche in settori che già erano stati oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e non ancora recepiti in norma. Obiettivo finale è quello di favorire la permanenza delle donne nell'occupazione e di incrementare la loro partecipazione al mercato del lavoro, per ridurre l'elevato divario con i tassi di attività femminili prevalenti in Europa.

Al provvedimento si affiancano misure fiscali per sostenere la maternità introdotte con la Legge di Stabilità 2015 (c.d. 'bonus bebé').

<b>AZIONE</b>	<b>CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI LAVORO CON LE ESIGENZE GENITORIALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Il provvedimento interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari, favorendo il rapporto madre-figlio senza rinunciare alle tutele della salute della madre.</p> <p>Il decreto prevede un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino a 12. Quello parzialmente retribuito (30%) viene portato dai 3 anni di età del bambino a 6 anni; quello non retribuito dai 6 anni di vita del bambino ai 12 anni. Analoga previsione viene introdotta per i casi di adozione o di affidamento. In ogni caso, resta invariata la durata complessiva del congedo.</p> <p>In materia di congedi di paternità, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e quindi non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto, la possibilità di usufruire del congedo da parte del padre nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti.</p> <p>Oltre agli interventi di modifica del testo unico a tutela della maternità, il decreto contiene due disposizioni innovative in materia di telelavoro e di donne vittime di violenza di genere.</p> <p>Sono previsti particolari benefici per i datori di lavoro privati che ricorrano al telelavoro per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti.</p> <p>È introdotto il congedo per le donne vittime di violenza di genere inserite in percorsi di protezione debitamente certificati, per un massimo di tre mesi durante i quali sono garantiti la piena retribuzione, la maturazione delle ferie e gli altri istituti connessi.</p> <p>Il provvedimento stanziava inoltre risorse per la promozione di azioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nella contrattazione aziendale.</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Garantire adeguato sostegno alle cure parentali attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.</p>
<b>TEMPI</b>	Aprile 2015.

Il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, pur avendo svolto un ruolo fondamentale nell'alleviare gli effetti della crisi economica, risulta selettivo e oneroso. In particolare, nei casi in cui le crisi aziendali risultino irreversibili, l'intervento degli ammortizzatori sociali prolunga inutilmente i tempi di transizione verso nuova occupazione dei lavoratori, riducendone le opportunità di ricollocazione. Un sistema economico in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti strutturali è in grado di offrire maggiori opportunità di posti di lavoro di qualità. A tal fine, la delega al Governo prevede la revisione dei criteri e modalità di accesso agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (in particolare la CIG).

**AZIONE****AMMORTIZZATORI SOCIALI****DESCRIZIONE**

La legge delega 183/2014 indica al Governo i principi e criteri direttivi di intervento in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro:

- rivedere i criteri di concessione e utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale;
- semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione;
- prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro;
- rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici;
- prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo.

Dovranno inoltre essere individuati meccanismi volti ad assicurare il coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario di prestazioni di integrazione salariale, al fine di favorirne lo svolgimento di attività in favore della comunità locale di appartenenza.

**FINALITÀ**

Favorire un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

**TEMPI**

Giugno 2015.

Il Governo intende istituire una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, con l'obiettivo di incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'attività ispettiva finalizzata alla tutela delle condizioni di lavoro e salute dei lavoratori, alla lotta al lavoro sommerso e alla prevenzione di abusi nei luoghi di lavoro.

**AZIONE****AGENZIA PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA****DESCRIZIONE**

La legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro, ovvero l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

**FINALITÀ**

Rendere più efficiente l'attività ispettiva e tutelare maggiormente la salute dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro.

**TEMPI**

Maggio 2015.

La trasparenza delle norme e le semplicità procedurali contraddistinguono i contesti più efficienti dal punto di vista amministrativo. Molti studi internazionali evidenziano come l'eccessiva burocrazia freni molti potenziali investitori esteri dall'impegnare risorse sul nostro territorio, a scapito della crescita economica e occupazionale. Il Jobs Act vuole intervenire anche su questo aspetto cruciale per la vita dell'impresa e per una più efficiente gestione delle risorse umane, in particolare rafforzando il sistema della trasmissione degli atti per via telematica e l'incrocio delle banche dati tra le pubbliche amministrazioni.

**AZIONE****SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI****DESCRIZIONE**

La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:

- razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo;
- semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi;
- unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;
- promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; rivedere il regime delle sanzioni;
- revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

**FINALITÀ**

Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

**TEMPI**

Maggio 2015.

Un efficace sistema di politiche attive richiede la presenza di una rete di servizi per il lavoro adeguatamente strutturati. Il contesto italiano è tuttora caratterizzato da una frammentazione eccessiva del sistema di erogazione delle politiche attive e da una loro generale debolezza. Il Parlamento ha dato ampia delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive con lo scopo di ridurre i tempi di transizione nei passaggi dalla scuola al lavoro, dalla

disoccupazione al lavoro e da lavoro a lavoro. Con tale finalità, in particolare, è richiesto al Governo di procedere all'istituzione di un'Agenzia Nazionale per il Lavoro. È cruciale, in questo contesto, la concorrente riforma costituzionale attualmente all'esame delle Camere, che prevede la modifica del Titolo V della Costituzione e in particolare l'attribuzione delle competenze in materia di politiche attive tra Stato e Regioni.

Un sistema centralizzato di gestione delle politiche attive del lavoro, pur rispettoso delle specificità dei territori e dei *cluster* produttivi, garantirebbe standard uniformi dei servizi sul territorio, un miglior legame tra politiche attive e passive e una maggiore mobilità dei lavoratori a livello nazionale e internazionale.

<b>AZIONE</b>	<b>SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>La Legge Delega 183/2014 incarica il Governo di legiferare in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive indicando, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• razionalizzazione degli incentivi all'assunzione già esistenti e quelli per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità;</li> <li>• istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un'Agenzia Nazionale per il Lavoro per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, che operi in raccordo con l'INPS e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e autoimprenditorialità;</li> <li>• razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa;</li> <li>• rafforzamento e valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del Terzo settore, dell'Istruzione secondaria, professionale e universitaria per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;</li> <li>• introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro per i soggetti che cercano lavoro;</li> <li>• valorizzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate.</li> </ul>
<b>FINALITÀ</b>	Garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.

Il Governo Italiano intende continuare a dare impulso al programma italiano per l'attuazione della 'Garanzia giovani, il Piano europeo volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (NEET). In Italia il problema è particolarmente rilevante in quanto interessa più di un quinto dei giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni.



A inizio aprile 2015 il numero degli utenti complessivamente registrati presso i punti di accesso della Garanzia Giovani ha superato le 491 mila unità, su di un bacino di riferimento stimato dal MLPS in 560 mila giovani che non studiano né lavorano. Sono stati quasi 245 mila i giovani presi in carico dai servizi accreditati.

Dopo una fase di avvio, fisiologicamente ritardata da alcune dinamiche di coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione del Programma, si è verificato un sostanziale cambio di marcia che ha portato, ad esempio, ad un incremento mensile delle prese in carico pari al 16,5% (prima settimana di marzo 2015) e ad un aumento del 19,7% della quota dei giovani che hanno ricevuto una proposta di tirocinio, formazione, apprendistato, servizio civile, occupazione.

<b>AZIONE</b>	<b>ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA EUROPEA 'GARANZIA PER I GIOVANI' ( YOUTH GUARANTEE)</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Il Piano Italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei NEETs. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al conseguimento di una qualifica professionale; iii) orientamento; iv) apprendistato; v) tirocini; vi) servizio civile; vii) sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; viii) mobilità professionale e ix) bonus occupazionale. Queste misure sono realizzate attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione europea e declinate in piani di attuazione regionale della Garanzia Giovani.
<b>FINALITÀ</b>	Garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.
<b>TEMPI</b>	Avviata nel maggio 2014. Monitoraggio e rafforzamento nel 2015

La legge di stabilità per il 2015 ha segnato una chiara inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in materia di finanziamento delle politiche sociali. La manovra per il 2015 ha stanziato strutturalmente risorse per i servizi territoriali a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali (300 milioni) e sul Fondo per le non autosufficienze (400 milioni per il 2015 e 250 a decorrere dall'anno successivo). A queste si accompagna un finanziamento straordinario di 100 milioni per il rafforzamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, il rifinanziamento della cosiddetta 'social card' (250 milioni) e altri interventi a sostegno della famiglia - tra cui l'assegno per i nuovi nati, di cui si dirà oltre - nonché di promozione dell'economia sociale e di supporto a settori fragili della popolazione. Sono risorse che, compatibilmente con i vincoli di bilancio, dovranno

rappresentare un punto di partenza in una logica che fa della spesa sociale un investimento a supporto di una più generale strategia di crescita inclusiva.

In tale contesto, trovano finalmente concreta attuazione riforme di infrastruttura sociale avviate negli ultimi anni e diventate pienamente operative nel 2015. In particolare, il 1° gennaio è entrata in vigore la riforma dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), che combina redditi e patrimoni delle famiglie, rendendoli confrontabili per mezzo di una scala di equivalenza. La riforma è volta a rafforzare le caratteristiche di equità nell'operare la selezione dei beneficiari, quando rilevanti a tal fine sono le condizioni economiche delle famiglie. Accanto ad una ridefinizione delle variabili costitutive dell'indicatore (maggior peso del patrimonio, particolare favore per famiglie con particolari carichi, ecc.), a essere rafforzati sono soprattutto i meccanismi di controllo e di utilizzo delle banche dati amministrative finalizzati a rendere il più possibile veritiero l'indicatore, a fronte delle diffuse pratiche elusive ed evasive registrate in passato. Diminuiscono così le frodi e si migliora l'efficienza e l'efficacia delle politiche, in grado di meglio selezionare i beneficiari in reale condizione di bisogno.

Accanto alla riforma dell'ISEE, nel 2015 troverà attuazione il sistema informativo dei servizi sociali, una grande banca dati che incrocerà le informazioni relative alle prestazioni sociali erogate dai diversi livelli di governo (Stato, regioni, amministrazioni locali), anche attraverso il canale delle detrazioni e deduzioni fiscali (*tax expenditures*). Oltre alle prestazioni, il sistema riporterà - in caso di presa in carico da parte dei servizi - le valutazioni multidimensionali che le hanno determinate. Si tratta di un preziosissimo strumento per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, oltre che un utile mezzo di contrasto alle frodi.

Novità della legge di stabilità è il sostegno alla natalità e alle famiglie fornito con il citato assegno per i nuovi nati, il cosiddetto 'bonus bebè'. La misura costituisce un sostegno economico di 80 euro mensili, che per le famiglie in condizioni economiche disagiate (ISEE inferiore a 7.000 euro) è raddoppiato, a fronte delle spese aggiuntive che si sostengono per la nascita di un figlio. La misura riguarderà i nati nel triennio 2015-17 e per ciascuno di essi il sostegno è previsto fino al compimento dei tre anni.

Con più specifico riferimento alle prestazioni per la lotta alla povertà, l'assegno per i nuovi nati permetterà di razionalizzare alcuni strumenti esistenti - in particolare, la *social card*, attualmente rivolta (con riferimento ai bambini) ad una analoga platea in termini di soglie ISEE - potenzialmente permettendo di liberare risorse al fine dell'estensione della sperimentazione del SIA, il Sostegno per l'Inclusione Attiva. Si tratta di un programma pilota, attualmente avviato nelle 12 più grandi città del paese, che nel corso del 2015 potrà trovare diffusione su tutto il Mezzogiorno. Il programma combina l'erogazione di un sussidio con l'attivazione di un progetto personalizzato sul nucleo familiare beneficiario, volto a supportare i suoi componenti nelle diverse dimensioni della vita - dalla ricerca attiva di lavoro, alla frequenza scolastica per i più piccoli, all'adozione di stili di vita sani. A tal fine, i territori potranno ricevere sostegno anche a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo, in particolare sul PON Inclusione, approvato dalla Commissione nel dicembre scorso. Lo strumento è attualmente rivolto alle sole famiglie con figli e in cui vi sia almeno un componente che abbia perso il

lavoro, ma si tratta di un utile strumento la cui valutazione fornisce chiari elementi per la definizione di una strategia nazionale di lotta alla povertà. È intenzione del Governo, a tal fine, avviare un'ampia discussione nel Paese, coinvolgendo i diversi livelli territoriali di governo e gli *stakeholders* di riferimento, che porti a condividere un Piano nazionale da approvare entro l'estate.

## AZIONE

### ESTENSIONE DELLA SPERIMENTAZIONE DEL SIA

#### DESCRIZIONE

Il SIA (sostegno per l'inclusione attiva) è una misura di contrasto alla povertà che unisce il sostegno economico alla disponibilità delle famiglie beneficiarie a sottoscrivere un progetto personalizzato volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Obiettivo è quello di fornire alla famiglia, accanto alle risorse per una vita dignitosa, strumenti per affrancarsi dalla condizione di povertà, rafforzando la ricerca attiva di lavoro, offrendo occasioni formative o altre politiche attive, migliorando la frequenza scolastica e le competenze genitoriali, in una logica di *empowerment* del nucleo familiare beneficiario e non di mera percezione passiva di un sussidio.

#### FINALITÀ

Fornire strumenti di valutazione condivisi al fine di definire uno strumento generalizzato di contrasto alla povertà assoluta.

#### TEMPI

Avviata nella primavera del 2014 nelle 12 città più grandi del paese, prima dell'estate è prevista l'estensione a tutto il Mezzogiorno.

Sarà varato un apposito DDL per consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese e per favorire l'evoluzione nelle relazioni industriali, con il superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi.

## AZIONE

### PRODUTTIVITÀ, RELAZIONI INDUSTRIALI E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA VITA DELLE IMPRESE

#### DESCRIZIONE

Il DDL sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese contiene un elenco di modalità di coinvolgimento che vanno dalle procedure di informazione e consultazione preventiva alle procedure di verifica e controllo sui piani di gestione aziendale e sulle strategie industriali e decisioni concordate con l'istituzione di organismi congiunti (con competenze, poteri di indirizzo e controllo su temi come la sicurezza e salute sul posto di lavoro, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, l'inquadramento, il welfare aziendale).

Nel merito, inoltre, si può prevedere modalità di partecipazione agli utili dell'impresa, all'attuazione e al risultato di piani industriali. Sono previste anche modalità di partecipazione al consiglio di sorveglianza o al collegio sindacale, modalità dirette o indirette di accesso privilegiato alla partecipazione azionaria o a quote di capitale o diritti di opzione. Viene disciplinata la possibilità di istituire con contratto aziendale un fondo fiduciario a favore dei dipendenti, e di prevedere la creazione da parte di un intermediario finanziario (banca o altro istituto) di un fondo

di investimento in obbligazioni emesse dall'azienda: «ad entrambi i fondi possono aderire i dipendenti beneficiari dei piani di azionariato, sul modello dei cosiddetti *Esop* (*employee stock ownership planes*).

#### FINALITÀ

Consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese per favorire un'evoluzione nelle relazioni industriali, con il superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi.

#### TEMPI

Entro 2015.

## I.9 PRIVATIZZAZIONI E DISMISSIONI IMMOBILIARI

A fronte di un alto debito pubblico, il Governo italiano sta attuando un piano straordinario su base pluriennale di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico che, congiuntamente alla vendita di partecipazioni azionarie, è volto a reperire risorse aggiuntive da destinare alla riduzione del debito e al finanziamento degli investimenti.

Le recenti manovre finanziarie hanno imposto un'accelerazione ai processi di dismissione e riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico; tuttavia, occorre avere chiaro che si tratta di processi che richiedono tempi di attuazione di medio e lungo periodo, nonché il pieno coinvolgimento, in un piano di azione pluriennale e unitario, di tutti gli attori istituzionali responsabili della gestione dei cespiti.

La dismissione del patrimonio pubblico, per problemi connessi alle capacità di assorbimento del mercato e ai tempi necessari per l'adozione delle opportune misure di valorizzazione, è un processo di medio/lungo termine e richiede un piano di azione pluriennale e una revisione organica della normativa, per quanto attiene alle modalità di vendita, agli aspetti fiscali, a quelli attinenti alle regolarizzazioni urbanistica, edilizia e catastale.

Nel gennaio 2015 è stato ufficialmente formalizzato il primo disciplinare di asta per la vendita di numerose unità immobiliari a uso residenziale del patrimonio immobiliare alloggiativo della Difesa, dislocate su tutto il territorio nazionale (circa 700), al fine di realizzare introiti non inferiori a 220 milioni nel 2015 e a 100 milioni in ciascuno degli anni 2016 e 2017. Analoghe procedure per altri immobili della Difesa (sia di alloggi di servizio che di altri immobili) sono di imminente formalizzazione. A tale riguardo, nell'ipotesi in cui al termine delle citate procedure alcuni immobili dovessero risultare non alienati, occorre ipotizzare interventi per rendere appetibili tali immobili sul mercato.

#### AZIONE

#### VALORIZZAZIONE E DISMISSIONI IMMOBILIARI

#### DESCRIZIONE

Avviare un processo di valorizzazione degli immobili non utilizzati, unitamente all'Agenzia del Demanio e agli Enti territoriali; accelerare il passaggio degli immobili gestiti dal Ministero della difesa, non più utilizzati per fini istituzionali, al patrimonio disponibile; coinvolgere gli

enti territoriali nei processi di valorizzazione e dismissione, anche attraverso l'effettiva implementazione degli strumenti «premiali» di tipo monetario oggi previsti; implementare politiche di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi relativi ad immobili in uso ad Amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici e degli enti territoriali, volte a conseguire: a) la liberazione di immobili da destinare ad operazioni di valorizzazione e dismissione; b) la riduzione dei costi per locazioni passive; c) il risparmio sulle spese di manutenzione e sui consumi energetici.

#### FINALITÀ

Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.

#### TEMPI

2015-2017.

Il completamento del programma di privatizzazioni è finalizzato a ridurre il debito pubblico e a promuovere la competitività del sistema produttivo e lo sviluppo del mercato dei capitali.

A norma di legge, per quanto attiene le partecipazioni direttamente detenute, gli introiti derivanti da tali dismissioni saranno destinati alla riduzione del debito pubblico, mentre, per le operazioni di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo (parte di tali proventi potranno essere anche destinati al pagamento di un dividendo a favore dell'azionista pubblico).

Relativamente alle privatizzazioni delle Società direttamente controllate, nel gennaio 2014 sono stati emanati due decreti (DPCM) che regolamentano l'alienazione del 40 per cento del capitale di Poste Italiane e del 49 per cento del capitale di ENAV, mediante operazioni di IPO che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società.

La realizzazione delle cessioni delle quote in Poste Italiane e ENAV avverrà nel 2015, con uno slittamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista di completamento delle dismissioni entro il 2014, a motivo sia del cambio di *management* delle due società, sia della complessità delle operazioni medesime che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati.

In particolare, per quanto riguarda Poste Italiane, il MEF ha selezionato, oltre ai consulenti finanziari e legali, anche le Banche del Consorzio di garanzia e collocamento. Alla luce del nuovo piano industriale predisposto dalla Società sono in fase di preparazione le attività necessarie alla quotazione. Relativamente ad ENAV il Ministero ha selezionato i consulenti legali e finanziari e avvierà a breve gli ulteriori adempimenti necessari per la realizzazione dell'operazione.

Con riferimento alla cessione della partecipazione detenuta in STMicronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'Azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), la Società può essere ceduta ad un soggetto pubblico. Tale soggetto è stato individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate. La fase preparatoria per la realizzazione di tale cessione è in corso di completamento.

Nel mese di febbraio 2015, il Ministero ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, attraverso una procedura di vendita accelerata (*accelerated book building*), un pacchetto di azioni ENEL pari al 5,74% del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24% al 25,50%. Il corrispettivo della vendita delle azioni ENEL è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi.

Sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di intesa con la Società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione dell'operazione. Il MEF ha selezionato i consulenti finanziario e legale che lo assisteranno nell'individuazione di tale modalità e nell'intero processo di privatizzazione.

<b>AZIONE</b>	<b>PRIVATIZZAZIONI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Dismissioni di partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, attraverso piani di privatizzazioni annuali per il periodo 2015-2018. Attivare strumenti tali da consentire un efficace processo di dismissione a livello locale.
<b>FINALITÀ</b>	Le privatizzazioni annunciate porteranno 0,4 p.p. di PIL nel 2015, 0,5 p.p. nel 2016 e 2017 e 0,3 p.p. nel 2018.
<b>TEMPI</b>	Piano annuale per il periodo 2015-2018.

## I.10 IL SETTORE SANITARIO

Il Servizio Sanitario Nazionale ha oggi di fronte una sfida assistenziale imponente per conciliare il mantenimento degli standard e dei risultati conseguiti con le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. In questo comparto vi sono gli spazi per la riduzione di aree di spreco e per proseguire il percorso già avviato di allineamento delle spese ai costi standard. La sostenibilità finanziaria del SSN nel medio-lungo periodo, anche in relazione alle tendenze demografiche in atto, ha come punto di partenza lo sviluppo del modello di *governance* del settore sanitario. Allo stesso tempo si basa sul ripensamento dell'attuale modello di assistenza, con l'obiettivo di garantire prestazioni rivolte a chi ne ha effettivamente bisogno.

<b>AZIONE</b>	<b>RIPENSARE IL SERVIZIO SANITARIO IN UN'OTTICA DI SOSTENIBILITÀ ED EFFICACIA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Attuazione del nuovo Piano nazionale della prevenzione 2014-2018 (PNP). Si tratta di un documento di respiro strategico che a livello nazionale stabilisce gli obiettivi e gli strumenti per la prevenzione che saranno adottati a livello regionale con i Piani regionali. Tale PNP è articolato nei seguenti Macro Obiettivi: 1) Ridurre il carico prevenibile ed evitabile di morbosità, mortalità e disabilità delle malattie non trasmissibili. 2) Prevenire le conseguenze dei disturbi neurosensoriali.

3) Promuovere il benessere mentale nei bambini, adolescenti e giovani. 4) Prevenire le dipendenze da sostanze e comportamenti. 5) Prevenire gli incidenti stradali e ridurre la gravità dei loro esiti. 6) Prevenire gli incidenti domestici e i loro esiti. 7) Prevenire gli infortuni e le malattie professionali. 8) Ridurre le esposizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute. 9) Ridurre la frequenza di infezioni/malattie infettive prioritarie. 10) Attuare il Piano Nazionale Integrato dei Controlli per la prevenzione in sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria. Sistematizzare la raccolta di dati in modo da rendere operativo il fascicolo sanitario elettronico di prossima adozione, costituito dall'insieme dei dati e documenti digitali di tipo sanitario e sociosanitario generati da eventi clinici presenti e trascorsi riguardanti l'assistito. In generale dare impulso all'informatizzazione dei processi di assistenza, allo sviluppo e alla diffusione della sanità elettronica in modo che la sanità in rete divenga una componente strutturale del SSN (vedi Patto per la sanità digitale).

#### FINALITÀ

Rafforzare le politiche legate alla prevenzione, con investimenti anche allargati a settori diversi da quello sanitario, che contribuiscano a limitare il ricorso al SSN per finalità di cura, sia in termini di accessi che di livello delle cure richieste. La salute è in gran parte influenzata da fattori esogeni, pertanto la politica sanitaria va integrandosi con le politiche ambientali, con la politica economica, con le politiche sociali, con le politiche per l'istruzione e la ricerca. Lo stesso Trattato UE stabilisce di adottare sempre l'approccio "Health in all Policies - HIAP" ('La salute in tutte le politiche').

Per ridurre la spesa sanitaria rispetto al PIL e al numero delle malattie appare più che mai importante poter avere strumenti efficaci per la valutazione preventiva degli impatti sulla salute a supporto delle decisioni.

#### TEMPI

2015-2016

In tema di programmazione sanitaria, sarà fondamentale proseguire il percorso già avviato di attuazione del Patto per la salute per il triennio 2014-2016, sancito con l'intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014, nel quale sono definiti gli aspetti finanziari e programmatici tra Governo e Regioni correlati al SSN. È parimenti essenziale monitorare la sostenibilità economica del Servizio sanitario nazionale, al fine di assicurare un costante equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, contemperando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costi definiti nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni. In vista del progressivo miglioramento dei servizi sanitari regionali occorrerà proseguire, ai fini della determinazione delle modalità di riparto delle risorse destinate al finanziamento del SSN e in ossequio al disposto di legge, nel percorso di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Rilanciare il Sistema nazionale delle Linee guida per promuovere l'eccellenza clinica, la qualità e la sicurezza delle cure e favorire l'appropriatezza nella prescrizione ed erogazione delle prestazioni ed introdurre strumenti di verifica del loro rispetto, promuovendo in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

<b>AZIONE</b>	<b>PATTO PER LA SALUTE PER IL TRIENNIO 2014-2016</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Avviare il riordino della rete ospedaliera nel rispetto dei nuovi standard qualitativi, strutturali, tecnologici e qualitativi di cui al regolamento di prossima adozione e consolidare in tutte le Regioni le forme organizzative innovative della medicina territoriale fondate sulle aggregazioni dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta per consentire l'ulteriore trasferimento di attività a livello territoriale e favorire l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri. Individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA) e nomenclatori protesici. Il relativo provvedimento di aggiornamento è in corso di istruttoria.
<b>FINALITÀ</b>	Equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, contemperando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costo definiti nell'ambito dei rapporti di Stato-Regioni.
<b>TEMPI</b>	2015-2016

Contemporaneamente il Ministero dovrà dotarsi dei dati necessari per la costruzione degli strumenti di monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza (LEA), attraverso una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali, a partire da quelli ospedaliero e territoriale, con particolare riferimento all'assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare e con l'aggiunta di quelle prestazioni erogate in ambiti assistenziali a metà tra ospedale e territorio (emergenza-urgenza).

Per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni è necessario aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria, in specie nelle aree dell'assistenza specialistica e dell'assistenza protesica ai disabili, e potenziare le attività socio-sanitarie svolte a favore della popolazione non-autosufficiente e con condizioni di fragilità.

Per migliorare l'attuale sistema di monitoraggio, basato su un punteggio sintetico per valutare il mantenimento dei LEA ma che non coglie appieno le peculiarità e le singole criticità regionali nell'erogazione dei LEA, è stato attivato un percorso per definire una metodologia di monitoraggio più analitica, con particolare attenzione alle dimensioni di appropriatezza, efficienza ed efficacia dell'erogazione, nonché alle variazioni di tali dimensioni a livello sociale e geografico.

<b>AZIONE</b>	<b>RIDISEGNARE IL PERIMETRO DEI LEA E ADOTTARE L'APPROCCIO DEL HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENT (HTA)</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Identificare le opzioni assistenziali maggiormente efficaci dal punto di vista dei costi e per i pazienti. Definire una regia nazionale per mantenere l'unitarietà del SSN e per garantire l'equità di accesso sul piano territoriale. Potenziare il ruolo della cabina di regia HTA quale strumento per la definizione delle priorità del sistema per la valutazione di tutte le tecnologie del sistema (farmaci, dispositivi e percorso farmaco terapeutici).



**FINALITÀ**

Aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni.

**TEMPI**

2015-2016

Si dovrà provvedere alla revisione ed all'aggiornamento del sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie.

Si procederà con maggiore sostegno nelle attività di affiancamento, supportando le regioni in provvedimenti e iniziative volte a rendere più efficaci ed uniformemente distribuite sul territorio le prestazioni erogate. Proseguiranno le attività relative agli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari, che rivolgono la loro attenzione in maniera sempre più attenta e specifica al miglioramento qualitativo del servizio sanitario regionale, da cui dipende il controllo e l'efficientamento della spesa sanitaria. Si proseguirà nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria, con un maggiore coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale (MMG) e dei Pediatri di Libera Scelta (PLS), secondo una logica di rete, in modo da consentire la presa in carico globale e costante del paziente da parte di un *team* multi professionale e multidisciplinare con competenze diversificate.

Ciò comporta, anche sotto l'impulso della normativa nazionale, la realizzazione di azioni programmatiche orientate alla riqualificazione del sistema delle Cure Primarie, mediante l'adozione di modelli organizzativi che, nel rispetto dei contesti regionali, siano in grado di fornire risposte assistenziali integrate con il sistema ospedaliero e dell'emergenza-urgenza.

In tal senso si darà impulso all'attuazione da parte delle Regioni dei modelli organizzativi delle Cure Primarie tra i quali le Aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e le Unità complesse di cure primarie (UCCP), per garantire l'assistenza primaria in un'ottica di complementarietà con le strutture ospedaliere e per l'accrescimento della capacità di presa in carico del cittadino assistito dal SSN. La riorganizzazione delle cure primarie è anche un elemento fondamentale del Piano Nazionale delle Cronicità, in fase di predisposizione come previsto nel Patto della Salute 2014-2016.

Al fine di garantire contemporaneamente l'accesso dei cittadini all'innovazione tecnologica e la sostenibilità del sistema in un contesto di risorse limitate, verrà promosso ed utilizzato l'approccio dell'HTA, grazie anche ad iniziative di standardizzazione delle metodologie e diffusione delle buone pratiche da parte di strutture centrali vigilate dal Ministero della Salute, per tutte le tecnologie sanitarie e biomediche, quali farmaci, vaccini, dispositivi medici, grandi attrezzature, procedure organizzative.

Inoltre, si rende necessario assicurare tutti gli adempimenti in materia di circolazione dei servizi sanitari all'interno del territorio dell'Unione Europea. Si impone, al riguardo, un necessario coordinamento tra la detta disciplina e i vigenti Regolamenti in materia di sicurezza sociale.

Riguardo alle attività per il miglioramento della qualità e della sicurezza è necessario assicurare il monitoraggio degli eventi sentinella, attraverso il flusso

informativo SIMES. La sicurezza del percorso nascita dovrà prevedere un programma di attività di monitoraggio sistematico.

Appare centrale, in generale, la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, al fine di garantire nel tempo il mantenimento e il rinnovo del patrimonio nazionale delle strutture sanitarie.

Si dovrà inoltre potenziare ulteriormente il ruolo delle farmacie convenzionate, in particolare la Farmacia dei Servizi e promuovere in ogni ambito la trasparenza, funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

<b>AZIONE</b>	<b>REVISIONE E AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA DI REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE E SERVIZI MIGLIORI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari; proseguire nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria; riqualificazione del sistema delle Cure Primarie; monitoraggio degli eventi sentinella attraverso il flusso informativo SIMES; potenziare il ruolo delle farmacie convenzionate e in particolare la Farmacia dei Servizi; promuovere in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.
<b>FINALITÀ</b>	Efficienza, economicità e qualità dei servizi sanitari.
<b>TEMPI</b>	2015-2016

La commissione Igiene e Sanità del Senato ha dato il via libera alla prima legge-cornice sull'autismo. Il DDL di natura ordinamentale, dedica ampio spazio alla formazione. L'obiettivo è potenziare il canale scolastico prevedendo, nella legislazione nazionale, una preparazione *ad hoc* degli insegnanti di sostegno, ma anche puntare su interventi di ampia portata, frutto di addestramenti mirati sul territorio, di un'integrazione sociosanitaria necessaria per l'attuazione della legge, della valorizzazione del volontariato e del terzo settore.

<b>AZIONE</b>	<b>LEGGE-CORNICE SULL'AUTISMO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Due criteri cardine: l'importanza cruciale della diagnosi precoce e l'attivazione di servizi di terapia riabilitativa intensiva. L'Istituto superiore di Sanità aggiorna le Linee guida sul trattamento dei disturbi dello spettro autistico in tutte le età della vita sulla base dell'evoluzione delle conoscenze fisiopatologiche e terapeutiche. Diagnosi precoce, cura e trattamento individualizzato sono prestazioni assegnate alle Regioni in base all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza. Regioni e PA possono individuare centri di riferimento per coordinare i servizi, stabiliscono percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali per la presa in carico di minori, adolescenti e adulti verificandone l'evoluzione. Adottano poi misure finalizzate a: unità funzionali multidisciplinari, formazione degli operatori, definizione di équipe territoriali, figure di coordinamento, continuità dei percorsi diagnostici,

terapeutici e assistenziali nel corso della vita della persona, progetti dedicati alle famiglie, disponibilità sul territorio di strutture residenziali e semiresidenziali accreditate, pubbliche e private. Previste anche azioni volte a promuovere la presa in carico e l'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disturbo dello spettro autistico.

#### FINALITÀ

Garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico.

#### TEMPI

2015-2016

Infine, Per il settore sanitario, particolare rilievo assume il programmato riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute, in particolare Agenzia italiana del farmaco (AIFA), al fine di operare una razionalizzazione dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni. Tale riordino potrà garantire la presenza in Italia di strutture regolatorie, di vigilanza e di ricerca in campo sanitario più competitive, in particolar modo a livello internazionale, con conseguenti effetti positivi in termini di tutela della salute pubblica e di volano per il sistema Paese.

## I.11 LE INFRASTRUTTURE

Il percorso degli investimenti pubblici in Italia, specie quelli in grandi infrastrutture di trasporto, è segnata da una bassa efficienza.

Le ragioni di questa deludente performance sono molteplici: tempi lunghi di realizzazione, gli alti costi dovuti alla complessità giuridica e burocratica, le opere compensative, i sistemi contrattuali che non incentivano sufficientemente il rispetto dei tempi e dei costi, l'insufficiente concorrenza e la manifestazione di fenomeni corruttivi, la mancanza di cultura di analisi di costi e benefici, sia nella scelta delle opere che nella loro progettazione.

L'impegno del Governo è compiere un cambio di passo, incentrato sulla valorizzazione della progettualità del sistema delle grandi opere, sulla trasparenza della loro approvazione e realizzazione, sull'introduzione di *best practices* elaborate sulla base dell'esperienza internazionale.

In quest'ambito l'azione del governo già avviata nel 2014 è volta alle semplificazioni burocratiche (contenute soprattutto nel DL Sblocca Italia), e alla lotta alla corruzione, rafforzata con la creazione dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione.

La centralità e l'importanza del settore delle infrastrutture sono testimoniate dalla ricorrenza del tema, in maniera trasversale, nelle diverse priorità del Governo, cui è strettamente legata la ripresa economica: infrastrutture strategiche, edilizia scolastica, carceraria e sanitaria, incremento dell'efficienza energetica degli immobili della PA, beni culturali. Anche in questo settore i limiti di finanza pubblica impongono una gestione oculata delle risorse, attraverso: a) la programmazione strategica finalizzata a promuovere le opere prioritarie; b) il ricorso anche a procedure alternative al tradizionale appalto per la realizzazione delle opere, coinvolgendo il capitale privato attraverso varie forme di PPP (Partenariato Pubblico Privato); c) una maggiore attenzione per le opere medio-

piccole volte ad assicurare la manutenzione del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico. Per favorire la diffusione degli interventi di PPP, il nostro ordinamento si è recentemente dotato di strumenti innovativi come i *project bond* e una disciplina di forte agevolazione fiscale per le opere infrastrutturali superiori ai 200 milioni, prive di contributo pubblico.

<b>AZIONE</b>	<b>DELEGA CODICE APPALTI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Approvazione del Disegno di Legge Delega di recepimento Direttive Appalti e Concessioni 2014/23/UE; 2014/24/UE; 2014/25/UE.
<b>FINALITÀ</b>	L'obiettivo è semplificare, rafforzare la qualificazione degli operatori e accrescere la partecipazione di tutti gli <i>stakeholders</i> qualificati di interesse. Ridurre gli spazi di illeciti e corruzione attraverso una normativa chiara e trasparente.
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

<b>AZIONE</b>	<b>INVESTIMENTI PER L'EUROPA E RUOLO DELL'ITALIA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Nel corso del proprio semestre di Presidenza l'Italia ha impresso un decisivo impulso per l'attivazione di un Piano per gli Investimenti per l'Europa, cd Piano Juncker per sostenere la crescita e l'occupazione.</p> <p>Il Piano si articola in tre filoni di azione: i) riforme strutturali per migliorare il "<i>business climate</i>"; ii) selezione di una <i>pipeline</i> di progetti europei, cui ha provveduto una task force congiunta, BEI, Commissione e Paesi membri; la task force ha indentificato investimenti in Europa per oltre 1300 miliardi, di cui circa 240 nel nostro Paese; iii) risorse aggiuntive per il finanziamento di progetti pubblici e privati in Europa attraverso la creazione di un fondo ad hoc, Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici - FEIS costituito da risorse BEI e garanzie sul bilancio UE. Inoltre, per ovviare a strozzature e carenze nella capacità tecnica delle amministrazioni nell'identificare e strutturare la finanza di progetto è prevista la costituzione presso la BEI di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti (<i>European Investment Advisory Hub o EIAH</i>). Il Polo, cofinanziato dall'Unione europea per un importo massimo di 20 milioni annui, avvalendosi anche di contributi della Commissione e delle NPBs offrirà a amministrazioni e a privati assistenza tecnica nell'individuazione, preparazione e sviluppo dei progetti di investimento</p> <p>Attraverso il FEIS la Commissione prevede di mobilitare 315 miliardi di nuovi investimenti nel quinquennio 2015-2019. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate che devono rivolgersi a un portafoglio di progetti dal rischio più elevato rispetto all'ordinaria attività di BEI e a operazioni destinate a colmare i gap di investimento dovunque questi si manifestino in Europa.</p> <p>Gli Stati Membri, e in particolare le loro "banche promozionali" (<i>National Promotional Banks</i> o NPBs), potranno finanziare singole</p>

operazioni oppure piattaforme d'investimento. Al riguardo le banche promozionali di Germania - KfW, Francia - *Caisse de depot* e Italia - Cassa Depositi e Prestiti, hanno annunciato un contributo di 8 miliardi di euro ciascuna, mentre l'Istituto de Crédito Oficial (ICO) spagnolo si è impegnato a contribuire per un ammontare pari a 1,5 miliardi.

Le iniziative cui contribuirà CDP, che si articoleranno in un arco temporale di circa 4 anni, saranno individuate nei settori eleggibili alla garanzia del Fondo ed in particolare per favorire il credito alle PMI, la Digital economy, il sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia. I progetti oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti e delle garanzie del Fondo FEIS dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

In aggiunta, in linea con le previsioni del Regolamento del FEIS, la Cassa, con il coordinamento del Ministero, collaborerà con l'EIAH per offrire un'adeguata assistenza tecnica alle amministrazioni per l'identificazione e la preparazione di progetti in Italia e agevolare così la loro presentazione al Comitato Investimenti del Fondo.

#### FINALITÀ

Affrontare il forte deficit di investimenti pubblici e privati e le sue cause di natura strutturale e macroeconomica. Realizzare investimenti in beni pubblici europei il cui impatto sul potenziale dell'economia è massimo che non troverebbero altrimenti fonti alternative di finanziamento a causa di fallimenti del mercato riconducibili alle deboli prospettive di crescita e o vincoli finanziari o di bilancio. Fornire assistenza tecnica per la realizzazione dei progetti.

#### TEMPI

La BEI potrà cominciare a identificare e finanziare fin da subito progetti eleggibili, che verranno successivamente coperti dalla garanzia del Fondo, non appena questo diverrà operativo. L'entrata in vigore del Regolamento del Fondo attualmente in corso di definizione nell'ambito della procedura che coinvolge i co-legislatori Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo è prevista entro la fine dell'estate.

#### AZIONE

##### COINVOLGERE I PRIVATI NELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI

#### DESCRIZIONE

Creazione di una Unità tecnica interministeriale preposta alla valutazione dei profili di bancabilità delle opere da realizzare con la finanza di progetto. Il parere obbligatorio della Unità è da inserire nelle procedure di approvazione dei progetti superiori a 20 milioni di euro.

Creazione di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando.

Superamento della modifica della II parte del Titolo V della Costituzione con il passaggio agli esistenti centri di competenze e responsabilità costituzionali delle materie concorrenti delle regioni.

Miglioramento degli strumenti e le strategie di comunicazione e di pubblicizzazione delle opportunità offerte al privato, anche mediante l'apposita pipeline di progetti europei di investimento del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Assicurare maggiore trasparenza del flusso di informazioni e un

monitoraggio durante la fase di realizzazione e quella successiva di gestione delle opere, anche attraverso il supporto di sistemi informativi.

Studio di specifiche disposizioni riguardanti i modelli di PPP contestualmente al recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici.

#### FINALITÀ

Rafforzare le competenze tecniche dell'Amministrazione nella valutazione dei profili finanziari delle opere infrastrutturali, a tutela della finanza pubblica e dei privati relativamente ai tempi e alle modalità di asseverazione delle proposte.

#### TEMPI

Dicembre 2015

#### AZIONE

##### INTERVENTI SEGNALATI DAI SINDACI DEI PICCOLI COMUNI

#### DESCRIZIONE

Il Decreto Legge n.133/2014 cosiddetto "Sblocca Italia" prevede il finanziamento dei seguenti interventi:

- 100 mln per lo scorrimento della graduatoria delle richieste risultate ammissibili al finanziamento, in attuazione del programma "6000 Campanili";
- 100 mln per un secondo bando definiti d'intesa con ANCI con indicazione delle nuove linee di intervento per: a) qualificazione e manutenzione del territorio; b) riqualificazione e incremento dell'efficienza energetica; c) messa in sicurezza degli edifici pubblici;
- 200 mln per interventi segnalati dai Sindaci alla Presidenza del Consiglio tra il 2 e il 15 giugno 2014.

#### FINALITÀ

Consentire l'avvio di cantieri medio piccoli maniera diffusa sul territorio in particolare in aree (piccoli Comuni) che ordinariamente non sono in possesso di risorse sufficienti per l'esecuzione di lavori pur necessari alla comunità locale.

#### TEMPI

Interventi completati entro il 2017.

#### AZIONE

##### COMPLETAMENTO DI BENI IMMOBILI DEMANIALI ED INTERVENTI URGENTI IN MATERIA DI DISSESTO IDROGEOLOGICO

#### DESCRIZIONE

La selezione degli interventi è stata effettuata sulla base di nuove opere in fase di completamento e/o opere di completamento relativo a lavori di adeguamento ristrutturazione e funzionalità di edifici in uso particolarmente alle forze dell'ordine. Per quanto concerne invece gli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico sono stati selezionati quelli a maggiore criticità relativa e a possibili fenomeni geo-idraulici e/o comunque relativi a funzioni di pubblico interesse.

#### FINALITÀ

La finalità per quanto concerne i beni demaniali è legata ad una pronta conclusione delle opere avviate e quindi coerentemente la consegna ai relativi utenti nonché, per la parte relativa ai completamenti di ristrutturazione una migliore funzionalità degli stessi in termini di

efficienza. Per quanto riguarda, invece, interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico è di tutta evidenza che sono urgentissimi e necessari, atteso i ben noti tragici eventi di quest'ultimo anno dicano che oltre che compromettere la stabilità territoriale alimenterebbe in maniera esponenziale il costo a carico dello Stato.

**TEMPI**

Interventi completati entro il 2018.

**AZIONE****COMPLETARE L'INFRASTRUTTURAZIONE DEL PAESE SECONDO IL DISEGNO DELLE RETI EUROPEE****DESCRIZIONE**

Finanziamento dei progetti trasmessi alla Commissione Europea nell'ambito dei 12 mld stanziati dai primi bandi TEN-T 2014 a valere sulle risorse della 'Connecting Europe Facility' CEF. L'insieme delle proposte italiane prevede una spesa ammissibile entro il 2020 pari a 7mld, con una richiesta di contributo comunitario pari a 2,5 mld.

In piena aderenza al citato obiettivo di favorire l'intermodalità e l'interoperabilità, oltre l'85 per cento del contributo richiesto riguarda progetti ferroviari lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari e per l'implementazione del sistema di segnalamento e controllo ERTMS e il potenziamento tecnologico.

Approvazione da parte della Commissione Europea del *Programma operativo infrastrutture e reti 2014 - 2020* che persegue l'obiettivo generale di promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete di cinque regioni del Sud (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). In tale contesto, cospicue risorse sono destinate al potenziamento dell'offerta ferroviaria sulle principali direttrici del Corridoio TEN-T Scandinavo Mediterraneo.

**FINALITÀ**

Dare piena attuazione agli obiettivi comunitari (condizionalità, intermodalità, interoperabilità), in particolare nella realizzazione delle opere lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari.

**TEMPI**

Giugno 2015.

**AZIONE****IL PIANO PER L'EMERGENZA ABITATIVA****DESCRIZIONE**

Completare l'attuazione del Piano per l'emergenza abitativa approvato dal Governo con il decreto legge n. 47/2014 e articolato nelle seguenti linee di attività:

- Sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione attraverso il rifinanziamento del Fondo affitti e del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli nonché con la riduzione della cedolare secca - e altre misure fiscali- per contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento, per il quadriennio 2014-2017
- Programma di recupero degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

Forme di incentivazione e semplificazioni procedurali - edilizie e urbanistiche - a favore dell'Edilizia Residenziale Sociale

**FINALITÀ**

Far fronte al disagio abitativo conseguente alla trasformazione della struttura familiare, ai fenomeni migratori e alla marginalità urbana attraverso l'insieme dei predetti interventi tenendo conto delle nuove articolazioni della domanda abitativa.

**TEMPI**

2016.

**AZIONE****TRASPORTO AEREO E MARITTIMO****DESCRIZIONE**

Prosecuzione dell'iter di definizione ed attuazione del Piano nazionale degli aeroporti, a seguito delle integrazioni decise in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. Favorire la realizzazione di alleanze di sistema e reti aeroportuali nei bacini individuati dal Piano per ottimizzare la capacità aeronautica e infrastrutturale. Promuovere il miglioramento dell'accessibilità agli aeroporti e le interconnessioni modali, incentivando, in particolare, i collegamenti con l'AV ferroviaria dei *gate* intercontinentali (Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia) ed attraverso l'inserimento delle infrastrutture di ultimo miglio stradali e ferroviarie nelle procedure speciali di "legge obiettivo". Sviluppare il trasporto cargo.

Riforma del settore marittimo mediante la definizione di un Piano della portualità e della logistica attraverso la gerarchizzazione della rete. Individuazione di bacini portuali di rilevanza nazionale per segmento di mercato. Individuazione e implementazione di un modello di *governance* che centralizzi gli indirizzi strategici e le scelte di investimenti infrastrutturali razionalizzando l'uso delle risorse disponibili. Completamento dei corridoi europei e miglioramento delle infrastrutture di collegamento stradali e ferroviarie di ultimo miglio. Identificazione di azioni di defiscalizzazione e di incremento di concorrenza e trasparenza, per aumentare la competitività portuale.

Implementazione ed attivazione della *National Maritime Single Window* (NMSW) per unica finestra di dialogo in Europa per il trasporto delle merci ed attivazione di sistemi informativi di gestione e monitoraggio di supporto all'Amministrazione.

**FINALITÀ**

Razionalizzare il sistema aeroportuale del Paese, aumentandone la competitività e ottimizzando con criteri di specializzazione ed effetto rete dell'organizzazione degli scali. Riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e migliorare nel complesso il sistema portuale italiano ed europeo.

**TEMPI**

Giugno 2015



**AZIONE****TRASPORTO STRADALE, AUTOTRASPORTI , ITS E MOBILITÀ SOSTENIBILE****DESCRIZIONE**

Superamento della logica di erogazione annuale di risorse al settore dell'autotrasporto, mediante l'attuazione di un programma strutturale triennale, tale da consentire una più efficace finalizzazione dei fondi, destinandoli alla crescita delle imprese e spese per investimenti, compatibile con i vincoli comunitari; una programmazione degli interventi e una formazione permanente degli addetti.

Con Decreto PCM del 26 settembre 2014 si approva il Piano Nazionale Infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica. L'attuazione avviene attraverso la stipula di apposite Convenzioni con le Regioni per l'avvio di progetti destinati alla risoluzione delle più rilevanti esigenze nelle aree urbane ad alta congestione di traffico e la stipula Accordi di Programma. Predisposizione del Quadro Strategico Nazionale sulla strategia nazionale in merito allo sviluppo di infrastrutture di ricarica per combustibili alternativi in recepimento Direttiva 2014/94/UE.

**FINALITÀ**

Migliorare i servizi resi al cittadino in termini di qualità, costi e sicurezza.

**TEMPI**

Luglio 2015 (piattaforma ITS).

**AZIONE****TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E FERROVIARIO****DESCRIZIONE**

Coordinamento tra la programmazione dei servizi e la programmazione degli investimenti al fine di migliorare progressivamente gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione del settore, adeguando la qualità (intesa anche in termini di scelta del vettore) e la quantità dei servizi alla dinamica della domanda reale tenendo conto della domanda potenziale. Garantire la concorrenza e la trasparenza dei servizi locali e in particolare di quel del trasporto locale ferroviario coadiuvandosi della Autorità dei Trasporti.

**FINALITÀ**

Riorganizzazione industriale del comparto, per garantire ai cittadini una mobilità efficace e sostenibile nelle aree urbane e regionali. Riorganizzazione dei servizi c.d. universali, a beneficio dei cittadini, attraverso l'ottimizzazione dei collegamenti, la revisione dei meccanismi di finanziamento pubblico e una progressiva apertura alla concorrenza.

**TEMPI**

2016

**AZIONE****PIANO NAZIONALE PER LE CITTÀ****DESCRIZIONE**

In attuazione di quanto previsto dal Decreto legislativo n.83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012 si è proceduto alla selezione di 28 progetti a cui è stata garantita la copertura finanziaria in parte con fondi nazionali ed in parte con fondi del PAC (ex zone franche urbane). Sottoscrizione di 28 Contratti di Valorizzazione Urbana e firma di 24

Convenzioni per la definizione delle modalità di erogazione del finanziamento e di monitoraggio degli interventi.

Finanziamenti destinati al Piano Nazionale per le Città, per un totale di 318 milioni di cui 224 milioni di fondi nazionali e 94 milioni fondi PAC.

#### FINALITÀ

Riqualificazione urbana: valorizzazione ed recupero del territorio urbano attraverso il criterio del cofinanziamento pubblico-privato e possibile integrazione territoriale strategica.

#### TEMPI

Finanziamenti fino al 2017.

## I.12 DIFESA: UN MODERNO STRUMENTO MILITARE

Tra gli interventi fondamentali per realizzare uno Strumento militare moderno e flessibile non vanno trascurati quelli diretti a razionalizzare il parco infrastrutturale non residenziale.

#### AZIONE

### RAZIONALIZZAZIONE DEL PARCO INFRASTRUTTURALE NON RESIDENZIALE

#### DESCRIZIONE

Nell'ambito della "Revisione dello strumento militare" si procederà a:  
a) utilizzare il minor numero di immobili per contenere le relative spese  
b) di rendere disponibili risorse infrastrutturali per altre finalità, quali la riduzione del debito pubblico, l'abbattimento della spesa per fitti passivi e il recupero di fondi integrativi per le Forze armate. In caso di alienazione, le infrastrutture non più utilizzate sono preventivamente valorizzate allo scopo di attribuire loro una destinazione urbanistica compatibile con le esigenze del territorio e idonea ad essere immesse sul mercato in modo appetibile.

Sviluppare una nuova e moderna politica degli alloggi al fine di assicurare la pronta reperibilità del personale presso il luogo di servizio in un quadro di forte mobilità del medesimo personale

#### FINALITÀ

Il processo di razionalizzazione del vasto e variegato patrimonio infrastrutturale della Difesa ha come obiettivo il raggiungimento della piena efficienza di un moderno strumento militare.

#### TEMPI

2015-2017.

E' ormai di prossima pubblicazione il "Libro Bianco" atto a delineare la strategia di evoluzione dello strumento militare nei prossimi 15 anni. Tale obiettivo sarà ottenuto attraverso un modello organizzativo e di *governance* del Ministero della Difesa che consenta l'impiego ottimale delle risorse disponibili. Queste dovranno essere utilizzate coerentemente con le linee complessive di sicurezza per la protezione degli interessi del Paese in un contesto internazionale in rapida evoluzione.

<b>AZIONE</b>	<b>RIMODULAZIONE DELLE SPESE PER LA DIFESA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Al fine di perseguire la migliore tutela della sicurezza e della stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, nonché degli interessi nazionali primo tra tutti quello economico, appare necessario rimodulare la spesa per la Difesa, in modo che sia migliore per efficacia ed efficienza.
<b>FINALITÀ</b>	Creare le condizioni perché le Forze armate nei prossimi anni possano essere chiamate a operare quale adeguato strumento per tutelare gli interessi nazionali e contribuire alla sicurezza internazionale.
<b>TEMPI</b>	2015-2020.

### **I.13 ECONOMIA VERDE E USO EFFICIENTE DELLE RISORSE: OPPORTUNITÀ DI CRESCITA E DI SVILUPPO**

Il Governo è impegnato a proseguire nel percorso di valorizzazione delle straordinarie risorse di cui il Paese dispone, quali l'ambiente e il territorio. In tal senso, continua l'azione di ottimizzazione delle opportunità offerte dall'economia verde e la contestuale attenzione alle fragilità che caratterizzano il nostro territorio, dai rischi prodotti dal dissesto idrogeologico, alle politiche di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, agli interventi per il risanamento ambientale e la bonifica dei territori inquinati.

In tal senso procede il percorso di riforma già avviato con il disegno di legge 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali' (originariamente Collegato ambientale alla legge di stabilità 2014) contenente misure per la protezione della natura, valutazione di impatto ambientale, acquisti e appalti verdi, etichettatura ecologica, gestione dei rifiuti, difesa del suolo, strategia per lo sviluppo della *Green Community*, servizio idrico, acqua pubblica, mobilità sostenibile, capitale naturale, catalogo dei sussidi dannosi per l'ambiente. L'iter di approvazione della norma, compreso il disegno di legge sul consumo del suolo, è in via di perfezionamento.

Proseguirà il processo già avviato di riequilibrio del carico fiscale, dalla tassazione del lavoro e del reddito al patrimonio e ai consumi, in particolare quelli dannosi per l'ambiente. Un rafforzamento del ruolo della fiscalità ambientale, infatti, può rappresentare un'opportunità di sviluppo poiché libera risorse pubbliche per sostenere la ricerca e gli investimenti per un'economia verde e più efficiente nell'uso delle risorse energetiche e naturali.

<b>AZIONE</b>	<b>FISCALITÀ AMBIENTALE</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Comitato per una riforma fiscale ecologica. Il Comitato affronterà la revisione del sistema delle accise tenendo conto delle emissioni di CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> ; analisi e valutazione dei sussidi ambientalmente

dannosi e revisione dei sussidi ambientalmente favorevoli; introduzione di eventuali nuove misure di fiscalità ecologica che incentivino l'uso (consumo e produzione) efficiente delle risorse.

**FINALITÀ**

Spostare il carico fiscale dal lavoro e dalle imprese all'inquinamento e all'utilizzo di risorse naturali; liberare risorse per sostenere la ricerca e gli investimenti per una economia verde e più efficiente nell'uso delle risorse energetiche e naturali.

**TEMPI**

Comitato Giugno-Novembre; approvazione misure 2015 e 2016; attuazione misure: progressiva dal 2016.

Inoltre, al fine di completare il processo di riforma già avviato, il Governo sta elaborando una serie di misure addizionali volte a facilitare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente al cambiamento climatico. Obiettivo complessivo delle misure è incentivare l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, con particolare riferimento al capitale naturale.

**AZIONE****GREEN ACT****DESCRIZIONE**

Provvedimento legislativo contenente misure finalizzate a: efficienza e risparmio energetico; sviluppo delle fonti rinnovabili; incentivazione della mobilità sostenibile, con particolare riferimento alle città sostenibili e alla rigenerazione urbana; misure per la gestione ed uso efficiente del capitale naturale (suolo, foreste, terreni agricoli); agricoltura sostenibile, strumenti finanziari e fiscali per lo sviluppo dell'economia verde

**FINALITÀ**

Programmazione a medio lungo termine di politiche, misure e strumenti per la sostenibilità ambientale come volano di crescita e occupazione.

**TEMPI**

Giugno 2015.

Fondamentale sarà anche portare a compimento il disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della Protezione Civile. Lo scopo della delega è mettere ordine tra le numerose modifiche e correzioni apportate, nel tempo, alla legislazione originaria del 1992 e scaturite spesso sull'onda delle emergenze, rendendola spesso di difficile interpretazione, con le conseguenti difficoltà per il lavoro dell'Esecutivo. Il nostro Paese si caratterizza per una elevata esposizione ai rischi naturali e legati alle attività dell'uomo che, nel panorama europeo, non ha pari. L'intensità e la diffusione dei rischi naturali rendono imprescindibile la scelta di un Servizio nazionale di coordinamento, che vada oltre l'impostazione centralistica e statalistica degli anni '80.

**AZIONE****SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE****DESCRIZIONE**

Mantenere una configurazione modulare, con il pieno coinvolgimento e la forte responsabilizzazione dei livelli territoriali e un sistema nazionale policentrico. Il mantenimento della configurazione “a geometria variabile”, già previsto dalla legge che ha istituito il Servizio, e incardinato nella struttura di coordinamento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri sono i punti di forza della delega in discussione, in linea anche con la modifica costituzionale al vaglio del Parlamento, che elimina le materie a legislazione concorrente ma non ricolloca la materia della ‘protezione civile’ tout-court nell’alveo della legislazione esclusiva dello Stato. La riforma costituzionale salvaguarda il tema del sistema modulare e dell’indirizzo unitario, riservato alla competenza legislativa dello Stato, e valorizzando in modo chiarissimo ruolo e responsabilità dei livelli territoriali di governo. Si prevede un riordino degli strumenti straordinari preposti alla gestione dell’emergenza: dichiarazione dello stato di emergenza e ordinanze di protezione civile in deroga”.

**FINALITÀ**

Quadro chiaro in quanto a responsabilità e organizzazione della Protezione Civile

**TEMPI**

Entro 2015

**AZIONE****IL RILANCIO DEL SETTORE AGRICOLO E AGROALIMENTARE****DESCRIZIONE**

Adottare misure urgenti volte a rilanciare la competitività del settore lattiero-caseario, anche in relazione al superamento del regime delle quote latte, attraverso politiche per l’ulteriore miglioramento della qualità e una riforma strutturale delle relazioni commerciali.

Avviare il Programma di Sviluppo Rurale nazionale relativo alla gestione del rischio, introducendo nuove forme di mutualità per la stabilizzazione del reddito e per fronteggiare le emergenze climatiche.

Realizzare un radicale cambiamento del sistema agricolo semplificando e riducendo gli adempimenti per le aziende relative alla gestione della PAC 2014-2020, attraverso la presentazione di una domanda unica pre-compilata per tutte le misure di sostegno dell’Unione europea a superficie previste nel I e nel II Pilastro della PAC. Realizzare un’Anagrafe Unica nazionale integrata dalle Anagrafi regionali, ottimizzare i flussi di aggiornamento delle informazioni. Conseguire risparmi sia per le imprese sia per l’Amministrazione, in termini di tempo dedicato agli oneri amministrativi.

Aumentare l’efficacia dei controlli connessi all’erogazione delle diverse forme di incentivazione al settore, con conseguente riduzione del rischio di correzioni finanziarie da parte dell’Unione europea.

Sostenere le imprese agricole condotte da giovani e favorire l’ingresso di questi nel settore, continuando a sviluppare nuovi strumenti di incentivazione e di accesso alla terra e a rafforzare quelli esistenti.

Promuovere le produzioni agroalimentari d’eccellenza sui mercati esteri anche attraverso manifestazioni di carattere internazionale (Expo, Vinitaly). Rendere più facilmente riconoscibili le indicazioni geografiche con un’efficace comunicazione e promozione attraverso tutti i canali

distributivi, favorendo l'identificazione dei prodotti italiani di qualità e provenienza certificata. Assicurare la corretta informazione del consumatore attraverso chiare informazioni in etichetta.

Rafforzare lo strumento dei contratti di filiera, promuovendo nuove modalità di organizzazione per l'aggregazione dell'offerta e la programmazione di interventi sul mercato. Promuovere politiche di sostegno alle imprese agroalimentari con efficaci strumenti finanziari e creditizi ed avviare misure per l'attivazione di nuovi canali commerciali.

Dare impulso alla ripresa economica ed intervenire su quei fattori in grado di elevare il grado di competitività del settore agricolo, anche attraverso la prosecuzione dell'opera di semplificazione e sistemazione normativa, a partire dal settore vitivinicolo, e di razionalizzazione degli interventi pubblici, anche attraverso la riorganizzazione degli enti controllati e vigilati.

Dare piena attuazione alla programmazione delle risorse del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) 2014-2020. Rafforzare le azioni dirette alla cooperazione e all'associazionismo, al fine di sostenere le azioni di sviluppo della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca nazionali singole e associate, nonché per il sostegno all'occupazione nel settore e l'attuazione delle norme internazionali con particolare riguardo alla materia del controllo.

#### FINALITÀ

Accelerare e facilitare l'attuazione, a livello nazionale, della riforma della Politica Agricola Comune 2014-2020, per l'assegnazione e l'attivazione dei diritti all'aiuto ottenuti nell'ambito del regime di pagamento unico a norma del regolamento (UE) 1307/2013 e per le azioni dello sviluppo rurale di cui al regolamento (UE) n. 1305/2013. Adeguare la politica di gestione del rischio ai nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato sfruttandone le opportunità. Salvaguardare la biodiversità delle specie e razze di interesse zootecnico anche a rischio di estinzione. Promuovere lo sviluppo, l'occupazione, la competitività e la qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca, la tracciabilità dei prodotti italiani e la crescita del Made in Italy nel mondo, favorendo la propensione all'export e l'internazionalizzazione delle imprese.

#### TEMPI

Misure di rilancio del settore lattiero-caseario, misure di gestione del rischio attuabili attraverso la normativa secondaria entro il 2015.

Attuazione della PAC dicembre 2015.

Riforma della legge n. 30 del 1991 e del decreto legislativo n. 102 del 2004 ed esercizio delle deleghe in tema di semplificazione normativa e riordino degli enti in relazione ai tempi di effettiva approvazione del disegno di legge collegato in materia di agricoltura.

### **I.14 LA STRATEGIA: POLITICA DI COESIONE, MEZZOGIORNO E COMPETITIVITA' DEI TERRITORI**

Per innescare un percorso di sviluppo duraturo nel Mezzogiorno e sostenere la ripresa dell'intero Paese, la spesa pubblica per investimenti riveste un'importanza fondamentale. In un contesto di progressiva contrazione di tale componente, specialmente al Sud, la politica di coesione è divenuta una fonte di finanziamento

quasi esclusiva della spesa di investimento. I Fondi strutturali europei, unitamente al Fondo per lo sviluppo e la coesione, dovranno quindi essere utilizzati in maniera sempre più efficace per sostenere la creazione di un contesto più adeguato di sviluppo produttivo, orientato all'innovazione e ad elevare gli standard di vita nei territori, migliorando la qualità dei servizi a cittadini e imprese, realizzando infrastrutture più efficienti, tutelando e valorizzando il vasto e diversificato patrimonio naturale e culturale del Mezzogiorno e del Paese. Per il perseguimento di tali obiettivi, nel 2015 si completerà la programmazione 2007-2013, si avvierà l'implementazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 che mette a disposizione ingenti risorse (31 miliardi di fondi strutturali FESR e FSE, cui si aggiungono 20 miliardi di cofinanziamento nazionale) e partirà la programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione<sup>8</sup> (50 miliardi, di cui 40 già disponibili). Nel rispetto delle regole europee, pre-condizione per l'attuazione efficace dell'ampio programma di spesa sostenuto dai fondi strutturali è la possibilità di utilizzare gli spazi di flessibilità nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Grande attenzione sarà data al rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei e, più in generale, alla qualità della spesa complessiva sostenuta dalla politica di coesione attraverso una programmazione più orientata ai risultati, la definizione delle linee di pianificazione strategica negli ambiti rilevanti per lo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno e un presidio più attento sull'attuazione, grazie all'entrata a regime dell'Agenzia per la Coesione territoriale. Nella strategia complessiva particolarmente rilevante è il focus sulla competitività territoriale sostenibile, con particolare riferimento alle aree interne del Paese, contrastandone il declino demografico, e alla valorizzazione delle città nella loro funzione di poli di sviluppo.

#### AZIONE

#### RILANCIARE GLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO UNA SPESA DI QUALITÀ DEI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DELLA POLITICA DI COESIONE

#### DESCRIZIONE

Proseguire nell'azione di sostegno all'accelerazione della rendicontazione della spesa dei fondi strutturali, completando la programmazione 2007-2013 entro il 31 dicembre 2015 con ogni sforzo necessario a massimizzare la capacità di spesa delle autorità di gestione nazionali e regionali, accompagnandole nella rimozione delle criticità e dei colli di bottiglia che rallentano l'attuazione, per migliorare efficacia e qualità degli investimenti. Mettere a punto il presidio di facilitazione e accompagnamento all'attuazione e di monitoraggio rappresentato dall'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del nuovo assetto istituzionale di governo dei fondi, e dare impulso all'azione del Dipartimento dedicato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione e coordinamento dei programmi e interventi della politica di coesione. Considerata l'elevata concentrazione di spesa da rendicontare nel 2015 a valere sulla programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali europei (di cui circa lo 0,3 per cento del PIL di cofinanziamento nazionale), utilizzare tutti gli spazi di flessibilità possibili nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita per consentire i

<sup>8</sup> Attuativo dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

pagamenti della quota di cofinanziamento nazionale. Far partire l'implementazione del piano di investimenti previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, accompagnando il negoziato con la Commissione Europea sui programmi operativi non ancora approvati e supportando l'avvio dei programmi già adottati. Porre le basi per perseguire i risultati attesi individuati nell'Accordo in termini di espansione e modernizzazione del sistema produttivo, anche nella direzione delle specializzazioni intelligenti indicate quali traiettorie di sviluppo del Paese e del Mezzogiorno, aumento delle opportunità occupazionali per i soggetti più vulnerabili, miglioramento degli standard di alcuni servizi essenziali (inclusa la scuola, i servizi di cura per bambini e anziani e l'assistenza alle famiglie e agli individui con maggiore disagio sociale), modernizzazione delle infrastrutture strategiche per la crescita (incluse le reti digitali a banda ultra larga e le reti di trasporto), tutela dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio culturale. Qualificare la pubblica amministrazione a servizio degli interventi di sviluppo e presidiare l'attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo per migliorare la capacità di programmazione e gestione dei fondi aggiuntivi. Definire gli indirizzi di impiego delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 attraverso l'indicazione delle linee strategiche nazionali e attivare un piano stralcio per il tempestivo avvio di interventi di più rapida cantierabilità.

#### FINALITÀ

Utilizzare le risorse comunitarie e nazionali disponibili per rilanciare la competitività del sistema Italia e dei suoi territori, promuovere occupazione e coesione sociale, rafforzare la capacità amministrativa a garanzia di un efficace impiego dei fondi.

#### TEMPI

2015

Il PNR 2014 e l'Accordo di Partenariato 2014-2020 adottato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 hanno dato l'avvio alla Strategia nazionale per le aree interne del Paese. Si tratta di aree che, pur avendo forti potenzialità di sviluppo, si caratterizzano per la lontananza dai centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute, mobilità) e che sono interessate da fenomeni di declino demografico, invecchiamento della popolazione e depauperamento del territorio. Queste aree interessano oltre il sessanta per cento del territorio nazionale, di cui il 30,6 per cento è lontano più di 40 minuti (aree periferiche e ultra periferiche) e ospita una popolazione pari al 7,6 per cento della popolazione italiana. Per invertire queste tendenze, si interviene su due fronti: da un lato, promuovendo le condizioni di mercato nei punti di forza di questi territori, riconducibili alla presenza di produzioni agroalimentari specializzate, al patrimonio culturale e naturale, all'energia, al turismo, al 'saper fare' locale; dall'altro, riequilibrando l'offerta di servizi pubblici fondamentali: scuola, servizi sanitari, servizi di mobilità e connessione digitale. L'attuazione della strategia è sostenuta combinando tutti i fondi europei disponibili (FESR, FSE, FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, e le risorse nazionali previste appositamente dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015 (180 milioni nel complesso), per recuperare il deficit di cittadinanza. Attraverso una selezione pubblica condotta con il coinvolgimento di tutti i Ministeri responsabili, d'intesa con le Regioni, sono state individuate 55 aree progetto in 16 Regioni e una Provincia



autonoma, con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, con severi fenomeni di declino demografico (-4,3 per cento tra il 2001 e il 2011) e di invecchiamento (oltre il 25 per cento della popolazione supera i 65 anni di età). Tra queste aree è in corso l'individuazione di 23 aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. La selezione delle aree tiene conto degli indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, dei dati di offerta dei servizi di base, dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, e della capacità progettuale dell'area, con particolare attenzione alla capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali.

## AZIONE

### IL RILANCIO DELLE AREE INTERNE DEL PAESE: MERCATO E CITTADINANZA

#### DESCRIZIONE

Partendo dalle 55 aree progetto selezionate, completare l'individuazione delle aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. Definire interventi mirati attraverso la sottoscrizione da parte dei Ministeri coinvolti, delle Regioni e degli Enti Locali degli Accordi di Programma Quadro che disciplineranno la fase attuativa. Completare la definizione degli atti di programmazione regionale per indirizzare i fondi europei disponibili, opportunamente integrati, su progetti di sviluppo locale che valorizzino il patrimonio naturale, culturale, di saper fare e produttivo di queste aree. Attuare, per mezzo della Strategia per le aree interne, riforme nazionali fondamentali nei settori della sanità (Patto Salute) e dell'istruzione (La Buona Scuola), adattandole alle specificità di questi territori e sperimentando interventi concordati con le comunità. Avviare nelle aree prototipo un confronto aperto con il territorio per sviluppare un'idea guida di sviluppo attorno a cui costruire interventi coordinati e coerenti, anche dando impulso ai centri di competenza e ai soggetti innovativi presenti nell'area. Concentrare quindi le risorse finanziarie disponibili nelle aree dove maggiori sono i bisogni e le opportunità di sviluppo attraverso un processo trasparente e informato di selezione delle aree stesse e procedendo attraverso sperimentazioni. Realizzare un monitoraggio sistematico e aperto delle iniziative finanziate individuando risultati attesi con riferimento agli obiettivi della Strategia, misurabili attraverso appropriati indicatori. Promuovere un coordinamento efficace dei diversi livelli di governo coinvolti.

#### FINALITÀ

Invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese, valorizzandone le potenzialità di sviluppo, adeguando l'offerta dei servizi essenziali ai bisogni dei residenti e adattando riforme nazionali di settore alle specificità di tali aree.

#### TEMPI

Entro il 30 settembre 2015 sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro. 2015 per l'avvio dell'attuazione della Strategia nelle aree prototipo.

## I.15 LA GIUSTIZIA

### La giustizia civile

Nel febbraio 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega relativo al processo civile, che persegue i seguenti obiettivi: 1) migliorare efficienza e qualità della giustizia civile, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; 2) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; 3) assicurare maggiore speditezza del processo, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

Occorre prendere atto che, allo stato attuale, il codice di rito civile italiano prevede una serie di tecnicità progressive e articolate tali da rendere faticoso il suo esito naturale, ovvero la sentenza. Nel contempo, preme evidenziare che negli ultimi quarant'anni, a partire dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi ed hanno inciso sul tessuto originario del codice di procedura civile, con esiti negativi per la sua organicità e sistematicità.

La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo. Pertanto, è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili, così rimettendo al centro del sistema la professionalità di magistrati e avvocati come protagonisti del processo.

L'accelerazione dei tempi processuali e la semplificazione delle procedure riguarderà anche le procedure concorsuali e di emersione tempestiva della crisi di impresa.

Sono inoltre in corso iniziative legislative relative ad adozione e divorzio breve.

<b>AZIONE</b>	<b>TRIBUNALE DELLE IMPRESE E DISCIPLINA DELLA CRISI DI IMPRESA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Valorizzazione dei positivi risultati raggiunti con la istituzione delle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale. In particolare estensione delle competenze: a) alle controversie in materia di concorrenza sleale; b) di pubblicità ingannevole; c) in materia di azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo; d) controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo; e) controversie societarie relative (anche) a società di persone; f) controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.
<b>FINALITÀ</b>	Migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione. Accelerare e semplificare le procedure concorsuali relative alla crisi di impresa.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015.

**AZIONE****TRIBUNALE DELLA FAMIGLIA E DELLA PERSONA****DESCRIZIONE**

Sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile.

**FINALITÀ**

Rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona.

**TEMPI**

Settembre 2015.

**AZIONE****MISURE ACCELERATORIE DEL PROCESSO CIVILE****DESCRIZIONE****Primo grado**

Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice, anche in chiave di anticipata valutazione prognostica sull'esito della causa. Razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali.

**Appello**

Potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.

**Ricorso per Cassazione**

Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

**FINALITÀ**

Migliorare efficienza e qualità della giustizia.

**TEMPI**

Settembre 2015.

**AZIONE****ADOZIONI E DIVORZIO BREVE****DESCRIZIONE**

Per le adozioni il DDL stabilisce come, una volta accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e dunque sia dichiarata l'adottabilità, il tribunale dei minorenni, nel decidere sulla domanda di adozione presentata dalla famiglia affidataria deve tenere conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria.

Questa corsia preferenziale opera solo quando la famiglia affidataria soddisfa tutti i requisiti previsti per l'adozione (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) e quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si è concretizzato di fatto in un rapporto prolungato, sul piano anche affettivo, tra la famiglia affidataria e il minore.

Per divorzio breve il DDL riduce a 12 mesi la durata del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi necessaria per poter proporre la domanda di divorzio nei casi di separazione giudiziale. Quando però la separazione è consensuale, il periodo di separazione diminuisce ulteriormente sino a collocarsi a 6 mesi.

**FINALITÀ**

Semplificazioni e riduzione dei tempi procedurali.

**TEMPI**

Settembre 2015

### Riforme ordinamentali e organizzative

Sul fronte ordinamentale è in corso di approvazione in Parlamento un DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738).

E' in corso la riorganizzazione del Ministero della giustizia secondo criteri di efficienza e riduzione della spesa.

E' in fase di completamento il processo civile telematico ed è stata avviata l'informatizzazione del processo penale

E' in corso di realizzazione l'ufficio del processo mediante decreti ministeriali, sia per i profili organizzativi che per la previsione di borse di studio a favore dei tirocinanti.

E' in elaborazione una riforma dell'accesso in magistratura per ridurre l'età media di accesso e favorire l'accesso dei laureati con migliore preparazione.

Sarà anche completato il progetto "Strasburgo 2" che, attraverso un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari, fornirà lo strumento necessario per lo smaltimento dell'arretrato.

Importante sarà finalizzare l'opera di revisione della geografia giudiziaria razionalizzando le Corti di appello nonché procedere alla razionalizzazione dei processi di spesa connessi alla gestione e al funzionamento degli uffici giudiziari.

L'informatizzazione avanzata, i nuovi compiti di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, la nuova geografia giudiziaria, i processi di mobilità esterna dalle Province, porteranno a una riorganizzazione del personale anche attraverso la revisione delle mansioni e delle qualifiche e una riqualificazione mediante formazione, aggiornamento e riconoscimento delle professionalità acquisite.

**AZIONE****RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA****DESCRIZIONE**

Semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, etc.)

Aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare

Valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'ufficio per il processo

**FINALITÀ**

Cessare le innumerevoli proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza deve costantemente provvedere. Dare un assetto organico alla magistratura onoraria.

**TEMPI**

Giugno 2015

**AZIONE****RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA****DESCRIZIONE**

Duplice obiettivo di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee e improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

**FINALITÀ**

Contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione e contenimento della spesa pubblica.

**TEMPI**

Giugno 2015

**AZIONE****PROCESSO CIVILE E PROCESSO PENALE TELEMATICI****DESCRIZIONE**

Sono in fase di completamento i DM (regolamentari e non regolamentari) attuativi del processo civile telematico. Si estenderà l'informatizzazione al processo di appello civile e al processo di cassazione. Si adegueranno le regole del processo civile al processo telematico. E' in fase di studio la creazione di un mercato elettronico dei beni oggetto delle procedure fallimentari

Nel settore penale si implementeranno le comunicazioni e notificazioni telematiche e l'informatizzazione dei registri con un complessivo potenziamento dei sistemi informativi in materia penale anche grazie a finanziamenti europei.

**FINALITÀ**

Favorire la riduzione dei costi e dei tempi di comunicazione e notifica, assicurare certezza alle comunicazioni tra parti e ufficio, semplificare il lavoro di giudici e avvocati.

<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015
<b>AZIONE</b>	<b>UFFICIO DEL PROCESSO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Sono in fase di adozione i DM per attuare l'ufficio del processo, regolandone i profili organizzativi e borse di studio in favore dei tirocinanti, Il decreto di attuazione disciplinerà le modalità di organizzazione dell'ufficio per il processo, in particolare indicando le attività che possono essere effettuate dai vari soggetti chiamati a comporre tali strutture, e delineando alcune finalità nello sviluppo della digitalizzazione da realizzarsi con tali strutture (banche dati di merito, sportelli per utenza).
<b>FINALITÀ</b>	Costituire uno staff a supporto dei giudici, per migliorare l'efficienza e abbattere l'arretrato
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.
<b>AZIONE</b>	<b>ACCESSO IN MAGISTRATURA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	L'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati introdotta nel 2014 comporta un aumento dei già consistenti vuoti di organico della magistratura. L'attuale sistema di accesso comporta che il primo ingresso avviene ad un'età media superiore ai 30 anni. Vi sarà un intervento normativo per modificare i requisiti di accesso
<b>FINALITÀ</b>	Abbassare l'età di accesso al concorso, favorire l'ingresso dei giovani neolaureati, coprire i vuoti di organico, assicurare una migliore selezione allargando la platea degli aspiranti, contribuire in tal modo ad abbattere l'arretrato
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.
<b>AZIONE</b>	<b>PROGETTO "STRASBURGO 2"</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Sviluppo di un sistema informativo integrato, con l'ausilio del <i>Datawarehouse</i> della giustizia, che fotografa la situazione delle pendenze in materia civile, diversificate per ufficio giudiziario, che consente l'esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile, individuando, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.
<b>FINALITÀ</b>	Smaltimento dell'arretrato civile, razionalizzazione delle risorse e miglioramento della qualità dei servizi della giustizia.
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.

<b>AZIONE</b>	<b>GEOGRAFIA GIUDIZIARIA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Creare sportelli di prossimità nei comuni già sede di uffici soppressi. Completare l'assetto degli uffici dei giudici di pace. Ridefinire le circoscrizioni delle Corti di appello
<b>FINALITÀ</b>	Migliorare il servizio agli utenti, conseguire risparmi di spesa e maggiore specializzazione dei giudici, assicurare maggiore uniformità della giurisprudenza
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

<b>AZIONE</b>	<b>RAZIONALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI SPESA CONNESSI ALLA GESTIONE E AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Attuazione di un modello organizzativo per la gestione diretta, da parte del Ministero della giustizia, delle spese connesse al funzionamento degli uffici giudiziari, attualmente sostenute dai comuni ed in relazione alle quali sono erogati contributi di compartecipazione da parte dell'amministrazione della giustizia. Adozione del regolamento che individua le necessarie misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dalla Legge di Stabilità 2015
<b>FINALITÀ</b>	Monitoraggio e contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione della spesa pubblica.
<b>TEMPI</b>	Settembre 2015

<b>AZIONE</b>	<b>ASSUNZIONE DI NUOVE PROFESSIONALITA', FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE GIUDIZIARIO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Completamento delle procedure di reclutamento in mobilità extra compartimentale, già avviate per un numero di 1.031 unità provenienti da Pubbliche Amministrazioni e Province. Avvio dei processi di formazione del personale in coerenza con lo sviluppo del processo telematico civile e penale. Interventi legislativi ed amministrativi per la riqualificazione professionale del personale giudiziario.
<b>FINALITÀ</b>	Potenziamento e riqualificazione delle risorse umane nell'ambito degli uffici giudiziari per il miglioramento e l'efficientamento dei relativi servizi istituzionali.
<b>TEMPI</b>	Dicembre 2015.

### Settore penale

Il Consiglio dei Ministri è intervenuto nel settore della giustizia penale con un pacchetto di riforme che comprendono:

1) Schema di disegno di legge recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi;

2) Schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti e il contrasto alla corruzione;

3) Schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive".

Contemporaneamente è in corso di attuazione la delega per la depenalizzazione di fattispecie penali di minore gravità e sono stati sottoposti all'approvazione del Parlamento un disegno di legge sulla prescrizione del reato e uno su falso in bilancio, delitti contro la pubblica amministrazione, associazione a delinquere di stampo mafioso.

E' in corso di adozione lo schema di regolamento che istituisce la banca dati nazionale del DNA e il laboratorio centrale del DNA, in attuazione del Trattato di Prum.

E' in fase di completamento il piano di azione varato per l'adempimento della sentenza c.d. Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di sovraffollamento carcerario, resa nel gennaio 2013, anche attraverso il riordino dell'ordinamento penitenziario, l'adozione del decreto ministeriale volto a istituire l'ufficio del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, e l'adozione del regolamento sulla messa alla prova.

<b>AZIONE</b>	<b>MODIFICHE ALLA NORMATIVA PENALE, SOSTANZIALE E PROCESSUALE,</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Sono previsti interventi sui seguenti aspetti del diritto processuale penale: a) estensione della procedibilità a querela; b) estinzione del reato per riparazione del danno; c) diritti difensivi in fase di indagine; d) garanzie nell'acquisizione dei tabulati telefonici e nelle intercettazione di comunicazioni e conversazioni telefoniche o telematiche; e) riduzione dei tempi di durata del processo penale mediante interventi sull'udienza preliminare, sui riti alternativi e sulle impugnazioni; f) potenziamento degli strumenti investigativi con il già approvato decreto legge per la lotta al terrorismo anche internazionale, e mediante l'istituzione della banca dati nazionale del DNA.</p> <p>Nel settore del diritto penale sostanziale sono previsti i seguenti interventi: a) revisione della prescrizione dei reati; b) riordino del codice penale; c) depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale</p>
<b>FINALITÀ</b>	<p>Accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale ridurre i tempi di durata del processo , rafforzando al contempo le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. Rafforzare la risposta penale nei confronti della criminalità organizzata, economica. Rafforzare gli strumenti investigativi, preventivi e repressivi per la lotta al terrorismo anche internazionale</p>
<b>TEMPI</b>	Giugno 2015.



**AZIONE****MISURE VOLTE A RAFFORZARE IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E AI PATRIMONI ILLECITI E IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE****DESCRIZIONE**

Sul terreno del contrasto alla criminalità produttrice di illecita ricchezza i punti della riforma sono i seguenti: a) revisione della disciplina del falso in bilancio con un più severo trattamento sanzionatorio, e pene differenziate per le società quotate e non quotate, e pene meno severe in caso di società non soggette a fallimento e fatti di lieve entità; b) aumento delle pene principali e accessorie per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, e previsione della restituzione del profitto illecito quale condizione per l'ammissione a patteggiamento, nonché riduzione della pena per chi collabora con inquirenti e magistratura; c) introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'A.N.A.C. in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, in modo che possano essere meglio e più compiutamente esercitati i poteri, specie di prevenzione, di quell'organismo; d) inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso; e) modifica della disciplina della c.d. confisca allargata (o per sproporzione), che viene estesa anche al caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, unitamente alla produzione di effetti anche dopo una sentenza di proscioglimento per prescrizione o amnistia intervenuta in appello o nel giudizio di cassazione a seguito di una pronuncia di condanna in uno dei gradi di giudizi. Importanti modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

**FINALITÀ**

Contrasto alla criminalità organizzata, economica e dei colletti bianchi, produttrice di illecita ricchezza.

**TEMPI**

Giugno 2015.

**AZIONE****DDL RECANTE MISURE IN MATERIA DI ESTRADIZIONE PER L'ESTERO: TERMINE PER LA CONSEGNA E DURATA MASSIMA DELLE MISURE COERCITIVE****DESCRIZIONE**

Sulla assistenza giudiziaria internazionale: valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea attraverso il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria e assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti; potere di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria, esclusivamente per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato. Attribuire in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare o di sospendere l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria ogni qual volta ricorra uno dei motivi previsti dalla legge; abolire il preventivo vaglio della Corte di Cassazione sulla competenza; prevedere forme specifiche di assistenza giudiziaria, quali: procedure per il trasferimento di persone detenute a fini investigativi; disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica;

Sulla estradizione: modificare l'intera sequenza procedimentale

dell'estradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente, a fini di acquisizione informativa nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio; prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento. Coordinamento tra forze di polizia internazionale.

**FINALITÀ** Semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive e rafforzare la cooperazione internazionale nell'attività investigativa.

**TEMPI** Giugno 2015.

**AZIONE** **COMPLETAMENTO DEL PIANO DI AZIONE PER IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO**

**DESCRIZIONE** Approvazione e attuazione della delega per il riordino dell'ordinamento penitenziario. Istituzione del garante nazionale per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale. Adozione del regolamento in materia di lavoro di pubblica utilità in relazione alla messa alla prova. Completamento degli ampliamenti strutturali finalizzati ad aumentare la capacità recettiva degli istituti penitenziari. Modernizzazione delle strutture e ampliamento degli spazi comuni finalizzati all'umanizzazione della pena. Progetti per l'aumento delle opportunità di istruzione, formazione professionale e lavoro per i detenuti. Potenziare l'esecuzione penale esterna anche attraverso la riorganizzazione del Ministero. Rafforzamento tecnologico delle misure di controllo a distanza dei detenuti sottoposti a misure alternative alla detenzione.

**FINALITÀ** Eliminare il problema del sovraffollamento carcerario in modo stabile, migliorare la qualità della vita in carcere, assicurare la funzione rieducativa della pena e il reinserimento sociale dei detenuti, ridurre il tasso di recidiva

**TEMPI** Dicembre 2015

### **Rafforzare le misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA**

Tra le misure volte a rafforzare la prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni, l'ANAC ha predisposto e messo in consultazione pubblica le Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*) volte, peraltro, a promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro. Nelle linee guida s'individua l'ambito soggettivo di applicazione, con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela sia ai soggetti direttamente tutelati. Quanto all'oggetto della segnalazione, le condotte illecite comprendono situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza

penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche.

L'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni attiene al controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa. L'attività di vigilanza viene esercitata con particolare riguardo agli ambiti principali in cui si consumano gli episodi di corruzione nella pubblica amministrazione - contratti di appalto e di fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni- nonché con riguardo alle situazioni di incompatibilità/inconferibilità degli incarichi.

L'ANAC è parte attiva nel percorso di superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti del nostro Paese, attraverso l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 1.2 - Acquisti.

#### AZIONE

#### RAFFORZARE LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PA E IL RUOLO DELL'ANAC

#### DESCRIZIONE

Tra le misure volte al rafforzamento della prevenzione della corruzione: a) promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti; b) rafforzamento del rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione; c) controllo sul conferimento degli incarichi e cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali e in particolare per i dirigenti sanitari; d) disciplinare le misure di trasparenza reddituale e patrimoniale degli organi di indirizzo politico-amministrativo di amministrazioni ed enti pubblici e il relativo sistema sanzionatorio; e) verifica della pubblicazione sui siti istituzionali dei dati di significativo rilievo ai fini della prevenzione della corruzione, quali bandi di gara, enti controllati dalle amministrazioni, dati sugli organi di indirizzo politico amministrativo e sugli incarichi dirigenziali. f) Rafforzare la collaborazione inter istituzionale dell'ANAC con amministrazioni pubbliche e soggetti a cui l'ordinamento conferisce specifici compiti in materia di anticorruzione.

#### FINALITÀ

Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA.

#### TEMPI

Giugno 2015.

#### AZIONE

#### SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

#### DESCRIZIONE

Tra le misure: 1) l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), operante presso l'ANAC, dell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte la Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, oltre alle ulteriori centrali di committenza che risultino in possesso di specifici requisiti di iscrizione, fermo restando il tetto massimo di 35 unità. 2) preclusione al rilascio del codice identificativo gara (CIG) in favore dei comuni non capoluogo di provincia che intendano procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi senza ricorrere alle unioni dei comuni, ovvero senza costituire un apposito

accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero senza ricorrere ad un soggetto aggregatore o alle province, né acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento. 3) Specificazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco soggetti aggregatori, (natura dei soggetti abilitati e valore complessivo delle procedure bandite nel triennio precedente e per singolo anno) da parte dei soggetti candidati ulteriori rispetto a quelli designati dalle regioni. l'ANAC definirà le modalità operative per la presentazione delle richieste di iscrizione. 4) DPCM relativo alla definizione l'elenco dei beni e servizi e le soglie di importo per obbligo ricorso ai soggetti aggregatori. 5) Per le ulteriori centrali di committenza, definire l'indicazione di soglie minime - in termini di popolazione complessiva, e/o di volumi di acquisto da rispettare - affinché le unioni di comuni o i consorzi tra gli stessi risultino funzionali ad una concreta centralizzazione, tale da poter garantire l'auspicata economia di scala, oltre che una sufficiente organizzazione amministrativa (dotata, cioè, di tutte le competenze per un'adeguata gestione delle odierne procedure di gara, soprattutto se complesse).

**FINALITÀ**

Superare la frammentazione delle stazioni appaltanti, revisione della spesa.

**TEMPI**

Giugno 2015.

### La valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

In Italia il numero dei beni immobili e aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha raggiunto una dimensione patrimoniale, economica e finanziaria considerevole e costituisce una risorsa da valorizzare. Tenuto conto che i beni confiscati solo in parte sono destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente, è necessario potenziare e qualificare la capacità di gestione e destinazione dei soggetti a ciò preposti superando le diverse criticità oggi presenti. Risulta altresì urgente l'adozione di una *policy* nazionale per la valorizzazione degli asset confiscati, finalizzata al miglioramento della capacità di gestione istituzionale e amministrativa, all'adozione delle buone pratiche finora realizzate, alla transizione verso la legalità delle aziende confiscate. Il completamento i progetti in corso permetterà di conoscere la consistenza effettiva dei beni confiscati nonché valutare il loro potenziale di riutilizzo a fini sociali e imprenditoriali, per interventi organici di sviluppo e coesione territoriale.

**AZIONE**

#### VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

**DESCRIZIONE**

Definizione di una strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata. Definizione di strumenti di programmazione e attuazione delle politiche di riutilizzo in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo. Contemperare le esigenze della

giurisdizione con le esigenze operative della gestione dei beni in sequestro. Rafforzare la capacità di gestione dinamica dei beni nella fase giudiziaria tramite l'assegnazione di risorse professionali adeguate. Potenziare la capacità di gestione dell' Agenzia nazionale, con l'acquisizione di ulteriori professionalità e degli strumenti necessari ai compiti affidati. Completamento e implementazione della banca dati, mappatura delle informazioni, secondo i principi di open data. Individuare adeguate risorse finanziarie per i soggetti destinatari e assegnatari dei beni immobili confiscati finalizzati al welfare, all'inclusione e all'economia sociale. Prevedere supporto tecnico idoneo agli enti locali in fase progettuale e di programmazione degli interventi di riutilizzo. Individuazione di azioni necessarie per prevenire le situazioni di crisi delle aziende sequestrate e confiscate e per salvaguardare i posti di lavoro. Introduzione di strumenti di agevolazione per la transizione alla legalità delle aziende e per favorire l'accesso al Fondo nazionale di garanzia per le piccole e medie imprese. Favorire la nascita delle cooperative dei dipendenti delle aziende e realizzazione di servizi di ricollocazione e orientamento sulla base delle esigenze del mercato del lavoro. Promozione e implementazione di contratti di rete per la legalità tra aziende confiscate e imprese sane del made in Italy, nelle filiere produttive in aree strategiche o particolarmente vulnerabili.

Approvazione delle modifiche legislative in materia di procedimento di prevenzione patrimoniale, di struttura e di funzionamento dell'Agenzia nazionale, di sostegno alle buone pratiche di riutilizzo sociale ed economico.

#### FINALITÀ

Aumentare il numero di beni immobili confiscati destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente. Evitare il fallimento e la chiusura delle aziende confiscate, recuperare le aziende confiscate all'economia lecita e salvaguardare l'occupazione. Sviluppare relazioni virtuose tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale, improntate alla diffusione dei principi di legalità. Programmare gli interventi pubblici comunitari, nazionali e regionali di sostegno al riutilizzo degli asset sottratti alla criminalità organizzata.

#### TEMPI

Dicembre 2015.

## I.16 ISTRUZIONE E RICERCA: IL PAESE RIPARTE DALLA CONOSCENZA

Il Governo ha deciso di mettere la conoscenza al centro delle politiche di riforma del Paese, nella consapevolezza che molti dei principali nodi che rallentano lo sviluppo del Paese siano superabili solo attraverso un investimento sul capitale umano che sia stabile, ambizioso e coerente.

Il Governo sta agendo in questa direzione con interventi decisi, anche dal punto di vista finanziario, sul capitale umano, con l'obiettivo di diminuire la disoccupazione giovanile e il tasso di abbandono scolastico, assicurare ai giovani le competenze necessarie per essere cittadini e lavoratori nel XXI secolo, aumentare il livello innovativo della nostra economia anche incrementando il numero dei

ricercatori, numeri che collocano l'Italia fra gli ultimi paesi in assoluto nella Comunità Europea.

Questa inversione di tendenza è partita, nel settore della scuola, con l'elaborazione del piano 'La Buona Scuola', presentato nel Marzo 2015 dopo una vasta consultazione pubblica; nel settore dell'università, attraverso un investimento sempre più deciso sulla qualità e sulle buone performance e sull'internazionalizzazione; nel settore della ricerca, con l'elaborazione di un nuovo Programma Nazionale per la Ricerca.

Il Piano 'La Buona Scuola' consiste in un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione, che prevede una nuova autonomia degli istituti scolastici - che potranno rafforzare l'offerta di competenze agli studenti con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti - la fine dei contratti precari, l'assunzione a regime solo da concorso e l'istituzione di un sistema di formazione in servizio e premialità per merito degli insegnanti, e di valutazione di tutto il sistema scolastico a partire dalle scuole e dai dirigenti.

## AZIONE

### VALUTAZIONE E MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA SCOLASTICO

#### DESCRIZIONE

In sinergia con la messa a regime del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), e del Rapporto di Autovalutazione e un Piano di Miglioramento per ciascuna scuola, sarà messa a regime la valutazione dei dirigenti scolastici e dei docenti. I Dirigenti, incaricati ogni tre anni, riceveranno degli obiettivi di mandato individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sulla base dei dati della SNV. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione. Per quanto attiene ai docenti, questi saranno valutati dai dirigenti scolastici. È prevista altresì una delega legislativa per la definizione del relativo sistema di valutazione, nonché della valutazione degli insegnanti. La valutazione dei dirigenti avrà riflessi sulla loro retribuzione, per la parte legata al raggiungimento degli obiettivi. Per quanto attiene ai docenti, i dirigenti potranno assegnare loro un bonus economico, per valorizzarne le performance eccellenti in termini di qualità dell'insegnamento, attività di formazione svolte e contributo al miglioramento organizzativo della vita scolastica. Il sistema integrato di valutazione è sviluppato dal MIUR in collaborazione con INVALSI e prevede la creazione di un sistema informativo integrato, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi esistenti, e lo sviluppo di iniziative verticali di sostegno alle decisioni pubbliche a partire dalla valutazione.

#### FINALITÀ

Creazione e messa a regime di un sistema informativo integrato per la valutazione del sistema scolastico, in cui, oltre alle informazioni sulla valutazione delle scuole, si integrino quelle di valutazione dei dirigenti, per permettere migliori scelte di policy e per orientare al meglio le scelte dei giovani e delle famiglie.

#### TEMPI

Entro il 2015

Il legame tra istruzione e mondo del lavoro è un elemento strategico del DDL La Buona Scuola che, anche in sinergia con il Jobs Act, mette in campo azioni che

facilitino una integrazione tra sapere e saper fare, favorendo orientamento, educazione all'imprenditorialità e diffusione delle competenze trasversali richieste dal mondo del lavoro.

<b>AZIONE</b>	<b>UN LEGAME PIÙ STRETTO TRA SCUOLA E LAVORO</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>A scuola: strutturare la didattica basata sull'alternanza scuola lavoro, rendendola obbligatoria con un monte ore cospicuo dalle classi terze sia nei tecnici e nei professionali sia dei licei (400 ore l'anno nei tecnici e nei professionali, 200 ore nei licei). Per farlo si agisce su diverse leve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• risorse finanziarie, con un investimento di circa 100 milioni per permettere alle scuole di coprire i costi di formazione, assicurazioni, trasporti, sicurezza, tutoraggio degli studenti;</li> <li>• semplificazioni delle procedure e visibilità alle imprese che decidono di investire sulle nuove generazioni con percorsi di alternanza attraverso una registro nazionale;</li> <li>• la possibilità di stipulare contratti di apprendistato anche prima del compimento dei 18 anni per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, in coordinamento con la normativa del Jobs Act;</li> <li>• l'obbligo per gli studenti che intraprendono percorsi di alternanza negli istituti tecnici e professionali, di sostenere la terza prova dell'esame di Stato in una modalità che valorizzi i percorsi stessi.</li> </ul> <p>Negli Istituti Tecnici Superiori: Rafforzamento degli ITS per valorizzarne le buone performance in termini di occupabilità dimostrate, attraverso (a) l'attribuzione in modalità premiale di una quota crescente del finanziamento pubblico, sulla base di un framework di valutazione condiviso e (b) la possibilità anche per chi l'Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale di accedere agli ITS, integrando la propria formazione con un corso di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) di durata annuale.</p>
<b>FINALITÀ</b>	Fornire la risposta più efficace all'aumento dei NEET: offrire ai ragazzi un'opportunità di lavoro e orientamento non dopo, ma durante la formazione scolastica. Recuperare produttività per il sistema Italia attraverso formazione, innovazione e ricerca.
<b>TEMPI</b>	2015.

La digitalizzazione della scuola, in sintonia con il piano del Governo per la Banda Ultralarga e gli investimenti di varia natura effettuati tramite la programmazione Europea e regionale, si basa sulla definizione di un Piano pluriennale che non affronti solo le arretratezze tecnologiche della scuola, ma introduca e metta a sistema azioni sulle competenze digitali di docenti e studenti, sull'innovazione didattica e sull'uso consapevole delle tecnologie e dei media.

**AZIONE****PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE****DESCRIZIONE**

La Buona Scuola prevede una Agenda Digitale dedicata alla scuola, incardinata in un nuovo Piano Nazionale Scuola Digitale. Gli obiettivi del piano, realizzati attraverso più provvedimenti amministrativi, riguarderanno: a) la formazione dei docenti all'innovazione didattica; b) formazione del personale ATA, per l'innovazione amministrativa e il supporto tecnico alla digitalizzazione degli istituti; c) il potenziamento delle infrastrutture di rete e delle dotazioni multimediali per la didattica, con particolare riferimento alla connettività nelle scuole; d) lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (logica e pensiero computazionale, educazione ai media, cittadinanza digitale, educazione all'utilizzo dei dati, artigianato e creatività digitale), attraverso moduli didattici prodotti anche in collaborazione di Università, associazioni e imprese; e) il potenziamento degli strumenti organizzativi e di *governance* della scuola; f) laboratori.

**FINALITÀ**

Permettere un passaggio da una visione di digitalizzazione intesa come infrastrutturazione, ad una di *Education in a digital era*, incentrata sull'innovazione didattica e le competenze chiave.

Accelerare, in coerenza con gli altri piani del Governo, la dotazione tecnologica e infrastrutturale delle scuole.

**TEMPI**

Lancio del Piano a metà 2015, attuazione triennale.

All'azione sulle competenze e sulle attività della scuola il Governo ha affiancato, fin dall'inizio del suo mandato, un investimento straordinario sull'edilizia scolastica, per la messa in sicurezza, e l'ammodernamento delle scuole esistenti e la creazione di nuovi istituti adatti all'innovazione didattica.

**AZIONE****EDILIZIA SCOLASTICA****DESCRIZIONE**

Due miliardi per rendere le scuole più sicure, con interventi di messa in sicurezza, efficienza energetica, adeguamento antisismico e costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Più di 400 interventi già realizzati e 200 in corso di completamento con il "Decreto del Fare". Avvio di oltre 1.500 cantieri per la realizzazione di scuole sicure nel corso del 2015. Più efficace gestione, quindi, attraverso procedure snelle e consolidate, dei fondi nazionali disponibili e dei fondi comunitari della vecchia programmazione 2007-2013 e di quelli previsti dalla nuova programmazione 2014-2020; dei fondi INAIL per la costruzione di nuove scuole. Avvio delle procedure e della programmazione relativa ai mutui trentennali con la BEI e altri soggetti autorizzati. Effettivo insediamento e potenziamento dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con funzioni di indirizzo e strategiche in materia di edilizia scolastica. Realizzazione della programmazione unica dell'edilizia scolastica.

**FINALITÀ**

Tutela della sicurezza scolastica, miglioramento delle infrastrutture, attraverso lo stanziamento di nuove risorse e la razionalizzazione di



quelle esistenti anche alla luce della programmazione unica dell'edilizia scolastica. Attuazione delle politiche già previste e monitoraggio dei relativi interventi, anche attraverso la completa implementazione dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

**TEMPI**

Entro il 2015.

Nell'Università, l'attuazione puntuale di un sistema funzionante di valutazione costituisce il cardine di una vera autonomia e, proprio in quest'ottica, si intende favorire una sempre più stretta interrelazione fra valutazione e ripartizione delle risorse. Il sistema di ripartizione delle risorse adottato nel corso del 2014 ha già condotto a una ripartizione direttamente (quota premiale al 18%) e indirettamente (costo standard pari al 20% della quota-base del FFO delle Università statali e non-statali) incentivante per quasi la metà del finanziamento ordinario degli Atenei. Analoghe procedure, in via progressiva valgono per il fondo premiale, a valere sul FOE degli Enti di ricerca, che prevede una ripartizione di circa l'8% delle risorse sulla base dei risultati della ricerca (VQR) e su specifici progetti innovativi. Analogamente, nelle Università è stato varato un piano triennale 2013-2015 con forti caratteristiche meritocratiche rispetto alle progettazioni presentate dalle Università. Anche la formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) si doterà di un nuovo sistema di valutazione che verrà connessa con una inedita politica di autonomia responsabile e di conseguente ripartizione, *in via progressiva*, delle risorse.

**AZIONE****MERITO E VALUTAZIONE NELLE UNIVERSITÀ****DESCRIZIONE**

Valutazione e incentivi alle università migliori (ANVUR). Ampliamento progressivo delle quote incentivanti nelle Università fino a un modello a regime con il 30% premiale e il restante parametrato secondo il cosiddetto costo-standard; adozione di analoghe misure, in via progressiva, nel sistema AFAM e negli Enti Pubblici di Ricerca.

Revisione delle regole di reclutamento dei docenti universitari con interventi su Università che non raggiungono gli obiettivi di qualità del reclutamento del personale attraverso le chiamate degli abilitati. Progressiva estensione dei parametri incentivanti alla ripartizione di tutte le quote a disposizione del finanziamento pubblico delle Università, incluso il fondo giovani e i dottorati.

**FINALITÀ**

Fornire strumenti di raffronto, verifica e riconoscimento del merito e dell'efficienza. Disporre, a livello nazionale, di un sistema trasparente dove i risultati relativi al miglioramento delle attività didattiche e formative siano comparabili tra istituti e tra il nostro sistema nazionale e quelli dei principali paesi europei.

**TEMPI**

2015

Garantire il diritto allo studio non è solo un dovere dello Stato nei confronti dei suoi cittadini. È anche un preciso interesse se si vuole perseguire la crescita e l'aumento della competitività del nostro sistema.

<b>AZIONE</b>	<b>MERITO E DIRITTO ALLO STUDIO NELLE UNIVERSITÀ</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Aumento dell'impatto delle misure di diritto allo studio, base di garanzia per tutti gli studenti capaci e meritevoli in stretta correlazione con il reddito. Rafforzamento dello strumento dei prestiti d'onore in un'ottica di parallelismo, non di sostituzione o supplenza del diritto allo studio. Interventi sulla mobilità.
<b>FINALITÀ</b>	Accrescere il tasso degli immatricolati all'università; favorire la diffusione di sistemi meritocratici che premino l'impegno degli studenti. Concludere l'iter di approvazione delle misure previste nel D.lgs. 68/2012, in primo luogo l'approvazione dei nuovi Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), rendendo omogenea la platea dei servizi agli studenti offerti dai singoli territori. Accentuare i fattori meritocratici nelle assegnazioni delle borse e migliorare di conseguenza i tempi di percorrenza dei corsi di studio riducendo <i>drop-out</i> e ritardi. Intervenire in maniera strutturale sui percorsi di orientamento pre-universitario attraverso strumenti innovativi di <i>self-assessment</i> , anche ai fini delle procedure selettive ai corsi a numero programmato nazionale.
<b>TEMPI</b>	Entro il 2015.

È prioritario inoltre attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema dell'università e della ricerca, per favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l'Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri. Le azioni hanno l'obiettivo di favorire una maggiore attrattività del sistema universitario, anche tramite la mobilità per i *visiting professors* e la loro inclusione all'interno delle strutture didattiche delle Università.

<b>AZIONE</b>	<b>INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO E DELLA RICERCA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Estensione e potenziamento del programma Erasmus e sua progressiva inclusione a pieno titolo nel <i>curriculum</i> di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani' già dal 2014 sono stati incrementate considerevolmente le risorse per la mobilità studentesca. Come risulta dalle risorse messe a disposizione, 51 mln, la mobilità internazionale è l'iniziativa sulla quale si concentra l'investimento maggiore. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: (1) le Università che, considerata la platea di studenti iscritti, desiderano aumentare il numero di studenti che partecipano alla mobilità internazionale (criterio di ripartizione: numero degli iscritti - peso 35%); (2) le Università che fanno mobilità di qualità, progettando in anticipo le attività formative svolte all'estero, riconoscendole per il conseguimento del titolo e assicurandosi che gli studenti con esperienze di mobilità completino gli studi (criterio di

ripartizione: numero dei CFU acquisiti all'estero e numero di Laureati con esperienze di mobilità - peso 65%). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università da quest'anno accademico 2014/2015 fino all'a.a. 2016/2017, a beneficio degli studenti di tutti e tre i cicli, per qualunque destinazione all'estero e per svolgere attività formative finalizzate all'acquisizione del titolo di studio tra cui mobilità per studio, mobilità per ricerca, mobilità per tirocini o per tesi. Il Ministero, d'accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri sta studiando facilitazioni nella concessione di visti per studenti e ricercatori, anche nella prospettiva di una portabilità delle carriere nello Spazio Europeo della Ricerca (ERA) e in quello della Formazione Superiore (EHEA).

**FINALITÀ**

Accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea. Il nostro Paese si è impegnato (Comunicato di Lovanio, 2009) ad assicurare che il 20% dei propri laureati realizzi un'esperienza di mobilità internazionale durante gli studi entro il 2020. Il tasso di crescita annuale della mobilità calcolato da Indire per Erasmus è pari al 7,9%. Il Ministero, alla luce del forte investimento assicurato alla mobilità dal fondo giovani, si attende che il tasso di crescita annuale sarà pari almeno al 10%. Assicurare che l'Italia torni a rilanciare il progetto europeo partendo dall'educazione.

**TEMPI**

Entro il 2015.

Verrà pubblicato del Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020 e ne sarà avviata l'implementazione. Il Piano integra le politiche definite a livello europeo e internazionale (Horizon 2020) con il contesto nazionale e le iniziative delle Regioni, proponendo obiettivi e modalità di intervento per le amministrazioni pubbliche attive in ambito ricerca e innovazione. Nel Piano si propongono precise scelte che rispondono a sei obiettivi: forte coordinamento tra le politiche europee e nazionali per la ricerca e innovazione; rafforzamento dell'investimento sul capitale umano; sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca; strutturazione di una stabile collaborazione Pubblico-Privato con imprese e società civile; efficienza e qualità della spesa; sostegno specifico al Mezzogiorno.

**AZIONE****SINCRONIZZARE LA RICERCA PUBBLICA E PRIVATA ALLE SFIDE DI HORIZON 2020****DESCRIZIONE**

Rafforzamento del processo di Programmazione Congiunta (JP) e supporto ai rappresentanti italiani nel Comitato di Programma H2020, l'assunzione di un ruolo di leadership in alcuni progetti strategici e l'avvio di strumenti di "matching fund" e sostegno alla partecipazione italiana alle KIC (Knowledge and Innovation Community).

**FINALITÀ**

Allineamento dei programmi nazionali che riguardano ricerca e innovazione alle politiche europee

**TEMPI**

Entro il 2015.

**AZIONE****RAFFORZARE LE INFRASTRUTTURE DI RICERCA: UN SOSTEGNO SELETTIVO****DESCRIZIONE**

Razionalizzazione del sistema di Infrastrutture di Ricerca (IR) esistenti e supporto, anche con il coinvolgimento delle Regioni e attraverso la pianificazione pluriennale del Programma Nazionale Infrastrutture di Ricerca (PNIR), a quelle selezionate affinché possano qualificarsi e qualificare sempre più i ricercatori e il capitale umano che vi accede.

**FINALITÀ**

Attraverso questa azione, di pari passo con la nuova *roadmap* dell'ESFRI, si attendono impatti sulla società, con il coinvolgimento del settore privato nell'utilizzo e nel finanziamento delle IR; sul sistema della ricerca e sui ricercatori che avranno a disposizione strumentazione di livello competitivo; sul sistema produttivo non solo in termini di ricadute occupazionali ma anche in termini di circolazione e trasferimento dei risultati della ricerca e la creazione di nuova imprenditoria

**TEMPI**

A partire dal 2015.

**AZIONE****STRUTTURAZIONE DI UNA STABILE COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO CON IMPRESE E SOCIETÀ CIVILE****DESCRIZIONE**

Si intensifica l'investimento sulla promozione della cooperazione tra il sistema della ricerca e quello produttivo.

Si individuano come strumento principale per raggiungere questi obiettivi i Cluster Tecnologici Nazionali, infrastrutture di *soft-governance* che generano *roadmap* tecnologiche condivise, producono e aggregano nel modo più efficace le partnership pubblico-private. L'esperienza dei cluster, attualmente applicata su 8 aree di specializzazione nazionale, sarà quindi estesa alle rimanenti 4 aree, a copertura delle 12 aree di specializzazione nazionale della ricerca applicata indicate nel Programma Nazionale per la Ricerca.

Sarà inoltre rafforzato il coinvolgimento della società civile su progetti di innovazione sociale, *smart communities* e filantropia per la ricerca e verranno avviate sperimentazioni di politiche della domanda (*precommercial procurement, challenge prize, lead market intuitives*).

**FINALITÀ**

Favorire l'applicazione industriale dei risultati scientifici, stimolare la creazione di reti lunghe per la ricerca e l'innovazione delle filiere tecnologiche nazionali, aprire nuovi campi di ricerca e di innovazione per dare origine a nuovi mercati.

**TEMPI**

A partire dal 2015.

L'impatto del Programma Nazionale per la Ricerca dipenderà non tanto dagli investimenti in tecnologie, ma soprattutto dal capitale umano che il Paese riuscirà a formare, potenziare, e attrarre. È indispensabile combinare azioni che guardano sia alla domanda che all'offerta di capitale umano per la ricerca, intervenendo quindi sulla qualità della formazione alla ricerca, sul percorso di carriera e sui canali attraverso i quali i ricercatori possono trasferire alla società la loro conoscenza e i risultati del loro lavoro.

Ognuna di queste azioni dovrà inoltre tendere ad allinearci all'obiettivo di *Horizon 2020* per il completamento dell'*European Research Area* (ERA), la

creazione di uno spazio aperto per le conoscenze e le tecnologie nel quale i ricercatori, le istituzioni scientifiche e gli operatori economici possano liberamente circolare, competere e cooperare.

<b>AZIONE</b>	<b>VALORIZZAZIONE E ATTRAZIONE DEI MIGLIORI RICERCATORI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Potenziamento e semplificazione degli strumenti per le cosiddette "chiamate dirette" (incluse le cosiddette Borse Levi-Montalcini) per ricercatori e professori all'estero, favorendone un rientro nei ruoli delle Università e degli EPR, eventualmente anche per periodi temporanei ma sempre integrati nell'offerta formativa delle Università. Per alcuni specifici profili di vincitori di bandi competitivi di ricerca europei, si consolideranno e amplieranno gli strumenti già esistenti che mirano a una loro promozione nei ruoli della docenza. A questi strumenti si aggiungono azioni che prevedono la possibilità di assunzione in posti di ricercatore in <i>tenure track</i>.</p> <p>Semplificazione dell'impiego delle risorse assunzionali sia presso le Università sia presso gli Enti di ricerca.</p> <p>Avvio di una procedura selettiva di carattere nazionale per assegnare ogni anno almeno un centinaio di posizioni triennali a tempo determinato per creare un circolo virtuoso di talenti, progetti e investimenti.</p> <p>Finanziamenti dedicati a docenti e ricercatori con documentata e solida esperienza nella conduzione di programmi di ricerca finanziati a livello nazionale, europeo, internazionale, e per consolidare gruppi di ricerca che abbiano dimostrato particolare creatività nella scelta dei temi di ricerca e/o negli approcci metodologici, oltre ad un costante riferimento ai principi della ricerca responsabile. L'interdisciplinarietà e l'apertura internazionale dei gruppi sono valutate positivamente.</p> <p>Infine, per i vincitori e potenziali vincitori di <i>grant</i> concessi dal Consiglio Europeo della Ricerca (European Research Council - ERC), si attueranno interventi di supporto nella presentazione della domanda e "<i>matching fund</i>".</p>
<b>FINALITÀ</b>	Offrire opportunità di ricerca per i migliori talenti italiani e stranieri.
<b>TEMPI</b>	A partire dal 2015.

<b>AZIONE</b>	<b>DOTTORANDI E RICERCATORI PROTAGONISTI DEL TRASFERIMENTO DI CONOSCENZA</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	<p>Investimento sugli attuali percorsi di dottorato rafforzandoli ulteriormente su almeno tre aspetti: internazionalizzazione, interdisciplinarietà, intersettorialità. Si supporterà quindi lo sviluppo di Dottorati Innovativi, in linea con i <i>Principles for Innovative Doctoral Training</i> formulati a livello europeo, intesi come dottorati caratterizzati da un forte impegno per sviluppare profili internazionali, interdisciplinari, e spendibili su diversi settori, pubblici o privati. Saranno sostenuti, in particolare, i progetti proposti da corsi e scuole di dottorato che rinsaldino il rapporto fra le università, il sistema produttivo territoriale e la società nel suo complesso, migliorando la percezione circa l'utilità sociale dell'alta formazione e della ricerca.</p>

Inoltre, si interviene direttamente su due ambiti legati al trasferimento di conoscenza. Il primo guarda agli spin-off e alle startup innovative e riconosce in questi due soggetti il veicolo adatto a rafforzare dottori di ricerca e ricercatori nella loro attività di trasferimento di conoscenza. Il secondo ambito prevede azioni per stimolare le opportunità di impiego dei dottori di ricerca nel settore privato affiancandoli nella ricerca di opportunità professionali e creando canali di *placement* dedicati. Entrambe le linee di azione potranno beneficiare delle capacità e competenze disponibili nei Cluster Tecnologici Nazionali.

#### FINALITÀ

Sensibilizzare i dottorandi sul tema della valorizzazione della ricerca e dell'imprenditorialità, favorendo il trasferimento della conoscenza sviluppata nei percorsi di dottorato e sostenendoli nell'avvio di attività imprenditoriali innovative.

#### TEMPI

A partire dal 2015.

## I.17 CULTURA E TURISMO

Il Governo darà continuità all'azione di rafforzamento e integrazione delle politiche in materia di cultura e turismo consapevole che entrambi i settori rappresentano un fattore essenziale nell'economia italiana, in grado di generare crescita inclusiva e occupazione.

Nell'ambito del dibattito europeo per la revisione della Strategia Europa 2020, nel corso del semestre di presidenza italiana, è stata data maggiore evidenza al ruolo della cultura come strumento di sviluppo e coesione sociale ed è stato riconosciuto il suo carattere trasversale rispetto a molte aree di *policy* con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione e della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, dell'occupazione e coesione sociale, dello sviluppo territoriale e urbano. La cultura può svolgere un ruolo di primo piano anche nelle relazioni internazionali, e il nostro Paese può farne un efficace strumento di conoscenza e confronto, in particolare nell'area mediterranea.

L'impegno del Governo sarà di declinare in modo concreto e operativo questi assunti strategici, partendo proprio dal valorizzare l'interdipendenza tra turismo e cultura attraverso politiche e strategie sinergiche orientate verso uno sviluppo sostenibile in termini sociali, economici e ambientali.

La valorizzazione del ruolo trasversale della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali modifica i tradizionali schemi di *governance* delle politiche di settore richiedendo, di contro, la definizione e l'applicazione di nuovi modelli di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, all'interno di una nuova prospettiva del patrimonio - materiale, immateriale e digitale - inteso come bene comune, riconoscendo il ruolo di tutti gli attori pubblici e privati e ponendo al centro i territori e le loro identità.

Un primo fondamentale ambito di riforma riguarda l'assetto organizzativo dell'amministrazione MiBACT sviluppata nel solco degli adempimenti della *spending review*, e divenuta occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo in Italia.

La riforma è concepita in base ad alcune linee programmatiche che rivestono un carattere di priorità per l'azione di Governo.

Uno degli assi portanti è costituito dall'adozione di una nuova politica dedicata al settore dei musei italiani, secondo una logica di radicale innovazione che mira a rafforzare i profili qualitativi e competitivi di tale sistema, per un efficace consolidamento di questo comparto, tenuto conto della domanda nazionale ed internazionale. Una combinata azione multilivello è esplicita a livello centrale, attraverso un rafforzato coordinamento delle politiche per la fruizione ed il riconoscimento dello status di autonomia amministrativa a una selezione di musei aventi rilevante interesse nazionale; a livello territoriale viene promossa la creazione di un sistema museale che, tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati, darà luogo a poli museali regionali comprensivi anche di strutture di competenza regionale e degli enti locali.

Concorrono al processo di riforma le parallele azioni di semplificazione dell'amministrazione periferica da un lato, con la razionalizzazione della filiera delle linee di comando tra livelli centrali e periferici dell'amministrazione, e, dall'altro, l'ammodernamento della struttura centrale, a vantaggio di ambiti di *policy* settoriali di grande importanza per il Paese, e, più in generale, nell'ottica dell'efficienza amministrativa. In tale prospettiva trova adeguata focalizzazione il rilancio di politiche d'innovazione e di valorizzazione del personale dell'amministrazione.

L'azione di riforma in questi ambiti si avvantaggia altresì della messa a regime di dispositivi normativi e procedurali adottati nel corso del 2014, in coerenza con il ruolo riconosciuto alla cultura e al turismo nel quadro degli obiettivi di crescita e di sviluppo del Paese.

## AZIONE

### INCENTIVARE IL COINVOLGIMENTO E L'ATTRAZIONE DEL SETTORE E DEI CAPITALI PRIVATI IN CULTURA E TURISMO

#### DESCRIZIONE

La Legge di Stabilità 2015 ha posto un ulteriore tassello nel percorso di coinvolgimento del settore privato nella cultura, che aveva avuto concreto impulso nelle disposizioni nel c.d. Art Bonus, estendendo il credito di imposta, anche alle donazioni private a favore delle produzioni delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. Sta entrando in piena attuazione, pertanto, un articolato sistema di disposizioni in materia di fiscalità per il rilancio della cultura e della competitività del settore turistico attraverso l'applicazione di un credito di imposta: a) per le donazioni effettuate da privati, imprese, enti non commerciali a favore di interventi su beni, istituti e luoghi della cultura; b) per la digitalizzazione delle strutture ricettive e attività di incoming e per la ristrutturazione e riqualificazione delle imprese alberghiere; c) per le produzioni cinematografiche ed audiovisive e per il restauro e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche storiche; d) per le produzioni delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione.

Dal 2015 inoltre, anche le imprese turistiche create da persone di età inferiore ai 40 anni potranno godere delle agevolazioni fiscali previste per le start up.

Ulteriori interventi avranno ad oggetto la classificazione nazionale delle strutture alberghiere per adeguarle al livello europeo e internazionale, premiando sia l'accessibilità sia l'efficienza energetica delle strutture e il Piano straordinario della mobilità turistica. Tale piano favorirà la fruibilità del patrimonio culturale con particolare attenzione alle destinazioni

minori, al Sud Italia, e alle aree interne, a partire da un elenco di destinazioni di particolare interesse culturale, da valorizzare sotto il profilo della fruizione turistica attraverso la verifica di accessibilità a valere sul trasporto pubblico locale, nazionale e internazionale. Inoltre, nel quadro delle politiche per il turismo, la dimensione della sostenibilità, nelle sue diverse declinazioni, assumerà un rilievo centrale.

**FINALITÀ**

Consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

**TEMPI**

2015

**AZIONE****RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE MULTILIVELLO E LA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE****DESCRIZIONE**

Nuovi modelli di collaborazione tra Stato, Regioni e Enti locali sono posti a fondamento delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e di rilancio del turismo e vengono messi in campo strumenti operativi e iniziative per integrare e rafforzare le politiche nazionali e locali. A fine 2014 è stato insediato il tavolo permanente tra Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e l'Ance, in attuazione del Protocollo d'intesa precedentemente siglato, attraverso cui rafforzare e rendere sinergico il rapporto tra Stato e Comuni, individuando soluzioni innovative in materia di gestione dell'offerta culturale delle città, intervenendo in modo coordinato su una molteplicità di aspetti quali gli orari di apertura al pubblico dei musei, la bigliettazione integrata, la realizzazione di campagne di comunicazione e la formazione. In tale contesto si inserisce la selezione della Capitale italiana della cultura 2016 e 2017, nata in analogia alla selezione della Capitale europea della cultura 2019 per valorizzare le energie e la progettualità delle comunità locali che riconoscono la cultura quale elemento determinante per lo sviluppo sociale, economico e civile del territorio. A seguito di un virtuoso processo competitivo che porterà le città che vogliono avanzare la candidatura verso la definizione di un approfondito programma di iniziative, sarà riconosciuto un finanziamento fino a un milione di euro per la realizzazione delle attività previste dalle proposte risultate vincitrici. Partendo dall'esperienza di Matera, cui è andato il titolo di capitale europea della cultura 2019, l'obiettivo è costruire e diffondere modelli di sviluppo sostenibili che possano rappresentare occasione di rilancio dei territori, in particolare del Mezzogiorno

**FINALITÀ**

Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

**TEMPI**

2015



<b>AZIONE</b>	<b>PROMOZIONE DELLA CULTURA COME VEICOLO DI DIALOGO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Nell'ambito delle azioni connesse all'attuazione delle strategie di sviluppo rivolte all'area euro-mediterranea, il Governo italiano promuoverà l'organizzazione di una Conferenza internazionale dedicata ad avviare una riflessione tra i Paesi coinvolti sulle tematiche della cultura quale strumento di dialogo e di confronto nelle relazioni internazionali di scala bilaterale e multilaterale.
<b>FINALITÀ</b>	Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.
<b>TEMPI</b>	2015

## I.18 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME

L'effettiva attuazione delle riforme costituisce un obiettivo programmatico al pari del varo di nuovi provvedimenti legislativi. Avendo ben chiara questa prospettiva, subito dopo il suo insediamento, il Governo, parallelamente all'azione riformatrice, ha delineato e messo in campo una strategia mirata con il duplice obiettivo di imprimere una forte accelerazione all'adozione dei decreti attuativi derivanti da norme di legge e di incrementare e migliorare i flussi informativi sull'attuazione del programma di Governo nei confronti della collettività.

In via preliminare, la struttura deputata a operare nell'area dell'impulso e del supporto all'attuazione del programma di Governo, l'Ufficio per il programma di Governo, è stata oggetto di una incisiva riorganizzazione volta a focalizzarne l'azione sulle attività più strategiche per migliorare e accelerare il processo di monitoraggio e di attuazione delle riforme.

Il monitoraggio del processo attuativo dei provvedimenti legislativi è stato, quindi, significativamente rafforzato sia dal punto di vista della frequenza ed ampiezza delle rilevazioni, che dal punto di vista della spinta e dell'impulso nei confronti dei ministeri per dare concretezza alle riforme.

Nell'arco di 13 mesi si sono ottenuti risultati significativi: il tasso di attuazione delle riforme del Governo in carica, al 24 marzo 2015 è al 58,5 per cento. Inoltre, lo stock dei decreti attuativi, ereditati dai precedenti governi di Letta e Monti, che ammontava a 889 provvedimenti, è sceso a 326 da febbraio 2014 a marzo 2015, con un tasso di attuazione del 69% (cfr Fig.I.1). Considerando anche l'adozione dei decreti riferiti al Governo in carica, i ministeri hanno definito, in media, due decreti al giorno.

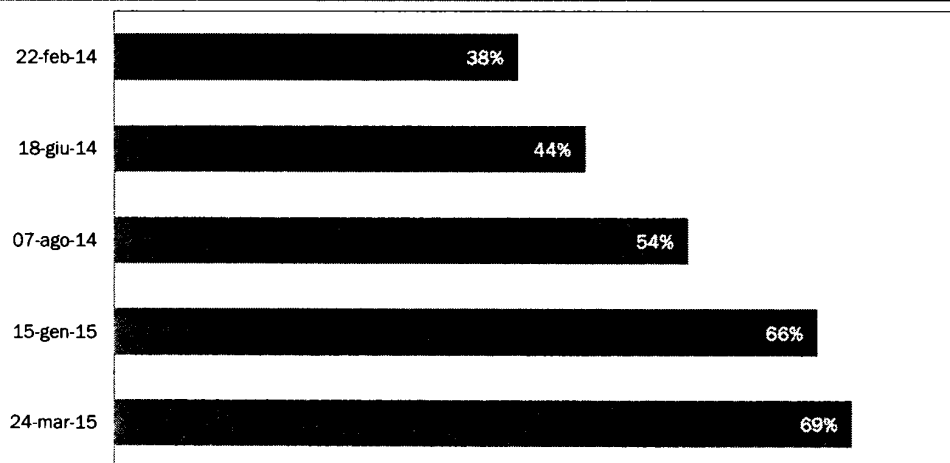
Molte iniziative sono state messe in campo anche per sciogliere criticità e problematiche interministeriali sull'adozione di decreti complessi: si fa riferimento, in particolare, alle Conferenze dei Capi di Gabinetto presiedute dal Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento e all'attivazione di numerosi tavoli tecnici inter istituzionali su specifici

provvedimenti. È stata anche costituita una vera e propria “rete operativa” tra gli uffici di Gabinetto, gli uffici Legislativi e l’Ufficio per il programma di Governo che permette di aggiornare i dati di monitoraggio costantemente e consente al Ministro delegato di presentarli e discuterli in apertura di ogni Consiglio dei Ministri. Inoltre, un dettagliato rapporto viene pubblicato sul sito istituzionale con cadenza mensile.

Un’iniziativa particolarmente significativa è rappresentata dalla realizzazione, in corso, di un sistema informativo *web based* che consentirà, già dall’anno in corso, alle Amministrazioni centrali dello Stato, di intervenire contestualmente nell’ambito del medesimo processo di monitoraggio complessivo di attuazione delle riforme. A partire dal mese di giugno, infatti, l’Ufficio per il programma di Governo potrà acquisire informazioni in tempo reale e già organizzate in forma di reportistica ed ogni Ministero si potrà avvalere di un cruscotto gestionale per governare e accelerare il processo attuativo dei provvedimenti di propria competenza.

<b>AZIONE</b>	<b>PROGETTO MONITOR</b>
<b>DESCRIZIONE</b>	Messa in rete degli Uffici di Gabinetto e degli Uffici Legislativi dei Ministeri e la Presidenza del Consiglio attraverso l'utilizzo di un applicativo <i>web based</i> .
<b>FINALITÀ</b>	Accelerare i processi di attuazione dei provvedimenti legislativi, affinare e velocizzare la fase del monitoraggio.
<b>TEMPI</b>	A regime entro giugno 2015.

**FIGURA I.1: GOVERNI MONTI E LETTA: TASSI DI ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI (22 febbraio 2014 - 24 marzo 2015)**



## **I.19 IL COORDINAMENTO NAZIONALE DELLE POLITICHE EUROPEE**

Nel 2015 proseguirà l'azione di riforma della partecipazione dell'Italia ai processi decisionali dell'Unione Europea, con l'obiettivo di assicurare un'ancora maggiore efficacia e tempestività delle interazioni con le istituzioni europee.

Il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dei Ministri dell'UE ha evidenziato l'esigenza di rafforzare la *governance* nazionale delle politiche dell'Unione attraverso il coordinamento e la consultazione degli *stakeholders* nonché attraverso una efficace funzione d'indirizzo e d'impulso politico su materie trasversali e strategiche per la crescita e la competitività del Paese.

Strumento fondamentale, per assicurare questo coordinamento si è rivelato il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE<sup>9</sup>) che ha svolto per tutto il 2014 il ruolo di efficace luogo di raccordo e impulso dei processi decisionali nazionali sulle politiche europee.

Il 2015 porterà al consolidamento e all'ulteriore valorizzazione del ruolo del Comitato. Molte le sfide che lo attendono, su dossier di grandissima rilevanza: dal rilancio degli investimenti produttivi e delle politiche europee per la crescita ai diritti fondamentali, passando per il rafforzamento del mercato interno, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'Unione per l'Energia e il nuovo quadro clima-energia per il 2030, le politiche regionali dell'Unione, la sfida del digitale, la coesione sociale, le politiche di asilo e immigrazione e il tema della sicurezza.

Il coordinamento della posizione nazionale nella fase di definizione delle politiche e della legislazione UE (c.d. fase ascendente) è determinante anche per la loro efficace e tempestiva trasposizione a livello nazionale (c.d. fase discendente). Ciò ha un impatto positivo sulla competitività nazionale ed europea, garantendo uniformità dell'applicazione delle regole, certezza del diritto, eliminazione degli ostacoli al mercato interno.

In tal senso, il Comitato continuerà nello sforzo di ridurre il precontenzioso e contenzioso europeo che già nel corso del 2014 ha consentito di ridurre il numero di infrazioni contestate all'Italia del 25%, migliorando i meccanismi per un tempestivo e corretto adeguamento alle norme europee.

## **I.20 L'ATTENZIONE ALLA POLICY: LE GRIGLIE DELLE RIFORME STRUTTURALI DEL PAESE**

Il Governo presta al programma di riforme un'attenzione continua. Il progetto nasce conseguentemente dall'esigenza di mostrare in modo organico l'insieme di interventi di riforma che il Paese sta realizzando e che sono contenuti annualmente nelle griglie delle misure allegato al PNR.

Al momento attuale le informazioni relative al PNR 2015 vengono pubblicate in modalità semplificata e di facile consultazione per la pubblica opinione e agli

<sup>9</sup> Istituito dalla Legge 234 del 2012.

interlocutori specializzati. La versione *on line*, ancora statica, è raggiungibile all'indirizzo [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

L'organizzazione del sito facilita la consultazione dei dati e delle informazioni contenuti nelle griglie e li rende liberamente accessibili.

La pagina iniziale propone un quadro sinottico relativo a tutte le maggiori aree di intervento (al momento: Spesa pubblica e Tassazione, Federalismo, Energia e Ambiente, Infrastrutture e Sviluppo, Innovazione e Capitale Umano, Lavoro e Pensioni, Mercato dei Prodotti e Concorrenza, Efficienza Amministrativa, Sistema Finanziario e Sostegno alle Imprese).

**FIGURA I.2: IL SITO DELLE RIFORME**



## **II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME**

### **II.1 SCENARIO MACROECONOMICO**

Come previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, nella seconda metà del 2014 sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si è arrestata la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive (Tavola II.1).

I dati disponibili sui primi mesi del 2015, confermano il superamento del punto di minimo del ciclo economico e l'avvio di una fase ciclica moderatamente espansiva, che sta beneficiando di diversi fattori quali il deprezzamento dell'euro e l'ampia flessione del prezzo del petrolio. I livelli degli indicatori di fiducia si sono portati nel corso degli ultimi mesi su livelli storicamente elevati.

Inoltre, nel medio termine il complesso delle misure espansive implementate dalla BCE dovrebbe favorire una ripartenza del credito al settore privato e, conseguentemente, la crescita di consumi e investimenti, e una graduale risalita dell'inflazione al consumo verso l'obiettivo di medio termine.

In via prudenziale si rivede il tasso di crescita del 2015 di un solo decimo verso l'alto, portando il valore previsto a 0,7. Il più rapido miglioramento del ciclo nel corso dell'anno avrà riflessi positivi soprattutto sulla variazione del PIL del 2016. Le nuove previsioni tendenziali indicano per tale anno la previsione di crescita si porta all'1,3 per cento.

Le previsioni programmatiche scontano l'impianto complessivo delle politiche di bilancio che il governo enuncia all'interno del DEF. In particolare il quadro macroeconomico assume la completa disattivazione degli aumenti di imposte indirette previsti per il 2016, pari ad un punto percentuale di PIL, e misure di contenimento della spesa e altre coperture per un importo pari a 0,6 decimi di PIL. Per il 2017 sono previste ulteriori moderate misure espansive. Il tasso di crescita dell'economia si gioverà dell'impatto delle riforme strutturali che sono state considerate in maniera estremamente prudenziale.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
<b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>						
PIL	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Importazioni	1,8	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,8	1,0	1,0	1,0
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Spesa della PA	-0,9	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	4,1	4,1	3,5	3,2
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,4	1,9	2,0	1,6
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,1	3,1	3,2
<b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	1,1	1,3	1,3	1,2
<b>PREZZI</b>						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	0,8	1,7	1,8	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,7	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5	-	-
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6	-	-
<b>LAVORO</b>						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,8	1,2	1,0
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,3	56,7	57,1	57,4
<i>p.m. PIL nominale</i>						
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>	1.616.048	1.638.983	1.681.479	1.736.958	1.793.354	1.848.649

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015. PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

### All'ombra del PIL: misure per la valutazione del benessere equo e sostenibile

Per cogliere il grado di benessere di una popolazione occorre integrare le misure del reddito con altre misure più adatte a valutare aspetti non solo economici, ma anche sociali e ambientali<sup>1</sup>. Il progetto del Benessere Equo e Sostenibile (BES) è finalizzato a sviluppare un approccio multidimensionale al benessere. L'esperienza italiana s'inquadra in un ampio dibattito internazionale che anima la definizione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nonché la revisione della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Attraverso il BES, sono stati identificati dodici domini<sup>2</sup> che maggiormente contribuiscono a caratterizzare il progresso della società italiana. I domini sono rappresentati da 134 indicatori. La Tavola sottostante presenta una selezione d'indicatori aggiornati.

La **salute**: attraverso l'indicatore della speranza di vita alla nascita si rileva che le donne continuano a vivere più degli uomini anche se il divario di genere sta diminuendo mentre la qualità della vita è tra le più elevate in Europa.

L'**istruzione**: la percentuale di persone con almeno un diploma superiore va costantemente crescendo, mentre la percentuale di persone con competenze informatiche resta stabile. Diminuiscono le persone che escono dal sistema d'istruzione e formazione.

Il **lavoro**: il numero di chi sarebbe disposto a lavorare ma non cerca attivamente lavoro o è scoraggiato è molto vasto, anche nel confronto con gli altri Paesi europei, ed è cresciuto di circa cinque punti percentuali nel periodo considerato. Anche la quota di occupati sovra istruiti è cresciuta. La quota di occupati precari da almeno 5 anni è stabile, rimanendo comunque a livelli intorno ad un quinto rispetto agli occupati totali.

Il **benessere materiale**: si basa sul valore dei servizi forniti dalle istituzioni pubbliche che, in Italia, hanno aiutato i beneficiari a contrastare la caduta del reddito individuale. Il reddito medio disponibile aggiustato a valori correnti è lievemente diminuito nel 2103 rispetto al 2010. La distribuzione del reddito disponibile è migliorata rispetto ai picchi della crisi.

L'intensità delle **relazioni e la rete sociale**: guardando alla dinamica della fiducia interpersonale negli ultimi anni, si nota una diminuzione fino al 2012 con una inversione di tendenza nell'ultimo periodo. Diminuisce la fiducia nei confronti delle istituzioni nazionali e locali mentre cresce decisamente nei cinque anni considerati (quasi 16 punti percentuali) la presenza delle donne nei luoghi decisionali economici e politici.

La **sicurezza personale**: il tasso di borseggi denunciati dai cittadini e dei furti in abitazione risultano in aumento nel periodo considerato mentre rimane costante il tasso di omicidi.

La **dotazione d'infrastrutture e i servizi**: in Italia le famiglie che dichiarano di avere molta difficoltà ad accedere ai servizi essenziali sono ancora numerose, con grandi differenze a livello territoriale. Tra i servizi di pubblica utilità, il numero d'interruzioni senza preavviso dell'energia elettrica è rimasto, in media, stabile negli ultimi anni. È diminuita l'irregolarità nella distribuzione dell'acqua. Il sovraffollamento degli istituti di pena resta un problema, tuttavia la tendenza dell'indicatore è in diminuzione nell'ultimo periodo.

La **ricerca**: oltre la metà delle imprese hanno introdotto innovazioni di prodotto e di processo, organizzative e di *marketing* nel periodo considerato. Cresce l'intensità d'uso d'*internet* tra le famiglie e gli individui.

L'**ambiente**: in Italia l'estensione delle aree d'interesse naturalistico e di conservazione della biodiversità era arrivata a coprire complessivamente il 21% del territorio nazionale nel 2011, nei tre anni successivi si è avuta una inversione di tendenza (19%). Il livello d'inquinamento dell'aria urbana è migliorato. Le energie elettriche da fonti rinnovabili sono decisamente in aumento, mostrando un incremento di oltre 10 punti percentuali nei quattro anni considerati.

<sup>1</sup> Due rapporti annuali BES a cura dell'Istat sono stati pubblicati rispettivamente a marzo del 2013 e a giugno 2014. Il terzo verrà pubblicato a settembre 2015. Per maggiori informazioni, si rimanda al sito dell'iniziativa: <http://www.misuredelbenessere.it/>

<sup>2</sup> Essi sono: *i*) salute; *ii*) istruzione e formazione; *iii*) lavoro e conciliazione dei tempi di vita; *iv*) benessere economico; *v*) relazioni sociali; *vi*) politica e istituzioni; *vii*) sicurezza; *viii*) benessere soggettivo; *ix*) paesaggio e patrimonio culturale; *x*) ambiente; *xi*) ricerca e innovazione; *xii*) qualità dei servizi.

La tutela del **paesaggio**: il tasso di abusivismo edilizio è aumentato nel periodo considerato.

Infine, il **benessere soggettivo** è un concetto trasversale a tutte le dimensioni e costituisce un complemento necessario alle misure 'oggettive'. Negli ultimi anni, anche a causa della crisi, è diminuito il grado di soddisfazione della vita anche se rimane stabile il giudizio sulle prospettive future.

<b>SELEZIONE INDICATORI BES 2014</b>						
<b>Dimensione</b>	<b>Indicatore</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Salute</b>	Speranza di vita alla nascita, Donne	84,3	84,5	84,4	84,6	84,9(a)
	Speranza di vita alla nascita, Uomini	79,1	79,4	79,6	79,8	80,2(a)
	Speranza di vita in buona salute, Donne	56,4	57,0	57,3	57,3	-
	Speranza di vita in buona salute, Uomini	59,2	59,4	59,8	59,2	-
<b>Istruzione e formazione</b>	Uscita precoce dal sistema d'istruzione e formazione	18,6	17,8	17,3	16,8	15,0
	Persone con alte competenze informatiche (%)	-	22,2	21,7	22,6	-
	Persone con almeno il diploma superiore (%)	54,8	55,7	56,9	57,8	58,9
<b>Lavoro e conciliazione di vita</b>	Tasso di mancata partecipazione al lavoro	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9
	Incidenza di occupati sovraistruiti	20,9	21,0	21,5	21,9	23,1
	Rapporto tra tasso di occupazione delle donne con e senza figli	71,7	72,4	75,1	75,4	77,5
	Percentuale di occupati in lavori a termine da almeno 5 anni	19,7	19,3	19,2	20,2	19,7
<b>Benessere economico</b>	Reddito medio disponibile aggiustato reale pro-capite	20.936	21.156	20.727	20.677	-
	Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	5,2	5,6	5,5	5,7	-
	Indice di rischio di povertà relativa	18,2	19,6	19,4	19,1	-
<b>Relazioni sociali</b>	Partecipazione sociale	26,9	25,4	23,5	22,5	23,1
	Fiducia generalizzata	21,7	21,1	20,0	20,9	23,2
	Molto soddisfatti per le relazioni familiari	35,7	34,7	36,8	33,4	33,8
<b>Politica e istituzioni</b>	Partecipazione civica e politica	-	67,2	67,0	68,6	66,9
	Fiducia nelle istituzioni locali	-	-	4,0	3,8	-
	Fiducia nel Parlamento italiano	-	3,4	3,6	3,3	-
	Donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa	6,8	7,4	10,6	17,8	22,7
<b>Sicurezza</b>	Tasso di borseggi	5,1	6,0	6,7	-	-
	Tasso di omicidi	0,9	0,9	0,9	0,83	-
	Tasso di furti in abitazione	12,0	14,9	16,7	-	-
<b>Benessere soggettivo</b>	Soddisfazione per la propria vita	43,4	45,8	35,2	35,0	35,4
	Giudizio sulle prospettive future	-	-	24,6	24,0	-
<b>Paesaggio e patrimonio culturale</b>	Spesa comunale per il patrimonio culturale	10,5	-	-	-	-
	Tasso di abusivismo edilizio	12,2	13,9	14,2	14,7	-
<b>Ambiente</b>	Qualità dell'aria urbana	51,0	59,0	52,0	44,0	-
	Aree di particolare interesse naturalistico	20,6	21,0	19,2(b)	19,3(b)	19,3(b)
	Flussi di materia	697,3	676,3	573,8	542,5	-
	Energia da fonti rinnovabili	22,2	23,8	26,9	33,7	-
<b>Ricerca e innovazione</b>	Tasso di innovazione del sistema produttivo	50,3	-	50,8	-	-
	Specializzazione produttiva nei settori ad alta intensità di conoscenza	3,3	3,3	3,3	3,4	-
	Intensità d'uso di internet	48,7	51,7	53,8	56,0	-
<b>Qualità dei servizi</b>	Irregolarità del servizio elettrico	2,3	2,0	-	-	-
	Indice di sovraffollamento degli istituti di pena	151,0	146,4	139,7	131,1	108,0
	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	10,8	9,3	8,9	9,9	8,6

Fonte: Istat, Rapporto BES 2014. (a) Dato provvisorio. (b) Nel calcolo dell'indicatore sono state escluse le aree a mare e la sola superficie terrestre è stata rapportata alla superficie nazionale.



## II.2 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

In questo capitolo si presentano le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali facendo riferimento allo scenario che considera solo le riforme più recenti, quelle suscettibili di essere considerate ai fini dell'applicazione della clausola di flessibilità recentemente introdotta dalla Commissione Europea (scenario clausola flessibilità, SCF). In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le nuove riforme del Governo, già varate o ancora in corso di approvazione, che dovrebbero produrre i loro principali effetti a partire dal 2016.<sup>3</sup> Le valutazioni di impatto sono state elaborate con i modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III e IGEM). Inoltre, i risultati delle simulazioni effettuate per questo scenario di riforme, incorporano alcune revisioni metodologiche riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli.<sup>4</sup> Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia. Inoltre, rispetto ai documenti programmatici precedenti sono state considerate due ulteriori aree di riforma: la riduzione del cuneo fiscale e la riforma dell'istruzione.

**TAVOLA II.2: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO (scostamenti percentuali del pil rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift (totale)	0,2	0,2	0,2
di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP - IRPEF)	0,4	0,4	0,4
Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,2	0,3
<b>TOTALE</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>7,2</b>

Nella Tavola II.2 si presenta l'impatto sul prodotto dei principali provvedimenti di riforma disaggregato per le diverse aree di intervento.<sup>5</sup> L'impatto degli interventi di riforma nello scenario qui presentato consiste in un

<sup>3</sup> A titolo di comparazione può essere utile fare riferimento a uno scenario di riforme più ampio, che comprende anche le principali riforme introdotte nel Paese dal 2012. Poiché questo scenario corrisponde a quello complessivo presentato nei precedenti documenti programmatici, per un esame del suo impatto macroeconomico si rimanda al Documento Programmatico di Bilancio 2015 (Appendice metodologica, pagg. 33-38) e alla nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015, pag. 11-20.

<sup>4</sup> Le simulazioni con i modelli sono state riviste anche alla luce dei suggerimenti tecnici indicati nel Report predisposto dalla Commissione Europea per le conclusioni dell'Articolo 126(3) del Trattato. Si veda: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/126-03\\_commission/2015-02-27\\_it\\_126-3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf).

<sup>5</sup> Per quanto attiene alle aree di riforma relative alla riduzione del cuneo fiscale e all'istruzione si fa notare che i valori delle stime di impatto differiscono da quelli presentati nello scenario programmatico della nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015 (pag. 12). Tale discrepanza si riconduce a ipotesi diverse sulle modalità di copertura finanziaria degli oneri di finanza pubblica delle due riforme.

incremento del PIL rispetto allo scenario di base pari, nel 2020, all'1,8 per cento, mentre nel 2025 l'impatto risulta del 3 per cento. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari al 7,2 per cento.

Nella Tavola II.3 si riporta l'effetto complessivo ascrivibile alle riforme rilevanti per la clausola di flessibilità facendo riferimento alle principali variabili macroeconomiche. In particolare emerge il carattere espansivo delle riforme, soprattutto nel medio e lungo periodo, e l'impatto sia sulla spesa per consumi sia su quella per investimenti è sostanzialmente in linea con quello registrato per il prodotto. Attraverso i modelli è stato inoltre calcolato l'impatto delle riforme sulla finanza pubblica caratterizzato in generale da un miglioramento degli indicatori salvo l'effetto di breve periodo stimato nell'anno 2016 ove si configura un peggioramento del rapporto indebitamento/PIL e un leggero miglioramento del rapporto debito/PIL. Per maggiori dettagli si veda il Focus relativo nel Programma di Stabilità.

**TAVOLA II.3: EFFETTI MACROECONOMICI TOTALI DELLE RIFORME (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	1,8	3,0	7,2
Consumi	2,3	3,7	5,4
Investimenti	2,1	3,3	8,2
Occupazione	1,6	2,2	3,7

I provvedimenti di riforma considerati nello scenario rilevante per la clausola di flessibilità sono elencati in dettaglio nella Tavola II.4, opportunamente suddivisi per specifica area di intervento.

**TAVOLA II.4: RIFORME STRUTTURALI RILEVANTI PER L'APPLICAZIONE DELLA CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ**

Aree di intervento	Provvedimento	Articolo	Descrizione misura
Pubblica Amministrazione e Semplificazione	D.L.90/2014 cvt. da L. 114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	Artt. 1 - 15	Misure in materia di lavoro pubblico (mobilità del personale PA)
		Artt.16-23	Misure per la riorganizzazione della PA
		Artt. 24 - 26	Misure di accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della PA
		Artt.43, 44, 47, 49	Misure di semplificazione in materia di giustizia
	Disegni di legge Delega al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (DDL 1577/2014)	Art. 1	Delega in materia di accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese
		Art. 13	Deleghe per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche
	Agenda per le semplificazioni 2015-2017 (adottata dal Governo a dicembre 2014)		Strumenti di cittadinanza digitale (diffusione del sistema pubblico di identità digitale; completamento dell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR); diffusione dei pagamenti elettronici; modelli unici semplificati ed istruzioni standardizzate per l'edilizia; semplificazione delle procedure preliminari all'avvio delle attività d'impresa; semplificazione e coordinamento dei controlli sulle imprese.
	Strategia italiana per la banda ultra larga e Strategia per la crescita digitale 2014-2020 (approvate dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2015)		Agevolazioni tese ad abbassare le barriere di costo di implementazione, semplificando e riducendo gli oneri amministrativi.
	Decreto legislativo sulla semplificazione fiscale (D.Lgs. 175/2014)	Artt.1 - 4, 8, 9, 12-14	Semplificazione per le persone fisiche
		Artt. 16 - 17	Semplificazioni per le società
		Artt. 19, 22	Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale
		Artt.26, 28	Eliminazione di adempimenti superflui

	Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (presentato dal Governo il 3 Aprile 2015)	Artt. 17,29, 30,31	Semplificazioni (semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità per operatori telefonia; semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili ad uso non abitativo; modifiche alla disciplina della società a responsabilità limitata semplificata; sottoscrizione digitale degli atti).
	D.L. 91/2014 cvt. da L. 116/2014 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	Artt. 20, 22 bis, 30	Misure di semplificazione a favore della quotazione delle imprese; semplificazioni nelle operazioni promozionali; semplificazione amministrativa e di regolazione a favore di interventi di efficienza energetica del sistema elettrico e impianti a fonti rinnovabili
	DDL Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti(c.d. 'La Buona Scuola') n.2994	Art. 21	Riordino e semplificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione: delega al governo in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione
<b>Compettività</b>	Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (presentato dal Governo il 3 Aprile 2015)	Artt. 2-4, 10, 11, 13,16, 18-22, 24-28,33	Rimozione ostacoli regolatori all'apertura dei mercati. Settori d'intervento: assicurazioni e fondi pensione (misure di contrasto delle frodi assicurative; allineamento della durata delle polizze a copertura dei rischi accessori alla durata della polizza a copertura del rischio principale; portabilità dei fondi pensione); telefonia (eliminazione di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, di comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi); energia; servizi bancari; servizi professionali (misure per la concorrenza nel notariato; modifiche alla disciplina della società r.l.s.); servizi sanitari.
	Disegni di legge Delega al Governo per la riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche (DDL 1577/2014)	Artt. 14 - 15	Deleghe per riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e riordino della disciplina dei servizi pubblici locali
	D.L. 91/2014 cvt. da L. 116/2014 - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea	Artt.18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 28, 30bis	Sostegno alle imprese (credito d'imposta per investimenti in beni strumentali; rafforzamento della disciplina ace - aiuto crescita economica; misure a favore del credito alle imprese); riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione; interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici; regolazione delle gare d'ambito per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale.
<b>Mercato del lavoro e politiche sociali</b>	L.183/2014 (dicembre 2014) - Delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione (c.d. Jobs Act)	Art.1 co. 1 e 2 Art.1 co. 5 e 6 Art.1 co. 7 e 8 Art.1 co. 8 e 9	Delega al Governo in materia di ammortizzatori sociali Delega al governo in materia di semplificazione di procedure e adempimenti Delega al governo in materia di riordino delle forme contrattuali Delega al governo in materia di maternità e conciliazione dei tempi di vita e lavoro
	Decreti attuativi del Jobs Act: decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs 23/2015);	Art. 1 - 12	Disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, relative a procedure di licenziamento, offerta di conciliazione, contratto di ricollocazione
	Decreto legislativo che contiene il testo organico	Artt. 1 - 54	Forma e contenuti del contratto di lavoro a tempo parziale; trattamento del lavoratore a tempo parziale;

	semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)		disciplina del lavoro intermittente; disciplina lavoro a tempo determinato; disciplina del contratto di somministrazione lavoro; revisione della disciplina sull'apprendistato; stabilizzazione dei collaboratori coordinati e continuativi anche a progetto e di persone titolari di partita iva.
		Art. 55	Revisione della disciplina delle mansioni
	Decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (esame preliminare)	Artt. 1 - 22	Modifiche in materia alla disciplina d'accesso al lavoro per le donne; disciplina del congedo parentale; telelavoro
<b>Giustizia</b>	D.L. 132/2014 cvt. da L.162/2014 - Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile	Art. 1	Eliminazione dell'arretrato e trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti
		Artt. 2 - 11	Procedura di negoziazione assistita
		Art. 12	Ulteriori disposizioni per la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio
		Artt. 13 - 16	Misure per la funzionalità del processo civile di cognizione
		Artt. 17 - 20	Disposizioni per la tutela del credito nonché per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali
	D.L.90/2014 cvt. da L. 114/2014 - Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	Artt.50 - 51	Misure per garantire l'effettività del processo telematico
	DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione	Art. 1	Implementazione del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona; riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novella del codice di procedura civile e delle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile; revisione del processo di cognizione di primo grado (immediata provvisoria efficacia di tutte le sentenze di primo grado); revisione del giudizio di appello (potenziamento del carattere impugnatorio dello stesso, anche attraverso la codificazione degli orientamenti giurisprudenziali e la tipizzazione dei motivi di gravame); revisione della disciplina del giudizio camerale per il giudizio di cassazione.
<b>Cuneo fiscale</b>	Legge di Stabilità 2015	Art. 1, co. 12	Stabilizzazione del Bonus di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro
	Legge di Stabilità 2015	Art. 1, co. 20	Deducibilità integrale della componente lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP dovuta dai datori di lavoro
<b>Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali</b>	D.L.66/2014 cvt. da L.89/2014 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	Artt. 8, 14, 15, 17, 19, 46, 47	Razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi e della spesa per il personale, efficientamento e riorganizzazione
	Legge di Stabilità 2015		Misure di razionalizzazione e di riduzione di spesa, misure di settore, concorso al contenimento della spesa pubblica degli enti territoriali
	Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>		DEF 2015
<b>Tassazione sulle rendite finanziarie</b>	D.L.66/2014 cvt. da L.89/2014 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale	Artt.3 - 4	Innalzamento dell'aliquota di imposta redditi di natura finanziaria dal 20 al 26 per cento e mantenendo inalterata l'aliquota di imposta attualmente determinata nella misura del 12,50 per cento per alcune tipologie di redditi
<b>Istruzione</b>	DDL Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti(c.d. 'La Buona Scuola') n.2994	Artt. 2 - 13	Autonomia delle istituzioni scolastiche e valorizzazione dell'offerta formativa; Scuola, lavoro e territorio; Innovazione digitale; Valorizzazione del merito del personale docente; organico dei docenti, reclutamento e assegnazione dei posti.
		Art. 14	Istituzioni scolastiche autonome (istituzione del Portale unico dei dati aperti della scuola;
	Legge di Stabilità 2015	Art.1 co. 4 e 5	Fondo 'La buona scuola' nello stato di previsione del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con la dotazione di 1 miliardo di euro per il 2015 e di 3 miliardi di euro dal 2016

### Simulazioni e previsioni

Chiarire la differenza fra simulazioni e previsioni è fondamentale per comprendere come vengano simulate le riforme strutturali e come queste simulazioni siano o meno inserite nelle previsioni macroeconomiche.

Le riforme strutturali modificano la struttura del sistema economico e quindi sono colte dai modelli dinamici di equilibrio generale, come QUEST e IGEM. In questi modelli la nozione di crescita si applica al PIL potenziale in quanto le simulazioni convergono nel lungo periodo allo stato di equilibrio (*steady state*). Le previsioni invece sono generalmente effettuate con modelli econometrici classici, nei quali la struttura dell'economia è data. Questo secondo tipo di modelli non recepisce infatti cambiamenti strutturali del sistema economico una volta che i parametri del modello sono stati stimati. Sulla base di ipotesi fatte sulle variabili esogene (ad esempio domanda mondiale, prezzi delle materie prime, etc.) il modello può prevedere le variabili macroeconomiche nel breve e medio periodo. Il modello classico può dunque essere utilizzato per simulare scenari diversi, ciascuno con diverse ipotesi circa il profilo delle variabili esogene del quadro internazionale ovvero della politica fiscale.

Nei modelli di equilibrio generale dinamico la difficoltà maggiore è quella di tradurre in ipotesi operative una riforma strutturale. In generale si adottano stime di studi microeconomici specifici per apportare modifiche a quei parametri strutturali del modello che colgono l'aspetto della struttura economica su cui la riforma intende intervenire (ad esempio il tasso d'ingresso di nuove imprese o il *mark-up* per quanto riguarda le riforme sulla concorrenza). I risultati delle simulazioni pertanto risentono delle ipotesi sull'entità dell'impulso impartito a questi parametri e delle ipotesi sulla maggiore o minore gradualità con cui si l'impulso si manifesta pienamente all'interno del modello. Questi aspetti sono indubbiamente di più difficile definizione e quindi, per superare gli elementi di discrezionalità presenti, si disegnano diversi scenari di simulazione.

Nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 erano state simulate tutte le riforme introdotte nel Paese dal 2012 in poi, mentre nel presente documento si è ristretto il campo solo a quelle relative all'attuale esecutivo; tali riforme dovrebbero avere effetti sostanziali dal 2016 in avanti. Questo spiega l'apparente differenza di impatto complessivo simulato nel 2020, che nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 era pari a un incremento del 3,4 per cento del PIL rispetto allo scenario di base, mentre nel PNR 2015 è pari all'1,8 per cento. In realtà le simulazioni non sono tra di loro molto difformi, tranne che per alcuni affinamenti metodologici descritti nell'apposito paragrafo. Infatti, la prima simulazione, effettuata su un orizzonte di nove anni, indicava una maggiore crescita media dello 0,4 per cento annuo, mentre nella simulazione attuale l'impatto medio annuo è, tra il 2015 e il 2020, pari a circa lo 0,3 per cento. Nel rilevare questa lieve differenza andrebbe aggiunta la considerazione che nel modello, dato lo shock nell'anno iniziale, si dà per scontata la piena implementazione delle riforme nel tempo e quindi gli effetti medi dovrebbero essere cumulativamente pari all'1,0 per cento dopo i primi quattro anni (dal 2012 a oggi). Questo valore è esattamente il potenziale di crescita differenziale che il modello può attribuire alle riforme dei precedenti esecutivi. Lo stesso valore potrebbe essere interpretato anche come effetto di una maggiore recessione che si sarebbe teoricamente potuta registrare nel caso in cui non fossero state approvate le riforme.

Infine, occorre considerare che i modelli di equilibrio dinamico per loro natura non riescono a cogliere in pieno le variazioni di breve periodo; infatti non tengono conto della circostanza che gli operatori economici tendono a ritardare le scelte di consumo e di investimento a fronte di una congiuntura particolarmente avversa. Nel Programma di Stabilità si è quindi preferito considerare solo in minima parte gli effetti delle riforme e privilegiare considerazioni di tipo congiunturale, riducendo in tal modo gli effetti delle riforme passate e future. Per maggiori dettagli si rimanda al paragrafo dedicato.

## Pubblica Amministrazione e Semplificazione

Quest'area di riforma include gli interventi di policy mirati a migliorare le condizioni in cui si svolgono le attività imprenditoriali, attraverso una riduzione dei costi legati all'eccessiva regolamentazione e al tempo speso per questioni burocratiche (c.d. *overhead labour cost*). Il dettaglio dei provvedimenti di riforma considerati in questa area è riportato nella Tavola II.4. Le stime sono state elaborate attraverso il modello QUEST III. Per stabilire quanto si modificano i parametri che colgono l'eccesso di regolamentazione (tempo speso per la burocrazia) a seguito dei provvedimenti considerati si è fatto riferimento ai progressi osservati in Europa durante precedenti esperienze di riforme strutturali. Tali progressi sono documentati nel lavoro di Griffith e Harrison (2004), che valuta in termini quantitativi l'impatto delle riforme, ad esempio sul grado di concorrenza dei mercati. Per l'Italia, in particolare, il periodo preso a riferimento è il quinquennio 1995-2000, nel quale si sono registrati progressi significativi in termini di maggiore concorrenza e semplificazione<sup>6</sup>. L'analisi dei principali indicatori associati a questo tipo di interventi ha condotto a stimare una riduzione del tempo speso per le pratiche burocratiche nella misura del 15 per cento<sup>7</sup>. Inoltre, al fine di cogliere specificatamente le misure orientate alla digitalizzazione e innovazione della Pubblica Amministrazione si è ipotizzata una ulteriore riduzione dei costi amministrativi gravanti sulle imprese in misura pari al 3 per cento, introducendola gradualmente nel modello in un arco di dieci anni. La riduzione di tale entità è stata calcolata utilizzando la corrispondente elasticità stimata in un recente studio della Commissione Europea<sup>8</sup>. In dettaglio, le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme in questa specifica area sono riportate nella Tavola II.5.

**TAVOLA II.5: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,7	1,2
Consumi	0,7	0,9	0,9
Investimenti	0,1	0,3	0,8
Occupazione	0,0	-0,2	-0,1

Le riforme nell'ambito della Pubblica Amministrazione e Semplificazione contribuiscono a uno scostamento percentuale del PIL rispetto allo scenario di base dello 0,4 per cento nel 2020 e dello 0,7 per cento nel 2025 mentre, nel lungo periodo, l'impatto sul prodotto è pari all'1,2 per cento. L'incremento della

<sup>6</sup> Griffith, R. Harrison, R., (2004), 'The link between product market reform and macro-economic performance', European Commission, Working paper no. 209, Table 8, pag. 62.

<sup>7</sup> In particolare, la dimensione di questo intervento è stata determinata a partire dal miglioramento dell'indicatore sul 'time spent with government bureaucracy', che nel periodo di riferimento è passato da 4.7 al 6.1, registrando un aumento di circa il 30 per cento. Seguendo un approccio prudenziale, si è considerata plausibile una variazione del cosiddetto *overhead labour cost* pari al 50 per cento di questo miglioramento, ovvero 15 per cento. Questa variazione è stata quindi introdotta gradualmente nel modello in un orizzonte temporale di 10 anni.

<sup>8</sup> Lorenzani, D., Varga, J. (2014) 'The Economic Impact of Digital Structural Reforms', Economic papers No. 529, European Commission, Tabella 4, pag. 37. In particolare, poiché molti dei provvedimenti in questa area implicano una diffusione di pratiche amministrative digitali, si è assunto che essi comportino una riduzione dei costi amministrativi. Tale riduzione è compatibile con l'accresciuta produttività che deriva da una maggiore quota di lavoratori con qualifiche orientate a tali pratiche.

produttività del lavoro incentiva le imprese a modificare il mix di input produttivi a favore degli investimenti in capitale fisico a scapito della componente lavoro. Nel medio-lungo periodo, infatti, le imprese tenderanno a sostituire il fattore lavoro con il fattore capitale a seguito della maggiore efficienza nell'uso della forza lavoro. In particolare, tale riduzione della componente lavoro, benché di entità piuttosto limitata (-0,2 per cento nel 2020) è connaturata proprio alla riduzione degli *overhead labour cost* (tempo speso per pratiche amministrative) che comportano necessariamente una riduzione delle ore lavorate.

## Competitività

Le misure considerate sotto questa area di *policy* mirano ad accrescere in modo diretto il grado di concorrenza nel mercato dei beni e servizi (come, ad esempio, la liberalizzazione dei servizi professionali e dei servizi di pubblica utilità). La simulazione è stata effettuata con il modello QUEST III. Le misure di stimolo alla concorrenza sono colte all'interno del modello attraverso una riduzione del *mark-up*. Al fine di individuare l'entità delle modifiche del *mark-up* a seguito delle misure di *policy* elencate nella Tavola II.4 si è utilizzata come riferimento la variazione dell'indicatore di *Product Market Regulation* (PMR) registrata in Italia nel periodo 1998-2013 a seguito di azioni di riforma analoghe. In tal periodo, la riduzione media dell'indicatore di PMR è stata pari a circa il 20 per cento<sup>9</sup>. Successivamente, al fine di valutare l'impatto della variazione del PMR sul *mark-up* è stata utilizzata l'elasticità media del *mark-up* a fronte di variazioni del PMR per i servizi di vendita al dettaglio e i servizi professionali, in linea con quanto documentato in un recente studio della Commissione Europea<sup>10</sup>. Sulla base dei risultati di questo studio si è ipotizzata una elasticità media sul *mark-up* pari a 0,05. Questa variazione è stata gradualmente introdotta nel modello, in un arco temporale di 10 anni. Complessivamente, la riduzione del *mark-up* imposta nel modello per valutare gli effetti dei provvedimenti in questa area è pari ad 1 punto percentuale, ottenuto quale prodotto tra la riduzione media del PMR (20 per cento) e l'elasticità del *mark-up* (0,05)<sup>11</sup>. L'impatto macroeconomico dell'insieme delle misure per stimolare la competitività è riportato nella Tavola II.6.

<sup>9</sup> Vedi Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), 'The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries', *OECD Economics Department Working Papers*. L'indicatore OECD può essere consultato on line all'indirizzo: <http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>. Si noti che si è optato di utilizzare l'indicatore PMR complessivo, anziché quelli settoriali, in quanto gli interventi di questa area di riforma riguardano tutta l'economia e non un settore specifico.

<sup>10</sup> Si veda tabella 1 pagina 10 del paper: 'Thum-Thysen A., Canton E., (2015). Estimation of service sector *mark-ups* determined by structural reform indicators', forthcoming. L'utilizzo dell'indicatore aggregato PMR, invece che lo specifico indicatore per la vendita al dettaglio ed i servizi professionali, deriva da esigenze di semplificazione indotte dall'utilizzo di un modello macroeconomico e non settoriale. Si è fatto riferimento a una media delle elasticità stimate relativamente a questi due settori in quanto il contenuto dei provvedimenti considerati riguarda maggiormente tali ambiti.

**TAVOLA II.6: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME SULLA COMPETITIVITÀ**  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,7	1,2
Consumi	-0,3	-0,1	0,3
Investimenti	2,0	2,5	2,9
Occupazione	0,1	0,1	0,0

Gli interventi finalizzati ad aumentare la competitività genererebbero nel 2020 un aumento del prodotto rispetto allo scenario di base pari allo 0,4 per cento e allo 0,7 per cento nel 2025. Si evidenzia un impatto positivo sugli investimenti, mentre è negativo l'impatto sui consumi. Tale effetto dipende dal comportamento delle famiglie che tendono a posporre le loro decisioni di consumo per trarre vantaggio dalla futura (attesa) riduzione dei prezzi connessa alla graduale riduzione del *mark-up* in otto anni. Tale comportamento favorisce la formazione di maggiore risparmio concorrendo in tal modo a stimolare gli investimenti.

### Mercato del lavoro

Le misure contenute in questa area di riforma riguardano il c.d. *Jobs Act* e i relativi decreti attuativi e sono orientate a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. Il dettaglio dei provvedimenti presi in esame è riportato nella Tavola II.4. La valutazione degli effetti macroeconomici è stata effettuata utilizzando il modello IGE. Il primo aspetto della riforma colto nella simulazione riguarda gli interventi mirati a una maggiore flessibilità del mercato del lavoro tramite l'introduzione di disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti<sup>12</sup>. Tale aspetto della riforma è stato incorporato nel modello riducendo di 6,5 punti percentuali il parametro strutturale relativo alla quota dei lavoratori a carattere temporaneo sul totale e aumentando, della stessa entità, la quota dei lavoratori permanenti. Tale ipotesi viene introdotta gradualmente nel modello in un arco di dieci anni. Questa variazione è coerente con l'incremento di produttività media connessa allo spostamento della domanda di lavoro verso forme contrattuali più stabili, così come stimato da Boeri e Garibaldi (2007)<sup>13</sup>. Inoltre, poiché lo spostamento di lavoratori temporanei verso forme contrattuali permanenti potrebbe ridurre il potere contrattuale di questi ultimi, si è ipotizzata una riduzione del *mark-up* dei salari pari a 14 punti percentuali introdotta gradualmente nel modello in dieci anni. Tale ipotesi si basa sulle stime di uno studio della Commissione Europea che valuta gli effetti positivi sull'occupazione di simili riforme strutturali del mercato del lavoro attuate tra il 2001 e il 2006 in diversi paesi Europei<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Nella valutazione della riforma non sono state colte molte delle misure che riguardano le politiche attive del lavoro, in quanto il modello IGE, come molti dei modelli di equilibrio generale non incorpora i meccanismi di entrata ed uscita dal mercato del lavoro.

<sup>13</sup> Boeri, T., Garibaldi, P. 2007. Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect, *Economic Journal*, Royal Economic Society, 117(52), Si veda Table 5, pag. 377.

<sup>14</sup> Arpaia, A., Mourre, G. (2009) 'Institutions and performance in European labour markets: taking a fresh look at evidence', *European Economy - Economic Papers* 391, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, successivamente pubblicato come: Arpaia, A., Mourre, G. (2012) 'Institutions and Performance In European Labour Markets: Taking A Fresh Look At Evidence,' *Journal of Economic Surveys*, 26(1),1. In particolare si è fatto riferimento ai risultati riportati nella Tabella 3 di pag. 30.



Gli effetti macroeconomici delle riforme del mercato del lavoro prese in esame sono riportate nella Tavola II.7.

<b>TAVOLA II.7: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO</b> (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)			
	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,6	0,9	1,3
Consumi	0,6	1,3	1,4
Investimenti	0,4	0,4	1,0
Occupazione	1,0	1,5	2,0

Quest'area di riforma contribuisce ad accrescere il prodotto nel 2020 dello 0,6 per cento rispetto allo scenario di base. I risultati evidenziano un graduale aumento dei consumi dovuto a un aumento del numero dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Infatti, conseguenza diretta della stabilizzazione dei lavoratori è il miglioramento delle prospettive di reddito che si traduce in un aumento dei consumi. L'impatto sull'occupazione tende a crescere gradualmente dando luogo a un aumento rispetto allo scenario di base dell'1 per cento nel 2020.

## Giustizia

Le misure considerate in quest'area di policy mirano all'aumento dell'efficienza della giustizia civile e penale. Il dettaglio dei provvedimenti considerati è riportato nella Tavola II.4. Il modello utilizzato per la stima degli effetti di queste riforme è QUEST III. Per incorporare queste misure nel modello e costruire lo scenario programmatico si fa ricorso a stime della Commissione Europea sugli indicatori di efficienza giudiziaria e sul flusso di investimenti esteri diretti<sup>15</sup>. In particolare, le riforme considerate nello studio della Commissione Europea comportano: i) una riduzione del numero dei tribunali di prima istanza del 48 per cento a seguito di una riorganizzazione geografica dei tribunali e ii) una riduzione del tasso di litigiosità del 2,9 per cento generato da una riforma sulla mediazione. Gli effetti dei provvedimenti in questa area sono stati stimati ipotizzando una riduzione del *mark-up*, risultante dal maggior numero di imprese presenti nel mercato. Secondo la valutazione degli effetti sui tassi di entrata nel mercato fornite nello studio della Commissione Europea e considerate nel modello, tali provvedimenti porterebbero ad una riduzione del *mark-up* di 0,15 punti percentuali. In particolare, tale variazione del *mark-up* è stata ottenuta con il modello QUEST III attraverso un aumento della produttività coerente con i maggiori livelli di *entry rate* stimati dalla Commissione. In dettaglio, la Commissione ha stimato l'impatto delle riforme nel settore della giustizia sull'*entry rate* pari a 2,62 p.p. (2,45 p.p. sono dovuti alla riorganizzazione geografica dei tribunali e 0,17 p.p. all'introduzione della mediazione). Tenendo conto della relazione tra l'*entry rate* e il tasso di crescita della produttività del lavoro stimata, si è ipotizzata una variazione della produttività media del sistema pari allo 0,24 per cento<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> European Commission (2014) 'Market Reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece', Economic papers 5, Box pag. 50.

<sup>16</sup> Si veda Cincera, M., Galgau, O. (2005): 'Impact of Market Entry and Exit on EU Productivity and Growth Performance', in European Economy, Economic Papers, 222, Tabella 6, pag. 64.

Inoltre, questo tipo di interventi potrebbe aumentare la disponibilità di fondi per finanziare i progetti di espansione delle imprese. Al fine di cogliere anche questi effetti si è ipotizzata una riduzione del costo d'uso del capitale. In linea lo studio della Commissione Europea sopra citato, che prevede una riduzione del costo d'uso del capitale di 5 punti base a seguito della riforma giudiziaria, nel modello è stato ridotto il tasso d'interesse in modo tale da generare un aumento degli investimenti coerente con quanto stimato dalla Commissione. Tale ipotesi viene introdotta gradualmente nel modello, in un arco di tre anni. Nella Tavola II.8 si riportano gli effetti complessivi di questa riforma.

**TAVOLA II.8: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA**  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,1	0,2	0,9
Consumi	0,0	0,0	0,8
Investimenti	0,8	0,9	2,2
Occupazione	0,0	0,0	0,2

Quest'area di riforma produce un impatto positivo sul prodotto rispetto allo scenario di base pari allo 0,1 per cento nel 2020. Le simulazioni mostrano un graduale aumento degli investimenti dovuto principalmente agli effetti positivi indotti dalla maggiore incidenza di ingressi nel mercato quale effetto della diminuzione del tasso di litigiosità e della maggiore certezza sui tempi della giustizia. Il conseguente miglioramento delle condizioni di contesto per l'attività imprenditoriale ha effetti solo marginali sui consumi e sull'occupazione.

### Istruzione

Gli obiettivi principali delle misure riguardanti il sistema scolastico previste dal Piano 'La Buona Scuola' sono due: i) stabilità e formazione degli insegnanti; ii) l'abbattimento del tasso di abbandono scolastico attraverso una maggiore qualità dell'offerta formativa e il rafforzamento dell'alternanza scuola-lavoro. L'impatto macroeconomico delle riforme sull'istruzione è stato valutato con il modello di simulazione QUEST III. L'analisi prende spunto da un recente studio della Commissione Europea che valuta gli effetti di riforme orientate al miglioramento del capitale umano<sup>17</sup>.

Per valutare in termini quantitativi l'impatto macroeconomico delle misure contenute nel Piano 'La Buona Scuola', si è agito attraverso due canali. Da una parte si è ipotizzato che tali misure possano migliorare la qualità dell'offerta formativa e ridurre il tasso di abbandono scolastico. In tal modo si otterrebbe un miglioramento della qualità del capitale umano e, quindi, un aumento della produttività media del sistema. Gli effetti dei provvedimenti considerati sono stati colti nel modello QUEST III attraverso la variazione del peso relativo delle diverse categorie di lavoratori, e in particolare attraverso una maggiore incidenza della categoria di lavoratori a produttività medio-alta e una parallela riduzione della quota della forza lavoro con limitate competenze. L'aumento della quota dei lavoratori a più alta produttività è stato imposto nel modello su

<sup>17</sup> Janos Varga e Jan In't Veld, (2014), 'The potential growth impact of structural reforms in the EU - A benchmarking exercise', Economic Papers n.541, Economic and Financial Affairs.

un arco temporale di 20 anni a partire dal 2016, sotto l'ipotesi di una implementazione molto graduale della riforma. Utilizzando informazioni statistiche sulla spesa per studente e ipotizzando di raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 relativamente ai tassi di abbandono scolastico, si è stimato che tale riforma possa tradursi nel modello in un aumento del numero di lavoratori a produttività medio-alta pari al 4,6 per cento della forza lavoro. In particolare l'aumento del numero dei lavoratori a produttività medio-alta deriva dall'ipotesi che gli studenti che beneficiano degli effetti della riforma (stimati appunto nel 4,6 per cento della popolazione studentesca delle scuole superiori) diventeranno in seguito lavoratori con maggiori competenze. In tal modo la quota dei lavoratori a produttività medio-alta sale dal 54 al 58,6 per cento, mentre quella relativa ai lavoratori a bassa produttività si riduce corrispondentemente dal 42 per cento al 37,4 per cento. Dal lato del costo della riforma, che costituisce il secondo canale di trasmissione degli effetti degli interventi, nel modello si è imposto un aumento della spesa pubblica<sup>18</sup> pari a 1 miliardo nel 2015 e 3 miliardi a partire dal 2016<sup>19</sup>. Queste maggiori risorse sono destinate a finanziare la stabilizzazione e formazione degli insegnanti. Nella Tavola II.9 si riporta l'impatto macroeconomico della riforma.

Questa azione di riforma produce un effetto positivo sul PIL rispetto allo scenario di base dello 0,3 per cento nel 2020 e dello 0,6 per cento nel 2025, mentre nel lungo periodo l'effetto sul prodotto potrebbe arrivare al 2,4 per cento. E' da notare che nel breve e medio periodo le imprese tendono a modificare il *mix* di impiego dei fattori produttivi diminuendo gli investimenti in capitale fisico a favore di un aumento dell'occupazione. Tuttavia, nel lungo periodo le imprese tendono ad aumentare gli investimenti in modo tale da adeguare lo stock di capitale alla maggiore occupazione. L'impatto della maggiore occupazione comporta inoltre un aumento sostanziale dei consumi nel lungo periodo.

**TAVOLA II.9: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIFORMA DELL'ISTRUZIONE**  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,3	0,6	2,4
Consumi	0,4	0,7	2,1
Investimenti	-0,5	-0,2	1,5
Occupazione	0,2	0,5	1,1

### **Tax shift**

Le principali misure riguardanti la riduzione del cuneo fiscale contenute nella Legge di Stabilità 2015 consistono nella stabilizzazione del *bonus* di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro e nella

<sup>18</sup> Da notare che il modello QUEST III non considera esplicitamente l'occupazione pubblica ma il generico aggregato della occupazione. Pertanto non vi è modo di aumentare specificatamente l'occupazione pubblica. Tenuto conto di questo si è ipotizzato di cogliere indirettamente tale effetto attraverso un aumento della spesa pubblica, lasciando che il modello individui endogenamente l'aumento generico di occupazione indotto da tale provvedimento.

<sup>19</sup> Tale è la dotazione del Fondo 'La Buona Scuola' istituito dalla Legge di Stabilità 2015 (art.1 commi 4 e 5) e finalizzato, in via prioritaria, alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni e al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro.

deducibilità integrale della componente lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP dovuta dai datori di lavoro (si veda la Tavola II.4). Le due misure si propongono l'obiettivo da un lato di stimolare la domanda finale attraverso un aumento del reddito disponibile, dall'altro di favorire l'occupazione attraverso la riduzione del peso fiscale per le imprese. Per la necessaria copertura finanziaria degli interventi di riduzione del cuneo fiscale si ipotizza che questa sia garantita da interventi permanenti che, a loro volta, presentano il carattere di riforma strutturale. In particolare, si fa riferimento all'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie approvato con il D.L. 66/2014, alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica legiferate con il D.L. 66/2014 e con la Legge di Stabilità 2015, all'aumento dell'imposizione indiretta previsto a decorrere dal 2016 nella Legge di Stabilità 2015 e alla programmata revisione della spesa pubblica e riduzione delle agevolazioni fiscali.

La valutazione dell'impatto macroeconomico di queste riforme è stata effettuata con il modello di simulazione IGEM. L'analisi si basa sulle stime del minor gettito fiscale e contributivo presenti nella relazione tecnica che accompagna il provvedimento. Per quanto riguarda il bonus fiscale di 80 euro la valutazione dell'impatto macroeconomico è avvenuta ipotizzando una riduzione dell'aliquota media IRPEF dei lavoratori dipendenti in modo da ottenere un corrispondente aumento di reddito disponibile.<sup>20</sup> La misura riguardante la deducibilità della componente lavoro dalla base imponibile dell'IRAP è stata colta nel modello attraverso una riduzione dei contributi sociali a carico delle imprese.<sup>21</sup> Come prima sottolineato si è ipotizzato che i maggiori oneri per la finanza pubblica associati ai due provvedimenti di riduzione del cuneo fiscale fossero coperti con una serie di provvedimenti di riforma a carattere strutturale. Nella Tavola II.10 si riporta l'impatto macroeconomico dell'intervento complessivo di ricomposizione dell'imposizione.

**TAVOLA II.10: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DEL TAX SHIFT**  
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	-0,1	0,0	0,0
Investimenti	-0,5	-0,2	-0,2
Occupazione	0,5	0,5	0,5

Sulla base delle simulazioni effettuate l'insieme delle misure in materia di fisco produce un impatto positivo sul PIL, rispetto allo scenario di base, dello 0,2 per cento nel 2020. Per completezza espositiva nelle Tavole II.11 e II.12 viene riportato separatamente l'impatto espansivo della riduzione del cuneo fiscale da un lato e l'impatto delle misure strutturali necessarie per la copertura

<sup>20</sup> La norma in questione prevede che il bonus fiscale sia erogato sotto forma di credito di imposta e, seguendo la metodologia della contabilità nazionale, dovrebbe essere considerato come maggiori prestazioni sociali. Nel modello IGEM si è scelto di ridurre il peso fiscale dell'IRPEF sui lavoratori dipendenti in quanto non è possibile introdurre crediti di imposta come previsto dalla norma. Tuttavia il risultato, in termini di reddito disponibile, è nei due casi equivalente.

<sup>21</sup> Nel modello non è possibile cogliere direttamente gli effetti di una riduzione dell'IRAP gravante sulla componente lavoro. Per questa ragione si è scelto di ridurre il costo del lavoro attraverso una riduzione degli oneri sociali a carico dei datori di lavoro relativamente ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Tuttavia il risultato, in termini di minori costi per le imprese, è nei due casi equivalente.

finanziaria. Data la rilevanza dell'azione di revisione della spesa pubblica e della riduzione delle agevolazioni fiscali i loro effetti sono specificamente esaminati nella sezione successiva.

**TAVOLA II.11: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA RIDUZIONE DEL CUNEO FISCALE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	0,4	0,4
Consumi	0,4	0,5	0,5
Investimenti	0,1	0,2	0,2
Occupazione	0,5	0,5	0,5

Nella Tavola II.11 è da notare il forte impatto iniziale sui consumi dovuto all'aumento del reddito disponibile complessivo, determinato in parte dall'erogazione del bonus fiscale e in parte dall'incremento dell'occupazione conseguente all'intervento sull'IRAP. Nel lungo periodo l'impatto positivo sul PIL e sull'occupazione si assesta sullo 0,5 per cento.

**TAVOLA II.12: EFFETTI MACROECONOMICI DELL'AUMENTO DELLA TASSAZIONE SULLE RENDITE FINANZIARIE E DELL'IVA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	-0,2	-0,2	-0,2
Consumi	-0,5	-0,5	0,5
Investimenti	-0,6	-0,4	-0,4
Occupazione	0,0	0,0	0,0

### Revisione della spesa e riduzione delle *tax expenditures*

L'obiettivo del programma di revisione della spesa pubblica e di riduzione delle *tax expenditures* è quello di recuperare efficienza nell'azione della Pubblica Amministrazione e di riallocare e contenere la spesa pubblica secondo una visione organica. La razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica è stata rilanciata dall'attuale Governo con il D.L. 66/2014 e con la Legge di Stabilità 2015 per un importo pari a circa 0,4 p.p. di PIL dal 2015 al 2017 e per 0,5 p.p. di PIL dal 2018 in poi.<sup>22</sup>

A questo si aggiunge il piano di tagli di spesa e di riduzioni di agevolazioni fiscali è in corso di approvazione da parte del Governo. Si è ipotizzato che l'ammontare delle somme coinvolte in tale intervento consista in un taglio strutturale di spese pubbliche per un importo pari a circa 0,45 p.p. di PIL dal 2016 in poi, mentre per quanto riguarda la riduzione delle agevolazioni fiscali si è ipotizzato un risparmio di 0,15 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

<sup>22</sup> In particolare la Legge di Stabilità 2015 considera un insieme articolato di interventi dal lato della spesa. Una parte di questi è destinata alla razionalizzazione e alla riduzione delle spese pubbliche, un'altra è finalizzata alla crescita economica. La valutazione degli impatti è stata effettuata definendo gli interventi restrittivi di spesa al netto delle misure espansive, comprese quelle già considerate nell'ambito delle altre riforme strutturali, quali ad es. il bonus IRPEF, il fondo per la realizzazione del piano 'La buona scuola' e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro.

**TAVOLA II.13: EFFETTI MACROECONOMICI DELLA SPENDING REVIEW E DELLA RIDUZIONE DELLE TAX EXPENDITURES (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	-0,2	-0,3	0,0
Consumi	1,1	1,0	0,0
Investimenti	-0,3	-0,3	0,0
Occupazione	-0,3	-0,3	0,0

Sulla base delle simulazioni effettuate l'insieme delle misure per ridurre la spesa pubblica e le agevolazioni fiscali produce nel breve e medio periodo un impatto negativo sul PIL rispetto allo scenario di base pari allo 0,2 per cento nel 2020, mentre nel lungo periodo gli effetti si annullano (cfr. Tavola II.13). E' da notare un impatto positivo già dal 2020 sui consumi delle famiglie dovuto a un minore 'spiazzamento' dei consumi privati da parte della spesa pubblica.

#### **FOCUS** Analisi di impatto delle riforme strutturali: il confronto con l'OECD

Gli sforzi del Governo nei prossimi mesi si concentreranno nel completare ed aggiornare il piano di riforme, la cui implementazione genererà effetti significativi in termini di crescita. Questo punto di vista è condiviso anche da organizzazioni internazionali che nei mesi passati hanno analizzato il processo di riforme in Italia (il Fondo Monetario Internazionale, ad esempio), e confermato dalla recente valutazione di impatto delle stime delle riforme strutturali da parte dell'OECD.<sup>23</sup> Il Governo ha più volte mostrato che le riforme annunciate e implementate avranno un impatto significativo sulla crescita del prodotto. Come sotto riportato l'impatto complessivo stimato dal Governo - ottenuto sommando i risultati di ogni singolo dominio d'intervento - sembra essere confermato anche dalle stime OECD. Si può notare come in tutte le aree considerate le stime del Governo mostrano dei valori di impatto uguali o più bassi di quelle dell'OECD, benché le differenze di valutazione siano di entità molto limitata. In particolare si osserva una valutazione convergente per quanto riguarda l'impatto sul PIL della riforma del mercato del lavoro, pari allo 0,6 per cento, e per le misure considerate nel tax wedge (pari allo 0,3 per cento).

**IMPATTO DELLE RIFORME SUL PIL NEL 2020 (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**

	Governo	OECD
Mercato dei prodotti - Competitività (*)	0,4	0,5
Lavoro ( <i>Jobs Act</i> )	0,6	0,6
Pubblica Amministrazione e Giustizia	0,5	0,6
Tax wedge (**)	0,3	0,3
<b>Totale</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>

(\*) Le stime di impatto dell'OECD riguardanti il mercato dei prodotti sono state ridotte di due terzi in quanto attribuibili alle riforme 2012-2013. (\*\*) Per un confronto omogeneo con le stime dell'OECD nelle misure di riduzione del tax wedge è incluso solamente il bonus IRPEF.

<sup>23</sup> OECD (2015) 'Italia. Riforme strutturali: impatto su crescita ed occupazione'. Si veda anche l'OECD Economic Surveys: Italy 2015. Disponibile sul sito al seguente indirizzo: [http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/attivita\\_interna\\_z/OECD\\_economic\\_surveys\\_Italy\\_2015.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/attivita_interna_z/OECD_economic_surveys_Italy_2015.pdf).

### II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2015

Le griglie allegare al Programma Nazionale di Riforma sono pubblicate già suddivise, quest'anno per la prima volta, in dieci aree di policy<sup>24</sup>. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2014-marzo 2015. Segnatamente, si tratta di 47 nuove misure e di 201 aggiornamenti di misure già presenti nelle griglie a partire dal PNR 2011-2012 (pari al 52 per cento del totale).

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari<sup>25</sup>. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le pubbliche amministrazioni (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi<sup>26</sup>. La quantificazione degli impatti nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento.

La Tavola II.14 sintetizza l'impatto sul bilancio dello Stato<sup>27</sup> delle misure delle griglie suddivise per area. Diversi interventi comportanti maggiori o minori spese afferiscono a rifinanziamenti, nuova istituzione o riduzioni di fondi a bilancio.

Tra gli aggiornamenti più significativi dal punto di vista finanziario<sup>28</sup> si segnalano, per area di policy:

- **Contenimento della spesa pubblica e tassazione:** quanto alla tassazione, fatta eccezione per l'impatto in termini di maggiori entrate previsto per la clausola di salvaguardia della Legge di Stabilità 2015, si segnalano gli interventi in materia di giochi per i quali si stimano maggiori entrate per circa 7,2 miliardi dal 2015 al 2019. Nelle maggiori entrate è anche incluso l'impatto finanziario della misura di concorso al contenimento della spesa pubblica di province e città metropolitane<sup>29</sup>. In termini di riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi a tutti i livelli di governo si prevedono minori spese per il bilancio dello Stato per 7,7 miliardi; le minore spese derivanti dagli interventi inclusi nella misura sulla razionalizzazione e i risparmi di spesa per i Ministeri superano i 6,4 miliardi. Le minori entrate più significative riguardano i 17,9 miliardi per il superamento della clausola di salvaguardia della Legge di Stabilità 2014.

<sup>24</sup> Fino al DEF 2014, le griglie sono state pubblicate in Appendice al PNR suddivise per anno. Per il DEF 2015 le griglie sono disponibili nella versione on line [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

<sup>25</sup> Cfr. 'Guida alla lettura della versione on line delle griglie normative nazionali allegare al PNR' disponibile nella versione on line [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/).

<sup>26</sup> In Tabella, come nelle griglie, sono riportati solo i maggiori oneri/maggiori risorse a legislazione vigente e derivanti dalle specifiche disposizioni contenute nei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2014 a marzo 2015.

<sup>27</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Si segnala che per alcune misure, pur comportando uno stesso ammontare di maggiori oneri, si applica una diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari in termini di Saldo netto da finanziare e Indebitamento netto delle PA (per es. nel caso della misura 'Riordino Città Metropolitane, Province e Unione di comuni' vi è un concorso di tali enti al contenimento della spesa pubblica che, in termini di saldo netto da finanziare, si registra come una maggiore entrata ed è pertanto ricompresa nelle maggiori entrate dell'area di policy 'Contenimento della spesa pubblica' della Tabella; mentre in termini di indebitamento netto, tale misura impatta come minore spesa).

<sup>28</sup> Gli importi riportati nel testo si riferiscono, salvo diversamente specificato, al periodo temporale della Tabella (2014-2019).

<sup>29</sup> Cfr. nota n.26.

- **Federalismo:** riduzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi annui dal 2015, mentre i maggiori oneri derivanti dal D.L. n. 4/2015 (esenzione IMU terreni agricoli) impattano per il Bilancio dello stato in termini di maggiori spese per circa 688 milioni nel periodo 2015-2019.
- **Lavoro e pensioni:** i maggiori oneri riguardano il credito d'imposta IRPEF ('bonus' introdotto dal D.L. n.66/2014 e reso strutturale dalla Legge di Stabilità 2015<sup>30</sup>), la riduzione delle aliquote IRAP per il settore privato e altri interventi di sostegno al reddito da lavoro dipendente<sup>31</sup>: l'impatto complessivo in termini di maggiori spese è di oltre 87 miliardi; se a queste si aggiungono le minori entrate, i maggiori oneri salgono a circa 101,7 miliardi<sup>32</sup>. Diversi gli interventi di *welfare* (a favore delle famiglie e dei figli, delle non autosufficienze, per inquilini morosi incolpevoli, per incentivare la locazione di abitazioni, per i migranti, per la riforma del Terzo settore, etc.) che comportano un aggravio di spesa per il bilancio dello Stato per 8,7 miliardi. Si segnalano gli oltre 8 miliardi di maggiori spese, dal 2015 al 2019, per l'implementazione del D.lgs n.22/2015, attuativo del *Jobs Act*<sup>33</sup>.
- **Innovazione e capitale umano:** sono molto varie ed eterogenee le misure contenute in questa area di *policy*. Tra quelle comportanti maggiori oneri in termini di maggiori spese e minori entrate (complessivamente, circa 18,6 miliardi nel periodo di riferimento), si ricordano il Fondo per la realizzazione del piano 'La buona scuola', il credito per R&S, l'*art bonus* per attrarre capitale privato nel settore culturale, interventi a sostegno della giustizia digitale e il *patent box*.
- **Sostegno alle imprese:** misure con ampio ambito soggettivo (come il sostegno generalizzato al *Made in Italy*, all'internazionalizzazione delle imprese, agli investimenti per nuovi beni strumentali) si accompagnano a interventi settoriali (imprese agroalimentari, autotrasportatori, settore turistico, etc.). Tuttavia, delle maggiori spese riportate in Tavola II.14, circa 21,2 miliardi (del periodo 2014-2018) afferiscono alla misura 'tempestività dei pagamenti della PA' a favore delle imprese.
- **Energia e ambiente:** per il miglioramento della qualità dell'aria, si ricorre al taglio del credito di imposta per autotrasportatori con veicoli di categoria 0 o inferiore con un beneficio anche in termini di minori spese per oltre 2 miliardi nel periodo di riferimento. L'*ecobonus* introdotto per incentivare la riqualificazione energetica degli edifici comporterà minori introiti per circa 2,2 miliardi nel 2015-2019.
- **Infrastrutture e sviluppo:** le maggiori spese a carico del bilancio dello Stato sono previste per diversi interventi, tra cui porti, aree urbane degradate, Expo 2015, sblocco di opere indifferibili e cantierabili, Piano strategico Grandi Progetti Beni Culturali, nonché per l'edilizia scolastica e carceraria.

<sup>30</sup> Il bonus viene riconosciuto automaticamente dai sostituti d'imposta ed è classificato, in coerenza con il SEC 2010, come una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro.

<sup>31</sup> Cfr. misura 'taglio del cuneo fiscale e altri interventi di sostegno al reddito da lavoro dipendente' della griglia PNR relativa all'area di *policy Lavoro e pensioni*.

<sup>32</sup> Pari al 67 per cento dei maggiori oneri complessivi relativi all'area di *policy Lavoro e pensioni*.

<sup>33</sup> Per questa, come per altre misure, gli effetti sono di lungo periodo. In tabella e nel testo sono riportati gli impatti fino al 2019.



**TAVOLA II.14: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE GRIGLIE PNR (in milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Contenimento spesa pubblica e tassazione</b>						
Maggiori spese	187	411	309	321	355	304
Maggiori entrate	4.200	14.247	28.736	35.064	37.557	34.023
Minori spese	2.369	3.527	3.423	3.513	2.523	1.903
Minori entrate	494	4.068	4.591	4.286	4.319	4.319
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	0	36	314	314	314	314
Minori entrate	0	4	4	4	4	4
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	36	408	429	1.458	2.314	416
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>						
Maggiori entrate	0	350	250	100	0	0
Minori spese	0	16	26	36	36	36
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	6.948	21.944	28.046	28.728	26.695	23.524
Maggiori entrate	4	2.614	5.933	6.096	3.941	1.864
Minori spese	25	476	849	1.240	1.492	1.539
Minori entrate	469	3.124	3.982	4.104	2.733	1.110
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	6	1.587	3.850	4.082	4.063	4.049
Minori spese	0	37	37	37	37	37
Minori entrate	18	61	220	206	234	209
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	19.558	1.920	2.262	2.474	2.479	1.439
Maggiori entrate	31	898	1.229	1.023	1.042	389
Minori entrate	4	466	917	691	670	463
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0	45	45	66	0	0
Maggiori entrate	0	1.004	316	0	0	0
Minori spese	0	652	591	472	402	0
Minori entrate	0	66	699	572	437	437
<b>Sistema finanziario</b>						
Maggiori spese	3	2	2	3	0	0
<b>Federalismo</b>						
Maggiori spese	2	354	224	224	224	224
Maggiori entrate	350	350	350	350	350	350
Minori spese	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Minori entrate	38	41	41	41	11	4

Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse del Piano di azione e coesione (misura 'QSN 2007-2013' dell'area di policy Contenimento, efficientamento della spesa pubblica e tassazione) e gli importi aggiornati relativi alle reti TEN-T (misura 'Collegamenti transfrontalieri' dell'area Infrastrutture e sviluppo, nonché della altre opere del PIS riassunte nella Tavola II.15).

Per le aree di intervento relative a *Sistema Finanziario, Mercato dei prodotti e concorrenza ed Efficienza amministrativa*<sup>34</sup>, non si sono registrati aggiornamenti con impatti finanziari di rilievo.

<sup>34</sup> Da segnalare che all'interno di questa area di policy vi è la misura 'Efficientamento, semplificazione e trasparenza sulla contribuzione pubblica per attività e istituzioni culturali e scientifiche' e l'istituzione del Fondo per la tutela del patrimonio culturale. Si tenga presente che è in corso un progetto di accesso telematico delle griglie PNR e pertanto, sia le aree di policy, sia l'allocatione delle misure in ciascuna area saranno oggetto di profonda revisione.

Per garantire la continuità degli interventi pianificati nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) e altri interventi riportati nella Tavola II.15, le risorse disponibili a legislazione vigente ammontano a circa 32 miliardi. Sono i 'collegamenti ferroviari transfrontalieri e i progetti di corridoio' a essere destinatari della maggior parte delle risorse (41 per cento). I finanziamenti per i collegamenti stradali, per gli interventi ricompresi nel 'Piano Azione e Coesione' e per il trasporto pubblico locale rappresentano circa il 45 per cento del totale.

**TAVOLA II.15: RISORSE PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

Interventi	Descrizione degli interventi	Risorse 2009 - 2030	Peso interventi (%)
Collegamenti ferroviari transfrontalieri e progetti di corridoio	- Corridoio Reno Alpi - Corridoio Mediterraneo e Baltico Adriatico - Corridoio Scandinavo -Mediterraneo	12.921	40,6
Collegamenti stradali	- Lecco-Bergamo - Asse stradale 106 Jonica - Variante di Morbegno (Valtellina) - Opere complementari Asse Autostradale Asti-Cuneo - Asse viario Palermo-Lercara Friddi - SS12 dell'Abetone e del Brennero - SS275 Santa Maria di Leuca - SS640 Agrigento-Caltanissetta - Interventi di viabilità secondaria in Sicilia e Calabria - Asse autostradale Campo Galliano-Sassuolo - SS42 adeguamento - accessibilità Valcamonica - Asse autostradale Telesina in Campania - Traforo del Frejus - Asse autostradale Pontina - Asse autostradale Pedemontana Lombarda - Variante Lecco-Bergamo - Autostrada Salerno-Reggio Calabria (160 km) - Lioni Grottaminarda	6.496	20,4
Piano Azione Coesione (ex Piano Sud)	- Asse ferroviario Catania - Palermo - Asse ferroviario Napoli - Bari - Ferrovia Circumetnea - Asse ferroviario Salerno - Reggio Calabria - Nodo ferroviario Bari (upgrading) - Asse viario Olbia - Sassari - PON Reti e Mobilità - Piano Azione e Coesione	5.204	16,3
Trasporto pubblico locale	- Metropolitana Napoli - Sistema filotranviario Bologna - Metropolitana Milano (eliminata M4) - Metropolitana e nodo di Torino (Rebaudengo) - Metropolitana Roma - Sistema metropolitano Bari - Sistema metropolitano Catania - Completamento metropolitana di Brescia I e II tranches	2.550	8,0
Sblocca Cantieri	- TEEM - Pedemontana Veneta - Ponti e gallerie ANAS - Collegamenti Valle D'Aosta - Programma interventi RFI - Piccoli comuni - A24 e A25 - Rho - Monza - variante stradale - Quadrilatero Marche Umbria	1.541	4,8

**TAVOLA II.15 (Segue): RISORSE PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

Interventi	Descrizione degli interventi	Risorse 2009 - 2030	Peso interventi (%)
Altri interventi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schemi Idrici: Sardegna, Basso Molise, Basilicata e Puglia, Sicilia</li> <li>- Rho Gallarate (line upgrading)</li> <li>- Mo.S.E</li> <li>- Interventi su sezioni ferroviarie nazionali: Variante di Cannitello; Sardegna</li> <li>- Mobilità sostenibile (Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica)</li> </ul>	1.309	4,1
Edilizia pubblica e interventi 'Sblocca Italia'	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nuovi edifici scolastici, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti</li> <li>- Interventi DL 133/2014: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma 6.000 Campanili</li> <li>- Altri interventi d'intesa con ANCI: <ul style="list-style-type: none"> <li>- qualificazione manutenzione del territorio</li> <li>- riqualificazione e incremento dell'efficienza energetica</li> <li>- messa in sicurezza degli edifici pubblici</li> <li>- interventi vari segnalati dai Sindaci alla PdCM</li> <li>- completamento dei beni demaniali e interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	817	2,6
Piano casa e Piano di edilizia abitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rifinanziamento del Fondo sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (100 mln).</li> <li>- Istituzione del Fondo per gli inquilini morosi incolpevoli con una dotazione complessiva (2014-2020) di 266 mln e altri interventi</li> </ul>	366	1,1
Piano Nazionale per le Città	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione delle aree urbane degradate e a promozione dello sviluppo delle città come motore per il settore edile attraverso gli strumenti innovativi del 'Piano Sviluppo Città' e del 'Contratto di valorizzazione urbana'</li> <li>- Coesione territoriale attraverso lo strumento delle 'Zone franche urbane'</li> </ul>	318	1,0
Finanziamento delle opere portuali, collegamenti infrastrutturali e logistica portuale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Razionalizzazione e ampliamento dell'Area portuale del porto di Genova-Sestri</li> <li>- Piastra multifunzionale di Vado Ligure</li> <li>- Autorità portuali di Gioia Tauro e Cagliari</li> <li>- Completamento del porto commerciale di Gaeta</li> <li>- Infrastrutture di collegamento tra porti e aree retroportuali</li> <li>- Attivazione della National Maritime Single Windows (NMSW)</li> <li>- Allacci viari interporto di Fiumicino</li> <li>- Porto di Civitavecchia</li> <li>- Porto di Manfredonia</li> </ul>	315	1,0
<b>TOTALE INTERVENTI</b>		<b>31.837</b>	<b>100,0</b>
Fonte: MIT.			

PAGINA BIANCA

### **III. IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE**

#### **III. 1 LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI**

##### **Sostenibilità delle finanze pubbliche**

**RACCOMANDAZIONE 1.** Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali. Garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.

---

##### **Rafforzamento della strategia di bilancio**

- Come delineato nel Programma di Stabilità del DEF, grazie alla flessibilità delle finanze pubbliche connessa all'utilizzo delle clausole europee sulle riforme di cui ci si intende avvalere per il 2016, si prevede un percorso di miglioramento del saldo strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,1 nel 2016 e 0,3 nel 2017, anno in cui è atteso il conseguimento del pareggio di bilancio strutturale. Vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati lo scorso autunno per il triennio 2015 2017 - rispettivamente pari a 2,6, 1,8 e 0,8 per cento. Nello scenario programmatico, il rapporto tra debito e PIL crescerà nel 2015 (da 132,1 a 132,5 per cento) per poi scendere significativamente nel biennio successivo (a 130,9 nel 2016 e 127,4 nel 2017); ciò consentirà di rispettare la regola del debito.
- A febbraio, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le riduzioni di spesa per 5,2 miliardi previsti dalla Legge di Stabilità 2015. L'intesa prevede una riduzione dei fondi per la sanità pari a 2,3 miliardi, una riduzione di 802 milioni delle risorse per il patto verticale incentivato, 750 milioni dalla riduzione del fondo di sviluppo e coesione, 285 milioni dal taglio del fondo per l'edilizia sanitaria, e ulteriori 364 milioni da tagli ad altri fondi, ancora da individuarsi.

- Le Province e le Città Metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica, attraverso una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi a decorrere dall'anno 2017. L'ammontare della riduzione della spesa corrente, che ciascun ente deve conseguire, è definito tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard<sup>1</sup>.
- Grazie all'approvazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi<sup>2</sup>, dal 2015 viene data attuazione alla riforma di contabilità degli enti territoriali. La riforma promuove: i) l'individuazione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; ii) la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; iii) l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; iv) l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; v) la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. *Si veda scheda n. 1.*
- Prosegue l'adeguamento e la ristrutturazione delle strutture e dei sistemi informativi della Ragioneria Generale dello Stato, necessari per realizzare la riforma del bilancio dello Stato a seguito delle nuove esigenze introdotte della disciplina costituzionale del pareggio di bilancio<sup>3</sup>.
- Vengono posticipati gli effetti della clausola di salvaguardia inserita nella Legge di Stabilità 2015. La clausola era volta a diminuire le detrazioni e le agevolazioni vigenti (c.d. *tax expenditures*) qualora la revisione della spesa non realizzi i risparmi previsti. In tal modo si riducono gli importi per 3 miliardi a decorrere dal 2015. La riduzione è da porre in relazione alle modifiche in tema di *reverse charge* e relativa clausola di salvaguardia, che determinano effetti di maggiore entrata stimati in circa 728 milioni annui, da destinare al miglioramento dei saldi di finanza pubblica nel 2015, come richiesto dalla Commissione europea il 22 ottobre scorso nell'ambito del procedimento di valutazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2015.
- In attuazione del decreto 'Sblocca Italia'<sup>4</sup> sono stati assegnati a 128 Comuni spazi di Patto di Stabilità Interno per il 2014 per quasi 200 milioni. Lo sblocco

<sup>1</sup> Come disposto dalla legge di Stabilità 2015, commi 418 e 419. Ulteriori criteri sono contenuti nella circolare N.1/2015 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Decreto legislativo che integra e modifica il D.lgs. n. 118/2011.

<sup>3</sup> A tale fine la Legge di Stabilità 2015 stanziava 65 milioni nel periodo 2015-2018 e 4 milioni annui a decorrere dal 2019.

<sup>4</sup> Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo ha proceduto a individuare i Comuni beneficiari dell'esclusione e l'importo dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno, secondo tre criteri: le opere alle quali si riferiscono i pagamenti dovevano essere state preventivamente previste nel Piano Triennale delle opere pubbliche (o dovevano essere d'importo inferiore a 100.000 euro e quindi esenti dall'obbligo d'inserimento nel Piano); i pagamenti dovevano riguardare opere realizzate, in corso di realizzazione o per le quali fosse

del Patto ha consentito il finanziamento e l'esecuzione di 269 opere ritenute prioritarie dalle amministrazioni comunali.

### **Personale della Pubblica Amministrazione**

- È stato modificato il parametro di riferimento per il contenimento del *turn over*, applicando per le pubbliche amministrazioni centrali il solo criterio della spesa per il personale cessato nell'anno al fine della quantificazione delle immissioni in ruolo<sup>5</sup>. Il limite di spesa per il personale cessato nell'anno precedente, in relazione al quale le pubbliche amministrazioni centrali possono procedere ad assumere personale a tempo indeterminato, viene previsto in maniera graduale fino al 2018<sup>6</sup>. Per quanto concerne il *turn over* nelle Regioni e negli enti locali, sono introdotte disposizioni meno stringenti rispetto al passato e alle pubbliche amministrazioni centrali.
- La legge di Stabilità 2015 ha disposto la riduzione della dotazione organica in percentuale del 50 per le Province e del 30 per cento per le Città Metropolitane. Parallelamente, viene previsto un procedimento volto a favorire la mobilità del personale eccedente verso Regioni, Comuni e altre Pubbliche Amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. Allo scopo di dare completa attuazione al riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane previsto dal nuovo assetto territoriale, il Governo ha emesso le linee guida in materia di mobilità del personale<sup>7</sup>. Il ricollocamento del personale in mobilità presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, le università e gli enti pubblici non economici, avviene sulla base di una ricognizione dei posti disponibili da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Viene data priorità alla ricollocazione presso gli uffici giudiziari. Nel caso in cui il personale interessato dalla mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta si procede a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale delle personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva. In caso di mancato completo riassorbimento degli esuberanti, il personale è collocato in disponibilità, con un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio, per la durata massima di ventiquattro mesi. Tali disposizioni sono entrate in vigore a gennaio 2015. *Si veda scheda n.2.*
- Al fine di favorire i processi di mobilità tra amministrazioni, è istituito presso il MEF, un fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni e alla piena applicazione della riforma delle Province, con una dotazione di 30 milioni a decorrere dall'anno 2015.

---

possibile l'immediato avvio dei lavori da parte dell'ente locale richiedente; i pagamenti per i quali viene richiesta l'esclusione del patto di stabilità devono essere effettuati entro il 31 dicembre 2014.

<sup>5</sup> D.L. n. 90/2014. Ai Corpi di Polizia e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, al comparto della scuola e alle università si applica la normativa di settore.

<sup>6</sup> In particolare, viene previsto nella misura del 20 per cento nel 2014, del 40 per cento nel 2015, del 60 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017, fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dal 2018. Per gli enti territoriali, è stato stabilito un graduale aumento delle percentuali di ricambio del personale, con conseguente incremento della facoltà di assunzione (60 per cento nel biennio 2014–2015, 80 per cento nel biennio 2016–2017), per ritornare alla piena facoltà assunzionale a partire dal 2018.

<sup>7</sup> CIRCOLARE n.1/2015 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministero per gli affari regionali e le autonomie.

- È stata resa possibile la risoluzione unilaterale del contratto, da parte della PA, nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici, al fine di favorire un ricambio generazionale. Allo stesso tempo, sono state abrogate le disposizioni che consentivano di rimanere in servizio per un biennio oltre l'età pensionabile. Infine, non possono essere attribuiti dalle pubbliche amministrazioni incarichi di studio, consulenza e dirigenza a lavoratori, privati o pubblici, collocati in quiescenza.

### **Il Patto per la Salute**

- A luglio 2014 è stata sancita l'intesa<sup>8</sup> sul Patto per la salute 2014–2016. Questo ha definito il quadro finanziario per il triennio di vigenza e ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del SSN, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni. A tal fine, si è convenuto di: i) procedere all'aggiornamento del prontuario farmaceutico nazionale dei farmaci rimborsabili; ii) incentivare l'uso di dispositivi medici più efficaci e moderni che consentano il miglioramento della qualità della vita; iii) procedere all'approvazione del regolamento sugli standard qualitativi, strutturali tecnologici e quantitativi per l'assistenza ospedaliera; iv) riorganizzare l'assistenza territoriale e domiciliare; v) rafforzare il sistema di *governance* nelle Regioni impegnate nei piani di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale<sup>9</sup>; vi) promuovere la digitalizzazione in campo sanitario; vii) fissare *standard* generali di qualità<sup>10</sup>.
- La legge di Stabilità 2015 rende attuativo il Patto per la salute. Viene fissato il livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale SSN in 112 miliardi per il 2015 e in 115,5 miliardi per il 2016, successivamente rideterminato in attuazione della richiamata Intesa del febbraio 2015<sup>11</sup> in circa 109,7 miliardi di euro nel 2015 e 113,1 miliardi nel 2016. Il riparto delle risorse avverrà sulla base delle procedure in materia di costi e fabbisogni standard regionali.
- La Legge di Stabilità 2015, in attuazione di quanto previsto nel Patto per la salute introduce inoltre nuove disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN; si prevede che le Regioni che, negli anni 2013-2019 non rispettino i limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente, possono essere comunque dichiarate adempienti qualora abbiano conseguito l'equilibrio economico ed abbiano avviato, negli anni 2015-2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale fino al completo raggiungimento nel 2020 dell'obiettivo di spesa previsto dalla stessa normativa vigente. *Si veda scheda n.3.*

<sup>8</sup> Tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>9</sup> Anche attraverso la revisione della disciplina relativa ai Commissari *ad acta*, prevedendone l'incompatibilità con l'affidamento di incarichi istituzionali.

<sup>10</sup> Il Patto sarà monitorato da una Cabina di regia, che verificherà l'attuazione di tutti i provvedimenti in esso previsti, avvalendosi di un apposito Tavolo tecnico, istituito presso l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

<sup>11</sup> La Legge di Stabilità 2015 ha previsto una manovra a carico delle Regioni a statuto ordinario (art. 1, comma 398, lett. c)) pari a circa 3,4 miliardi annui, in ambiti e per importi da definirsi previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni. A seguito del raggiungimento dell'Intesa nel mese di febbraio 2015 è stato stabilito che dei predetti 3,4 miliardi di manovra circa 2,4 erano a carico del settore sanitario, con conseguente riduzione del livello del finanziamento del SSN per un pari importo. Pertanto, il livello del finanziamento del SSN è stato rideterminato in circa 109,7 miliardi nel 2015 e 113,1 miliardi nel 2016.



### **Società partecipate dalla Pubblica Amministrazione**

- La legge di Stabilità 2015 ha avviato un processo di riorganizzazione delle società partecipate locali e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, da parte di Regioni, Province autonome, Enti Locali, camere di commercio, università, istituti di istruzione universitarie e autorità portuali con finalità di contenimento della spesa. *Si veda scheda n.4.*
- L'obiettivo del processo è ridurre il numero delle società entro il 31 dicembre 2015, Il processo di riorganizzazione deve seguire i seguenti criteri: i) l'eliminazione delle società e delle partecipazioni sociali non indispensabili per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (anche mediante liquidazione e cessione), nonché delle partecipazioni in società che svolgono attività analoghe a quelle svolte da altre partecipate o enti pubblici (anche mediante fusione); ii) l'aggregazione delle società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; iii) la riorganizzazione interna delle società per contenere i costi di funzionamento (anche mediante riduzione delle remunerazione degli organi). È prevista la soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti.
- Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, si prevede la definizione e approvazione da parte degli organi di vertice delle amministrazioni interessate di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni entro il 31 marzo 2015, corredato da relazione tecnica, che deve essere trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione. *Si veda scheda n.5.*
- Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente in discussione in Parlamento<sup>12</sup>, prevede una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo di riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche. I principi e i criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società sono i seguenti: distinzione tra tipi di società secondo l'attività svolta e individuazione della relativa disciplina; disciplina delle società che gestiscono servizi di interesse economico generale, volta a tutelare la concorrenza e gli interessi degli utenti; eliminazione di sovrapposizione tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo.

### **Efficienza della spesa pubblica**

- L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti adottati per perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi

<sup>12</sup> Atto Senato 1577.

- obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico.
- La revisione della spesa è stata condotta, nel corso di questi anni, con azioni e percorsi diversificati. Sono stati nominati due Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico. Parallelamente è stato avviato un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze. *Si veda scheda n.6.*
  - Nella formazione della legge di bilancio 2015 le Amministrazioni Centrali hanno adottato un processo di revisione interna della spesa, identificando una serie di misure di riduzione dei capitoli di spesa che potessero portare ad un taglio complessivo del budget a loro disposizione del 3 per cento. In tale revisione è inclusa la possibilità da parte delle Amministrazioni Centrali di ridurre i trasferimenti agli enti da loro controllati.
  - Una procedura continua di revisione della spesa verrà integrata nel processo di programmazione del bilancio pluriennale, nell'ambito della delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 L. n. 196/2009), da adottare entro la fine del 2015. Il Governo dovrà inoltre adottare, entro la medesima scadenza, i decreti legislativi attuativi anche per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (art.42 L. n. 196/2009), come pure per l'adozione entro il 2016 di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (L. n. 89/2014). *Si veda scheda n.6.*
  - Il Governo<sup>13</sup> ha introdotto limiti di spesa per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella PA<sup>14</sup>. Inoltre, a decorrere dal 1° maggio 2014, il trattamento economico annuo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato, o autonomo, intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni<sup>15</sup> e società non quotate dalle stesse partecipate<sup>16</sup>, non può superare il limite massimo di 240.000 euro lordo per dipendente (limite precedentemente fissato in misura corrispondente a quanto percepito dal Primo Presidente della Corte di Cassazione).
  - Si stabilisce il numero massimo delle autovetture di servizio di ciascuna pubblica amministrazione, riducendone altresì il limite massimo di spesa<sup>17</sup> al 30 per cento della spesa sostenuta per tale finalità nel 2011.

<sup>13</sup> D.L. n. 66/2014.

<sup>14</sup> E' stato vietato alle amministrazioni pubbliche - ad esclusione di università, enti di ricerca ed enti del SSN - il conferimento degli incarichi e la stipula dei contratti quando la spesa complessiva per gli stessi sia superiore ad alcuni parametri stabiliti dalla norma, riferiti al livello di spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico

<sup>15</sup> Le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni. L'intervento include anche il personale di diritto pubblico di cui all'art.3 del medesimo decreto.

<sup>16</sup> Inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo.

<sup>17</sup> Spesa relativa all'acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

- Al fine di rendere più efficiente la loro presenza sul territorio, le amministrazioni centrali devono predisporre - entro giugno 2015 - un piano di razionalizzazione degli spazi utilizzati, anche attraverso la condivisione di immobili. Il piano punta a realizzare una riduzione pari almeno al 50 per cento della spesa per locazioni e al 30 per cento degli spazi utilizzati.
- Sono state adottate dal Governo note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo<sup>18</sup>. Nel merito del provvedimento, la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo è stata distinta, per i Comuni, in quattro macro servizi. Queste macro aree sono attinenti a: i) i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ii) i servizi di ufficio tecnico; iii) i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e iv) ad altri servizi generali. Con il monitoraggio e la rideterminazione annuale si è inteso introdurre un meccanismo virtuoso che riconosca un fabbisogno a fronte dell'effettiva erogazione del servizio e non solo a fronte di una domanda potenziale. *Si veda scheda n.7.*
- È stata creata una banca dati dei fabbisogni standard<sup>19</sup>, disponibile per consultazione da luglio 2014 per gli enti locali e da novembre per i cittadini. La banca dati 'OpenCivitas' può essere esplorata per confrontare la spesa sostenuta dagli enti per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (Amministrazione, gestione e controllo; gestione del territorio e dell'ambiente; Polizia locale; Istruzione pubblica; viabilità e trasporti; settore sociale) con il fabbisogno standard per quelle stesse funzioni. *Si veda scheda n.8.*
- Il Governo ha rafforzato il potere contrattuale della pubblica amministrazione attraverso l'aggregazione della domanda d'acquisto di beni e servizi. Le misure tendono a: i) rendere certi i tempi di pagamento da parte della PA; ii) generare economie di scala; iii) aumentare la trasparenza delle spese per beni e servizi, anche con la pubblicizzazione dei prezzi effettivi di acquisto<sup>20</sup>.
- È stato costituito il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti che limita a 35 'soggetti aggregatori' la numerosità delle centrali d'acquisto, qualificate per

<sup>18</sup> Con D.P.C.M. 23 luglio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 ottobre 2014, n. 240 sono state adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione di gestione e controllo. Nella seduta del 27 marzo 2015 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il D.P.C.M. per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido. Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 216/2010, gli schemi di decreto sono stati sottoposti all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che hanno reso il loro parere nella seduta, nonché all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

<sup>19</sup> I fabbisogni standard rappresentano il peso specifico di ogni Ente locale in termini di fabbisogno finanziario. Essi sintetizzano in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio nazionale.

<sup>20</sup> L'aggregazione riduce, infatti, i costi di processo e il numero delle procedure, aumenta la possibilità di investimenti in risorse umane specializzate e in infrastrutture telematiche e riduce il rischio di pratiche non trasparenti facilitate invece dalla polverizzazione degli acquisti.

una specifica professionalizzazione della commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda<sup>21</sup>. Si veda scheda n.9.

- I compiti di controllo sulle attività di acquisto di beni e servizi da parte della PA sono attribuiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Al fine di un controllo più puntuale, il MEF ha definito le caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni stipulate da CONSIP: soltanto deviazioni da queste caratteristiche saranno rilevanti per giustificare acquisti a prezzi maggiori rispetto al *benchmark* CONSIP.
- A partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC fornisce alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento - alle condizioni di maggiore efficienza - di beni e di servizi<sup>22</sup>, e pubblicherà sul proprio sito *web* i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi<sup>23</sup>. I contratti stipulati in violazione di tali prezzi massimi saranno nulli.
- Il Governo<sup>24</sup> ha stabilito la data del 31 marzo 2015 per l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti commerciali con tutte le PA, inclusi gli enti territoriali<sup>25</sup>. Si ricorda che Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea già da giugno 2014.

#### **Pagamento dei debiti commerciali della PA**

- Al 30 gennaio 2015 le risorse erogate<sup>26</sup> per consentire alla PA di smaltire i debiti commerciali arretrati risultano pari a 42,8 miliardi. I pagamenti effettuati ai creditori ammontano a 36,5 miliardi (ossia 65 per cento delle risorse stanziato). Da ottobre 2014 si è ridotta la differenza tra le somme erogate agli enti debitori e quanto da queste è stato utilizzato per pagare i rispettivi debiti. Tale dato conferma l'esaurimento dello stock di debito 'patologico' accumulato dalle Amministrazioni, che hanno quindi rallentato la richiesta di fondi e stanno utilizzando le risorse già ricevute per versare il dovuto ai fornitori. Lo smaltimento dello stock di debito 'patologico' mette le

<sup>21</sup> I soggetti che vi fanno parte sono: CONSIP S.p.A., una centrale di committenza per ciascuna Regione e altri soggetti che già svolgono attività di centrale di committenza aventi determinati requisiti. Il sistema verrà introdotto gradualmente, essendo inizialmente limitato a certe merceologie e ad acquisti di dimensioni relativamente elevate. Un 'Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori' è incaricato di individuare le categorie dei beni e dei servizi, nonché le soglie, al di sopra delle quali si prevede il ricorso a CONSIP S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. I due decreti attuativi necessari per far partire il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' verranno discussi dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali entro fine anno.

<sup>22</sup> Tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione.

<sup>23</sup> I prezzi di riferimento saranno aggiornati con cadenza annuale. Essi saranno utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa.

<sup>24</sup> D.L. n. 66/2014

<sup>25</sup> Grazie alla fatturazione elettronica l'amministrazione centrale dello Stato potrà monitorare l'evoluzione del debito di tutte le amministrazioni centrali e locali, con la facoltà di intervenire nei casi patologici.

<sup>26</sup> Si ricorda che le risorse stanziato per il pagamento dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati entro il 31/12/2013 ammontano a 56,3 miliardi (D.L. n. 35/2013 e 102/2013, la Legge di Stabilità 2014 e D.L. n. 66/2014). Poiché i debiti arretrati riguardano solo in piccola misura le amministrazioni centrali dello Stato (meno del 5%), mentre la parte più cospicua si è accumulata presso enti locali, Province autonome e Regioni, le informazioni sullo stato di attuazione dell'intervento disposto dal Governo, comprensive dell'iter e quindi degli adempimenti delle amministrazioni territoriali, possono contribuire ad aumentare la pressione dell'opinione pubblica sui comportamenti degli amministratori a livello periferico, e quindi a migliorare l'efficacia dell'amministrazione.

Amministrazioni nelle condizioni di velocizzare i tempi medi di pagamento delle forniture.

- È prevista<sup>27</sup> la possibilità di cessione a banche e a intermediari finanziari dei crediti commerciali di parte corrente, maturati al 31 dicembre 2013 nei confronti della PA. In particolare, i fornitori possono cedere 'pro soluto' il proprio credito certificato e assistito dalla garanzia dello Stato a banche e intermediari finanziari incassando quanto dovuto al netto di una percentuale di sconto che è fissata nella misura massima dell'1,90 per cento in ragione d'anno. Lo sconto si riduce all'1,60 per cento per gli importi eccedenti i 50 mila euro di ammontare della cessione. A fronte di temporanee carenze di liquidità delle amministrazioni debtrici, sono possibili anche operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti ceduti, anch'esse assistite dalla garanzia dello Stato.
- Per la garanzia dello Stato alla cessione dei crediti, gli enti terzi possono contare su un Fondo di garanzia, istituito allo scopo presso il MEF e gestito da Consap S.p.A., con una dotazione finanziaria iniziale di 150 milioni. È previsto inoltre che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) e altre istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali possano acquisire dalle banche e dagli intermediari finanziari i crediti ceduti, garantiti dallo Stato ('Plafond Debiti PA' da 10 miliardi).
- A settembre 2014 e a febbraio 2015 è stato effettuato il monitoraggio delle esigenze di spazi finanziari da allentare, nell'ambito del Patto di Stabilità Interno, per gli enti locali e le Regioni che devono estinguere debiti commerciali di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013. Sulla base di questa rilevazione e compatibilmente con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è stata riconosciuta l'esclusione<sup>28</sup> dal patto di stabilità interno degli enti territoriali per pagamenti in conto capitale, per un importo massimo di 300 milioni ripartito tra il 2014 (200 milioni) e il 2015 (100 milioni).
- Dal gennaio 2015 entrano in vigore le nuove misure per meglio monitorare la spesa delle pubbliche amministrazioni e la tempestività dei pagamenti<sup>29</sup>. Tra queste vi è l'obbligo di pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> D.L. n. 66/2014.

<sup>28</sup> L'esclusione si applica ai pagamenti di debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, oppure ai debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2013, o riconosciuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

<sup>29</sup> D.L. n. 66/2014 e decreto attuativo: DPCM del Ministero dell'Economia e Finanze del 22 settembre 2014 pubblicato in G.U. n. 265.

<sup>30</sup> Nel caso in cui l'indicatore annuale di tempestività registri tempi medi di pagamento superiori a 90 giorni per il 2014, e a 60 giorni a decorrere dal 2015, oltre alle sanzioni previste dal D.Lgs. n. 192/2012 di recepimento della Direttiva europea 2011/7/UE, le amministrazioni pubbliche coinvolte (esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale) non possono procedere ad assunzioni di personale a nessun titolo. Per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il rispetto dei tempi medi pagamento costituisce adempimento valutato, unitamente agli altri adempimenti previsti dalla normativa vigente, dal Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali; l'esito positivo della verifica del Tavolo costituisce presupposto per l'erogazione della quota premiale del Fondo Sanitario Nazionale.

- Il Governo<sup>31</sup> ha introdotto nuove modalità di monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni, dei relativi pagamenti e dell'eventuale verificarsi di ritardi rispetto ai termini fissati dalla Direttiva Europea 2011/7/UE, attraverso un adeguamento delle funzionalità della Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni.
- È stato esteso il perimetro delle amministrazioni pubbliche tenute alla certificazione dei debiti non estinti, ridefinendo, di conseguenza, i soggetti cui compete la nomina dei commissari *ad acta*, in caso di mancata certificazione da parte dell'amministrazione debitrice nei tempi previsti (30 giorni). Vengono, inoltre, introdotte sanzioni a carico sia delle amministrazioni medesime sia dei dirigenti responsabili nei casi di inadempimento dell'obbligo di certificazione nei tempi previsti.
- Dal 2015 entra in vigore la riforma della contabilità degli enti territoriali<sup>32</sup>, che consente: i) la chiara identificazione e registrazione contabile dei debiti e dei crediti esigibili; ii) l'accesso diretto ai bilanci degli enti per le informazioni sulla situazione debitoria, con particolare riferimento all'entità dei debiti commerciali. A decorrere dal 1° gennaio 2016 gli enti territoriali affiancheranno alla contabilità finanziaria quella economico - patrimoniale, a fini conoscitivi.
- Sono estese al 2015 le norme che consentono la compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti commerciali e professionali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti della pubblica amministrazione e certificati secondo le modalità previste dalla normativa vigente qualora la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato.
- La legge di Stabilità 2015 ha sancito che la regolarità contributiva del cedente dei crediti certificati mediante piattaforma elettronica sia definitivamente attestata dal DURC (Documento unico di regolarità retributiva).

#### **Il processo di privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio immobiliare**

- Il programma di Governo relativo alle privatizzazioni prevede la cessione di quote di partecipazione in imprese direttamente e indirettamente controllate dallo Stato attraverso piani annuali per il periodo 2015-2018. Grazie a tale programma lo Stato realizzerà maggiori entrate per 0,4 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,5 p.p. nel 2016 e 2017 e 0,3 nel 2018. A norma di legge, gli introiti derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni direttamente detenute saranno destinati alla riduzione del debito pubblico. Invece, per le operazioni di dismissione di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo. Parte di tali proventi potranno anche essere destinati al pagamento di un dividendo a favore dell'azionista pubblico.
- Il programma pluriennale prevede la dismissione di partecipazioni direttamente detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) in

<sup>31</sup> D.L. n. 66/2014, art. 27.

<sup>32</sup> In attuazione del D. Lgs. n. 118/2011. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, lo stesso decreto si applica, con riferimento al Titolo II, a decorrere dal 2012.

ENEL, STMicroelectronics Holding, ENAV, Poste Italiane e Ferrovie dello Stato. Il programma include le dismissioni di quote in Società in cui lo Stato detiene indirettamente partecipazioni tramite: Cassa Depositi e Prestiti (SACE, FINCANTIERI, CDP Reti, TAG), Ferrovie dello Stato (Grandi Stazioni - Cento Stazioni; ramo d'azienda relativo alla rete elettrica ferroviaria) e RAI (Rai Way).

- Nel mese di febbraio 2015, il MEF ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, attraverso una procedura di vendita accelerata (*accelerated book building*), un pacchetto di azioni ENEL del 5,74 per cento del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24 per cento al 25,50 per cento. Il corrispettivo della vendita delle azioni ENEL è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi.
- Relativamente alle privatizzazioni delle Società direttamente controllate, nel gennaio 2014 sono stati emanati due decreti (DPCM) che regolamentano l'alienazione del 40 per cento del capitale di Poste Italiane e del 49 per cento del capitale di ENAV mediante operazioni di IPO che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società. La realizzazione delle cessioni delle quote in Poste Italiane e ENAV avverrà nel 2015, con uno slittamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista di completamento delle dismissioni entro il 2014, a motivo sia del cambio di *management* delle Società suddette, sia della complessità delle operazioni medesime che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati.
- Per quanto riguarda Poste Italiane, il MEF ha selezionato, oltre ai Consulenti finanziario e legale, anche le Banche del Consorzio di garanzia e collocamento. Alla luce del nuovo piano industriale predisposto dalla Società sono in fase di preparazione le attività necessarie alla quotazione. Relativamente ad ENAV il Ministero ha selezionato i Consulenti legale e finanziario e avvierà a breve gli ulteriori adempimenti necessari per la realizzazione dell'operazione.
- Con riferimento alla cessione della partecipazione detenuta in STMicroelectronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'Azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), la Società può essere ceduta ad un soggetto pubblico. Tale soggetto è stato individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate. La fase preparatoria per la realizzazione di tale cessione è in corso di completamento.
- Sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di intesa con la Società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione della privatizzazione stessa. Il MEF ha selezionato i Consulenti finanziario e legale che lo assisteranno nell'individuazione di tale modalità e nell'intero processo di privatizzazione.
- Relativamente alle Società indirettamente controllate dal MEF, nel 2014 si sono concluse le seguenti operazioni: i) quotazione di Fincantieri, mediante collocamento sul mercato, soprattutto presso il pubblico dei risparmiatori, di

azioni di nuova emissione in aumento di capitale per un controvalore complessivo di circa 350 milioni; ii) dismissione di una quota del 35 per cento del capitale di CDP Reti (che detiene partecipazioni dell'ordine del 30 per cento in Snam ed in Terna) da parte di CDP a favore del Gruppo State Grid Corporation of China, per un controvalore di circa 2,1 miliardi; iii) quotazione di RAI Way da parte di RAI per una quota di circa il 30 per cento del capitale sociale per un controvalore di circa 300 milioni.

- A gennaio 2015 il Governo<sup>33</sup> ha disciplinato le modalità di realizzazione del Programma di dismissione dei beni mobili fuori uso non riutilizzabili, obsoleti e beni in esubero. Consip assume il ruolo di soggetto realizzatore delle procedure di dismissione dei beni mobili, effettuate anche mediante l'impiego di strumenti telematici. Il MEF mantiene la funzione di indirizzo strategico e supervisione del Programma. Nella prima fase saranno gestiti gli immobili dell'Amministrazione della Difesa. I proventi delle procedure di dismissione saranno riassegnati per l'80 per cento all'Amministrazione della Difesa per la realizzazione di 'progetti innovativi'<sup>34</sup>. Nell'ambito della rimanente quota del 20 per cento, viene effettuata la riassegnazione al MEF, nei limiti delle risorse necessarie per la copertura dei costi.
- La Legge di Stabilità 2015 prevede nuovi incentivi alla dismissione degli immobili della Difesa con particolare riferimento alla destinazione degli introiti derivanti dalla vendita degli immobili e la cessione dei medesimi ad appositi Fondi immobiliari. Gli obiettivi del piano di dismissioni sono di generare introiti almeno pari a 220 milioni nel 2015, 100 milioni nel 2016 e 2017.
- Nell'ambito della procedura che consente alle Regioni, Province e Comuni di presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato e di beni in uso alla Difesa<sup>35</sup>, l'Agenzia del Demanio ha accolto 5542 istanze di trasferimento (su 9.367 domande) presentate tramite la piattaforma web per la gestione del federalismo demaniale. Inoltre, sono state introdotte procedure più veloci per la valorizzazione degli immobili militari, che permettono di cambiarne la destinazione d'uso se tale variante è recepita nell'accordo di programma con l'amministrazione comunale. A fronte delle 5542 istanze accolte, sono stati emessi 1639 provvedimenti di trasferimento, in ragione del fatto che per le restanti l'Agenzia del Demanio è in attesa di ricevere, da parte degli Enti richiedenti, le delibere propedeutiche all'emissione del provvedimento di trasferimento. Per 3587 istanze di attribuzione è stata riscontrata l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 56 bis. In relazione a 238 istanze, di cui alcune particolarmente complesse, i pareri sono ancora in via di definizione.
- Nel 2014 il MEF ha autorizzato l'Agenzia del Demanio alla vendita per trattativa privata a Cassa Depositi e Prestiti di 26 immobili di proprietà dello Stato, di enti locali, INPS e INAIL per un valore di 234,7 milioni.

<sup>33</sup> Attraverso il Decreto 22 dicembre 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo, progetti di dematerializzazione e digitalizzazione dell'attività amministrativa, di riduzione dell'impatto ambientale delle attività dell'Amministrazione.

<sup>35</sup> Introdotta dall'art.56 del D.L. n. 69/2013 sul federalismo demaniale.



- A dicembre 2014, il Consiglio di Amministrazione di INVIMIT Sgr Spa ha istituito quattro fondi a gestione diretta ('i3-Inail', 'i3-Inps', 'i3-Regione Lazio', 'i3-Università') il cui perimetro complessivo sarà equivalente ad oltre un miliardo in termini di portafoglio immobiliare. Ad ottobre 2014 l'Agenzia del Demanio e Invimit Sgr hanno sottoscritto un protocollo di collaborazione mirato a supportare l'attività d'investimento in fondi immobiliari target attraverso il Fondo di fondi 'i3-Core', istituito nel 2014.
- È stato firmato il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Ambiente e INVIMIT Sgr per fornire supporto tecnico agli Enti locali, per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, nonché per la facilitazione dei processi valutativi e gli audit energetici degli Enti interessati all'attivazione di uno o più fondi immobiliari.
- È stata avviata la raccolta delle informazioni relative ai costi per l'uso degli edifici di proprietà dello Stato e di terzi utilizzati dalle PA<sup>36</sup>. La raccolta dati avverrà entro giugno 2015 attraverso il 'PORTALE PA' dell'Agenzia del Demanio e riguarda sia costi energetici. Il monitoraggio dei costi per l'utilizzo degli immobili strumentali rappresenta un passaggio fondamentale per individuare degli standard efficienti e, di conseguenza, produrre risparmi significativi per il Bilancio dello Stato, attraverso l'adozione da parte della PA di azioni di razionalizzazione e comportamenti virtuosi.

#### **L'Ufficio Parlamentare di Bilancio**

- L'UPB è stato istituito con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, in attuazione delle regole europee sulla nuova *governance* economica. L'organismo ha funzioni di monitoraggio e verifica sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo nonché di valutazione del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.
- Ad aprile 2014 si è conclusa la selezione per la nomina del Consiglio<sup>37</sup>, composto da tre membri, di cui uno con funzione di presidente. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali o di consulenza, durano in carica 6 anni<sup>38</sup> e non possono essere riconfermati. È in corso il completamento dell'organico.
- All'inizio di agosto è stato definito uno schema di accordo con l'ISTAT per la collaborazione in materia di modelli di previsione macroeconomica e di modelli di micro simulazione degli effetti delle politiche fiscali.
- Ad agosto 2014, il Consiglio ha approvato i regolamenti di organizzazione e funzionamento, di amministrazione e contabilità, sul trattamento giuridico ed economico del personale.
- A settembre 2014, il MEF ha sottoscritto con l'UPB un protocollo d'intesa sulla trasmissione, da parte del Ministero, delle informazioni necessarie per la

<sup>36</sup> In attuazione di quanto previsto dall'art. 1 comma 387 della legge n.147 del 27 dicembre 2013 (Legge di Stabilità 2014), che impone alle Amministrazioni dello Stato, pena la segnalazione alla Corte dei Conti, di comunicare i costi gestionali degli immobili utilizzati all'Agenzia del Demanio, al fine di poterli controllare e ridurre, come significativa misura di *spending review* nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

<sup>37</sup> Decreto di nomina del Presidente del Senato della Repubblica e della Presidente della Camera dei deputati del 30 aprile 2014.

<sup>38</sup> Salvo che siano revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio.

certificazione delle previsioni macroeconomiche e per le valutazioni sulla finanza pubblica.

- La nota di aggiornamento al DEF 2014 e il *Draft Budgetary Plan 2015* sono stati validati per la prima volta dal UPB.

### Sistema fiscale

**RACCOMANDAZIONE 2.** Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

### Tassazione

- Con la Legge di Stabilità 2015 è stato reso strutturale il credito d'imposta IRPEF introdotto dal D.L. n. 66/2014 in favore dei lavoratori dipendenti e dei percettori di altri redditi assimilati. Il credito è pari a 960 euro, se il reddito complessivo non supera 24.000 euro. Oltre tale soglia, il credito decresce linearmente fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 26.000 euro. Il bonus viene riconosciuto automaticamente dai sostituti d'imposta<sup>39</sup>.
- La Legge di Stabilità 2015 ha previsto la completa deduzione ai fini IRAP di imprese e professionisti del costo complessivo per il personale dipendente a tempo indeterminato.
- Viene di pari passo abrogata la riduzione del 10 per cento delle aliquote ordinarie IRAP per tutti i settori di attività economica a decorrere dal periodo d'imposta 2014 che era stata introdotta dal D.L. n. 66/2014.
- Per i soggetti passivi di IRAP che non si avvalgono di dipendenti nell'esercizio della propria attività, è previsto un credito d'imposta pari al 10 per cento dell'imposta lorda determinata secondo le regole generali. Tale credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione.
- Viene introdotto, in via sperimentale, per i periodi di paga dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, l'anticipo del TFR in busta paga per i lavoratori dipendenti del settore privato. I lavoratori possano richiedere di percepire la quota maturanda del trattamento di fine rapporto (TFR), compresa quella eventualmente destinata a una forma pensionistica complementare, tramite liquidazione diretta mensile. La parte integrativa della retribuzione è assoggettata a tassazione ordinaria e non è imponibile ai fini previdenziali,

<sup>39</sup> Il bonus è classificato, in coerenza con il SEC 2010, come una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro.

ma non viene inserita nel reddito complessivo valido ai fini del bonus IRPEF di 80 euro. Dalla previsione sono esclusi i lavoratori domestici e i lavoratori del settore agricolo.

- I datori di lavoro che non intendono corrispondere immediatamente con risorse proprie la quota maturanda del TFR possono accedere a un finanziamento assistito dalla garanzia dello Stato concesso dall'INPS<sup>40</sup>. La legge di Stabilità 2015 istituisce infatti presso l'INPS un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti per le imprese con alle dipendenze un numero di addetti inferiore a 50, con dotazione iniziale pari a 100 milioni per l'anno 2015 a carico del bilancio dello Stato. Gli interventi del Fondo sono assistiti dalla garanzia dello Stato quale garanzia di ultima istanza. Il finanziamento è altresì assistito dal privilegio speciale in materia bancaria e creditizia. Al fine di accedere ai finanziamenti, i datori di lavoro devono tempestivamente richiedere all'INPS apposita certificazione del TFR maturato in relazione ai montanti retributivi dichiarati per ciascun lavoratore e presentare richiesta di finanziamento presso una delle banche o degli intermediari finanziari che aderiscono all'apposito accordo-quadro da stipulare tra i Ministri del lavoro, dell'economia e l'ABI. Ai suddetti finanziamenti non possono essere applicati tassi, comprensivi di ogni eventuale onere, superiori al tasso di rivalutazione della quota di trattamento di fine rapporto lavoro.
- L'iter di attuazione del TFR in busta paga è stato completato con l'accordo quadro tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Associazione Bancaria Italiana. Grazie a tale Accordo, le imprese con meno di 50 dipendenti che dovessero registrare problemi nei flussi finanziari necessari a far fronte al maggiore esborso mensile a seguito delle richieste di erogazione mensile dell'importo altrimenti destinato al trattamento di fine rapporto, potranno accedere a finanziamenti a tasso agevolato. Le banche aderenti all'accordo quadro potranno erogare finanziamenti a tasso agevolato in virtù della garanzia pubblica.
- La Legge di Stabilità 2015 istituisce un nuovo regime agevolato dei minimi rivolto agli esercenti attività di impresa, arti e professioni in forma individuale. Il regime forfettario di determinazione del reddito da assoggettare a un'unica imposta sostitutiva di quelle dovute prevede l'aliquota del 15 per cento, mentre per la nuova imprenditoria giovanile del 5 per cento. Per accedere al regime agevolato, che costituisce il regime 'naturale' per chi possiede i requisiti, gli imprenditori ed i professionisti non devono superare soglie di ricavi prefissate a seconda del tipo di attività esercitata. Tali soglie variano da 15.000 euro per le attività professionali a 40.000 euro per il commercio. Il rispetto delle soglie vale sia per l'accesso che per la permanenza nel regime agevolato. Può accedere a tale regime agevolato anche chi percepisce redditi di natura mista, purché i redditi conseguiti nell'attività di impresa, arte e professione siano prevalenti rispetto a quelli percepiti come redditi di lavoro dipendente e assimilati.

40

Disposizione soggetta a decreto attuativo del MEF, entro 30 gg dall'entrata in vigore della legge.

- La legge di Stabilità 2015<sup>41</sup> ha esteso il meccanismo di inversione contabile IVA (c.d. *reverse charge*) ad ulteriori ambiti del settore edile e del settore energetico<sup>42</sup>, nonché alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, supermercati e discount alimentari e alle cessioni di bancali in legno (pallet) usati.
- Il medesimo provvedimento ha disposto che, per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi eseguite nei confronti della Pubblica Amministrazione, l'imposta sul valore aggiunto venga in ogni caso versata dai medesimi soggetti pubblici (c.d. *split payment*). Pertanto i fornitori di beni e servizi riceveranno dagli enti pubblici l'importo del corrispettivo al netto dell'IVA che verrà così versata, dagli stessi soggetti pubblici acquirenti, direttamente all'erario. Il decreto attuativo del MEF<sup>43</sup> precisa che la scissione dei pagamenti si applica alle operazioni fatturate a partire dal primo gennaio 2015 per le quali l'esigibilità dell'imposta sia successiva a tale data.
- Con la Legge di Stabilità 2015 viene rivista la disciplina per il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo, come descritto nelle azioni di risposta alla CSR. 4.
- Per i lavoratori qualificati che rientrano in Italia, viene prolungata da due a tre periodi d'imposta il periodo di applicazione delle agevolazioni fiscali previste in loro favore<sup>44</sup>. La riduzione di base imponibile per i ricercatori non si applica ai fini del credito d'imposta IRPEF di 80 euro.
- Vengono prorogate le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica, mantenendo sostanzialmente anche per il 2015 le percentuali in vigore per il 2014 (50 per cento per il recupero edilizio e per l'acquisto di mobili; 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali). Per gli interventi in funzione antisismica effettuati fino al 31 dicembre 2015 la detrazione è aumentata dal 50 al 65 per cento.
- La detrazione del 65 per cento è estesa per le spese sostenute, dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015, per le spese di acquisto e posa in opera delle schermature solari (fino a 60.000 euro) e per l'acquisto e la posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro.
- Viene esteso da sei mesi a diciotto mesi il periodo di tempo entro il quale le imprese di costruzione o ristrutturazione (ovvero le cooperative edilizie) devono vendere o assegnare l'immobile oggetto di interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia (riguardanti l'intero fabbricato) per beneficiare della detrazione per ristrutturazione edilizia (al 50 per cento nel 2015, successivamente al 36 per cento).
- A decorrere dal 2015 si introducono due nuovi crediti d'imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria (Casse di previdenza private) e dei fondi

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 629 della L. n. 190/2014.

<sup>42</sup> Trasferimenti di quote di emissioni di gas ad effetto serra e cessioni dei certificati relativi all'energia ed al gas, nonché cessioni di gas e di energia elettrica a soggetti passivi-rivenditori stabiliti nel territorio dello Stato

<sup>43</sup> Decreto del MEF del 23 gennaio 2015.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 44 del D.L. n. 78/2010.

pensione<sup>45</sup>. Il credito d'imposta a favore degli enti di previdenza obbligatoria è pari alla differenza tra l'ammontare delle ritenute e imposte sostitutive applicate nella misura del 26 per cento<sup>46</sup> e l'ammontare di tali ritenute e imposte sostitutive computate nella misura del 20 per cento, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine individuate con decreto del MEF. Il credito d'imposta a favore dei fondi pensione è pari al 9 per cento del risultato netto maturato assoggettato a imposta sostitutiva (elevata al 20 per cento dalla legge di stabilità 2015) a condizione che un ammontare corrispondente al risultato netto maturato assoggettato alla detta imposta sostitutiva sia investito in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine.

- Con sentenza della Corte Costituzionale, è stata abolita per incostituzionalità l'addizionale IRES nei confronti delle grandi società che operano nel settore petrolifero, nel settore dell'energia elettrica e nel trasporto e distribuzione del gas naturale<sup>47</sup> (c.d. *Robin Tax*). L'abolizione non ha valore retroattivo, limitando quindi le conseguenze sul bilancio dello Stato.
- È stato previsto l'incremento, a decorrere dal 1 luglio 2014, dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria che passa dal 20 al 26 per cento<sup>48</sup>. Si prevede inoltre l'affrancamento delle plusvalenze e minusvalenze maturate entro il 30 giugno 2014.
- Nell'ambito delle disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, il Governo ha introdotto<sup>49</sup> un regime fiscale agevolato di natura temporanea, sotto forma di credito di imposta (c.d. '*Art-Bonus*'), nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate nel 2014 e nel 2015, e nella misura del 50 per cento delle erogazioni effettuate nel 2016, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo.
- In materia di turismo sono stati previsti crediti d'imposta a favore degli esercizi ricettivi che investono nella digitalizzazione e nella riqualificazione edilizia delle strutture. Più in particolare, il D.L. n. 83/2014 ha previsto a favore degli esercizi ricettivi singoli o aggregati con servizi extra-ricettivi o ancillari, un credito d'imposta per i periodi d'imposta 2014, 2015, 2016 nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti fino a 12.500 euro in tre anni, per

<sup>45</sup> Un decreto del MEF dovrà stabilire le condizioni, i termini e le modalità di fruizione del credito d'imposta al fine del rispetto del limite di spesa (80 milioni) e al relativo monitoraggio.

<sup>46</sup> L'aliquota è stata elevata, a decorrere dal 2015, dall'articolo 3 del D.L. n. 66/2014.

<sup>47</sup> L'art. 81 del D.L. n. 112/2008 prevedeva un'addizionale all'aliquota IRES (di 6,5 punti percentuali), cd. *Robin Hood Tax*, nei confronti delle società che operano nel settore petrolifero, nel settore dell'energia elettrica e nel trasporto e distribuzione del gas naturale, con volume di ricavi superiori a 3 milioni di euro e un reddito imponibile superiore a 300 mila euro (secondo le ultime modifiche introdotte dal D.L. n. 69/2013, che ha abbassato le predette soglie, rispettivamente, da 10 milioni a 3 milioni di euro per quanto riguarda il volume di ricavi e da 1 milione a 300 mila euro per quanto riguarda il reddito imponibile).

<sup>48</sup> Rimane invariata al 12,5 per cento l'aliquota di tassazione dei redditi di capitale derivanti da titoli del debito pubblico, buoni postali di risparmio, obbligazioni emesse dagli Stati e territori che consentono un adeguato scambio d'informazioni, nonché i titoli di risparmio per l'economia meridionale.

<sup>49</sup> Istituito dall'art. 1 del D.L. n. 83/2014 cvt. dalla L. n. 106/2014.

investimenti e attività di sviluppo per la digitalizzazione<sup>50</sup>. Un credito di imposta per il periodo d'imposta in corso al 1° giugno 2014 e per i due successivi, è inoltre concesso alle imprese alberghiere esistenti alla data del 1° gennaio 2012, nella misura del 30 per cento delle spese sostenute fino ad un massimo di 200 mila per interventi di ristrutturazione edilizia ed abbattimento delle barriere architettoniche, per interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di efficientamento energetico.

- Per questi settori la legge di Stabilità 2015 ha istituito il Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione di €100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020. Il Fondo è soggetto all'approvazione di un programma triennale.
- Il settore dell'agricoltura potrà usufruire<sup>51</sup> di un credito d'imposta pari al 40 per cento degli investimenti fino a 400 mila euro per l'innovazione e lo sviluppo di prodotti e tecnologie, nonché per le nuove reti di impresa di produzione alimentare. Un ulteriore credito di imposta del 40 per cento degli investimenti, e fino a 50 mila euro, è previsto anche a favore dell'*e-commerce* di prodotti agroalimentari.
- Per il quadriennio 2014–2017 è stata definita<sup>52</sup> un'aliquota ridotta al 10 per cento (in luogo del 15 per cento) per la cosiddetta 'cedolare secca' per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori Comuni italiani e nei Comuni confinanti, negli altri capoluoghi di provincia o nei Comuni ad alta tensione abitativa<sup>53</sup>.
- È inoltre possibile<sup>54</sup> dedurre dal reddito della persona fisica, non esercente attività commerciale, il 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto - direttamente dall'impresa costruttrice o che ha eseguito i lavori - di un immobile abitativo nuovo o ristrutturato, o della spesa sostenuta per costruire sul proprio terreno. L'abitazione dovrà poi essere affittata per almeno otto anni a canone concordato, oppure con canoni da *social housing*.
- A dicembre 2014 il Governo ha approvato uno schema di decreto legislativo, sul quale sono stati acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, per il recepimento della Direttiva Europea 2008/8 in materia di luogo di tassazione delle prestazioni di servizi a fini IVA. Si tratta di disposizioni che modificano i criteri di territorialità delle prestazioni di servizi di telecomunicazione, teleradiodiffusione ed elettronici rese nei confronti di committenti non soggetti passivi d'imposta, per le quali viene stabilito che l'IVA è dovuta nel luogo ove il committente è stabilito ovvero ha il domicilio o la residenza.

<sup>50</sup> Decreto del MIBAC del 12 febbraio 2015 'Disposizioni applicative per l'attribuzione del credito d'imposta agli esercizi ricettivi, agenzie di viaggi e tour operator' pubblicato G.U. n.68 del 23 marzo 2015.

<sup>51</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>52</sup> D.L. n. 47/2014.

<sup>53</sup> Lo stesso provvedimento ha introdotto la facoltà di inserire la clausola di riscatto dell'unità immobiliare e le relative condizioni economiche, nelle convenzioni che disciplinano le modalità di locazione degli alloggi sociali, alle condizioni previste nella norma.

<sup>54</sup> D.L. n. 133/2014.

### Attuazione della Delega Fiscale

- A marzo 2014 è stata approvata la L. n. 23/2014 che delega il governo ad adottare entro un anno i decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.
- La delega riguarda: i) alcuni principi generali e le procedure di delega; ii) la revisione del catasto dei fabbricati; iii) stima e monitoraggio dell'evasione fiscale; iv) monitoraggio e riordino delle norme in materia di erosione fiscale; v) la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; vi) norme in materia di tutoraggio e semplificazione fiscale; vii) la revisione del sistema sanzionatorio; viii) il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo; ix) la revisione del contenzioso e del sistema di riscossione degli enti locali; x) la delega per la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni; xi) la razionalizzazione della determinazione del reddito d'impresa; xii) la razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di altre imposte indirette; xiii) riordino delle norme in materia di giochi pubblici; xiv) la delega a introdurre nuove forme di fiscalità energetica e ambientale.
- Il Governo ha adottato in via definitiva le disposizioni attuative della legge delega in materia di semplificazioni fiscali e dichiarazione precompilata<sup>55</sup>. Il decreto legislativo prevede, fra le altre, le seguenti semplificazioni per i contribuenti - persone fisiche: i) la dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle Entrate per lavoratori dipendenti e pensionati, in via sperimentale, dall'anno 2015, con riferimento ai redditi prodotti nel 2014; ii) modifiche alla tassazione del reddito da lavoro<sup>56</sup>; iii) modifiche all'imposta di successione con l'ampliamento della platea di contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione; iv) l'abolizione della comunicazione all'Agenzia delle Entrate per i lavori di riqualificazione energetica ammessi alla detrazione, che proseguono per più periodi di imposta. Sono state poi introdotte semplificazioni per le seguenti procedure: i) rimborsi IVA; ii) rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale; iii) compensazione dei rimborsi da assistenza e i compensi dei sostituti d'imposta. Inoltre, vi sono semplificazioni per le società, con la razionalizzazione delle comunicazioni per l'adesione a regimi fiscali opzionali<sup>57</sup>. *Si veda scheda n. 10.*
- Il decreto legislativo contiene norme di semplificazione per le persone fisiche quali, *in primis*, la dichiarazione dei redditi precompilata dall'Agenzia delle Entrate. L'introduzione della dichiarazione precompilata è fissata, in via

<sup>55</sup> D.Lgs. n. 175/2014, pubblicato a novembre 2014, attuativo dell'art.7 della L. n.23/2014

<sup>56</sup> Con la previsione che le prestazioni alberghiere e di somministrazioni di alimenti e bevande acquistate direttamente dal committente non costituiscono compensi in natura per il professionista che ne usufruisce.

<sup>57</sup> Specificamente per le società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato, il decreto legislativo mira a semplificare: i) i modelli dichiarativi, non richiedendo dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria; ii) le comunicazioni delle operazioni intercorse con Paesi 'black list'; iii) la richiesta di autorizzazione per effettuare operazioni intracomunitarie; iv) i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri. Il provvedimento inoltre attua dei coordinamenti normativi, semplificando: i) la disciplina della detrazione forfetaria per prestazioni di sponsorizzazione; ii) la detrazione dell'IVA per le spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro; iii) la definizione di 'prima casa' rilevante ai fini Iva viene allineata a quella rilevante ai fini dell'imposta di registro.

sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati (ossia coloro che presentano il Modello 730). *Si veda scheda n. 11.*

- È stato adottato il decreto legislativo<sup>58</sup> riguardante la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle Commissioni censuarie. Con tale decreto sono ridefinite le competenze delle commissioni censuarie, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (che sono pubblicate al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflattive del contenzioso. L'Agenzia delle entrate<sup>59</sup> ha successivamente delineato i tratti significativi delle nuove commissioni censuarie e ha fornito le prime indicazioni operative per il loro insediamento. *Si veda scheda n. 12.*
- In attuazione delle disposizioni di delega in materia di accise<sup>60</sup> che impegna il Governo a procedere alla semplificazione degli adempimenti, alla razionalizzazione delle aliquote, all'accorpamento o soppressione di fattispecie particolari), è già stato adottato in via definitiva il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di prodotti da fumo e fiammiferi. Inoltre sono stati programmati ulteriori numerosi interventi normativi volti alla generale revisione della disciplina dell'accisa e alla semplificazione degli adempimenti amministrativi da essa derivanti. *Si veda scheda n. 13.*
- Al fine di completare il percorso di attuazione della delega fiscale è stato prorogato il termine per l'esercizio della delega<sup>61</sup> fino a settembre 2015.
- Si ricorda inoltre che la Legge di Stabilità 2015 contiene misure di attuazione della delega fiscale quali il regime forfetario per gli esercenti attività d'impresa e arti e professioni in forma individuale.
- Nel corso del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014 è stato approvato in via preliminare il decreto legislativo sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente. Lo schema di decreto disciplina l'abuso del diritto, nell'ambito dello Statuto dei diritti del contribuente. Esso prevede inoltre la revisione del sistema sanzionatorio<sup>62</sup>, ed infine istituisce il regime dell'adempimento collaborativo, per le aziende dotate di un sistema di gestione e controllo del rischio fiscale.

#### **Modernizzazione dell'amministrazione fiscale e tax compliance**

- Il 30 giugno 2014, il Governo ha approvato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale

<sup>58</sup> D.Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

<sup>59</sup> Circolare n. 3/E del 18 febbraio 2015.

<sup>60</sup> D.Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014, attuativo dell'art.13, comma 2 della L. n. 23/2014.

<sup>61</sup> Disegno di legge di 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4, recante misure urgenti in materia di esenzione IMU', approvato in via definitiva, ma non ancora pubblicato.

<sup>62</sup> Mediante modifiche del D.Lgs. n. 74/2000.



internazionale e ad applicare la normativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*)<sup>63</sup>.

- L'Italia è tra i promotori dell'iniziativa 'early adopters' in materia di trasparenza e scambio automatico d'informazioni a fini fiscali che prevede l'implementazione del nuovo standard globale approvato il 15 luglio 2014 dal Consiglio OCSE e che ha ricevuto l'*endorsement* del G20. Secondo l'accordo, gli intermediari finanziari raccoglieranno le informazioni sia sui conti intrattenuti al 31 dicembre 2015 che su quelli aperti successivamente, mentre il primo scambio di informazioni tra autorità fiscali avrà luogo nel 2017.
- Durante il semestre di presidenza italiana si è provveduto a incorporare tale nuovo standard globale nella legislazione comunitaria, con l'adozione da parte del Consiglio ECOFIN della Direttiva 2014/107/UE, sulla cui base verranno conclusi accordi equiparabili tra l'Unione Europea e i cinque c.d. "Paesi terzi" (il primo accordo tra la Commissione e la Svizzera è stato parificato il 19 marzo 2015).
- Il 23 febbraio 2015 l'Italia e la Svizzera hanno firmato un Protocollo che modifica la Convenzione per evitare le doppie imposizioni e consente lo scambio di informazioni su richiesta ai fini fiscali<sup>64</sup>. L'accordo consente alle autorità italiane di individuare potenziali evasori che detengono patrimoni in territorio svizzero, spingendo alla regolarizzazione da parte dei contribuenti italiani che entro settembre 2015 possono aderire alla voluntary disclosure. L'accordo consentirà inoltre di formulare richieste di informazioni concernenti un gruppo di contribuenti (c.d. *group requests*). Con la ratifica del Protocollo la Svizzera sarà eliminata dalle *black lists* basate esclusivamente sull'assenza dello scambio di informazioni.
- Nei primi mesi del 2015 sono stati siglati altri tre accordi bilaterali con il Liechtenstein (26 febbraio), il Principato di Monaco (2 marzo) e la Santa Sede (1 aprile). Tali accordi consentono di sviluppare ulteriormente la cooperazione amministrativa con i Paesi firmatari e quindi rafforzare il contrasto all'evasione fiscale. Il modello seguito è l' OCSE *Tax Information Exchange Agreement* (TIEA) che consente lo scambio di informazioni su richiesta relativamente a tutte le imposte. Entrambi i TIEA sono corredati da un Protocollo in materia di "group requests", che consente di formulare richieste di informazioni concernenti un gruppo di contribuenti, identificati o identificabili sulla base di comportamenti significativamente indicativi di una possibile irregolarità della loro posizione fiscale. Lo Stato a cui sono richieste le informazioni non può rifiutarsi di fornire allo Stato richiedente la collaborazione amministrativa per mancanza di interesse ai propri fini fiscali, né opporre il segreto bancario.

<sup>63</sup> Tra i principali benefici per le istituzioni finanziarie italiane figurano: i) l'esenzione dalla ritenuta del 30 per cento sui pagamenti di fonte statunitense; ii) la rimozione dei principali ostacoli giuridici legati alla protezione dei dati; iii) la semplificazione e la minimizzazione degli oneri di adempimento prevedendo che gli istituti finanziari si interfaccino soltanto con l'amministrazione finanziaria nazionale e non anche con l'amministrazione finanziaria statunitense.

<sup>64</sup> Il Protocollo dovrà essere ratificato dai rispettivi Parlamenti. Quando il passaggio parlamentare sarà completato il fisco italiano potrà richiedere alla Svizzera informazioni anche sui rapporti bancari dei contribuenti italiani in essere a partire dalla data della firma, quindi dal 23 febbraio 2015.

- È stata data attuazione alla Direttiva Europea<sup>65</sup> relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette e di altre imposte<sup>66</sup>. Il provvedimento disciplina le procedure relative allo scambio di informazioni di natura fiscale con le altre autorità competenti degli Stati Membri dell'Unione Europea e ad altre forme di cooperazione amministrativa come le verifiche congiunte.
- Il Governo ha definito le misure urgenti per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero<sup>67</sup>. In particolare i contribuenti che hanno detenuto attività in violazione alla normativa sul monitoraggio fiscale possono avvalersi della procedura di 'collaborazione volontaria', per far emergere le attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori dal territorio dello Stato. La collaborazione volontaria può essere attivata fino al 30 settembre 2015 ed è ammessa per le violazioni commesse fino al 30 settembre 2014. La nuova procedura è valida per i capitali detenuti nei paesi in *white list*, ossia ritenuti dalle istituzioni italiane credibili e disposti a rilasciare tutte le informazioni sul capitale oggetto del rientro, e nei paesi '*black list*' con cui l'Italia, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della nuova normativa, ha firmato accordi di scambio di informazioni secondo il più recente standard OCSE. La procedura di autodenuncia prevede il pagamento integrale di tutte le imposte evase, una riduzione delle sanzioni ad esse collegate e delle sanzioni relative alle eventuali violazioni degli obblighi sul monitoraggio fiscale. La legge prevede, altresì, una specifica causa di esclusione della punibilità per i reati di dichiarazione omessa, fraudolenta e infedele, di omesso versamento di ritenute e IVA e di riciclaggio in relazione ai suindicati delitti, qualora siano riferibili alle attività oggetto di emersione durante la procedura di volontaria collaborazione.
- Il medesimo provvedimento<sup>68</sup> inserisce nel codice penale il reato di autoriciclaggio. Esso punisce chi, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, sostituisce, trasferisce ovvero impiega in attività economiche o finanziarie, nonché imprenditoriali o speculative, denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. In analogia con quanto previsto dalla nuova disposizione in materia di autoriciclaggio, sono inasprite le sanzioni per i delitti di riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza.
- Il Governo è tenuto<sup>69</sup> a presentare annualmente alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti e su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. *Si veda scheda n. 14.*

<sup>65</sup> Il D.Lgs. n. 29/2014 ha dato attuazione alla Direttiva 2011/16/UE.

<sup>66</sup> Con esclusione dell'IVA, dei dazi doganali, delle accise e dei contributi previdenziali obbligatori.

<sup>67</sup> L. n. 186/14 pubblicata a dicembre 2014.

<sup>68</sup> Art. 3 del L. n. 186/14 pubblicata a dicembre 2014.

<sup>69</sup> D.L. n. 66/2014.

- Il piano per la *tax compliance*<sup>70</sup> è basato su una maggiore collaborazione con le amministrazioni finanziarie nazionali e internazionali, ma anche sulla revisione di alcuni degli attuali strumenti di *compliance*. *Si veda scheda n. 15.*
- Controlli più efficaci, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di riportare nelle casse dello Stato €14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. Il dato si inserisce in un consolidato trend positivo che ha visto nel 2014 crescere di oltre il 220 per cento le entrate da contrasto all'evasione rispetto ai 4,4 miliardi del 2006, anno in cui è stato inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi.
- Sul versante della riscossione, il Piano prevede di armonizzare gli strumenti di riscossione in base all'indice di rischio fiscale dei debitori.
- È stata estesa la possibilità per i contribuenti di accedere a condizioni favorevoli per la rateizzazione delle cartelle esattoriali, consentendo ai contribuenti che non erano in regola con i pagamenti di richiedere la rateizzazione fino a un massimo di 72 rate. La possibilità di accesso è riconosciuta all'interessato su richiesta, da formalizzare entro il 31 luglio 2015, e per i casi in cui la scadenza sia intervenuta entro il 31 dicembre 2014<sup>71</sup>.
- Al fine di meglio contrastare l'evasione e l'abusivismo, è intervenuto il divieto da parte di chiunque occupi abusivamente un immobile di chiedere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi (gas, luce, acqua ecc.), nonché il divieto, per coloro che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica, di partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva. Infine, sono state introdotte misure di tutela e la garanzia di un canone ridotto fino a dicembre 2015 per gli inquilini che avevano applicato le disposizioni anti evasione denunciando i canoni in nero.
- Si è andata sempre più consolidando la collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, in tema di accertamento dei tributi statali, grazie anche alla sottoscrizione di un nuovo Protocollo d'intesa tra l'Agenzia, l'Anci, l'Ifel e la Guardia di Finanza.
- Per altre misure fiscali disegnate per il sostegno delle imprese, si vedano le azioni in risposta della CSR n. 4.

<sup>70</sup> Previsto dal Decreto 'IRPEF'.

<sup>71</sup> D.L. n. 192/2014, cvt. da L. n. 11/2015.

## Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

**RACCOMANDAZIONE 3.** Nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle Regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.

---

### Le riforme istituzionali

- il 10 marzo 2015 la Camera dei Deputati ha approvato, in prima lettura, il testo del disegno di legge del Governo di riforma costituzionale che era stato già votato al Senato l'8 agosto 2014. Il disegno di legge è finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti. Il testo è attualmente assegnato all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di approvazione di tre mesi tra le deliberazioni. *Si veda scheda n. 15.*
- Per completare la riforma dell'architettura istituzionale, il Parlamento sta discutendo il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati. L'introduzione della nuova legge elettorale garantirà al Paese una maggioranza certa ed esecutivi più stabili. Successivamente all'approvazione da parte della Camera dei Deputati, in prima lettura, il 12 marzo 2014, il testo è stato approvato il 27 gennaio 2015 dall'Assemblea del Senato con modificazioni. Lo stesso testo è sottoposto nuovamente all'esame della Camera dei Deputati. *Si veda scheda n. 17.*
- Il Governo ha avviato un'ampia riforma in materia di enti locali<sup>72</sup>, che istituisce le Città Metropolitane, ridefinisce il sistema delle Province e detta una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni. L'effettivo passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana è avvenuto a gennaio 2015. Come già ricordato, la Legge di Stabilità 2015 ha stabilito i criteri con cui compiere il trasferimento delle dotazione organiche dalle Province alle altre amministrazioni pubbliche.
- Nelle more dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, la L. n. 56/2014 individua le funzioni fondamentali. *Si veda scheda n. 18.*
- Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni, quelle riallocate dallo Stato ad altri enti sono oggetto di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre le Regioni provvederanno per quelle di competenza

<sup>72</sup> L. n. 56/2014

regionale. Le funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale che restano alle Province saranno esercitate dall'entrata in vigore del citato decreto, mentre per le funzioni riassegnate alle Città Metropolitane, la data di avvio è fissata al 1° gennaio 2015. L'effettivo avvio di esercizio delle funzioni riallocate dalle Regioni sarà determinato dalle Regioni stesse.

### **La Digitalizzazione della PA**

- A nove mesi dall'introduzione della fatturazione elettronica, sono state circa 2,7 milioni le fatture emesse dalla Pubblica Amministrazione centrale. A gennaio 2015, il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle Entrate ha ricevuto e gestito circa 330.000 fatture elettroniche, già inoltrate in massima parte (84 per cento) alle PA di competenza. La digitalizzazione del processo ha permesso di rilevare ambiti di miglioramento dei processi di gestione delle fatture e del ciclo di approvvigionamento delle singole Amministrazioni. Da giugno 2014, data di entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica per le amministrazioni centrali, la progressione è stata quasi costante. Risulta contenuta e in riduzione l'incidenza degli scarti per errori formali sul totale dei file ricevuti: nel mese di gennaio 2015 la percentuale si è ridotta al 16 per cento, rispetto ad una percentuale del 23 per cento nel periodo giugno - settembre 2014.
- Dal 31 marzo 2015 la fatturazione elettronica è entrata a regime, con l'obbligo per tutte le amministrazioni di predisporre le strutture e la tecnologia per ricevere dai fornitori la fattura *on line*. Dalla stessa data il cartaceo non è più permesso. In particolare, dal 31 marzo 2015 si completa il raggio d'azione della fattura elettronica con l'estensione a Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e a tutte le altre amministrazioni centrali<sup>73</sup>.
- La disciplina relativa al Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) è stata definita col DPCM del 24 ottobre 2014. Parallelamente è stata avviata la sperimentazione del nuovo sistema che porterà al rilascio delle prime identità digitali SPID nel 2015.

### **Efficienza della P.A. e mobilità del personale**

- Al fine di migliorare l'allocazione del personale della PA è stata introdotta<sup>74</sup> una nuova disciplina della mobilità prevedendo, in particolare, il trasferimento dei dipendenti all'interno della stessa amministrazione o in altra amministrazione (nello stesso Comune o entro 50 chilometri) senza bisogno del consenso del lavoratore interessato<sup>75</sup>. Le amministrazioni pubbliche si doteranno di un sito istituzionale in cui sono indicati i posti da ricoprire tramite mobilità e i criteri di scelta. Al riguardo, presso il Ministero

<sup>73</sup> La lista è stata dettagliata in una apposita circolare del Dipartimento delle Finanze e del Dipartimento della Funzione Pubblica. Rientrano nella lista: le amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, le Camere di Commercio, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, il Coni, tutti gli enti pubblici non economici compresi gli ordini professionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN).

<sup>74</sup> D.L. n. 90/2014.

<sup>75</sup> Specifiche deroghe sono previste per i dipendenti con figli di età inferiore a 3 anni che hanno diritto al congedo parentale e per i dipendenti che possono usufruire dei permessi lavorativi retribuiti per l'assistenza di un parente o di un affine disabile in situazione di gravità i quali possono essere trasferiti dalla propria attività lavorativa in un'altra sede solo con il loro consenso.

dell'Economia è istituito il Fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale, con una dotazione di 30 milioni dal 2015.

- Per ampliare le occasioni di ricollocazione, il personale in disponibilità può chiedere di essere ricollocato anche in una qualifica o posizione economica inferiore di un livello, mantenendo, tuttavia, il diritto ad essere ricollocato successivamente nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria.
- La riforma della PA modifica le prerogative sindacali: dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, presso le associazioni sindacali sono ridotti del 50 per cento. In relazione a tale misura, da settembre a dicembre 2014 i distacchi si sono ridotti da 2362 a 1250. Il risparmio strutturale è stimabile in circa €10 milioni.
- Le scuole di formazione pubblica sono state unificate nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con l'obiettivo di razionalizzare il sistema della formazione delle amministrazioni centrali e contenere la relativa spesa.
- È stata razionalizzata anche l'organizzazione delle Autorità indipendenti. I componenti delle Autorità non possono essere nominati membri di altre Autorità, nei 5 anni successivi alla cessazione dell'incarico. Inoltre, alla cessazione dell'incarico i componenti degli organi di vertice non possono intrattenere rapporti con i soggetti regolati per un periodo di 2 anni. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle Autorità dovranno essere gestite unitariamente. A decorrere dal 1° luglio 2014, il trattamento economico accessorio del personale dipendente è stato ridotto del 20 per cento. Infine, è definita una gestione dei servizi logistici che comporti risparmi di spesa, pena l'applicazione di sanzioni, trascorso un tempo congruo per l'adeguamento.
- È in corso di elaborazione presso il Ministero della Difesa il 'Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa'<sup>76</sup> finalizzato a definire la strategia di evoluzione dello strumento militare nei prossimi 15 anni, secondo un principio di maggiore efficienza.
- Dopo le misure approvate a giugno 2014, una riforma complessiva della Pubblica Amministrazione è prevista dal disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, attualmente all'esame del Parlamento<sup>77</sup>. *Si veda scheda n. 19.*

#### **Efficienza del settore sanitario**

- È in corso di approvazione il Regolamento per la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, al fine di assicurare uniformità sull'intero territorio nazionale. Il regolamento fissa standard generali di qualità delle strutture ospedaliere, per dare attuazione al cambiamento complessivo del sistema sanitario e fornire strumenti per lo sviluppo delle capacità organizzative necessarie a erogare un

<sup>76</sup> Il libro bianco intende ridefinire il quadro strategico di riferimento per lo Strumento militare, gli obiettivi che esso dovrà conseguire, i lineamenti strutturali e organizzativi che dovrà assumere.

<sup>77</sup> Disegno di legge delega sulla 'riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche' (AS 1577). L'approvazione finale del testo è prevista per maggio 2015. La preparazione della legislazione delegata è nel frattempo già in corso.

servizio di assistenza di qualità, sostenibile e responsabile (secondo il principio di *accountability*).

- A luglio 2014 è stata sancita l'intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il 'Patto per la salute'. Il Patto è un accordo triennale di natura finanziaria e programmatica tra il Governo e le Regioni, in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario Nazionale, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema. Viene dato avvio della realizzazione dei flussi informativi per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza primaria come previsto dal Patto per la salute, con una spesa di 2 milioni per l'anno 2015. *Si veda scheda n.3.*
- Al fine di conseguire gli obiettivi di efficienza, trasparenza e sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale attraverso l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in sanità, viene istituito un 'Patto per la Sanità Digitale', ossia un piano strategico teso a rimuovere gli ostacoli che ne rallentano la diffusione e ad evitare realizzazioni parziali o non conformi alle esigenze della sanità pubblica. Tale Patto individua, in raccordo con le azioni previste nell'ambito dell'Agenda Digitale nonché dalle vigenti disposizioni in materia di sanità digitale, specifiche priorità, analizza e propone modelli realizzativi di riferimento e strumenti di finanziamento, anche con l'attivazione di iniziative di partenariato pubblico-privato capaci di innescare un circuito virtuoso di risorse economiche destinate a finanziare gli investimenti necessari.
- Per consentire il governo e il monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e dei relativi costi, è stato istituito il Piano di Evoluzione dei Flussi informativi, con cadenza triennale. Il Piano è predisposto dalla Cabina di Regia del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) la quale provvede, con periodicità annuale, al suo aggiornamento secondo una logica a scorrimento. Sono possibili eventuali aggiornamenti infrannuali per interventi evolutivi non preventivamente pianificati. Previsto, infine, il riadeguamento dei compiti, della composizione e delle modalità di funzionamento della Cabina di Regia, al fine di assicurare un sistema unitario e condiviso di interventi.
- Riguardo l'ulteriore potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni mediche, nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria, per l'anno 2015 è prevista l'estensione a tutto il territorio nazionale della de-materializzazione delle ricette mediche. Tale importante innovazione tecnologica, mediante il collegamento in rete dei medici e delle strutture sanitarie (farmacie, ambulatori e laboratori di specialistica), nonché mediante l'interconnessione con la Banca dati dei bollini farmaceutici del Ministero della Salute, consente il potenziamento dei controlli delle prescrizioni mediche e delle relative confezioni dei farmaci ovvero delle prestazioni di specialistica erogate.

#### **Gestione dei Fondi Strutturali Europei**

- Con riferimento alla programmazione 2007-2013, la spesa certificata dei fondi strutturali europei ha raggiunto al 31 dicembre 2014 un livello pari al 70,7 per cento delle risorse programmate (33 miliardi di euro), superando i target comunitari di 1,9 miliardi di euro, con un incremento di 7,9 miliardi

dall'inizio dell'anno. Nelle Regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione tale quota è stata pari al 77,9 per cento mentre ha raggiunto il 67,3 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tre Programmi operativi (il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, il PON Reti e mobilità e il POR FSE Bolzano) non hanno evitato il disimpegno automatico delle risorse, perdendo complessivamente 51,4 milioni di euro (circa lo 0,1 per cento del totale delle risorse programmate).

- Nell'area della Convergenza i POR FESR Campania e Sicilia hanno superato il target assegnato rispettivamente del 32,4 per cento e dell'11,7 per cento, con certificazioni di spese pari a circa 2,5 miliardi di euro ciascuno; nell'area della Competitività, i POR Emilia Romagna, sia FESR sia FSE, e il POR FSE Trento hanno superato il target rispettivamente del 15,7, del 13,7 e 26,3 per cento. La verifica del raggiungimento dei target nazionali di certificazione, fissati ad un livello progressivamente maggiore di quello comunitario, conferma l'aumento del ritmo della spesa.
- I risultati raggiunti nel 2014 in termini di certificazione della spesa sono ascrivibili anche ad una azione congiunta, che ha visto le Regioni con maggiori criticità (Calabria, Campania e Sicilia) molto impegnate e supportate sul campo attraverso le *Task Force*, istituite al fine di presidiare e accelerare l'attuazione dei programmi operativi. L'attività di verifica e accompagnamento sul campo viene potenziata attraverso l'intervento dell'Agenzia per la coesione territoriale.
- Nel corso del 2014 è stato completato il lungo iter negoziale con la Commissione europea, finalizzato all'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, intervenuta con decisione comunitaria il 29 ottobre 2014. Si tratta del piano nazionale che definisce le priorità di spesa dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) (31,1 miliardi di euro di risorse comunitarie FESR e FSE, cui si aggiungono le risorse destinate all'obiettivo cooperazione territoriale europea per 1,1 miliardi di euro e 567 milioni di euro per l'Iniziativa sull'Occupazione giovanile). La programmazione dei Fondi FESR e FSE è articolata in 11 programmi nazionali e 39 programmi regionali, per i quali il negoziato con la Commissione europea finalizzato all'adozione è in fase avanzata. I programmi operativi beneficiano di un cofinanziamento nazionale pari a 20 miliardi di euro.
- L'Accordo di Partenariato ha introdotto importanti innovazioni nel metodo di programmazione i volte a definire con maggiore tempestività, chiarezza e concretezza le scelte di intervento (che trovano opportuna declinazione nei programmi operativi), con l'obiettivo di migliorare la trasparenza, la verificabilità in itinere e il controllo di qualità degli investimenti cofinanziati. A tal fine, un elemento innovativo dell'Accordo presentato dall'Italia è costituito dall'Allegato 'Schema Risultati attesi-azioni' (non richiesto dai regolamenti comunitari), in cui sono stati identificati, per ciascun campo d'intervento dei fondi (Obiettivo tematico), i risultati attesi, corredati dagli indicatori necessari a monitorarne l'avanzamento, e le azioni da finanziare.
- L'ampio coinvolgimento del partenariato istituzionale, delle parti economiche e sociali e dei rappresentanti della società civile nella definizione del



documento di programmazione nazionale ha consentito di tener conto delle istanze 'rilevanti' e ha reso trasparente il processo decisionale.

- Nella strategia complessiva, grande attenzione è data alle misure di rafforzamento della capacità amministrativa delle Autorità di gestione dei fondi SIE, di miglioramento della *governance* multilivello e ad azioni più generali di rafforzamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, con riferimento ad alcuni ambiti rilevanti per la politica di coesione (trasparenza e *open government*, miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione, riduzione degli oneri regolatori per le imprese, efficienza e qualità del sistema giudiziario, prevenzione e lotta alla corruzione, sviluppo di competenze negli ambiti tematici di intervento dei fondi) (Obiettivo tematico 11).
- Per approfondimenti sull'analisi aggiornata dei tempi di attuazione delle opere pubbliche, effettuata dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici e finalizzata ad evidenziare l'arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un'infrastruttura pubblica, si rinvia alla scheda n. 69.
- Una nuova incisiva azione è stata definita d'intesa con la Commissione europea al fine di rafforzare la capacità di gestione dei fondi SIE, garantendo sin da subito le condizioni organizzative e operative per un'efficace attuazione dei programmi operativi 2014-2020. Si tratta del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che è stato richiesto a tutte le Regioni e amministrazioni centrali titolari di programma. Approvato dal Presidente della Regione o dal Ministro, il piano rappresenta lo strumento operativo che impegna le singole amministrazioni ad attuare azioni per migliorare (con target predefiniti) le capacità delle strutture in termini di quantità e competenze, semplificazione delle procedure di realizzazione degli interventi, trasparenza, certezza dei tempi. A presidio di tale intervento, in ciascuna amministrazione viene individuato un responsabile della capacità istituzionale. Gli impegni assunti, supportati da cronoprogrammi puntuali, saranno periodicamente monitorati nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi. Al fine di presidiare l'efficace implementazione dello strumento, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *Comitato di indirizzo* dei PRA, di cui fa parte la Commissione europea.
- Con riguardo alle misure che rafforzano la trasparenza della gestione dei fondi è operativo il portale OpenCoesione ([www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)), che offre informazioni periodicamente aggiornate (in formato aperto e riutilizzabile) sugli interventi finanziati e sui relativi beneficiari, con dettagli sulle aree tematiche di intervento, sulle risorse, sull'avanzamento finanziario, sui tempi di attuazione e sugli indicatori di realizzazione. Nel ciclo 2014-2020 il portale viene potenziato per comprendere gli interventi finanziati a valere su tutti i fondi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (oltre che al FESR e al FSE, il portale viene esteso anche al FEASR e al FEAMP). Al fine di razionalizzare, semplificare e ridurre i costi dell'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica è affidato a CONSIP S.p.A un ruolo centrale per lo svolgimento delle gare promosse da parte delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni

titolari dei programmi cofinanziati con fondi UE, assicurando al contempo la massima apertura del mercato.

- Il Governo<sup>78</sup> ha previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei Ministri eserciti poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare il rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. Qualora accerti inerzia, ritardo o inadempimento da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili, il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza Unificata, propone al CIPE il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate, anche prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo. In caso di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione degli interventi, spetta al Presidente del Consiglio esercitare i poteri sostitutivi.
- In relazione ai finanziamenti previsti per l'attuazione della Strategia nazionale per le Aree Interne, si rinvia al par. II.3 e alla *scheda n.68*.
- Per quanto riguarda il secondo pilastro della Politica Agricola Comune PAC, nel corso del 2014 sono continuati gli incontri di coordinamento con i servizi della Commissione UE e con le Regioni per la preparazione dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020, che sono poi stati presentati alla Commissione UE entro la scadenza. Sulla base dell'Intesa raggiunta il 16 gennaio 2014 in Conferenza Stato Regioni, la spesa pubblica complessivamente pari a € 20.859.421.534, è ripartita per l'attivazione delle misure nazionali per un totale pari ad € 2.240.003.534 e per € 18.619.418.000 per i programmi di sviluppo rurale gestiti dalle Regioni e Province autonome.
- La Commissione UE non ha concluso l'esame dei programmi nel 2014 e ne ha rinviato l'approvazione al 2015 trasferendo le risorse di competenza del 2014 ai due anni successivi.

#### **La nuova governance delle politiche di coesione**

- Gli interventi di riforma del sistema di governo delle politiche di coesione sono andati nella direzione di rafforzare le funzioni di programmazione, coordinamento e presidio sull'attuazione da parte del Centro. Tale riorganizzazione ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio.
- L'Agenzia ha avviato la propria attività, con l'obiettivo di rafforzare le politiche di coesione, attraverso il supporto all'attuazione dei programmi operativi, il relativo monitoraggio sistematico e lo svolgimento di funzioni di gestione diretta di alcuni programmi e interventi.
- Il provvedimento di riforma ha disposto, inoltre, la riorganizzazione delle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento della politica di coesione<sup>79</sup>, collocandole presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicurando in tal modo a tale struttura la posizione di terzietà necessaria per un più efficace coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali. *Si veda scheda n. 20.*

<sup>78</sup> D.L. n. 133/2014, art.12.

<sup>79</sup> Trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

- In attuazione delle previsioni dell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato recante la proposta di sistema di gestione e controllo per i programmi del periodo 2014-20, Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE svolgerà il ruolo di organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit in veste rafforzata rispetto al periodo di programmazione 2007-13 al fine di promuovere la corretta ed efficace applicazione delle norme nel settore dei controlli dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei. Tale ruolo consisterà nella verifica dei requisiti delle Autorità di audit all'atto della designazione e 'in itinere', nella predisposizione di strumenti di supporto metodologico per le Autorità di audit e nell'organizzazione di varie iniziative per favorire il rafforzamento e l'efficientamento delle Autorità di audit dei programmi. Al fine di svolgere tali ulteriori compiti Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE ha posto in essere specifiche misure di rafforzamento della propria struttura. *Si veda scheda n.20.*

#### **Misure anticorruzione**

- I poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono stati rafforzati con il trasferimento all'ANAC dei compiti di vigilanza sugli affidamenti dei contratti pubblici in capo alla soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e con il conferimento di ulteriori poteri per contrastare il fenomeno della corruzione.
- Sono state trasferite all'ANAC anche le funzioni in materia di prevenzione e corruzione di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica, al quale sono state invece conferite le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*<sup>80</sup>.
- I compiti dell'ANAC consistono nella prevenzione e nel contrasto della corruzione nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle sussidiarie e nelle società controllate, attraverso il rafforzamento delle misure tese a rendere trasparenti tutti gli aspetti della gestione, nell'attività di supervisione e regolazione nel campo dei contratti pubblici, delle concessioni e in qualunque area della Pubblica Amministrazione dove potenzialmente possono riscontrarsi fenomeni di corruzione.
- Sono attribuiti al Presidente dell'ANAC compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015<sup>81</sup>, per il cui fine si avvale di un'Unità Operativa Speciale. L'Unità ha i seguenti compiti: *i)* controllo preventivo degli atti relativi alle procedure di appalto; *ii)* esercizio di poteri ispettivi.
- È stato firmato un Protocollo d'intesa tra ANAC e UIF<sup>82</sup> al fine di contrastare il riciclaggio dei proventi della corruzione.
- L'ANAC, inoltre, riceve notizie e segnalazioni di illeciti anche da parte di dipendenti pubblici (c.d. '*whistleblowing*') e applica sanzioni amministrative,

<sup>80</sup> In precedenza svolti dall'ANAC.

<sup>81</sup> È stato realizzato il sito [OpenExpo2015.it](http://OpenExpo2015.it), a partire dalla piattaforma tecnologica *open source*, quale strumento per una Esposizione Universale trasparente.

<sup>82</sup> Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia della Banca d'Italia.

nel caso in cui le PA non adottino il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o i Codici di comportamento dei dipendenti.

- La nuova missione istituzionale dell'ANAC ha richiesto una profonda riorganizzazione delle attività di supervisione portate avanti dall'Autorità, volta ad aumentare l'efficienza delle strutture amministrative e a ridurre i costi operativi. In tale contesto, l'Autorità ha in primo luogo adottato l'atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell'Anac, in attuazione della delibera n. 143 del 30 settembre 2014, e il nuovo Regolamento in materia di vigilanza sui contratti pubblici è in vigore dal 30 dicembre 2014.
- Il Piano di riorganizzazione di ANAC è stato definito e inviato al Governo per l'approvazione<sup>83</sup> alla fine di dicembre 2014. Il Piano non è una semplice riorganizzazione dopo l'acquisizione delle nuove funzioni, ma ha l'obiettivo di costituire una nuova autorità che risulta dalla fusione delle due precedenti (ANAC e AVCP), i cui compiti non siano la semplice somma dei compiti del passato e dei nuovi compiti, ma siano letti in una logica di una nuova funzione istituzionale, consistente nella prevenzione e lotta contro la corruzione.
- In tema di trasparenza e anticorruzione, a giugno 2014, 5.359 amministrazioni pubbliche avevano ottemperato all'obbligo di adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, corrispondente al 47,84 per cento delle amministrazioni tenute a redigerlo<sup>84</sup>.
- In tema di comportamento virtuoso delle imprese, il Casellario delle imprese tenuto dall'ANAC - dove vengono annotati gli operatori economici per i quali sussiste una causa ostativa a contrarre con le stazioni appaltanti - e il *rating* di legalità previsto dal decreto 'Cresci Italia' e attribuito dall'Antitrust<sup>85</sup>, contribuiscono a migliorare il sistema delle imprese in termini di legalità e trasparenza. Il rating di legalità è, peraltro, uno dei criteri per l'accesso prioritario ai finanziamenti pubblici e facilita le imprese nell'ottenimento del credito bancario. Esso attribuisce una 'premiabilità' nelle graduatorie per ottenere i finanziamenti pubblici. Per l'accesso al credito bancario le banche devono tenere conto del *rating* ottenuto dall'impresa, nel definire tempi e costi dell'istruttoria e nella determinazione delle condizioni economiche. *Si veda scheda n.21.*
- La prevenzione della corruzione nelle società pubbliche costituisce un impegno di particolare rilevanza per il MEF, cui fanno capo le partecipazioni dello Stato in società di diritto pubblico e privato. Al riguardo, il Ministero e l'ANAC hanno istituito a novembre 2014 un Tavolo congiunto che ha elaborato una direttiva contenente "Indirizzi per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società controllate o partecipate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze". Si tratta di un'interpretazione attuativa delle norme vigenti, che obbliga le società controllate o partecipate dalla pubblica amministrazione a dotarsi di

<sup>83</sup> Ai sensi del D.L. n. 90/2014, cvt. dalla L. n. 114/2014.

<sup>84</sup> I Piani sono stati presentati da Ministeri (10), amministrazioni regionali (20), Province (76) e Comuni (3.382). Date le specificità delle istituzioni scolastiche, in questa prima fase esse sono state esentate dalla presentazione dei Piani, in attesa dell'emanazione di specifiche linee guida.

<sup>85</sup> In base ad un regolamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

uno specifico piano anticorruzione, elaborato da una nuova figura chiave aziendale, il responsabile della prevenzione della corruzione, che sottopone il Piano al vertice amministrativo (consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti) per l'adozione. Sono previsti anche la rotazione degli incarichi, codici di comportamento e tutele per i denunciatori. Per le società partecipate si ritiene sufficiente l'adozione del modello previsto dal D.Lgs.n. 231/2001 limitatamente alle attività di pubblico interesse eventualmente svolte, con l'adozione di misure idonee a prevenire ulteriori condotte criminose in danno della pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa anticorruzione. La predisposizione di tali misure non implica l'elaborazione di un 'Piano di prevenzione della corruzione' da parte della società. In relazione alle società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (nonché alle società dalle stesse controllate) è stato istituito un tavolo tecnico, con la partecipazione dell'ANAC e della CONSOB, volto ad individuare gli adattamenti applicativi della normativa di riferimento, alla luce della peculiarità proprie di tale tipo di società, i cui esiti saranno oggetto di una successiva direttiva. Prima di entrare in vigore, le indicazioni del MEF e dell'ANAC verranno sottoposte a consultazione pubblica on line fino al 15 aprile.

#### **Efficienza degli appalti pubblici**

- L'ANAC- nello svolgimento dei compiti di vigilanza sulle attività finalizzate alla realizzazione di lavori e all'acquisizione di servizi e forniture da parte della Pubblica Amministrazione<sup>86</sup> - ha rafforzato la sua attività in tre direzioni: i) il componimento delle controversie (il cosiddetto precontenzioso); ii) l'individuazione di prezzi di riferimento, attraverso la definizione della procedura per la pubblicazione dei prezzi delle c.d. prestazioni principali oggetto delle convenzioni CONSIP S.p.A., nonché delle informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici devono trasmettere all'Osservatorio dei contratti pubblici per tale individuazione; iii) l'attuazione della vigilanza collaborativa, sulla base di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti al ricorrere delle circostanze previste nel regolamento di vigilanza.
- Con riferimento al precontenzioso, sia la stazione appaltante sia le parti interessate possono rivolgere all'Autorità istanza di parere, per la formulazione di una ipotesi di soluzione della questione insorta durante lo svolgimento delle procedure di assegnazione di un appalto pubblico.
- Con riferimento ai prezzi di riferimento, la loro determinazione a cura dell'ANAC è connessa alla nuova disciplina per la realizzazione di lavori e l'acquisizione di servizi e forniture per i Comuni non capoluogo di provincia. Sulla base della predetta disciplina normativa, dal 1° ottobre 2014 (con aggiornamento entro il 1° ottobre di ogni anno), attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC elabora i prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore

<sup>86</sup> D.L. n. 66/2014 (artt.9 e 10). La norma prevede effettivamente il passaggio dei compiti all'AVCP, i cui compiti sono stati interamente trasferiti all'ANAC con il successivo D.L. n. 90/2014.

impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. È prevista, inoltre, la pubblicazione sul sito web dell'ANAC dei prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di beni e servizi.

- I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli.
- In aggiunta alle disposizioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari nei pagamenti aventi a oggetto appalti pubblici<sup>87</sup>, recentemente, con il decreto di riforma della PA, il Governo è intervenuto per rafforzare l'azione di contrasto alle infiltrazioni malavitose. In tal senso, per le infrastrutture strategiche, è prevista - oltre al tracciamento dei flussi finanziari dei pagamenti basati su conti correnti dedicati - anche la realizzazione di un sistema con l'utilizzo del bonifico bancario elettronico. L'ordine di pagamento è trasmesso a una banca dati, accessibile dalle amministrazioni interessate. Il sistema informativo in questione denominato CAPACI (*Creation automated procedures against criminal infiltrations in public contracts*) è stato completato.
- Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per reati di corruzione nei confronti di un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero in presenza di rilevate situazioni anomale, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'impresa, il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati, propone al Prefetto competente, alternativamente: *i)* di ordinare il rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e nel caso in cui l'impresa non si adegui nei termini stabiliti (massimo 30 giorni), il Prefetto può provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale; *ii)* di provvedere direttamente al rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto<sup>88</sup>.
- Per gli appalti d'importo pari o superiore alla soglia comunitaria (5,18 milioni), le varianti in corso d'opera che eccedono il 10 per cento dell'importo originario del contratto devono essere trasmesse all'ANAC entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. Con le stesse tempistiche, le varianti in corso d'opera per gli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Ciò ai fini della vigilanza da parte dell'ANAC su un fenomeno particolarmente delicato riguardante la corruzione degli appalti.
- Per accelerare i giudizi in materia di appalti pubblici, è prevista la possibilità di decisione immediata del giudizio già nell'udienza cautelare, oppure la definizione della controversia con sentenza in forma semplificata in un'udienza fissata d'ufficio entro 45 giorni. Per la fase davanti al TAR, è fissato in 30 giorni il deposito della sentenza, ma le parti possono chiedere la pubblicazione del dispositivo entro due giorni (finora erano 7 giorni).

<sup>87</sup> Stabilita dalla L. n. 136/2010, di contrasto delle infiltrazioni malavitose nei contratti pubblici.

<sup>88</sup> D.L. n. 90/2014.

- Sono stati semplificati gli oneri formali per la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici. In particolare, è stato valorizzato il ‘soccorso istruttorio’ della stazione appaltante, che può permettere all’impresa appaltatrice di integrare le dichiarazioni presentate, nel caso di irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive. Il concorrente deve integrare la documentazione nel termine di 10 giorni, pena l’esclusione dalla gara, ed è soggetto a sanzioni pecuniarie, (in misura compresa tra l’1 per mille e l’1 per cento del valore della gara, ma non superiore a 50 mila euro). In presenza di irregolarità non essenziali non viene richiesta la regolarizzazione né sono applicate sanzioni.
- Allo scopo di contrastare il sorgere di controversie pretestuose, il giudice può applicare una sanzione pecuniaria nel caso di ‘lite temeraria’<sup>89</sup> e, in particolare per i contratti pubblici, è possibile elevare la sanzione fino all’1 per cento del valore del contratto.
- Nell’ambito della qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, a seguito di un parere consultivo del Consiglio di Stato espresso in sede di ricorso al Presidente della repubblica, è stata dichiarata l’illegittimità di alcune norme del DPR 207/2010. Sono state conseguentemente apportate alcune modifiche al regolamento attuativo del codice dei contratti con riferimento alla quota parte del subappalto da riconoscere all’appaltatore principale in presenza di categorie specializzate che richiedono la qualificazione obbligatoria dell’operatore economico.
- L’ANAC ha emanato nel mese di settembre 2014 il manuale di qualificazione che, oltre a razionalizzare più di 400 atti dell’Autorità emanati nel corso del tempo, dal 1999 al 2014, ha fornito indicazioni operative alle Società Organismo di Attestazione, nel procedimento di qualificazione in presenza di cessione di ramo d’azienda e di lavori su committenza privata.

#### **Interventi nel settore della giustizia – Il processo telematico**

- Il D.L. n. 90/2014 ha disposto l’obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili: nei tribunali ordinari l’obbligatorietà è prevista per i procedimenti iniziati dopo il 30 giugno 2014, mentre per quelli iniziati prima il termine è prolungato al 31 dicembre 2014. Per le Corti d’appello l’obbligatorietà è prevista a decorrere dal 30 giugno 2015<sup>90</sup>. Anche i giudizi dinanzi la Corte dei Conti possono essere svolti con modalità informatiche e telematiche, ma deve essere garantita la riferibilità soggettiva, l’integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali .
- In tal modo si intende avvicinare il servizio-giustizia agli operatori e ai cittadini mediante l’impiego delle tecnologie informatiche nel processo e conseguire notevoli risparmi di spesa attraverso la riduzione del cartaceo.
- Per l’avvocato, tramite la possibilità di depositare telematicamente, sono ridotti i tempi di attesa per i depositi in cancelleria. Inoltre, il deposito

<sup>89</sup> La parte soccombente può essere condannata al pagamento in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, se vi sono motivi manifestamente infondati.

<sup>90</sup> Anche i giudizi dinanzi la Corte dei Conti possono essere svolti con modalità informatiche e telematiche, ma deve essere garantita la riferibilità soggettiva, l’integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali.

telematico può essere effettuato in tutto il territorio nazionale, con una conseguente eliminazione delle distanze geografiche e territoriali.

- Anche le cancellerie ricevono un beneficio immediato, grazie alla riduzione delle attività di sportello all'avvocatura e all'utenza per l'accettazione dei depositi cartacei e per il rilascio delle informazioni.
- La trasparenza informativa assicurata dal processo telematico è innovativa: tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, è possibile per chiunque la consultazione on line dello stato della causa in forma anonima e per i dati generici. Inoltre, i difensori, gli ausiliari e consulenti nominati dal giudice, con il solo utilizzo di un dispositivo di autenticazione (es. *smart card*), possono consultare il contenuto specifico del fascicolo telematico, ovvero i provvedimenti dei giudici e gli atti delle parti depositati telematicamente o acquisiti informaticamente dalla cancelleria.
- È in rete, completa di tutti gli aggiornamenti, Giustizia Map, l'area di [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) che offre ai cittadini informazioni riguardanti tutti gli uffici della giustizia dell'intero territorio nazionale. A seguito della recente approvazione definitiva della riforma della geografia giudiziaria, il servizio è on line completo di tutti i dati sulle nuove sedi, un aggiornamento puntuale reso possibile in tempi brevi grazie anche alla collaborazione degli stessi uffici periferici. Attraverso un semplice meccanismo di ricerca, i cittadini possono visualizzare la lista degli uffici giudiziari competenti per ogni Comune italiano ed accedere alle informazioni riguardanti indirizzo, telefoni, mail, orari, servizi e ogni indicazione utile per un accesso pratico ai servizi del sistema giustizia. Con la stessa procedura, è possibile ricercare informazioni su strutture penitenziarie, minorili, notarili e commissariati agli usi civici competenti per ambito comunale.
- È stato istituito, presso il Ministero della Giustizia, l' 'Osservatorio per il monitoraggio degli effetti sull'economia delle riforme della giustizia e per la valutazione dell'efficacia delle riforme necessarie alla crescita del Paese', che opererà fino al termine del mandato governativo. L'Osservatorio svolgerà le seguenti attività: i) analisi del funzionamento del sistema della giustizia civile e penale, anche mediante l'analisi dei quadri informativi, al fine di dar conto degli andamenti dei principali indicatori di funzionalità dell'amministrazione della giustizia; ii) esame (da effettuare anche sulla base di indagini statistiche e con l'utilizzo delle tecniche statistico-econometriche di valutazione delle politiche applicate al sistema giudiziario) degli effetti sull'economia e la società delle riforme realizzate, rispetto agli obiettivi annunciati e con riferimento alle principali variabili di funzionalità del sistema; iii) esame dell'impatto delle riforme sui principali indicatori internazionali (*World Economic Forum, Doing Business, Cepej*); iv) analisi del potenziale effetto di eventuali misure di assestamento delle riforme in corso di realizzazione.
- Nell'ottica di razionalizzare il servizio della giustizia, sulla base dell'esperienza di altri Paesi europei, è istituito l'Ufficio per il processo, consistente in uno staff che coadiuva i giudici nell'espletamento delle diverse attività, incluso il supporto agli strumenti informatici. *Si veda scheda n.22.*
- Infine, a decorrere da luglio 2015, sono soppresse tutte le sezioni distaccate dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), fatta eccezione per le sezioni



che si trovano nelle città sedi di Corti d'Appello. La disposizione è volta a razionalizzare l'attività dei TAR, e gli eventuali risparmi saranno valutati a consuntivo.

#### **Riduzione del contenzioso e 'smaltimento' delle cause arretrate**

- È stato avviato con decreto del Ministero della Giustizia di fine luglio 2014 (previa delibera del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta dei Consigli Giudiziari territorialmente competenti) il procedimento per selezionare 400 giudici ausiliari, contingente istituito dal decreto n.69/2013 per lo smaltimento dei procedimenti civili (compresi quelli in materia di lavoro e previdenza) pendenti presso le Corti di Appello. I posti nel bando riguardano 26 Corti d'Appello e possono partecipare alla selezione i magistrati ordinari, contabili ed amministrativi e gli avvocati dello Stato, a riposo da non più di tre anni, nonché i magistrati onorari che non esercitano più, ma che abbiano esercitato con valutazione positiva la loro funzione per almeno cinque anni; i professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia, anche a tempo definito o a riposo da non più di tre anni; i ricercatori universitari in materie giuridiche; gli avvocati, anche se cancellati dall'albo da non più di tre anni; i notai, anche se a riposo da non più di tre anni.
- Il Governo continua a considerare la mediazione un sistema alternativo di risoluzione delle dispute, al pari dei nuovi sistemi introdotti. Sempre possibile, la mediazione può essere richiesta dal giudice. In alcuni casi è obbligatoria (ad es. nelle cause condominiali, negli affitti e nelle dispute tra vicini). *Si veda scheda n.23.*
- Nella Legge di Stabilità 2015 viene istituito un Fondo - con una dotazione di 140 milioni per il biennio 2015-2016 e 120 milioni annui a partire dal 2017 - finalizzato al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico.
- Nella Legge di Stabilità 2015 si introduce inoltre l'obbligo delle parti di sostenere i costi di notificazione (prima pagati dallo Stato) richiesti agli ufficiali giudiziari nelle cause e attività conciliative in sede non contenziosa davanti al giudice di pace, di valore inferiore a 1.033 euro. Le risorse derivanti dai conseguenti risparmi di spesa saranno destinate a garantire la piena funzionalità degli Uffici di esecuzione penale esterna.
- A marzo 2015 è stato approvato in via definitiva il decreto legislativo contenente disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto<sup>91</sup>. Il principio alla base delle nuove norme prevede che quando l'offesa sia tenue e segua a un comportamento non abituale, lo Stato possa demandare alla sede civile la relativa tutela. *Si veda scheda n.24.*

#### **Ulteriori interventi di riforma della giustizia**

- A fine agosto 2014 il Governo ha approvato 7 provvedimenti in materia di giustizia, di cui 1 decreto legge e 4 disegni di legge per la giustizia civile, cui

<sup>91</sup> A norma dell'art. 1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014, in materia di pene detentive non carcerarie.

si aggiungono due disegni di legge sulle modifiche alla giustizia penale. Uno dei disegni di legge in tema di giustizia civile relativo alla responsabilità dei magistrati è stato approvato in via definitiva (L. n. 18/2015). *Si veda scheda n.25.*

- Per quanto riguarda gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L. n. 132/2014, (convertito in Legge a novembre - L. n. 162/2014), l'obiettivo è di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. *Si veda scheda n.26.*
- Proseguono gli interventi del Governo per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza della giustizia<sup>92</sup>. Il 10 febbraio 2015 il Governo ha approvato un disegno di legge delega che mira a perseguire i seguenti obiettivi: i) migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; ii) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; iii) realizzare un processo civile più lineare, più comprensibile e più veloce, mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione. *Si veda scheda n.26.*
- Modifiche sono state introdotte alla responsabilità civile dei magistrati, mentre è in corso di approvazione in Parlamento il disegno di legge di riforma della magistratura onoraria. *Si vedano schede n.25 e 28.*
- Per quanto riguarda i disegni di legge in tema di giustizia penale, relativi al rafforzamento delle garanzie difensive e della durata ragionevole dei processi, al contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti, come pure alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero, *si vedano le schede n.29 e 30.* In particolare, l'azione in tema di giustizia criminale è stata diretta primariamente a rafforzare gli strumenti contro i crimini più gravi. Una attenzione particolare è stata diretta alla necessità di contrastare la corruzione e le sue interconnessioni con la mafia. È stato quindi proposto di aumentare le penalizzazioni richieste dalla legge per i crimini di corruzione, con l'aumento dei tempi di prescrizione. Inoltre, in caso di crimini più gravi contro la pubblica amministrazione, i profitti derivanti sono soggetti a completa confisca.
- I beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto oggi, ad oltre 30 anni dall'introduzione delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi, una dimensione economica e finanziaria considerevole. Gli immobili definitivamente confiscati dal 1982 ammontano a poco più di 16 mila e circa la metà sono stati destinati e consegnati dall'Agenzia nazionale per le finalità istituzionali e sociali. *Si vedano schede n.31 e 32.*
- Il 27 marzo 2015 è stato approvato in via preliminare, ed è in attesa del parere del Consiglio di Stato, il Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia, che riduce gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche di personale, per garantire il raggiungimento degli obiettivi richiesti in tema di revisione della spesa e per aumentare i livelli di efficienza. È prevista una drastica riduzione degli uffici dirigenziali, con un risparmio di spesa stimato in

<sup>92</sup> A seguito dell'approvazione del D.L. n.132/2014 (cvt. dalla L. n. 261/2014).

€64 milioni e l'eliminazione delle duplicazioni delle strutture aventi competenze omogenee porterà ad aumentare i livelli di efficienza delle strutture centrali. Verrà istituita anche la Conferenza dei capi dipartimento, con compiti di programmazione, indirizzo e controllo. Infine, il regolamento realizza la finalità del decentramento amministrativo, mediante l'istituzione di tre direzioni regionali dell'organizzazione giudiziaria e la ridefinizione delle competenze dei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria. *Si veda scheda n.33.*

- Dopo aver completato il censimento delle cause civili, che ha consentito di analizzare i sensibili divari di efficienza tra i diversi uffici giudiziari, il programma Strasburgo 2.0 si pone quale obiettivo lo smaltimento dell'arretrato. *Si veda scheda n.34.*

#### **Misure per il sovraffollamento carcerario**

- Qualora il giudice procedente ritenga che possa essere concessa la sospensione condizionale della pena, oppure la pena detentiva da irrogare possa essere contenuta in un massimo di tre anni, non possono essere disposte le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari<sup>93</sup>.
- È stato introdotto<sup>94</sup> nell'ordinamento giudiziario penale l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova, inserita tra le cause estintive del reato. La misura consiste in condotte riparatorie, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità. La sospensione del processo con messa alla prova può essere richiesta dall'imputato nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni.
- Gli interventi normativi adottati hanno prodotto una consistente diminuzione della popolazione carceraria passando da circa 66.000 detenuti presenti al momento della condanna della Corte di Strasburgo a 54.000 al marzo 2015 (con una flessione di circa il 20 per cento).
- Con decreto ministeriale di marzo 2015 è stata definita la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti e delle persone detenute o private della libertà personale<sup>95</sup>. L'istituzione del Garante nazionale rappresenta una puntuale risposta alle criticità evidenziate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con una sentenza del 2013, circa la presenza di efficaci strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale.
- L'ufficio del Garante, organo collegiale composto da un Presidente e due membri, avrà sede presso il Ministero della Giustizia e si avvarrà di un organico di 25 unità di personale messo a disposizione dallo stesso Dicastero. Il Garante definisce gli obiettivi da realizzare e si occuperà del coordinamento con i Garanti territoriali che hanno competenza per tutti i luoghi di privazione della libertà, compresi i CIE (centri di identificazione e di

<sup>93</sup> D.L. n. 92/2014.

<sup>94</sup> L. n. 67/2014.

<sup>95</sup> Il regolamento da attuazione all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

espulsione) e le comunità terapeutiche, e potranno contribuire, attraverso incontri strutturati, sia a individuare gli aspetti sistemici di non funzionamento, sia alla redazione di raccomandazioni da inviare alle relative autorità nazionali o regionali.

- Le altre misure in tema di risarcimento e inserimento dei detenuti, tutela dei minori e sistema carcerario sono dettagliate nelle schede n. 35, 36 e 37.

## **Settore bancario e mercato dei capitali**

**RACCOMANDAZIONE 4.** Rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

### **Rafforzamento del settore bancario e corporate governance**

- Nel corso della crisi, la solidità delle banche italiane ha contribuito alla tenuta complessiva del sistema Paese. Lo testimonia la sostanziale assenza di aiuti pubblici alle banche in Italia, al contrario di quanto accaduto in tutti i maggiori Paesi europei, oltre che la maggiore resilienza delle linee di credito rispetto ai Paesi sottoposti a stress simili. Lo sforzo di ricapitalizzazione è stato interamente sostenuto dal settore e dai suoi azionisti: nel complesso, dal 2009 al 2014, oltre 40 miliardi di incremento di capitale tra operazioni realizzate e in corso.
- La prima metà del 2014 è stata segnata da un'intensa attività di ricapitalizzazione da parte delle banche italiane. I principali gruppi bancari hanno annunciato o effettuato aumenti di capitale per un ammontare complessivo superiore a 10 miliardi.
- La Banca d'Italia ha ampliato la gamma dei prestiti che le banche possono utilizzare a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema. Le misure introdotte sono finalizzate a incentivare il credito alle piccole e medie imprese e alle famiglie. Il nuovo collaterale faciliterà anche la partecipazione delle banche alle prossime operazioni di rifinanziamento della BCE (T-LTRO)<sup>96</sup>.
- La Banca d'Italia ha emanato le nuove disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche. Le nuove norme danno attuazione alla direttiva CRD IV, per le parti relative agli assetti di governo societario delle banche. Le norme confermano principi già presenti nelle precedenti disposizioni, tra cui:

<sup>96</sup> Nel dettaglio, le banche possono conferire a garanzia delle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema: i) portafogli di crediti omogenei composti da mutui residenziali alle famiglie o da crediti alle imprese non finanziarie che finora era possibile includere solo singoli prestiti; ii) la parte utilizzata delle linee di credito censite nella Centrale dei rischi come prestiti auto liquidanti e a revoca; iii) prestiti bancari, singolarmente o inseriti in un portafoglio, di importo non inferiore a 30.000 euro (prima la soglia minima dei prestiti accettati in garanzia era pari a €100.000); iv) prestiti bancari, quando singolarmente conferiti, con una probabilità di insolvenza del debitore fino all'1,5 per cento (prima all'1 per cento); v) crediti concessi sotto forma di *leasing* finanziario e factoring pro-soluto, anche nello schema ordinario.

la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l'adeguata dialettica interna; l'efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie. *Si veda scheda n.38.*

- I poteri di vigilanza<sup>97</sup> della Banca d'Italia sono stati, inoltre, ampliati (sempre dando attuazione alla direttiva CDR IV) prevedendo la possibilità di rimuovere, se necessario, i manager, gli amministratori e i membri del Consiglio di Amministrazione di una banca. Le decisioni prese possono essere annullate. Il decreto legislativo approvato dal Governo, inoltre, modifica la disciplina dei requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale, aggiungendo criteri di competenza e correttezza e prevedendo una disciplina del cumulo degli incarichi. Inoltre, è introdotto il c.d. 'whistleblowing' per la segnalazione di eventuali violazioni normative. In caso di abusi finanziari, le sanzioni sono state elevate fino a 5 milioni, o il 10 per cento del fatturato (in caso di società). La disciplina delle sanzioni amministrative non pecuniarie, infine, è modificata con l'inserimento dell'interdizione temporanea dall'esercizio di funzioni presso intermediari.
- Il processo di autoriforma promosso dall'ACRI, volto ad alleggerire le partecipazioni bancarie detenute dalle Fondazioni ha dato buoni risultati. Il Governo intende formalizzarne i principi in un protocollo d'intesa, che consentirà al Ministero dell'Economia (che vigila sulle Fondazioni) di intervenire nel caso in cui un ente deciderà di non procedere alla diversificazione patrimoniale, di indebitarsi per mantenere intatta la quota nella banca conferitaria, oppure non renderà completamente trasparente il proprio bilancio.
- Con il decreto legge 'Investment Compact'<sup>98</sup> il Governo ha disposto il cambiamento della *governance* delle 10 maggiori banche popolari italiane<sup>99</sup>. Nel termine di 18 mesi, le banche popolari con un attivo superiore a 8 miliardi dovranno trasformarsi in società per azioni, rimuovendo così la regola di *governance* 'un'azione un voto'. Le ex popolari che diventano spa potranno inserire nello statuto un tetto del 5 per cento al possesso di azioni per l'esercizio del diritto di voto. Rispetto alla normativa vigente, che già consente limitazioni di questo tipo, basterà la maggioranza semplificata per approvare le variazioni all'interno dello statuto. Le misure di implementazione verranno predisposte dalla Banca d'Italia.
- Tale riforma è volta al consolidamento e a una *governance* più moderna per una parte importante del sistema creditizio italiano: le 70 banche cooperative costituiscono circa il 25 per cento del mercato italiano del credito; possono contare su più di 9.200 uffici, 81.000 occupati, 12,3 milioni di clienti, 385 miliardi di prestiti e 425 miliardi di finanziamenti. Infine, il decreto legge affronta il problema del numero di deleghe che possono essere conferite ad

<sup>97</sup> D.Lgs. approvato dal CdM del 10 febbraio. A seguire il parere alla norma delle commissioni parlamentari e la pubblicazione.

<sup>98</sup> D.L. n.3/2015.

<sup>99</sup> Le banche interessate alla trasformazione sono: Ubi Banca, Banco Popolare, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare dell'Emilia Romagna, Banca Popolare di Sondrio, Credito Valtellinese, Banca Etruria, Banca Popolare di Vicenza, Veneto Banca and Banca Popolare di Bari. A questi bisogna aggiungere il gruppo che deriverà dalla fusione, operativa da aprile 2015, tra Volksbank dell'Alto Adige e Banca Popolare di Marostica.

un socio, stabilendo che debbano essere comprese tra un minimo di 10 e un massimo di 20.

- Il decreto legislativo che recepisce la cosiddetta Direttiva *Solvency II* introduce un nuovo regime di vigilanza prudenziale, con l'obiettivo di fornire un quadro regolamentare finalizzato alla massima tutela degli utenti del servizio assicurativo. Sono previsti nuovi requisiti patrimoniali ancorati ai rischi effettivamente corsi e viene posto l'accento sulla *governance* delle imprese di assicurazione. In particolare, la direttiva prevede la costituzione obbligatoria di una funzione attuariale, con compiti che oggi sono attribuiti per una parte molto significativa all'attuario incaricato per il ramo Vita e RC Auto, nonché criteri di valutazione per fini di vigilanza diversi da quelli del bilancio di esercizio, mentre prima le due valutazioni coincidevano.

#### **Accesso al mercato del capitali**

- Nel primo semestre 2014 è stata costituita la *task force* 'finanza per la crescita'<sup>100</sup>, per individuare soluzioni concrete in grado di facilitare la disponibilità di risorse finanziarie per le imprese. Questo obiettivo è stato perseguito favorendo lo sviluppo delle emissioni obbligazionarie e dei fondi di credito - anche attraverso l'estensione dell'intervento del Fondo Centrale di Garanzia a questi strumenti - e un maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali che veicolano il risparmio di lungo termine, anche nell'erogazione diretta del credito. Le proposte elaborate dalla *task force* sono confluite in parte nel Decreto 'Competitività'<sup>101</sup> e in parte nel Decreto 'Sblocca Italia'<sup>102</sup>.
- In particolare, è stato creato un nuovo canale di credito non bancario, grazie alla possibilità per le imprese di assicurazione (anche senza residenza fiscale in Italia) e le società di cartolarizzazione italiane di concedere finanziamenti diretti alle imprese<sup>103</sup>. La Banca d'Italia avrà il compito di disciplinare i termini e le modalità per la trasmissione, da parte delle compagnie, di comunicazioni periodiche, mentre l'IVASS stabilirà le condizioni e i limiti operativi per la concessione di finanziamenti.
- Al fine di incentivare gli investimenti in capitale di rischio, anche correlati alla quotazione in mercati regolamentati, è stato potenziato il regime di Aiuto alla Crescita Economica (ACE)<sup>104</sup>. L'ACE è estesa alle imprese con reddito (IRAP o IRES) imponibile negativo o inferiore all'importo dell'agevolazione<sup>105</sup>. Con la cosiddetta 'super ACE' si prevede, invece, una maggiorazione del 40 per cento dell'agevolazione per le società che sono ammesse alla quotazione nei mercati regolamentati. La disciplina si applica per il periodo di imposta in cui avviene la quotazione e per i due successivi.

<sup>100</sup> La *task force* ha visto coinvolte le segreterie tecniche del MEF e del MISE e la Banca d'Italia.

<sup>101</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>102</sup> D.L. n. 133/2014.

<sup>103</sup> Fino ad oggi le compagnie di assicurazione avevano la possibilità di investire in crediti, ma era loro preclusa la concessione diretta di finanziamenti.

<sup>104</sup> D.L. n. 91/2014. Questa modifica vale per le sole società le cui azioni vengono ammesse a quotazione in mercati regolamentati di Stati Membri dell'Unione Europea.

<sup>105</sup> L'impresa, in questo caso, può usufruire del credito di imposta (pari al 27,5 per cento del valore non utilizzato nel caso di impresa soggetta a IRES) a valere sui debiti IRAP e fruibile in cinque anni.

- L'obiettivo di favorire la quotazione e l'accesso al capitale di rischio è stato perseguito dal Governo, anche attraverso misure di natura regolamentare che ne riducono gli oneri (diretti e indiretti) e ampliano la gamma e la fruibilità degli strumenti a disposizione delle aziende. La riduzione del capitale sociale minimo per le società per azioni (Spa) da 120 a 50 mila euro è una prima novità importante che favorisce la costituzione di società aventi la necessaria forma giuridica per essere quotate.
- In particolare, per semplificare l'accesso al mercato dei capitali da parte delle PMI, è stata introdotta una definizione dimensionale di PMI emittenti azioni quotate, correlata a due parametri dimensionali (alternativi fra loro): il fatturato (entro i 300 milioni di euro, in base all'ultimo bilancio) e la capitalizzazione media di mercato (inferiore ai 500 milioni nell'ultimo anno)<sup>106</sup>. Le PMI che rientrano nella definizione possono modificare in via statutaria la soglia rilevante per le offerte pubbliche di acquisto (OPA) obbligatorie, individuando una soglia più adeguata alle proprie caratteristiche ed esigenze, nell'ambito di un intervallo tra il 25 e il 40 per cento.
- Il Governo è intervenuto anche sulla disciplina dell'OPA da consolidamento delle PMI<sup>107</sup>, consentendo all'impresa di prevedere l'esenzione dalla disciplina sull'OPA in via statutaria nei primi 5 anni dall'inizio della quotazione. In questo modo gli azionisti, in fase di offerta pubblica iniziale (IPO) possono collocare sul mercato più del 50 per cento del capitale, aumentando la liquidità delle azioni. Allo stesso tempo, possono riacquistare la quota di controllo nell'arco di un quinquennio successivo alla quotazione, senza incorrere nell'obbligo di OPA.
- Per incentivare l'ingresso di investitori professionali, anche esteri, nel capitale delle PMI quotate, è elevata dal 2 al 5 per cento la soglia delle partecipazioni rilevanti da comunicare alla Consob e alla società partecipata. La norma è intesa anche a favorire le politiche di alleanza commerciale tra le PMI.
- A supporto delle quotazioni delle imprese familiari è consentito alle Società quotate e quotate di prevedere - in via statutaria - l'attribuzione di un diritto di voto maggiorato, con un limite di due voti, per tutte le azioni detenute da uno stesso azionista per un periodo consecutivo indicato nello statuto, non inferiore a 24 mesi. Le azioni a voto doppio non costituiscono una categoria speciale di azioni e, in caso di successivo trasferimento delle stesse, la maggiorazione del voto si estingue. A fine dicembre 2014, la Consob ha approvato le modifiche al regolamento emittenti per dare attuazione alla nuova normativa in materia di azioni a voto multiplo.
- Per favorire l'emissione di obbligazioni, titoli simili e cambiali finanziarie non quotate<sup>108</sup>, sono stati rimossi i vincoli fiscali gravanti sulle operazioni di *private placement*: gli interessi e gli altri proventi su tali strumenti non saranno più gravati dalla ritenuta alla fonte (pari al 26 per cento dal 1° luglio).

<sup>106</sup> Tali limiti non devono essere stati superati per tre esercizi consecutivi.

<sup>107</sup> L'attuale soglia è del 5 per cento.

<sup>108</sup> Collocate sia presso investitori qualificati che presso organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR).

- Agli investitori istituzionali esteri supervisionati dalle Autorità nazionali e autorizzati a concedere credito diretto alle imprese, è estesa l'esenzione dalla ritenuta d'acconto, prima riservata ai soli operatori nazionali.
- Lo strumento dei 'mini bond' è sempre più diffuso tra le piccole e medie imprese che intendono accedere al mercato per reperire risorse di finanziamento alternative al credito bancario. L'entità complessiva delle emissioni ha raggiunto 8 miliardi. Sul segmento ExtraMot-Pro, dedicato a questi strumenti, sono quotati 84 mini-bond per un controvalore di quasi 4,7 Mld<sup>109</sup>. Degli 84 mini bond emessi, 66 sono da parte di PMI (per un totale di 679 milioni) e 18 emissioni di grandi imprese (per un totale di oltre 4 miliardi). A dicembre 2014 la dimensione media delle emissioni è pari a 85 milioni, circa la metà rispetto a un anno prima (153 milioni a dicembre 2013).

#### **Strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito**

- È stata data attuazione alle disposizioni del decreto 'Destinazione Italia'<sup>110</sup>, che prevedeva l'accesso al Fondo Centrale di Garanzia anche a favore delle società di gestione del risparmio che sottoscrivano obbligazioni o titoli similari emessi da piccole e medie imprese ('mini bond'). Nel caso di un portafoglio di titoli, la garanzia può arrivare a coprire fino all'80 per cento della *tranche junior* del portafoglio, con un limite di escussione dell'8 per cento del valore nominale complessivo del portafoglio.
- Con la Legge di Stabilità per il 2015, le operazioni su portafogli di finanziamenti del Fondo Centrale di Garanzia sono state estese alle imprese che abbiano fino a un massimo di 499 dipendenti<sup>111</sup>.
- Nel 2014 il numero di richieste pervenute al Fondo Centrale di Garanzia è aumentato del 7,9 per cento rispetto al 2013, con un totale di 90.000 operazioni di finanziamento a favore di PMI, proposte per il tramite di 441 soggetti richiedenti (banche e confidi), in aumento del 15,4 per cento rispetto all'anno precedente. Nello stesso 2014, il Fondo ha attivato 12,9 miliardi di finanziamento, 8 miliardi dei quali completamente garantiti. Dall'inizio della crisi finanziaria, il Fondo ha aiutato 411 mila PMI, che costituiscono l'ossatura del sistema economico italiano, in difficoltà per la contrazione del credito bancario.
- Nell'anno 2014 sono state accolte 317 operazioni proposte da 252 start up innovative e da un incubatore certificato, per un totale garantito dal Fondo pari a 97,7 milioni, che ha consentito l'attivazione di circa 124 milioni di finanziamenti. Lo sblocco del credito bancario per le imprese innovative con la garanzia del Fondo è stato possibile soprattutto grazie alla corsia preferenziale prevista dal decreto crescita 2.0 dell'autunno 2012 ed entrata a regime circa un anno dopo. *Si veda scheda n.39.*

<sup>109</sup> Più della metà dei casi riguarda imprese localizzate nel Nord del Paese (76%), area che peraltro ospita la maggior parte (79%) delle medie imprese italiane. Al Centro è attribuibile il 14% delle emissioni, al Mezzogiorno il 9%. La regione in testa alla classifica è la Lombardia, seguita dal Veneto e dall'Emilia Romagna.

<sup>110</sup> D.L. n. 145/2013.

<sup>111</sup> Per effetto di una disposizione introdotta in sede di conversione del D.L. n.192/2014, l'operatività dell'estensione è stata differita al 1° gennaio 2016.



- Il Fondo centrale di Garanzia può concedere garanzia su finanziamenti, destinati alla microimprenditorialità, concessi dai soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di microcredito, iscritti nell'apposito elenco tenuto dalla Banca d'Italia<sup>112</sup>. È stata inoltre istituita una 'riserva' annuale delle risorse ordinarie del Fondo fino a un massimo di 30 milioni. In favore del microcredito, il Fondo potrà utilizzare, oltre alle risorse della riserva, anche quelle derivanti dai versamenti volontari di enti, associazioni, società o singoli cittadini, effettuati grazie alla norma varata nel 2013, attualmente pari a circa 7,4 milioni.
- Un accordo tra la BEI, il MEF e il MISE ha consentito di avviare due ulteriori iniziative. In primo luogo, saranno impiegati 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI per coprire i rischi di prima perdita in progetti d'innovazione industriale di imprese di qualunque dimensione; grazie a tali fondi la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.
- Come seconda iniziativa, un accordo quadro consentirà di collaborare per aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti, attraverso: i) l'individuazione di progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare le forme di finanziamento delle opere; ii) l'identificazione di progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi<sup>113</sup>; iii) l'assistenza tecnica a soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali per il ciclo 2014-2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI.
- Tra gli strumenti agevolativi del credito un ruolo importante è rivestito dalla misura agevolativa per beni strumentali, c.d. 'Nuova Sabatini', finalizzata ad accrescere la competitività del sistema produttivo e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI). La misura prevede un finanziamento<sup>114</sup> e un contributo in conto interessi per l'acquisto (anche mediante *leasing* finanziario) di macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature *hardware*, *software* e tecnologie digitali.
- La Legge di Stabilità per il 2015 ha aumentato la dotazione del Fondo per la 'Nuova Sabatini' al massimo previsto di 5 miliardi: il primo *plafond* di 2,5 miliardi è stato ampiamente utilizzato ed è stata costituita e resa operativa la seconda *tranche* del *plafond*, pari a ulteriori 2,5 miliardi presso Cassa Depositi e Prestiti (CDP).
- Inoltre, il cosiddetto '*Investment Compact*'<sup>115</sup> ha consentito alle banche di utilizzare fondi autonomi, anziché attendere la provvista di CDP. In questo modo si velocizza la disponibilità di fondi.
- Dall'inizio degli interventi al 31/12/2014, sono pervenute 9.046 richieste per un ammontare di finanziamenti deliberato dalle banche di 1.326 milioni a cui

<sup>112</sup> Possibilità introdotta con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 24 dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 27 del 3 febbraio 2015.

<sup>113</sup> Piccole e medie imprese, occupazione giovanile, diritto allo studio, infrastrutture (soprattutto nel Sud Italia), agenda digitale, ricerca e sviluppo, efficienza energetica e sviluppo sostenibile.

<sup>114</sup> I finanziamenti hanno la durata massima di 5 anni dalla data della stipula del contratto (fino al 31 dicembre 2016) e sono di importo compreso tra 20.000 euro e 2 milioni per ciascuna impresa, anche frazionati in più iniziative di acquisto. Inoltre, le operazioni agevolate possono essere assistite dalla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia nel limite massimo dell'80 per cento.

<sup>115</sup> D.L. n. 3/2015.

corrisponde un contributo MiSE pari a 93 milioni. Circa 3.700 le imprese già agevolate con la 'Sabatini bis'.

- Per favorire l'acquisto di nuovi beni strumentali, oltre alle agevolazioni della 'Nuova Sabatini' è stato previsto un credito d'imposta nella misura del 15 per cento del valore degli investimenti realizzati fino al 30 giugno 2015, in eccedenza rispetto agli investimenti medi realizzati nei 5 periodi di imposta precedenti. L'importo minimo agevolabile è di 10.000 euro. Il credito d'imposta è ripartito in 3 quote annuali di pari importo<sup>116</sup>.
- È stato introdotto un credito di imposta IRES e IRAP fino a un massimo del 50 per cento per tutte le opere pubbliche costruite in *project financing* (non più solo per gli interventi strategici nazionali previsti dalla Legge Obiettivo) che comportano un investimento superiore ai 50 milioni (prima erano 200 milioni) ma entro il limite massimo di €2 miliardi<sup>117</sup>.
- La Legge di Stabilità 2014 ha concesso alle società di capitali e agli enti residenti sottoposti a IRES la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2012, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, con aliquota del 16 per cento per i beni ammortizzabili, e del 12 per cento per i beni non ammortizzabili. Per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione è invece applicata un'imposta sostitutiva del 10 per cento.
- A fine giugno 2014, Cassa Depositi e Prestiti ha autorizzato un impegno d'investimento nel capitale sociale del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per un importo fino a 70 milioni. Oltre a intensificare le partnership con primari investitori istituzionali europei, con l'ingresso in FEI CDP ha inteso rafforzare l'impegno a sostegno delle PMI, settore in cui Cassa è attiva con diversi strumenti già operativi, fra cui il Plafond PMI e il Fondo italiano d'investimento (FII), ed altri strumenti attualmente in via di strutturazione, fra cui due nuovi fondi di fondi promossi da Fondo Italiano d'Investimento SGR con focus rispettivamente nei settori del *Private debt* e *Venture capital*.
- A inizio agosto 2014, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) hanno siglato la Convenzione 'Piattaforma Imprese', con la quale si attivano strumenti in favore delle imprese. In particolare, la Piattaforma apporta ulteriori 5 miliardi alle misure di CDP per l'economia, raggruppando in uno strumento organico i 'Plafond' dedicati a favorire l'accesso al credito.
- A fine novembre 2014, KfW (la banca statale tedesca per lo sviluppo) e CDP hanno sottoscritto un accordo da 500 milioni finalizzato al sostegno delle PMI italiane e alla realizzazione di infrastrutture nell'ambito dell'efficientamento energetico. In particolare, KfW fornirà a CDP una provvista di 500 milioni di euro, di cui: 300 milioni, che CDP erogherà attraverso il sistema bancario, saranno destinati al finanziamento delle piccole e medie imprese italiane; 200 milioni saranno utilizzati da CDP per finanziare direttamente la realizzazione di progetti infrastrutturali ad alta efficienza energetica.

<sup>116</sup> Art. 18 del D.L. n. 91/2014.

<sup>117</sup> Art. 11 del D.L. n. 133/2014

- Nei primi 10 mesi del 2014, attraverso l'Accordo per il credito 2013 (rinnovato a marzo 2015 fino a dicembre 2017) 40.295 PMI italiane hanno ottenuto la sospensione delle rate e l'allungamento di finanziamenti. Le operazioni effettuate hanno un controvalore complessivo di debito residuo pari a 13,7 miliardi e una maggior liquidità a disposizione delle imprese stesse di 1,6 miliardi. I contenuti principali dell'accordo sono:
  - la sospensione per 12 mesi della quota capitale delle rate dei mutui, anche se agevolati o perfezionati tramite il rilascio di cambiali;
  - la sospensione per 12 ovvero per 6 mesi della quota capitale dei canoni di operazioni di *leasing*, rispettivamente immobiliare o mobiliare;
  - l'allungamento della durata dei mutui per un massimo del 100 per cento della durata residua del piano di ammortamento e comunque non oltre 3 anni per i mutui chirografari e a 4 anni per quelli ipotecari;
  - l'allungamento fino a 270 giorni delle scadenze delle anticipazioni bancarie su crediti per i quali si siano registrati insoluti di pagamento;
  - l'allungamento per un massimo di 120 giorni delle scadenze del credito agrario di conduzione.
- Per sostenere l'economia reale il decreto 'Sblocca Italia' ha introdotto norme volte ad ampliare l'operatività della Cassa Depositi e Prestiti, sia della gestione separata (finanziata con risparmio postale e titoli assistiti da garanzia statale) sia della gestione ordinaria (finanziata con risorse tratte sul mercato). Per quanto riguarda la gestione separata, la norma mira a consentire l'utilizzo delle risorse di tale gestione per operazioni con finalità di interesse economico generale (nell'ambito, tra l'altro, dei settori ricerca, sviluppo e innovazione, educazione, protezione civile, immobiliare, energia, ambiente). Con riguardo alla gestione ordinaria, la norma consente a CDP di intervenire anche a supporto delle politiche pubbliche nazionali, per progetti di investimento che contribuiscano allo sviluppo di tecnologie innovative e alla ricerca applicata in campo industriale, nel settore energetico e in quello ambientale.
- Il decreto '*Investment Compact*', al fine di rafforzare l'attività a supporto dell'export e dell'internazionalizzazione dell'economia italiana, ha attribuito alla CDP la competenza di esercitare l'attività creditizia direttamente o tramite SACE, o una diversa società controllata (previa autorizzazione della Banca d'Italia). Il credito potrà essere erogato anche senza la garanzia SACE. Viene quindi autorizzato l'utilizzo dei fondi provenienti dalla gestione separata di CDP per tutte le operazioni volte a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese.
- Inoltre sono state individuate misure per incentivare l'utilizzo dei *project bond* e garantirne una maggiore flessibilità e trasferibilità tra gli investitori. In sintesi, viene resa strutturale l'equiparazione, per quanto riguarda i proventi da possesso del titolo (interessi), tra il trattamento fiscale dei *project bond* e quello dei titoli di Stato; è introdotta la possibilità di utilizzo di titoli al portatore, per favorirne la migliore trasferibilità sul mercato dei capitali; viene semplificato lo strumento delle garanzie, rendendole più flessibili; si applicano in misura fissa le imposte di registro, ipotecarie e catastali anche alle garanzie trasferite per effetto della circolazione dei *project bond*.

- Al fine di rafforzare il supporto all'internazionalizzazione, la garanzia dello Stato per rischi non di mercato è estesa anche a favore delle operazioni effettuate dalla SACE, in caso di operazioni riguardanti settori strategici oppure società di rilevante interesse nazionale, in termini di livelli occupazionali, di fatturato o di ricaduta per il sistema economico. Allo scopo è istituito un Fondo con una dotazione di 100 milioni per il 2014. Una convenzione tra il MEF e la SACE disciplinerà anche il livello minimo di patrimonializzazione che la SACE è tenuta ad assicurare per poter accedere alla garanzia.
- La BEI finanzia con 175 milioni il Fondo SACE 'Fondo Sviluppo Export', dedicato alla sottoscrizione di mini-bond emessi da PMI orientate all'export. Il *leverage* del Fondo consentirà di attivare uno strumento finanziario di 350 milioni. Riguardo le caratteristiche delle operazioni di finanziamento che possono avere il supporto di SACE, esse devono essere costituite da bond fino a 12,5 milioni, con una scadenza massima di 5 anni.
- La SIMEST ha definito i criteri e le procedure per accedere ai finanziamenti per l'internazionalizzazione, in particolare per l'inserimento sui mercati extra UE e per la patrimonializzazione. Il Fondo per l'internazionalizzazione è adesso riservato per il 70 per cento alle PMI e i programmi ammissibili sono quelli con caratteristiche di investimento, finalizzate ad assicurare, in prospettiva, la presenza stabile nei mercati extra-UE<sup>118</sup>.
- Cassa depositi e prestiti (CDP), l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), SACE e Simest hanno siglato a fine 2014 l'accordo di proroga di un anno della Convenzione relativa al sistema 'Export Banca', a conferma dell'impegno a sostegno dell'export e dei processi di internazionalizzazione delle imprese italiane. Con il sistema 'Export Banca' le imprese italiane possono contare sulla sinergia tra i finanziamenti accordati da CDP e dalle banche, la garanzia concessa da SACE e l'intervento di stabilizzazione del tasso d'interesse di SIMEST. Dal suo avvio nel luglio 2011, 'Export Banca' ha sostenuto iniziative di export e di internazionalizzazione delle aziende italiane per complessivi 4,5 miliardi.
- I contratti di sviluppo nel settore industriale, riguardanti territori regionali attualmente privi di risorse per la concessione di agevolazioni, erano stati rifinanziati con 150 milioni dal Decreto 'del Fare'. Dopo l'emanazione del decreto attuativo, al 21 luglio 2014 erano stati approvati 36 programmi di investimento strategici, per l'80 per cento localizzati nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Gli investimenti previsti sono di circa 1,44 miliardi; riguardano diversi settori strategici per lo sviluppo, legati al mondo dell'innovazione e/o rappresentativi del *Made in Italy*. L'occupazione salvaguardata e/o creata è

<sup>118</sup> In particolare, essi devono riguardare il lancio e la diffusione di beni e/o servizi prodotti in Italia o distribuiti con il marchio di imprese italiane. L'incentivo consiste in un finanziamento agevolato, che può coprire fino all'85 per cento dell'importo delle spese preventivate, rimborsabile in un termine massimo di 6 anni. Il tasso di interesse agevolato è pari al 15 per cento del tasso di riferimento, con una percentuale minima dello 0,50 per cento annuo. Per quanto riguarda la patrimonializzazione, invece, i beneficiari sono le PMI esportatrici, costituite in forma di Società per azioni. Il finanziamento è concesso nel limite del 25 per cento del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato (con un limite massimo di 300.000 euro).

superiore ai 25 mila addetti. Le risorse finanziarie pubbliche concesse sono circa 700 milioni.

- La legge di Stabilità 2015, al fine di accompagnare la fase di transizione successiva alla cessazione del regime delle quote latte con iniziative che possano difendere e consolidare le aziende italiane in modo da rafforzarne la competitività e migliorarne l'assetto in un mercato completamente liberalizzato, ha istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario con una dotazione iniziale pari a 8 milioni per l'anno 2015 e a 50 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017.
- A febbraio 2016 il Governo ha adottato il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia<sup>119</sup>. Il Piano contiene azioni volte soprattutto al sostegno delle imprese italiane (soprattutto PMI) che si rivolgono ai mercati esteri, all'assistenza agli investitori esteri in Italia nonché alla promozione dei prodotti italiani nei diversi mercati. *Si veda scheda n.41.*
- Per la realizzazione del Piano di promozione del *Made in Italy* sono stati stanziati 260 milioni. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha stanziato 130 milioni per il 2015, 50 milioni per il 2016 e 40 milioni di euro per il 2017. Le risorse sono assegnate all'Agenzia ICE e condizionate all'attuazione del Piano per l'Export predisposto dal MISE.
- Per la realizzazione delle azioni relative alla valorizzazione e alla promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane è invece istituito, presso il ministero delle Politiche agricole alimentari forestali, il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, con una dotazione iniziale di sei milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.
- Il Governo ha promosso l'istituzione del Fondo privato di servizio per la patrimonializzazione e ristrutturazione delle imprese, per il rilancio delle imprese italiane caratterizzate da equilibrio economico operativo, ma con necessità di adeguata patrimonializzazione. La finalità del Fondo è il sostegno finanziario e patrimoniale per favorire processi di consolidamento industriale e occupazionale. Si rivolge a imprese che abbiano almeno 150 addetti, ma potrà investire anche in imprese oggetto di procedure di ristrutturazione societaria e del debito. Il Fondo, gestito da una SGR selezionata con procedura a evidenza pubblica, avrà durata minima di 10 anni e potrà essere considerato operativo al raggiungimento di una dotazione di 1 miliardo, sottoscritta da almeno 3 investitori, partecipanti ciascuno in misura compresa tra il 5 e il 40 per cento. Al capitale del Fondo potranno partecipare anche gli enti previdenziali.
- Il precedente Fondo privato di servizio è uno strumento caratterizzato da natura e finalità diverse rispetto ai Fondi partecipati e promossi dalla Cassa Depositi e Prestiti (F2i, Fondo strategico italiano, Fondo italiano d'investimento) che sono tenuti a investire in aziende non solo

<sup>119</sup> Decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 26 febbraio 2015. Tale piano dovrà essere sottoposto al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti entro il 3 giugno 2015.

prospettivamente, ma anche correntemente in utile. In particolare, il Fondo Strategico Italiano è un operatore istituzionale che acquisisce quote prevalentemente di minoranza in imprese di rilevante interesse nazionale con l'obiettivo di creare valore per i suoi azionisti mediante la crescita dimensionale, il miglioramento dell'efficienza operativa, l'aggregazione ed il rafforzamento della posizione competitiva sui mercati nazionali e internazionali delle imprese oggetto di investimento. Il Fondo Italiano di Investimento, con una dimensione pari a 1,2 miliardi, opera sia attraverso acquisizioni di quote di minoranza a sostegno dello sviluppo di imprese italiane aventi fatturato superiore a 10 milioni, sia investendo, in qualità di fondo di fondi, in altri veicoli di *private equity* aventi caratteristiche coerenti con gli obiettivi del Fondo stesso. *Si vedano le schede n.44 e 45.*

- La Legge di Stabilità per il 2015 ha aumentato la dotazione del Fondo 'Reti di Impresa' o 'Associazioni Temporanee di Impresa' da 5 a 10 milioni per il 2015, al fine di promuovere la digitalizzazione delle imprese. Condizione di accesso al finanziamento è che l'impresa abbia almeno 15 dipendenti.
- Agli imprenditori agricoli *under 40* sono concessi mutui a tasso zero per la produzione, trasformazione e commercio di prodotti agricoli (fino al 75 per cento della spesa ammissibile con durata massima di 10 anni e di 15 anni per la produzione). Infine ai giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli fino a 35 anni è concessa una detrazione pari al 19 per cento per l'affitto dei terreni.
- L'*Investment Compact* ha creato la nuova categoria di PMI innovative: società di capitale, anche cooperativa, non quotate su un mercato regolamentato, con bilancio certificato, meno di 250 dipendenti e un fatturato annuo inferiore a €50 milioni. Inoltre, devono essere in possesso di almeno due tra i seguenti tre requisiti: *i*) spese in R&S (ricerca e sviluppo) almeno pari al 3 per cento del maggior valore tra fatturato e costo della produzione; *ii*) impiego di personale altamente qualificato in misura almeno pari a un quinto della forza lavoro complessiva; *iii*) detentrici, licenziatarie o depositarie di un brevetto o un software registrato alla SIAE. Alle PMI innovative si applica la disciplina delle *start up* innovative, a eccezione delle disposizioni in ambito di diritto fallimentare e di regolamentazione del mercato del lavoro. Gli incentivi fiscali, per chi investe nel capitale sociale delle PMI innovative, saranno riconosciuti per quelle imprese che operano sul mercato da meno di sette anni dalla loro prima vendita commerciale. Per le attività che hanno superato i 7 anni, gli incentivi saranno riconosciuti in seguito alla presentazione di un piano di sviluppo dei prodotti, servizi o processi nuovi nel settore interessato. Viene, infine, istituita una modalità alternativa, rispetto all'ordinaria disciplina civilistica e finanziaria, per la sottoscrizione e la circolazione di quote di *start up* innovative e PMI innovative costituite in forma di società a responsabilità limitata.
- Il D.L. n. 179/2012 ha introdotto la definizione di *start up* innovativa e predisposto un quadro normativo per favorirne la nascita e lo sviluppo lungo tutto il ciclo di vita. Le misure di *policy* a sostegno delle *start up* innovative che sono state introdotte fino ad oggi, come pure i risultati in termini di numero di *start up* e di incubatori presenti sul mercato, sono riassunti nella scheda n. 42. Inoltre, il regime di aiuto *Smart&Start*, finalizzato a

promuovere la nascita di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e del cratere aquilano è stato modificato con D.M. del 24 settembre 2014. È stata disposta una nuova versione dell'incentivo, che mira ad ampliare la platea dei beneficiari estendendo a tutto il territorio nazionale la possibilità di presentare le domande. La misura è destinata alle *start up* innovative e il programma è gestito da Invitalia.

- Il credito di imposta per assunzione di personale altamente qualificato (35 per cento del costo del personale sostenuto) previsto per le *start up*, è stato assorbito, a partire dal 2015, dal credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo introdotto in legge di Stabilità 2015 non più riservato solo alle *start up*. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 alle imprese spetta un credito d'imposta da calcolarsi nella misura del 50 per cento della spesa incrementale rispetto alla media dei medesimi costi sostenuti nel triennio 2012-2014.
- Sono stati istituiti due nuovi interventi per lo sviluppo di progetti di R&S, a valere sul Fondo per la Crescita Sostenibile'. Il primo intervento riguarda l'ICT, in coerenza con l'implementazione dell'Agenda Digitale Italiana (AGI); il secondo intervento riguarda temi di rilevante interesse per l'industria sostenibile, per un totale di 400 milioni a disposizione delle imprese a partire dall'inizio del 2015. *Si vedano schede n.40, 43, 44 e 45.*
- In relazione ai progetti di R&S di impatto rilevante sul sistema produttivo, finanziati tramite il Fondo per la Crescita Sostenibile. *Si veda scheda n.43.*
- Manca ancora un tassello alla piena operatività dei finanziamenti a fondo perduto mediante *voucher* (dell'importo massimo di 10.000 euro) per la digitalizzazione e l'ammmodernamento tecnologico delle PMI. È stato emanato decreto MISE che detta le disposizioni applicative. L'azienda beneficiaria può effettuare acquisti e investimenti in prodotti hardware e software, servizi di consulenza, soluzioni legate a infrastrutture digitali (banda larga e ultra-larga), percorsi di formazione del personale. Il contributo economico riservato alle PMI deve essere destinato essenzialmente al miglioramento dell'efficienza aziendale, alla modernizzazione del lavoro e allo sviluppo di soluzioni di e-Commerce. È ancora necessario il decreto MEF che destini l'ammontare dell'intervento, nella misura massima di 100 milioni, nell'ambito di un apposito PON della prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.
- In relazione ai contratti pubblici per garantire sussidi al capitale (per un totale di 5 milioni) a supporto delle micro e delle PMI per la valorizzazione dei modelli industriali e del *design*, la *call* si è chiusa il 31 gennaio 2015 con una richiesta di benefici che ha esaurito le risorse disponibili.
- È stato introdotto un regime opzionale (rinnovabile) di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa, come pure da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale,

commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (c.d. *patent box*)<sup>120</sup>. Si veda scheda n.46.

- La Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), pubblicata nel mese di marzo 2015 mette in evidenza che le PMI, se adeguatamente supportate da strumenti di policy, sia con riferimento a quelli avviate negli ultimi anni (politiche industriali, politiche fiscali e creditizie, oltre naturalmente agli interventi contenuti nella riforma del mercato del lavoro), sia in relazione a quelle che si stanno mettendo in campo, sono in grado di generare un impatto positivo sulla crescita del Paese. Si veda scheda n.47.

### Mercato del lavoro

**RACCOMANDAZIONE 5.** Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

### Riforma del mercato del lavoro

- A dicembre 2014 è stata approvata la L. n. 183/2014 c.d. *Jobs Act* contenente deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità, e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Nella legge di delega sono previsti interventi per ridurre le forme contrattuali, eliminando quelle più precarizzanti; ridefinire ed estendere il sistema degli ammortizzatori sociali; rafforzare le politiche attive per il lavoro; semplificare la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro; rafforzare la strumentazione di sostegno alla maternità ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Si veda scheda n.48.

<sup>120</sup> Le modalità applicative saranno fissate da un decreto di natura non regolamentare del Ministero dello Sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.



- La delega prevede che il Governo definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (ossia entro giugno 2015) i decreti legislativi per gli argomenti oggetto di delega, secondo i principi e criteri dettati dalla legge approvata in Parlamento. In particolare viene previsto che i decreti legislativi siano adottati dal Consiglio dei Ministri. Quindi sono trasmessi alle Commissioni di Camera e Senato competenti per materia e profili finanziari, che si devono esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di pareri.
- A febbraio 2015 sono stati adottati in via definitiva, dopo aver ricevuto il parere delle commissioni parlamentari competenti, i primi due decreti attuativi del *Jobs Act* che erano stati presentati dal Governo a fine dicembre 2014: i) il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti; e ii) il decreto legislativo che contiene disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati. *Si vedano schede n.49 e 50.*
- Nello stesso mese di febbraio 2015, sono stati adottati dal Governo in via preliminare due decreti legislativi da sottoporre al parere parlamentare: i) il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni; ii) il testo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. *Si vedano schede n.51 e 52.*
- In materia di semplificazione dei contratti di lavoro, il decreto legislativo relativo al contratto a tutele crescenti (D.Lgs. n. 23/2015), introduce una nuova disciplina delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi, individuali e collettivi. Tale disciplina è applicata ai lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla sua entrata in vigore, nonché ai lavoratori delle piccole imprese che superano con le nuove assunzioni, i 15 dipendenti. La possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro viene eliminata in caso di licenziamenti economici e circoscritta nel caso di licenziamenti disciplinari. In quest'ultimo caso la reintegrazione del lavoratore sarà possibile solo nel caso di insussistenza del fatto materiale, direttamente dimostrata in giudizio. Viene inoltre introdotta una procedura, vantaggiosa ad entrambe le parti, di conciliazione volontaria per la risoluzione stragiudiziale delle controversie sui licenziamenti illegittimi.
- La legge di Stabilità 2015 istituisce un Fondo di 2,2 mld per il 2015-2016 e di 2 mld annui a decorrere dal 2017 finalizzato alla riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e all'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. *Jobs Act*), al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti ed indiretti.
- Al fine di contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare, la legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro. Al centro del nuovo disegno vi è l'istituzione di un'Agenzia per le ispezioni del lavoro che integri in un'unica

struttura i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL ed operi in coordinamento con le ASL e l'ARPA. *Si veda scheda n.48.*

### **Monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro**

- Il monitoraggio permanente degli effetti degli interventi normativi in materia di riforma del mercato del lavoro introdotti dal 'Jobs Act' è assicurato dal sistema permanente di monitoraggio e valutazione istituito dall'articolo 1, comma 2, della legge 28 giugno 2012, n. 92, che ha previsto l'obbligo di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni normative al fine di migliorare l'efficacia delle politiche del lavoro.
- La legge di riforma del mercato del lavoro<sup>121</sup> ha previsto l'obbligo di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni normative al fine di migliorare l'efficacia delle politiche del lavoro. Il primo rapporto di monitoraggio, diffuso a gennaio 2014 descrive la situazione della flessibilità in entrata, della flessibilità in uscita (in particolare dei licenziamenti individuali), e degli ammortizzatori sociali. Ad agosto 2014 è invece stato pubblicato il secondo Quaderno di monitoraggio, dedicato all'esame dei dati relativi agli ammortizzatori sociali nel periodo 2011-2013<sup>122</sup>.
- Le disposizioni semplificatorie in materia lavoro a termine e apprendistato<sup>123</sup> non stanno aumentando il cosiddetto dualismo tra lavoratori protetti e non protetti.. Nel secondo trimestre 2014, infatti, accanto ad un aumento dei contratti di apprendistato (+16 per cento), si è registrato un aumento dei contratti a tempo indeterminato (+1,4 per cento), e una diminuzione del ricorso ad altre tipologie contrattuali meno tutelanti per il lavoratore (es. contratti di collaborazione).

### **Tutele per la disoccupazione e sostegno al reddito**

- Il Governo ha dato attuazione alla delega del *Jobs Act* per assicurare, in caso di disoccupazione involontaria (D.Lgs. n. 22/2015), tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, di favorire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro e risultano beneficiari di ammortizzatori sociali, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative. È stata infatti istituita la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl). La nuova disciplina vale per gli eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere dal 1° maggio 2015.
- La nuova normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria<sup>124</sup> ha stabilito i seguenti principi: i) introduzione della NASpl (Nuova Assicurazione sociale per l'impiego-ASpl), con

<sup>121</sup> L. n. 92/2012

<sup>122</sup> Quest'ultimo rapporto evidenzia un costante aumento delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione straordinaria a fronte di una costante riduzione delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione in deroga. Si riducono - negli ultimi due trimestri 2013 - gli interventi di cassa integrazione ordinaria dopo l'aumento dei primi due trimestri. Il numero di imprese autorizzate per interventi in deroga presenta un trend crescente per tutto il triennio 2011-2013. L'introduzione dei fondi di solidarietà sta comportando un aumento della platea di lavoratori coperti da strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro. Il rapporto è consultabile al link: <http://www.lavoro.gov.it/PerSaperneDiPiu/MonitoraggioLegge922012/Pages/default.aspx>.

<sup>123</sup> Contenute nel D.L. n. 34/2014

<sup>124</sup> D.Lgs. n. 22/2015.

omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla storia contributiva del lavoratore; ii) incremento della durata massima del sostegno per i lavoratori con carriere contributive più rilevanti; iii) universalizzazione del campo di applicazione della NASpl, con l'estensione ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (Dis-Col); iv) introduzione di un sostegno al reddito (Asdi) al termine della fruizione della NASpl, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti; v) istituzione, presso l'INPS, del Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, con una dotazione di 50 milioni per il 2015 e di 20 milioni per il 2016, definizione della disciplina attuativa del contratto di ricollocazione. A tal fine la Legge di Stabilità 2015 ha istituito un fondo per il Jobs Act di 4,4 miliardi per il 2015-2016 e di 2 miliardi a decorrere dal 2017<sup>125</sup>. Si veda scheda n.50.

- Ad agosto 2014 è entrato in vigore il decreto ministeriale che definisce i nuovi criteri per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Si stabilisce l'impossibilità di utilizzare la CIG in deroga in caso di cessazione dell'attività aziendale. È previsto inoltre l'incremento ad almeno 12 mesi dell'anzianità aziendale (almeno 8 mesi per il 2014) necessaria per accedere alla CIG in deroga e la limitazione ad 11 mesi per il 2014 e a 5 mesi per il 2015 per la fruizione<sup>126</sup>.
- È proseguita l'azione del Governo per l'istituzione di nuovi fondi bilaterali di solidarietà e l'adeguamento alla normativa vigente dei fondi già esistenti<sup>127</sup>. Per i lavoratori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, appartenenti ad imprese con oltre 15 addetti, è stato creato a

<sup>125</sup> L'art.1, comma 107, della legge n.190/2014 'per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di quelli in materia di riordino dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, nonché per fare fronte agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti' ha istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo, con una dotazione di 2.200 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 milioni annui a decorrere dall'anno 2017.

<sup>126</sup> La proroga del trattamento di mobilità in deroga è fissata a 5 mesi per i lavoratori disoccupati che hanno già beneficiato della mobilità in deroga per almeno tre anni (7 per coloro che hanno beneficiato per meno di tre anni della mobilità) per l'anno 2014 (con un incremento di 3 mesi nelle aree del Sud). Per gli anni 2015 e 2016 non può essere concessa la mobilità in deroga per coloro che hanno beneficiato, anche in via non continuativa, di prestazioni per almeno 3 anni mentre negli altri casi può essere concessa per un massimo di 6 mesi (con un incremento di due mesi nelle aree del Sud), fermo il vincolo di non superare il tetto di 3 anni e 4 mesi. A decorrere dal 1° gennaio 2017, il trattamento di mobilità in deroga alla normativa vigente non potrà più essere concesso.

<sup>127</sup> Attualmente ci sono 12 fondi, tra i quali: Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Settore Credito, Imprese Artigiane e Trasporto Pubblico.

giugno 2014 il Fondo di solidarietà residuale e sono state dettate le istruzioni applicative da parte dell'INPS<sup>128</sup>.

- In attuazione del D.L. n. 90/2014, il Governo ha previsto che i soggetti beneficiari di misure di sostegno al reddito possano essere invitati a rendersi disponibili, in forma volontaria, per essere coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore della propria comunità, nell'ambito di progetti di volontariato realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da Comuni o Enti Locali, che si sono impegnati a diffondere e attuare la misura assicurando al contempo la verifica dei risultati attesi dei progetti sperimentali. *Si veda scheda n.53.*

### **Garanzia Giovani**

- La Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*) è una riforma strutturale dell'Unione Europea, contenuta in una Raccomandazione del Consiglio dell'aprile 2013<sup>129</sup>, di cui sono destinatari tutti gli Stati membri. La Garanzia per i Giovani è attuata nel periodo 2014 - 2015 attraverso l'Iniziativa per l'Occupazione giovanile (YEI), lo strumento finanziario *ad hoc* del bilancio dell'Unione, le cui risorse sono destinate ai soli Paesi Membri che presentano tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 per cento.
- Il Piano operativo per l'attuazione della Garanzia in Italia si rivolge ai giovani *Neet (Not in Education, Employment or Training)* di età compresa tra i 15 e i 29 anni e prevede l'offerta qualitativamente valida di misure di orientamento, istruzione e formazione, apprendistato, tirocinio, inserimento al lavoro (anche in forma di autoimpiego e auto-imprenditorialità), servizio civile, entro 4 mesi dal primo colloquio del giovane presso i servizi per il lavoro.
- A febbraio 2015 la Commissione UE ha proposto di aumentare da 1 per cento a 30 per cento il tasso di prefinanziamento dell'iniziativa per l'occupazione giovanile, anticipando di un anno 1 miliardo che andrà subito a quei Paesi che hanno già programmi avviati per i giovani. Qualora la proposta fosse adottata dai legislatori, grazie al maggior prefinanziamento, all'Italia andrebbero già dall'estate 2015 170 milioni (invece dei 5,6 milioni previsti per il 2015). Come ricordato, l'iniziativa è rivolta a tutte le Regioni Europee dove la disoccupazione giovanile supera il 25 per cento. Per l'Italia sono eleggibili tutte le Regioni ad eccezione della provincia autonoma di Bolzano.
- Per promuovere l'inserimento occupazionale dei giovani, il piano di attuazione nazionale della Garanzia Giovani prevede delle agevolazioni per le imprese che assumono. Sono previste diminuzioni del costo del lavoro per specifiche tipologie contrattuali, in modo da supportare economicamente l'ingresso e la stabilizzazione nel mercato del lavoro. L'incentivo è riconosciuto per le assunzioni effettuate dal primo maggio 2014 e fino al 30

<sup>128</sup> Resta comunque possibile l'istituzione di ulteriori fondi bilaterali, con conseguente cessazione della contribuzione al fondo residuale. Rispetto al totale di 12,3 milioni di lavoratori, rimangono al momento privi di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro 2,6 milioni di lavoratori dipendenti, per i quali vi è comunque una cornice giuridica che consente l'istituzione dei fondi bilaterali.

<sup>129</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 Aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

giugno 2017. La modifica introdotta<sup>130</sup> consente di poter cumulare il *bonus* occupazionale di Garanzia Giovani con altre forme di incentivazione (economica o contributiva), purché la somma di tutti gli incentivi non superi il 50 per cento dei costi salariali. Pertanto, il bonus occupazionale della Garanzia Giovani sarà cumulabile con quello previsto per le assunzioni a tempo indeterminato dalla Legge di Stabilità 2015, nonché con qualsiasi altra misura di incentivazione all'assunzione di giovani finanziata dalle Regioni. *Si veda scheda n.54.*

- Sono previsti incentivi specifici per l'attivazione di contratti di apprendistato e tirocini a cui si accede tramite avviso pubblico regionale<sup>131</sup> o dell'INPS. In particolare, per l'attivazione del contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (I livello) l'incentivo è compreso tra i 2.000 e i 3.000 euro, sulla base dell'età. Per il contratto di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca (III livello), l'incentivo per la sua attivazione arriva fino a 6.000 euro. Per il tirocinio è prevista un'indennità erogata dalla Regione (minimo 300 euro, sulla base della normativa regionale) direttamente al giovane o rimborsata all'azienda, a cui si accede tramite avviso pubblico regionale. In caso di trasformazione del tirocinio in contratto di lavoro, alle aziende è riconosciuto un incentivo da 1.500 a 6.000 euro, la cui erogazione è gestita dall'INPS. Per il solo l'apprendistato professionalizzante (o contratto di mestiere) è possibile la fruizione del bonus occupazionale<sup>132</sup>.
- La BEI ha lanciato anche per l'Italia il Piano '*Jobs for Youth*' per favorire l'occupazione giovanile attraverso prestiti alle PMI (fino a 250 dipendenti), alle Mid-Cap (tra 250 e 3.000 occupati) e alle *start up* innovative che intendono assumere giovani. Il plafond messo a disposizione per l'iniziativa ammonta a 500 milioni. Le imprese devono rispondere ad almeno uno dei seguenti requisiti: i) aver assunto almeno un lavoratore (3 per le Mid-Cap) di età compresa fra i 15 ed i 29 anni nei sei mesi precedenti la domanda di prestito o lo assumeranno nei sei mesi successivi; ii) offrire programmi di formazione professionale per i giovani, o stage/programmi di formazione per i giovani; iii) aver stipulato un accordo di cooperazione con un istituto tecnico o scuola o università per impiegare giovani (per esempio durante stage estivi); presentare un assetto proprietario in cui la maggioranza del capitale (oltre il 50 per cento) è detenuto da giovani sotto i 29 anni; v) rientrano nelle disposizioni della L. n. 99/2013 sulla promozione dell'occupazione giovanile.
- Ad inizio aprile 2015<sup>133</sup> il numero degli utenti complessivamente registrati presso i punti di accesso della Garanzia Giovani ha superato le 491 mila unità, su di un bacino di riferimento stimato dal MLPS in 560 mila giovani che non studiano né lavorano. Sono stati quasi 245 mila i giovani presi in carico dai servizi accreditati.

<sup>130</sup> Decreto Direttoriale del MLPS n.11 del 23 gennaio 2015

<sup>131</sup> Sui siti regionali sono disponibili ulteriori informazioni sulle modalità di accesso ai finanziamenti.

<sup>132</sup> Decreto Direttoriale del 23 gennaio 2015 n.11.

<sup>133</sup> L'aggiornamento periodico dei dati è disponibile on line sul sito dell'iniziativa: <http://www.garanziaiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>

- La realizzazione delle misure della Garanzia Giovani è gestita in sinergia tra Stato e Regioni, attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Iniziativa Occupazione Giovani' (PON IOG) approvato dalla Commissione Europea e declinato in Piani di attuazione regionali (PAR). Le Regioni implementano i PAR attraverso la divulgazione di bandi pubblici.
- Da dicembre 2014 sono state attivate delle specifiche *task forces*, formate da personale del MLPS e di Italia Lavoro, incaricate di aiutare le Regioni più in ritardo nell'attuazione delle misure programmate. La programmazione attuativa regionale si è intensificata anche grazie alla fruizione del bonus sia per l'apprendistato professionalizzante sia per i contratti a tempo determinato.

#### **Misure per incentivare l'occupazione**

- Come già ricordato, la Legge di Stabilità 2015 ha previsto la completa deduzione ai fini IRAP di imprese e professionisti del costo complessivo per il personale dipendente a tempo indeterminato. Le deduzioni aumentano per le lavoratrici, per gli *under 35* e per i lavoratori delle Regioni dell'Obiettivo convergenza.
- Le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato stipulati dal 1° gennaio 2015 e non oltre il 31 dicembre 2015, beneficiano dell'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, nel limite massimo di un importo di esonero pari a 8.060 euro su base annua. L'esonero è valido per un periodo massimo di trentasei mesi. Il beneficio non si applica ai contratti di apprendistato, ai contratti di lavoro domestico e ai lavoratori del settore agricolo.
- La legge di Stabilità 2015 concede ai datori di lavoro che hanno assunto fino al 31 dicembre 2012 lavoratori iscritti nelle liste di mobilità dei lavoratori licenziati alcuni gli sgravi contributivi<sup>134</sup> (consistenti nell'applicazione dell'aliquota contributiva fissata per gli apprendisti, e pari in generale al 10 per cento, per un periodo di 18 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato e di 12 mesi per le assunzioni a tempo determinato), nel limite massimo di 35,5 milioni.
- È stato approvato il decreto attuativo per la concessione di un credito d'imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati. Il credito d'imposta è pari al 35 per cento - con un limite massimo di 200 mila euro annui a impresa - del costo aziendale sostenuto per le assunzioni a tempo indeterminato di: i) personale in possesso di un dottorato di ricerca universitario; ii) personale in possesso di laurea magistrale in discipline di ambito tecnico o scientifico impiegato in attività di ricerca e sviluppo. Le risorse finanziarie effettivamente disponibili per la concessione del credito d'imposta, sono le seguenti: 25 milioni per le assunzioni effettuate nell'anno 2012; 33,2 milioni per le assunzioni effettuate nell'anno 2013; 35,5 per il 2014 e altrettanti per il 2015.

<sup>134</sup> Di cui all'art. 8, co. 2, e 25, co. 9, della L. n. 223/1991.

- Come già ricordato, il bonus occupazionale di Garanzia giovani è stato esteso anche ai contratti di apprendistato professionalizzante e ai contratti a tempo determinato (per i quali sarà ammessa la somma delle proroghe ai fini del raggiungimento dei sei mesi utili a far scattare il bonus). Inoltre, si renderà possibile sommare l'incentivo con quelli previsti nella legge di Stabilità 2015 (la decontribuzione per tre anni per chi assume a tempo indeterminato a tutele crescenti, e lo sconto sull'IRAP)<sup>135</sup>.
- Per il settore agricolo, ai datori di lavoro possono beneficiare dell'esenzione dai contributi relativamente alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (con esclusione dei contratti di apprendistato) decorrenti dal 1° gennaio 2015 (con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2015), con esclusione dei lavoratori che nel 2014 siano risultati occupati a tempo indeterminato e relativamente ai lavoratori occupati a tempo determinato che risultino iscritti negli elenchi nominativi per un numero di giornate di lavoro non inferiore a 250 giornate con riferimento all'anno solare 2014. L'incentivo richiamato è riconosciuto dall'INPS in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e nei limiti delle risorse pari a 2milioni per il 2015, 15 milioni per il biennio 2016-2017, 11 milioni per il 2018 e 2 milioni per il 2019. Questo schema di incentivi è sottoposto al monitoraggio dell'INPS.
- Dal 1° gennaio 2015 vengono soppressi i benefici contributivi per le assunzioni decorrenti da tale periodo<sup>136</sup> con contratto a tempo indeterminato di lavoratori disoccupati da almeno ventiquattro mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di trattamento straordinario di integrazione salariale da un periodo uguale.
- È stato varato dal MIUR il progetto '*PhD ITalents*', per facilitare l'ingresso in azienda di dottori di ricerca, intensificando così le relazioni fra imprese e università. Il progetto prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca. Il finanziamento totale è di 16,2 milioni.
- Nel Piano di azione '*Campolibero*'<sup>137</sup>, sono previsti incentivi all'assunzione di giovani con contratto a tempo indeterminato o determinato di minimo 3 anni, con sgravio di 1/3 della retribuzione lorda per 18 mesi.
- Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha istituito presso l'INPS un nuovo strumento denominato '*rete del lavoro agricolo di qualità*'<sup>138</sup> con l'obiettivo di promuovere, asseverandone l'attività, la regolarità delle imprese agricole. L'obiettivo è di garantire una certificazione che verifichi il non utilizzo di lavoro nero nell'imprese. Tale certificazione dovrebbe in prospettiva garantire una corsia privilegiata per tali imprese nelle grandi reti di distribuzione.

<sup>135</sup> Decreto in registrazione presso la Corte dei Conti (gennaio 2015).

<sup>136</sup> Ai sensi dell'art. 8, co. 9 della L. n. 407/1990.

<sup>137</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>138</sup> In attuazione dell'art. 6 del D.L. n. 91/2014 (contenente gran parte del piano denominato '*Campolibero*').

- Nel 2014 si è concluso un piano pluriennale di inserimento lavorativo mirato attuato da Italia Lavoro, agenzia tecnica del MLPS. Il progetto denominato 'Lavoro&Sviluppo 4', si è rivolto ai residenti delle quattro Regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che assolto l'obbligo scolastico si trovano nello stato di inoccupazione o disoccupazione<sup>139</sup>. Al termine del periodo di attuazione del progetto, la percentuale dei soggetti inseriti in azienda dopo il percorso di tirocinio previsto dal progetto (anche in mobilità nazionale) è stata pari al 56,4 per cento dei coinvolti (in termini assoluti: 3.551 su 6.916 percorsi conclusi a livello nazionale).

#### **Semplificazione dei contratti a tempo determinato e di apprendistato**

- Con l'obiettivo di semplificare l'accesso a contratti di lavoro a tempo determinato e di apprendistato il Governo<sup>140</sup> ha eliminato la necessità di indicare la causale per i contratti a termine, e ha previsto la possibilità di prorogare il contratto fino a 5 volte entro 36 mesi; a fronte di ciò, è stato introdotto un tetto all'utilizzo di tale contratto, pari al 20 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dello stesso datore di lavoro. Sono state semplificate le procedure per la redazione del piano formativo per l'apprendistato e per lo svolgimento della formazione pubblica. Per quanto concerne la stabilizzazione, dopo l'apprendistato, sono stati ridotti gli obblighi previsti dalla legislazione previgente<sup>141</sup>, da un lato circoscrivendo l'applicazione della norma alle sole imprese con più di 50 dipendenti, dall'altro riducendo al 20 per cento la percentuale di stabilizzazione.
- Per quanto concerne la semplificazione dei profili formativi, la Regione provvede a comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, avvalendosi anche delle associazioni datoriali che si siano dichiarate disponibili.
- Con l'obiettivo di semplificare l'accesso all'istituto, erano già state disposte<sup>142</sup>: l'obbligatorietà del piano formativo individuale esclusivamente per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche; la registrazione della formazione e della qualifica professionale in uno specifico documento, avente i contenuti minimi del libretto formativo del cittadino; in caso di imprese multilocalizzate, il rispetto della disciplina vigente nella regione ove l'impresa ha la propria sede legale.
- Come già ricordato, il bonus occupazionale di Garanzia giovani viene esteso anche ai contratti di apprendistato professionalizzante. *Si veda scheda n.54.*
- In attuazione della delega di riforma del mercato del lavoro, il 20 febbraio 2015 il Governo ha presentato il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni che è stato trasmesso alle commissioni parlamentari per il relativo parere. La nuova disciplina punta a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche

<sup>139</sup> Come definito dal D.Lgs. n. 181/2000.

<sup>140</sup> D.L. n. 34/2014.

<sup>141</sup> Stabilizzazione del 30 per cento degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti.

<sup>142</sup> D.L. n. 76/2013



i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

### **Misure per la famiglia e la lotta alla povertà**

- La Legge di Stabilità 2015 ha segnato una chiara inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in materia di finanziamento di politiche sociali. Come già evidenziato nei precedenti Programmi di riforma, la rete territoriale di interventi e di servizi sociali è apparsa in estrema sofferenza negli ultimi anni a causa di una riduzione delle risorse trasferite dal Bilancio dello Stato e di una incertezza sulla futura disponibilità delle medesime, a fronte di provvedimenti tampone volti a sopperire anno per anno in legge di stabilità all'assenza di trasferimenti a legislazione vigente. La manovra per il 2015 ha invece stanziato strutturalmente risorse per le politiche sociali e per misure sperimentali di lotta alla povertà e sostegno alle famiglie.
- Il Fondo per le non autosufficienze è stato portato al suo massimo storico (400 milioni di euro), ma soprattutto è stato reso strutturale (per quanto su un livello inferiore - 250 milioni). In passato, infatti, era necessario individuare anno per anno apposite finanziamenti.
- In maniera analoga viene incrementato lo stanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali in misura pari a 300 milioni annui a decorrere dal 2015.
- Con specifico riferimento ai servizi per la prima infanzia e degli asili nido, il decreto di marzo sui fabbisogni standard<sup>143</sup> garantisce un adeguato sostegno agli enti locali che, partendo da una situazione di particolare svantaggio nell'offerta di asili, realizzino nuove strutture o aumentino i posti o le ore del servizio. Nello specifico, si prevede che i fabbisogni per il servizio degli asili nido vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione con cadenza annuale, anziché triennale (come previsto finora). La rideterminazione dovrà tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 legato alle Politiche di Coesione.
- Dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, viene concesso un assegno di importo annuo di 960 euro per i nuovi nati. Il c.d. bonus bebè è erogato mensilmente, a decorrere dal mese di nascita o adozione, è corrisposto fino al compimento del terzo anno d'età ovvero del terzo anno d'ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno abbia un ISEE non superiore a 25.000 euro annui. L'assegno è raddoppiato per le famiglie più povere, identificate come quelle con ISEE inferiore a 7.000 euro. L'assegno non concorre alla formazione del reddito complessivo del nucleo. L'onere derivante è valutato in 3,6 miliardi per il periodo 2015 - 2020.
- Vengono destinati 45 milioni per il 2015 al sostegno delle famiglie numerose, al fine di contribuire alle spese per il mantenimento dei figli, buoni per l'acquisto di beni e servizi. I contributi andranno a favore dei nuclei familiari

<sup>143</sup> D.P.C.M di adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per i Comuni in tema d'istruzione pubblica, viabilità, trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale e asili nido, approvato in via definitiva nella seduta del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2015.

con quattro o più figli minori e in possesso di una situazione ISEE non superiore a 8500 euro annui<sup>144</sup>.

- La Legge di Stabilità 2015 ha istituito un fondo per interventi a favore della famiglia di 112 milioni per il 2015<sup>145</sup>. Tali risorse sono destinate prioritariamente - per 100 milioni - al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia.
- Dal 2015 il Fondo per le politiche della famiglia è incrementato di 5 milioni per provvedere alle adozioni internazionali.
- La Legge di Stabilità 2015 incrementa di 250 milioni annui a decorrere dal 2015 il Fondo destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritarie dei cittadini meno abbienti attraverso la c.d. 'social card'<sup>146</sup>. Nel 2014 lo strumento è stato esteso anche ai cittadini comunitari e stranieri e ai loro familiari, nonché agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.
- Viene rafforzato il sistema di incrocio delle informazioni rilevanti ai fini ISEE, inclusi i dati relativi al patrimonio mobiliare, già fortemente rinnovato con la riforma entrata in vigore il 1 gennaio 2015. Infatti, la Legge di Stabilità 2014 ha previsto che gli operatori finanziari comunichino all'Agenzia delle Entrate anche il valore medio annuo di giacenza annuo di depositi e conti correnti bancari e postali. Queste sono utilizzate ai fini della semplificazione degli adempimenti dei cittadini in merito alla compilazione della dichiarazione ISEE, nonché in sede di controllo sulla veridicità dei dati dichiarati.
- A marzo è stato istituito il sistema informativo dei servizi sociali<sup>147</sup>. Questa banca dati, che per ogni beneficiario raccoglierà le informazioni sulle prestazioni ricevute dai diversi livelli di governo oltre che per il canale fiscale (c.d. *tax expenditure*), permetterà di migliorare sensibilmente la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche, nonché ridurrà sensibilmente le frodi.
- Come già ricordato, il D.L. n. 90/2014 ha introdotto una misura sperimentale per il coinvolgimento di soggetti beneficiari di strumenti di tutela del reddito nella ricerca di una nuova occupazione oppure in attività a beneficio della comunità locale. *Si veda scheda n.53.*
- Con il 'Piano casa' sono previsti interventi per 1,8 miliardi a favore dell'emergenza abitativa per: i) sostenere l'affitto a canone concordato; ii) ampliare l'offerta di alloggi popolari; iii) sviluppare l'edilizia residenziale sociale.
- Sono incrementate le dotazioni del Fondo affitto<sup>148</sup> (di complessivi 100 milioni nel biennio 2014–2015) e del Fondo morosità incolpevole (di complessivi 226 milioni per il periodo 2014–2020). È previsto un Piano di recupero di oltre 12 mila alloggi ex IACP finanziato con 400 milioni, anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico e statico degli immobili. Ulteriori

<sup>144</sup> Un DPCM da emanare dovrà dettare le modalità di accesso.

<sup>145</sup> Un DPCM da emanare dovrà dettare le modalità di funzionamento del fondo, in coordinamento con la conferenza Stato Regioni.

<sup>146</sup> Prevista all'art.81, comma 29, del D.L. n. 112/2008.

<sup>147</sup> Decreto n. 206 del 16 dicembre 2014, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 10 marzo 2015.

<sup>148</sup> Il D.L. n.102/2013 ha assegnato 100 milioni per il Fondo affitto e 40 milioni per il Fondo morosità incolpevole per il biennio 2014-2015. Il D.L. n. 47/2014 è intervenuto incrementando i fondi.

67,9 milioni sono stati destinati al recupero di ulteriori 2.300 alloggi ex IACP da destinare alle categorie sociali disagiate.

- È stato firmato il decreto interministeriale che istituisce il Fondo di garanzia per la prima casa, con cui lo Stato si fa garante di ultima istanza, nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, per i finanziamenti concessi per l'acquisto, la ristrutturazione e accrescimento dell'efficienza energetica della prima casa. È stata aumentata la dotazione del Fondo di 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, e ampliata la platea dei beneficiari<sup>149</sup>.
- Infine, si favorisce l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione nei Comuni ad alta tensione abitativa, a condizione che avvenga senza consumo di nuovo suolo, valorizzando il risparmio energetico e accelerando l'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il *social housing*.
- Il 'Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa' si conferma un efficace strumento di *welfare*: sono 17.278 le famiglie che ne hanno usufruito, tra maggio 2013 e fine giugno 2014, sospendendo per 18 mesi il pagamento delle rate del proprio finanziamento, per un controvalore di oltre 1,6 miliardi di debito residuo. Nella grande maggioranza dei casi (16.136) la ragione per la sospensione è la perdita del posto di lavoro.
- Tale Fondo si accompagna alla moratoria dei mutui, concordata dall'ABI con le Associazioni dei consumatori e portata avanti dal 2010, che ha consentito la sospensione del pagamento delle rate dei mutui a 100.000 famiglie, per un controvalore di quasi 11 miliardi di debito residuo.
- Sono previste agevolazioni fiscali per il triennio 2014-2016 in favore dei conduttori di alloggi sociali adibiti ad abitazione principale, che potranno beneficiare di una detrazione pari a 900 euro (per redditi non superiori a 15.493 euro) e a 450 euro (per redditi non superiori a 30.987 euro).
- La legge di stabilità 2015 ha previsto l'istituzione di un fondo che incrementa di 112 milioni la dotazione per l'anno 2015 del Fondo per gli interventi in favore della famiglia e dispone la destinazione di una quota del medesimo, pari a 12 milioni per il 2015, in favore del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti.
- Il Governo ha adottato il Piano triennale 2014-2016 di azioni positive all'interno del contesto organizzativo e lavorativo dell'Amministrazione per il perseguimento dei principi in tema di pari opportunità<sup>150</sup>. Il documento programmatico individua ambiti di intervento e monitoraggio. Il piano si pone in linea con i piani triennali delle Performance e quello sulla Trasparenza nonché con la Direttiva del Parlamento e del Consiglio Europeo 2006/54/CE riguardo all'attuazione del principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

<sup>149</sup> Alle giovani coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori e ai giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, si aggiungono anche i conduttori di alloggi di proprietà degli IACP o degli enti che li hanno sostituiti.

<sup>150</sup> D.M del MLPS del 15 luglio 2014.

### Misure per il terzo settore

- Per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale la Legge di Stabilità 2015 stanziava 190 milioni per il 2015-2016 e 190 milioni a decorrere dal 2017.
- Viene incrementato a 30.000 euro annui (da 2.065,83 euro) il limite massimo delle erogazioni liberali, per le quali spetta la detrazione di imposta ai fini IRPEF del 26 per cento nonché la deduzione IRES nei limiti del 2 per cento del reddito di impresa, effettuate a favore delle ONLUS, associazioni umanitarie, religiose o laiche<sup>151</sup> operanti nei paesi in via di sviluppo. Si dispone che le nuove norme trovino applicazione a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014.
- Si ripristina la non imponibilità a fini IVA delle cessioni di beni e delle relative prestazioni accessorie effettuate nei confronti delle amministrazioni dello Stato e dei soggetti della cooperazione allo sviluppo destinati a essere trasportati o spediti fuori dell'Unione europea in attuazione di finalità umanitarie.
- Si prevede la messa a regime della disciplina dell'istituto del 5 per mille IRPEF disponendo l'applicazione a partire dall'esercizio finanziario 2015 delle disposizioni vigenti in materia e stanziando, per le finalità cui è diretto il 5 per mille, la spesa annua di 500 milioni. La modifica è volta a introdurre la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la definizione delle modalità di redazione della rendicontazione delle somme erogate per il regime del 5 per mille dell'IRPEF, nonché le modalità di pubblicazione sul sito web di ciascuna amministrazione erogatrice degli elenchi dei soggetti ai quali è stato erogato il contributo e dei rendiconti trasmessi. Sono inoltre introdotte sanzioni in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione sul sito web e di comunicazione della rendicontazione da parte dei soggetti beneficiari.

### Istruzione e formazione

**RACCOMANDAZIONE 6.** Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.

### La riforma della scuola

- Tra settembre e novembre 2014 il Piano 'La Buona Scuola' è stato sottoposto a consultazione pubblica. La riforma si prefigge i seguenti obiettivi: i) rafforzare le competenze degli studenti con flessibilità nei programmi, inclusione e integrazione; ii) potenziare l'organico funzionale e l'offerta

<sup>151</sup> Enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

formativa; iii) trasformare i dirigenti scolastici in leader educativi con strumenti e personale adeguati per il miglioramento dell'offerta formativa; iv) riformare gli organi collegiali per aumentarne efficacia e rappresentatività; v) creare un rapporto più stretto e stabile fra scuola e lavoro con alternanza obbligatoria nell'ultimo triennio delle superiori; vi) ammodernare l'edilizia scolastica attraverso bandi per la costruzione di scuole altamente innovative, creare un'anagrafe dell'edilizia che sia trasparente sugli immobili della scuola e nuove risorse e procedure semplificate e più rapide per costruire nuove strutture; vii) posizionare definitivamente il sistema di istruzione nell'era digitale, attraverso un nuovo piano nazionale, che metta al centro la formazione dei docenti e le competenze degli studenti; viii) semplificazione amministrativa; ix) incremento della continuità didattica e superamento del precariato, attraverso un piano assunzionale straordinario.

- A marzo 2015 il Governo ha presentato in Parlamento (A.C.2994) il disegno di legge di riforma del sistema nazionale d'istruzione e formazione c.d. 'La buona scuola'. Il progetto di riforma elabora un nuovo modello di scuola per dare completa realizzazione all'autonomia scolastica. *Si veda scheda n.55.*
- Il disegno di legge de 'La buona scuola' assegna inoltre la delega al Governo a legiferare in materia di: i) riordino del sistema nazionale di istruzione e formazione; ii) autonomia e competenze gestionali, organizzative e amministrative delle scuole; iii) abilitazione all'insegnamento e modalità di assunzione del personale docente; iv) assunzione, formazione e valutazione del dirigente scolastico; v) diritto all'istruzione e formazione degli alunni e degli studenti con disabilità e BES; vi) governance della scuola ed organi collegiali; vii) istruzione professionale; viii) ITS; ix) creazione di un sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6 anni; x) definizione di livelli essenziali per il diritto allo studio; xi) ausili digitali per la didattica e relativi ambienti degli istituti scolastici; xii) scuole all'estero; xiii) valutazione degli studenti ed esami di Stato.
- La Legge di Stabilità per il 2015 ha riportato nuove risorse al sistema educativo, attraverso la creazione del Fondo per la realizzazione del Piano 'La Buona Scuola', con una dotazione di 1 miliardo per il 2015 e 3 miliardi l'anno a decorrere dal 2016. Il Fondo è finalizzato, in via prioritaria, alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni e al potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro. In secondo luogo, il Fondo finanzia il rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica, l'attuazione dell'autonomia scolastica e la formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici.
- Il Piano 'La Buona Scuola' è stato anche indicato come un progetto strategico dalla *Task Force UE-BEI* sugli Investimenti (EFSI).

#### **Altre misure per l'offerta formativa**

- A settembre 2014 è stato pubblicato il rapporto dell'OCSE '*Education at a Glance*' sullo stato dell'istruzione nel mondo per il 2014. Per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che le maggiori difficoltà cui fanno fronte i giovani italiani per trovare un lavoro rischiano di compromettere gli investimenti

nell'istruzione. Le iniziative del Governo nel settore dell'istruzione sono volte a superare il *mismatch* con il mondo del lavoro e a rendere più efficiente e qualificante il sistema di istruzione. *Si veda scheda n.56.*

- Sono stati promossi dal MIUR due progetti per la valorizzazione dei docenti e le competenze degli alunni. Il Cantiere #1, 'Docenti' che ha fatto proposte in materia di formazione, reclutamento e valorizzazione della professionalità degli insegnanti. Il Cantiere #2, 'Competenze per il *Made in Italy*', ha lavorato invece sulle competenze necessarie per preparare gli studenti al nuovo mondo del lavoro. L'esito di questo lavoro ha portato alla redazione del piano La Buona Scuola, successivamente sottoposto a consultazione pubblica e tradotto in Disegno di Legge lo scorso marzo. *Si veda scheda n.57.*
- Al fine di rilanciare l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), sono previsti interventi aggiuntivi, a partire dalla pubblicazione del rapporto 'Chiamata alle Arti'. *Si veda scheda n.58.*
- Per promuovere e consolidare la conoscenza e la tutela del patrimonio culturale italiano fra gli studenti attraverso concorsi, attività di alternanza scuola-lavoro, progetti e viaggi di istruzione mirati è stato firmato un Protocollo d'intesa tra il MiBACT ed il MIUR. Il Protocollo di durata triennale, prevede fra i suoi punti principali, l'elaborazione di un progetto nazionale di alternanza scuola-lavoro per i ragazzi delle superiori. Queste attività, oltre a consentire agli studenti di potersi orientare sulle professionalità e le competenze richieste nei settori della cultura, saranno spendibili come crediti formativi curricolari. Saranno promossi corsi di aggiornamento e formazione per i docenti e concorsi studenteschi dedicati alla valorizzazione del patrimonio artistico italiano. Particolare attenzione sarà posta agli alunni con diverse abilità per incentivare, attraverso la formazione degli insegnanti e strumenti didattici adeguati, le loro possibilità di fruizione del patrimonio culturale. Inoltre, al fine di assicurare una formazione più vicina alle necessità del mondo del lavoro per chi studia nel campo della tutela e della valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali, il 19 marzo 2015 è stato firmato il Protocollo di intesa tra MIUR e MIBACT. L'accordo punta a formare una nuova generazione di studiosi ed esperti del settore mettendo a sistema la rete formativa di università ed enti di ricerca e quella delle istituzioni collegate al MIBACT. A questo scopo saranno incentivate esperienze pratiche degli studenti nelle strutture del MIBACT e saranno promossi gli scambi internazionali. Sono previste sinergie tra musei e università per dottorati di ricerca e master.
- Nell'a.s. 2014-2015 l'adozione dei libri diventa facoltativa<sup>152</sup>, con la possibilità per i collegi dei docenti di scegliere anche strumenti alternativi, purché coerenti con i limiti di spesa stabiliti per legge e con i programmi in vigore. Le scuole potranno predisporre in proprio materiale didattico digitale. Entro il mese di maggio 2015 saranno adottate apposite Linee guida per definire le modalità e le procedure per l'autoproduzione dei materiali didattici.

<sup>152</sup> In attuazione di quanto disposto nel D.L. n.104/2013.

- Dal prossimo anno scolastico comincia anche l'inserimento sempre più massiccio di libri in formato misto (digitale-cartaceo) e totalmente digitale. Per coniugare l'esigenza di risparmio delle famiglie con la possibilità per i docenti di fare nuove adozioni sono previste riduzioni dei tetti di spesa per le classi iniziali della scuola secondaria di I e II grado e le terze superiori del 10 per cento se tutti i libri sono di nuova adozione in formato misto e del 30 per cento se sono tutti digitali.
- Con decreto MIUR del 14 luglio 2014 sono stati stanziati 103 milioni per l'a.s. 2014-2015, per la fornitura gratuita di libri di testo agli alunni meno abbienti delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori.
- È stato istituito un Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura, con l'obiettivo di individuare soluzioni per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione scolastiche alle reali esigenze di una società sempre più multiculturale e in costante trasformazione<sup>153</sup>. L'Osservatorio dovrà, in particolare, promuovere e 'suggerire' politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e verificarne la loro attuazione (anche tramite monitoraggi), incoraggiare accordi interistituzionali e favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica didattica e disciplinare. Tra i compiti dell'Osservatorio anche quello di esprimere pareri e formulare proposte su iniziative normative e amministrative di competenza del MIUR.

#### **La valutazione del sistema scolastico**

- Al termine dell'a.s. 2013-2014, l'INVALSI ha rilevato gli apprendimenti degli studenti nelle classi II e V della scuola primaria, nella classe I e III (Prova nazionale) della scuola secondaria di primo grado e della classe II della scuola secondaria di secondo grado, mediante prove oggettive standardizzate. I dati contenuti nel Rapporto confermano marcate differenze territoriali che tendono ad acuirsi al crescere dei livelli scolastici. A differenza delle rilevazioni precedenti, emergono minori differenze territoriali per la scuola primaria, mentre esse diventano sempre più visibili nel passaggio alla scuola secondaria di primo grado e ancora maggiormente in quella di secondo grado. Il divario maggiore fra le macro-aree settentrionali e il resto dell'Italia si evidenzia soprattutto nell'istruzione tecnica.
- Ai fini della valutazione delle scuole, è previsto che a luglio 2015 ogni scuola realizzerà, con il sostegno del MIUR e la collaborazione di INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione) il proprio rapporto di autovalutazione, che sarà realizzato sulla base di un *format* unitario e reso pubblico sulla piattaforma *online* del Ministero 'Scuola in Chiaro'. Nel Rapporto saranno contenute informazioni su risorse, esiti e processi di ciascuna scuola, oltre ad eventuali obiettivi di miglioramento. Essendo offerto

<sup>153</sup> Nell'a.s. 2013/2014, gli alunni con cittadinanza non italiana nati nel Paese, rappresentano il 51,7% del totale degli studenti figli di migranti. I Paesi stranieri maggiormente rappresentati sono: Romania, Albania, Marocco, Cina, Filippine, Moldavia, India, Ucraina e Perù. La regione che ospita più alunni di cittadinanza non italiana è la Lombardia, con 197.102 presenze. L'incidenza maggiore si registra però in Emilia Romagna dove gli studenti con cittadinanza non italiana sono il 15,3% del totale. Seguono Lombardia e Umbria con il 14%. La maggior parte degli studenti stranieri frequenta la scuola statale ed in particolare i percorsi scolastici professionali e tecnici.

in maniera standardizzata e accessibile, il Rapporto costituirà anche uno strumento essenziale a disposizione delle famiglie per conoscere il piano che ogni scuola metterà in campo per potenziare la propria offerta formativa.

- Per l'attuazione del piano di miglioramento, le scuole potranno anche avvalersi dell'aiuto dell'INDIRE, l'Istituto che si occupa di ricerca nel campo della didattica. Alla fine del triennio (anno scolastico 2016/2017) le scuole diffonderanno i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di miglioramento programmati.
- A partire dall'anno scolastico 2015/2016 nuclei di valutazione formati da ispettori ministeriali ed esperti di settore visiteranno ogni anno, per tutto il triennio coperto dalla direttiva, fino ad un massimo del 10 per cento di istituti.
- In sinergia con la messa a regime del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e del Rapporto di Autovalutazione e un Piano di Miglioramento per ciascuna scuola, sarà messa a regime la valutazione dei dirigenti scolastici e saranno assegnati ai dirigenti risorse aggiuntive per premiare il merito dei docenti. Il MIUR, ha il compito di definire gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici. I Dirigenti, incaricati ogni tre anni, riceveranno degli obiettivi di mandato individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sulla base dei dati del SNV, delle loro capacità organizzativa e di valorizzazione del personale docente. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione.

#### **Edilizia scolastica**

- All'azione sulle competenze e sulle attività della scuola il Governo ha affiancato un investimento straordinario sull'edilizia scolastica, per la messa in sicurezza, e l'ammodernamento delle scuole esistenti e la creazione di nuovi istituti adatti all'innovazione didattica.
- Per rendere le scuole più sicure sono stati stanziati 2 miliardi, con interventi relativi alla messa in sicurezza, all'efficienza energetica, all'adeguamento antisismico e alla costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Più di 400 interventi sono stati già realizzati e 200 sono in corso di completamento con le risorse messe a disposizione dal decreto Fare.
- Il 30 giugno 2014 il CIPE, riprogrammando Fondi di Sviluppo e Coesione, ha destinato 400 milioni a interventi di messa in sicurezza ed agibilità delle scuole (#scuolesicure) per un totale di 2.328 interventi del valore medio di circa 160mila euro. Le aggiudicazioni avverranno con iter agevolato per consentire una rapida partenza delle opere. Altri 376 interventi, presenti sempre nelle graduatorie del decreto del 'Fare', potranno essere finanziati con i ribassi d'asta.
- Per interventi di piccola manutenzione, decoro e ripristino funzionale (#scuolebelle) sono stati stanziati 150 milioni nel 2014 e 130 milioni nel 2015. I relativi interventi riguarderanno 10.160 plessi. Da luglio 2014 è disponibile on line l'elenco completo delle istituzioni scolastiche interessate a primi interventi di piccola manutenzione per il ripristino del decoro e della



funzionalità degli edifici, per un totale di quasi 8.000 interventi (dato aggiornato al 31 ottobre 2014).

- Il Patto di Stabilità è stato sbloccato per 404 cantieri in corso o che stanno aprendo per un valore di 244 milioni, con progetti dall'importo medio di un milione, generando circa 400 milioni di valore complessivo (#scuolenuove). A marzo 2014 era stata inviata una lettera aperta ai sindaci nella quale si chiedeva che segnalassero le priorità di intervento su una struttura scolastica del loro Comune. Alla prima fase hanno aderito 4.400 sindaci. I sindaci che hanno segnalato interventi di edilizia scolastica immediatamente cantierabili, sono stati finanziati completamente e riceveranno la comunicazione per le procedure gestionali ordinarie di sblocco del patto per l'anno 2014 e 2015.
- A luglio 2014 il Governo ha aggiunto alle quattro categorie di beneficiari della quota dell'otto per mille già esistenti, una quinta tipologia costituita da 'ristrutturazione, miglioramento, messa in sicurezza, adeguamento antisismico ed efficientamento energetico degli immobili di proprietà pubblica adibiti all'istruzione scolastica'(per ulteriori dettagli si veda la CSR n.2 sulle riforme fiscali).
- Con l'articolo 10 del D.L. n. 104 del 2013 è stata autorizzata la stipula di mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato per favorire interventi di messa in sicurezza, realizzazione e ristrutturazione di edifici scolastici. Le Regioni procederanno a stipulare i contratti di mutuo direttamente con la BEI o con Cassa Depositi e prestiti o con altri intermediari finanziari, le cui rate di ammortamento saranno interamente a carico dello Stato. Beneficiari dei mutui saranno gli enti locali nella qualità di proprietari degli immobili oggetto di intervento. L'importo del finanziamento complessivo su base nazionale ammonterà a circa 800 milioni di euro per 40 milioni di rata di ammortamento annuale a carico dello Stato. Con la presente operazione si prevede di finanziare dai 3000 ai 4.000 interventi.
- Con il Disegno di legge 'La Buona Scuola' sono state introdotte misure significative sia sul piano della programmazione degli interventi che su quello finanziario ed in particolare
  - avvio di un concorso di idee per la selezione di soluzioni progettuali innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficientamento energetico e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento, anche per favorire l'uso continuo e costante delle moderne tecnologie nell'attività didattica per la realizzazione di scuole nuove. A tal fine sono stati stanziati 300 milioni INAIL i cui canoni di locazione sono a carico dello Stato. Ciò consentirà la costruzione di circa 60 nuove scuole;
  - il potenziamento del ruolo e delle funzioni attribuite all'Osservatorio per l'edilizia scolastica. L'Osservatorio, infatti, non solo sarà integrato anche dai rappresentanti della Struttura di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione di edilizia scolastica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma svolgerà anche funzioni di indirizzo strategico e di programmazione degli interventi in materia di edilizia scolastica;
  - la creazione di una programmazione unica nazionale per gli interventi in materia di edilizia scolastica (articolo 19, comma 2) che sarà

- prioritariamente utilizzata per i finanziamenti relativi ai c.d. “mutui BEI” e alla quale saranno successivamente assegnate tutte le risorse stanziare per la realizzazione di interventi in materia di edilizia scolastica, compresa la quota a gestione statale dell’otto per mille;
- il recupero di risorse stanziare per vecchie procedure avviate per interventi di edilizia scolastica al fine di riassegnarle agli interventi previsti nella programmazione nazionale unica (art.19, comma 3). Si tratta di risorse di cui alla legge n. 23 del 1996, di risorse destinate ai piani stralcio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per edilizia scolastica;
  - effettuare indagini diagnostiche dirette a prevenire fenomeni di crollo dei solai degli edifici scolastici (art.20). A tal fine sono stati stanziati 40 milioni di euro che consentiranno di intervenire su circa 8000 scuole individuate prioritariamente sulla base della vetustà degli edifici.
- Sono poi previste risorse per l’edilizia scolastica da assegnare con lo strumento dei fondi immobiliari agli Enti locali beneficiari. Grazie alle somme sbloccate si potranno rigenerare strutture obsolete o costruire nuovi edifici dotati degli *standard* di sicurezza più recenti e di nuovi modelli di spazi di apprendimento. Lo stanziamento si caratterizza per la promozione, a titolo sperimentale, dell’utilizzo da parte degli Enti locali dello strumento del Fondo immobiliare che, grazie alla sinergia tra risorse pubbliche e private e alla valorizzazione degli immobili più vecchi, consentirà di rinnovare il patrimonio immobiliare scolastico. A tal fine sono stati al momento impegnati circa 5 milioni di euro che consentiranno al Comune di Bologna la realizzazione di nuovi edifici scolastici.
  - L’immissione dei dati sull’Anagrafe dell’edilizia scolastica è stata effettuata per 13 Regioni e entro il 30 giugno 2015 verrà completata per le restanti Regioni.

#### **Formazione professionalizzante**

- Il disegno di legge c.d. ‘*La Buona Scuola*’ prevede tra gli obiettivi primari il potenziamento della transizione scuola/mondo del lavoro. In particolare, il monte ore per le attività di alternanza - scuola lavoro verrà portato a 400 ore l’anno nell’ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e a 200 in quello dei licei. L’alternanza si potrà fare sia in azienda, che in enti pubblici. A disposizione un fondo, a regime, di 100 milioni all’anno a partire dal 2016.
- Si ricorda che il Governo a febbraio 2015 ha presentato il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali, ora al vaglio delle commissioni parlamentari per il relativo parere. Il decreto legislativo contiene norme di semplificazione dell’apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca), al fine di favorire l’alternanza scuola-lavoro, come previsto dal Piano ‘*La Buona Scuola*’.
- È stato introdotto<sup>154</sup> un regime di apprendistato sperimentale sul posto di lavoro per gli studenti del quarto e quinto anno delle scuole secondarie. Oltre

<sup>154</sup> Decreto interministeriale 473/2014.

agli insegnamenti scolastici è previsto un tirocinio (non inferiore al 30 per cento del totale delle ore di lezione<sup>155</sup>) con l'assistenza di *tutor* aziendali.

- Ad agosto 2014 è stato approvato in sede di Conferenza Unificata un accordo inerente la definizione dei criteri del sistema di monitoraggio nazionale degli esiti dei percorsi ITS. L'accordo prevede la creazione di un database nazionale degli istituti ITS, un monitoraggio annuale, il finanziamento degli istituti in base alla loro *performance* rispetto agli indicatori di monitoraggio.
- Il 'Sistema di monitoraggio e di valutazione dei percorsi formativi', in relazione alla programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione tecnica superiore è stato presentato a settembre 2014. Sono state definite le modalità di applicazione degli indicatori di realizzazione e di risultato per poter accedere ad ulteriori finanziamenti. Si viene a realizzare così un sistema di premialità per gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) virtuosi che hanno permesso agli studenti di inserirsi con successo e in modo permanente nel mondo del lavoro.
- Il sistema ITS ha prodotto numeri significativi che ne sottolineano l'importanza strategica: 74 ITS, di cui 10 di nuova costituzione in partenariato con 251 Istituti Scolastici, 510 Imprese/Associazioni d'Imprese, 125 Università/Centri di ricerca, 208 Enti di Formazione, 153 Enti Locali. 231 sono i percorsi attivati e 4.800 corsisti al 31 dicembre 2013, mentre per il 2014 vi sono stati più di 100 nuovi percorsi programmati e 2.000 nuovi corsisti. Su un campione di n. 68 percorsi conclusi, per un totale 1.214 diplomati, risulta già occupato il 64,66 dei corsisti. I finanziamenti nazionali al 2014 ammontano a circa 75 milioni. *Si veda scheda n.59.*

#### **Registro nazionale delle qualifiche**

- Nel 2013 è stato introdotto il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze, per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali<sup>156</sup>. Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie d'istituti, alcuni già esistenti (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la convalida degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). *Si veda scheda n.60.*
- L'operatività della certificazione delle competenze, nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è una delle condizionalità *ex ante* per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014–2020. A tal fine a conclusione di un piano di lavoro che ha visti coinvolti i Ministeri del lavoro e dell'istruzione con le Regioni e Province autonome è stata approvata nella Conferenza stato Regioni del 22 gennaio 2015 un'Intesa che definisce un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali<sup>[2]</sup>. Il provvedimento definisce un primo impianto di riferimenti

<sup>155</sup> 50 per cento per alcuni settori.

<sup>156</sup> D.Lgs. n.13/2013, attuativo L. n. 92/2012, e adottato su proposta del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione

<sup>[2]</sup> Intesa sullo schema di decreto interministeriale concernente la definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del

operativi, sia in riferimento al costituendo registro nazionale, sia in rapporto al quadro di *standard* minimi dei servizi di validazione e di certificazione delle competenze, segnando in questo modo anche un avanzamento sostanziale verso l'attuazione del più complessivo Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al decreto legislativo 13/2013.

- A febbraio 2015, 13 Regioni possiedono un proprio repertorio regionale di qualificazioni, in 3 Regioni e Province autonome si è provveduto alla normazione e il repertorio è in corso di implementazione, in altre 3 è in corso la fase di normazione, mentre in 2 Regioni la definizione non risulta essere stata avviata. Per quanto attiene alla definizione dei sistemi regionali di certificazione delle competenze; in 8 Regioni il quadro regolamentare è definito, in 10 Regioni e Province autonome è in corso di definizione, mentre nelle rimanenti 3 Regioni e Province autonome la definizione del sistema di certificazione non risulta avviata.
- L'Organismo Tecnico per la definizione del Repertorio delle professioni, costituito da rappresentanti del MLPS, del MIUR, delle Regioni e delle parti economiche e sociali, sta seguendo la medesima metodologia per i profili di apprendistato definiti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.
- Infine, il MLPS e la PCM, nell'ambito dell'elaborazione del Piano nazionale di riforma delle professioni (previsto dal c.d. esercizio di trasparenza ex nuova direttiva 'Qualifiche'), hanno avviato una collaborazione al fine di collegare le professioni individuate a livello statale con le attività professionali presenti nei diversi repertori nazionali.

#### **Finanziamenti pubblici nel mondo della scuola, dell'università e della ricerca**

- Nell'Università, l'attuazione puntuale di un sistema funzionante di valutazione costituisce il cardine della vera autonomia. Il sistema di ripartizione delle risorse adottato nel corso del 2014 ha già condotto a una ripartizione direttamente (quota premiale al 18%, che sarà distribuita prendendo in considerazione sia la valutazione della ricerca e del reclutamento - VQR 2004-2010 effettuata da ANVUR - sia l'internazionalizzazione delle università, con particolare attenzione per la partecipazione al programma di mobilità studentesca Erasmus) e indirettamente (costo standard pari al 20% della quota base del FFO delle Università statali e non-statali) incentivante per quasi la metà del finanziamento ordinario degli Atenei. Analoghe procedure valgono per il fondo premiale a valere sul FOE degli Enti di ricerca, che prevede una ripartizione di circa l'8% delle risorse sulla base dei risultati della ricerca (VQR) e su specifici progetti innovativi. Analogamente nelle Università è stato varato un piano triennale 2013-2015 con forti caratteristiche meritocratiche rispetto alle progettazioni presentate a competizione dalle Università. Per quel che riguarda l'FFO si tiene conto degli atenei situati in contesti economicamente più deboli, con clausole di salvaguardia che stabiliscono un tetto massimo di riduzione dei fondi pari al 3,5%, contro il 5% del 2013 e, al tempo stesso, si introducono fattori correttivi nel computo del cosiddetto

‘costo standard’. In relazione, infatti, a quanto disposto dall’articolo 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 e al fine di tenere conto dei differenti contesti economici e territoriali in cui opera l’Università, al costo standard per studente in corso di ciascun Ateneo, viene aggiunto un importo di natura perequativa, identico per tutte le Università aventi sede nella medesima Regione, parametrato alla diversa capacità contributiva per studente della Regione ove ha sede l’Ateneo, sulla base del reddito familiare medio (al netto dei fitti imputati) rilevato dall’ISTAT. Nessuna università scenderà comunque sotto il 2,7 per cento.

- Il decreto MIUR stanziava, inoltre, 8,5 milioni per il rientro di ricercatori italiani e stranieri che lavorano all’estero sul piano delle ‘chiamate dirette’ e delle borse ‘Montalcini’ (analoga misura per le chiamate per “meriti straordinari” da parte degli EPR secondo prevede l’art. 13 del D. Lgs. n. 213/2009 è stata consolidata all’interno del FOE) Previsto inoltre, a norma dell’art. 11 della L. n. 240/2010, un fondo di 15,7 milioni a sostegno delle università che sono sede di ex Policlinici universitari a gestione diretta.
- Al fine di incrementare la quota premiale del fondo ordinario per l’Università, dall’anno 2015 vengono destinate addizionali risorse per 150 milioni annui che vengono stabilizzati all’interno dell’FFO correggendo in maniera strutturale i ‘tagli’ di cui al combinato delle Leggi 126 e 133 del 2008. Si richiede che almeno il 50 per cento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) debba essere destinata al finanziamento di progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) presentati dalle università. In parallelo vengono finanziati i collegi universitari con 12 milioni per il periodo 2015-2017.
- Il FOE del 2014 contiene una prima selezione dei progetti internazionali che attengono al costituendo Piano nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR), piano che sarà parte integrante del nuovo Piano nazionale della Ricerca (PNR 2014-2016) improntato a una forte ‘europeizzazione’ della ricerca del nostro Paese con attenzione crescente al capitale umano, al Mezzogiorno, alle infrastrutture, al rapporto fra pubblico e privato.
- È prioritario attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema dell’università e della ricerca, per favorire l’allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l’Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri. Le azioni dovranno avere l’obiettivo di favorire una maggiore attrattività del sistema universitario nei confronti di tanti ‘italiani globali’ incluso una mobilità per i visiting professors e una loro inclusione all’interno delle strutture didattiche delle Università. All’interno di questo obiettivo, con il fine di incentivare le chiamate di giovani ricercatori nel sistema universitario, è stato previsto uno stanziamento triennale straordinario di 5mln di euro per i ricercatori ‘di tipo B’ da assegnarsi secondo modalità in parte premiali alle Università; in congiunto con questo provvedimento, sempre in Legge di stabilità, sono state varate misure per rendere disponibili al 100 per cento in aggiunta alle facoltà assunzionali ordinarie, le risorse che si vanno liberando a seguito della cessazione di ricercatori di “tipo a”. Per le scuole paritarie sono stati assicurati dalla Legge di Stabilità 2014 finanziamenti per 200 milioni a decorrere dal 2015.

- Per le misure d'incentivo alla mobilità degli studenti si veda scheda *n.61*.
- A luglio 2014 con un bando MIUR sono stati messi a disposizione 3,7 milioni per contributi a favore di iniziative per la diffusione della cultura scientifica, per favorire l'attivazione di nuove Istituzioni e città-centri delle scienze e delle tecniche, e incentivare le attività di formazione ed aggiornamento professionale necessarie per la gestione dei musei. In particolare, le scuole dovranno promuovere momenti di contatto fra mondo della Ricerca, Università e studenti per rendere questi ultimi concretamente consapevoli del ruolo chiave delle scienze e della tecnologia nella vita quotidiana e avvicinarli agli studi scientifici. Sono previsti anche il rafforzamento delle attività di laboratorio e lo sviluppo di ricerche e sperimentazioni delle metodologie migliori per rendere più efficace la didattica della scienza, con particolare attenzione all'utilizzo delle nuove tecnologie. Sono previste tre tipologie di finanziamento: i) 1,3 milioni riservati a progetti annuali destinati alle scuole, con un valore compreso tra 20 mila e 50 mila. Il contributo sarà pari al 100 per cento dei costi giudicati ammissibili; ii) 700 mila euro come contributi annuali destinati a soggetti diversi dalle istituzioni scolastiche, i cui progetti dovranno avere un valore compreso tra 20 mila e 100 mila euro. Il contributo sarà pari all'80 per cento dei costi giudicati ammissibili; iii) 1,7 milioni per accordi e intese con soggetti pubblici e privati che dovranno prevedere un costo compreso tra 200 mila e un milione. Il contributo sarà pari all'80 per cento dei costi giudicati ammissibili.
- Al fine di promuovere l'innovazione diffusa mediante l'agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici individuati nel programma quadro comunitario *Horizon 2020*, viene utilizzato il nuovo Fondo per la crescita sostenibile per un ammontare di 300 milioni. Le imprese che ne beneficeranno saranno 271, con una attivazione di investimenti per oltre 525 milioni. L'agevolazione concedibile - per progetti di R&S di importo compreso fra 800mila euro e 3 milioni - è rappresentata da un finanziamento agevolato per una percentuale delle spese ammissibili complessive (70 per cento per le piccole imprese, 60 per cento per le medie e 50 per cento per le grandi), con tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento vigente alla data di concessione, fissato sulla base di quello stabilito dalla Commissione Europea. In ogni caso il tasso agevolato non può essere inferiore a 0,8 per cento<sup>157</sup>.
- Il MEF e la BEI hanno firmato un accordo per attivare progetti in ricerca e sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) e delle imprese a media capitalizzazione (Mid-Cap) e un accordo quadro per sostenere la realizzazione di infrastrutture, promuovere il credito a studenti universitari; favorire l'occupazione giovanile. La prima iniziativa, promossa congiuntamente dal MiSE e dal MEF, consiste nell'impiego di 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI del MISE per coprire i rischi di prima perdita in progetti di ricerca e sviluppo di PMI e Mid-Cap, grazie ai quali la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.

<sup>157</sup> In ogni caso il tasso agevolato non può essere inferiore a 0,8 per cento. Il decreto ministeriale che fissa i termini e le modalità di presentazione delle domande è stato approvato il 24 luglio 2014.

- La seconda iniziativa è un accordo quadro per collaborare con l'obiettivo di aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti. La collaborazione si svilupperà su tre linee: i) individuare progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare congiuntamente le forme più opportune per finanziare le opere; ii) individuare progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi: piccole e medie imprese, occupazione giovanile, diritto allo studio, infrastrutture (soprattutto nel Sud Italia), agenda digitale, ricerca e sviluppo, efficienza energetica e sviluppo sostenibile; iii) fornire assistenza tecnica ai soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali europei per il ciclo 2014-2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI.
- Ad ottobre 2014, il MIUR<sup>158</sup> ha approvato il bando per la concessione dei contributi (3 milioni per il 2014 e 5,5 milioni per gli anni 2015 e 2016) per il funzionamento degli enti privati che svolgono attività di ricerca. Possono presentare domanda gli enti di ricerca che hanno ottenuto da almeno tre anni il riconoscimento della personalità giuridica e che svolgono attività di ricerca finalizzata all'ampliamento delle conoscenze culturali, scientifiche, tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali o commerciali e realizzate anche attraverso attività di formazione post-universitaria specificamente preordinata alla ricerca. I contributi potranno coprire l'80 per cento dei costi di funzionamento ammessi a finanziamento e, comunque, non meno di 50.000 euro e non più di 300.000 euro a progetto.
- Al fine di permettere l'ingresso nel mondo del lavoro di soggetti altamente qualificati e intensificare le relazioni fra imprese e università è stato dato il via al progetto 'PhD ITalents' che prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca. Il finanziamento totale è di 16,2 milioni, di cui 11 milioni stanziati dal MIUR attraverso il Fondo integrativo speciale per la ricerca e il resto da privati. Nel progetto saranno coinvolte le più significative esperienze imprenditoriali italiane dei settori di rilevanza strategica individuati dal Piano nazionale per la Ricerca: Energia, Agroalimentare, Patrimonio Culturale, Mobilità Sostenibile, Salute e Scienza della Vita. Con il monitoraggio e la valutazione dell'intero processo si potrà valutare una possibile estensione del progetto a un numero più ampio di beneficiari.
- Per gli altri interventi pubblici in materia di ricerca si rimanda alla CSR n.4 - sezione relativa agli strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito - alla CSR n.2 sui benefici fiscali a favore delle spese in R&S come pure alla CSR n.5 per le assunzioni di lavoratori altamente qualificati.

158

158 Decreto Direttoriale 3057 del 13 ottobre 2014.

## Semplificazione e concorrenza

**RACCOMANDAZIONE 7.** Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house.

### Semplificazioni per le imprese e i cittadini

- L'eliminazione dei vincoli burocratici e la riduzione dei costi amministrativi si è rafforzata dando seguito ai risultati della consultazione pubblica<sup>159</sup>, avviata per coinvolgere i cittadini e le imprese nell'individuazione delle procedure da semplificare in via.
- Tra i provvedimenti seguiti alla consultazione, il primo ha riguardato le prestazioni sanitarie, con la semplificazione delle procedure per la prescrizione dei farmaci per il trattamento delle patologie croniche<sup>160</sup>. Altre semplificazioni in materia sanitaria riguardano le procedure per l'accertamento dell'invalidità.
- Altre misure di semplificazione nel settore sanitario sono state introdotte con il D.L. n. 90/2014. In materia di certificazioni, in attesa della sostituzione della ricetta cartacea con la ricetta elettronica, in caso di patologie croniche e malattie rare, il medico curante può prescrivere fino a un massimo di sei confezioni di medicinali per ricetta<sup>161</sup>. In materia di assicurazione, l'obbligo per chi esercita la professione sanitaria, scattato il 14 agosto 2014, non si applica ai medici dipendenti pubblici del Sistema Sanitario Nazionale e sono state introdotte misure per istituire un fondo che supporterà i professionisti sanitari nel pagamento dei premi assicurati, in particolare nei casi in cui i premi siano di ammontare elevato a causa del notevole livello di rischio dell'attività svolta dal professionista. Sono state, inoltre, semplificate le procedure per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per l'apertura di strutture sanitarie.
- Nel settore dell'edilizia, segnalato nella consultazione tra quelli più colpiti da eccessivi oneri burocratici, sono stati approvati - grazie ad un accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali - i moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire<sup>162</sup>. Dove necessario, il modulo unificato potrà essere adeguato alle specificità della normativa regionale e sostituirà

<sup>159</sup> Consultazione pubblica sulle '100 procedure da semplificare'.

<sup>160</sup> Misura inserita nel D.L. n. 90/2014. Le persone che devono prendere lo stesso farmaco per lunghi periodi non dovranno più effettuare la prescrizione dal medico di base ogni due mesi, ma solo due volte l'anno.

<sup>161</sup> I farmaci prescritti devono essere utilizzati dal paziente da almeno sei mesi e la durata della prescrizione non può comunque superare i 180 giorni di terapia.

<sup>162</sup> Con questa misura si dà attuazione all'accordo tra Governo, Regioni e Comuni per la riforma della PA e la semplificazione.



tutti i numerosi moduli sinora in uso. Il modello unificato agevolerà l'informatizzazione delle procedure.

- È stata adottata l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015–2017, prevista dalla riforma della PA<sup>163</sup> del 2014. Essa contiene le linee d'indirizzo condivise tra Stato, Regioni ed Enti Locali e il crono-programma delle relative attività per assicurare l'effettiva realizzazione di obiettivi di semplificazione, ridurre costi e tempi sopportati da cittadini e imprese per lo svolgimento degli adempimenti burocratici e assicurare certezza ai cittadini e alle attività di impresa.
- L'Agenda punta su cinque settori strategici d'intervento: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno di essi individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi. *Si veda scheda n.62.*
- Passi avanti nella semplificazione delle procedure verranno anche dalla digitalizzazione della P.A e in particolare dal Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (Spid)<sup>164</sup>. A tale riguardo sono state definite<sup>165</sup> le caratteristiche, i tempi e le modalità di adozione del sistema da parte delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese. La nuova norma impone alle PA - per l'identificazione e l'autenticazione in rete degli utenti dei servizi telematici - il solo uso dell'Identità Digitale di cittadini e imprese, della Carta di Identità Elettronica (CIE) e della Carta Nazionale dei Servizi (CNS), vietando, di fatto, l'uso di strumenti di identificazione e autenticazione alternativi. Lo Spid può aumentare la fiducia dei cittadini verso i servizi online e i pagamenti elettronici e contrastare il fenomeno del furto di identità. Il piano di attuazione prevede l'avvio, in sperimentazione, del sistema Spid su alcuni servizi a partire da aprile 2015.
- Per quanto riguarda le misure di diretto impatto sulle imprese, è stata introdotta la regola che prevede l'acquisizione del DURC per via telematica e in tempo reale, quindi tempi più brevi nelle gare d'appalto e nei pagamenti da parte delle PA<sup>166</sup>. La verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS e dell'INAIL deve avvenire in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi, che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione.
- Nei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali (individuati sulla base di criteri e parametri oggettivi desunti dagli indici infortunistici dell'INAIL), sono stati semplificati gli adempimenti per la sicurezza sul lavoro. Ad aprile 2014 sono stati approvati i modelli uniformi per la presentazione della notifica preliminare attraverso lo Sportello unico (insieme all'istanza o alla segnalazione relativa all'avvio delle attività produttive), che provvede a trasmetterla all'organo di vigilanza.
- Altre misure con effetto sulla semplificazione delle procedure sono previste nell'ambito della Legge annuale per la concorrenza, in particolare in

<sup>163</sup> D.L. n. 90/2014.

<sup>164</sup> Istituito con il D.L. n. 69/2013 e avviato a cura dell'Agenzia per l'Italia Digitale

<sup>165</sup> Con il DPCM 24 ottobre 2014, attuativo del D.L. n. 69/2013

<sup>166</sup> D.L. n. 34/2014, art.4.

relazione alla costituzione di Srl semplificate senza il ricorso al notaio e di sottoscrizione digitale di diversi atti. *Si veda scheda n.63.*

### **Semplificazioni nel settore dell'edilizia**

- I primi provvedimenti conseguenti all'adozione dell'Agenda sono già operativi nel settore dell'edilizia: la Conferenza unificata ha approvato i modelli unici semplificati per la comunicazione di inizio lavori (CIL) e la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) per gli interventi di edilizia libera<sup>167</sup>.
- I moduli, adeguati alle novità introdotte dallo 'Sblocca Italia', sono stati predisposti (anche con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e degli ordini professionali) in modo da assicurare la massima semplificazione degli adempimenti per cittadini e imprese. Le Regioni e i Comuni dovranno conformarsi entro 60 giorni e l'adeguamento della modulistica da parte delle amministrazioni sarà monitorato e pubblicizzato *on line*<sup>168</sup>.
- Si prevede che l'accordo di programma tra Ministero interessato e Comune costituisce variante urbanistica, al fine di sbloccare gli interventi di riutilizzo e valorizzazione di immobili demaniali inutilizzati (edifici o aree).
- Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è stato semplificato. Si è stabilito che l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica decorre dallo stesso giorno di efficacia del titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento. Inoltre, sono previsti tempi certi per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: nel caso in cui il Soprintendente non renda il parere nel termine di 60 giorni, l'amministrazione competente provvede comunque. È stata prevista, inoltre, una delega per semplificare la realizzazione degli interventi di lieve entità, ossia quei piccoli interventi per i quali una autorizzazione paesaggistica non è richiesta o per i quali è rilasciata con una procedura semplificata: con un apposito decreto saranno individuate espressamente le tipologie degli interventi esentati e verranno ampliate e precisate le tipologie degli interventi oggetto di procedura semplificata, mettendo ulteriormente a punto quest'ultima<sup>169</sup>.
- Infine misure di semplificazione sono previste anche nel disegno di legge di 'riorganizzazione della P.A.', relative in particolare a: i) la regolazione della 'Conferenza dei Servizi'; ii) l'uso del silenzio-assenso nelle pubbliche amministrazioni; iii) l'identificazione delle procedure soggette a SCIA o al silenzio-assenso; iv) i limiti al potere di autotutela da parte delle P.A.; v) codici unici per la semplificazione della legislazione sul pubblico impiego, le partecipazioni pubbliche e i servizi pubblici locali.
- La disciplina civilistica e fiscale delle Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) è stata allineata a quella vigente in altri ordinamenti, per

<sup>167</sup> Il nuovo modulo CILA unifica e razionalizza quelli in uso negli ottomila Comuni Italiani. Per gli interventi edilizi di manutenzione straordinaria che non riguardano le parti strutturali degli edifici è sufficiente una semplice comunicazione che può essere compilata dall'interessato e asseverata da un professionista. Il modello CIL potrà essere utilizzato per alcuni interventi particolari come ad esempio le opere temporanee, l'installazione di pannelli solari o fotovoltaici e la pavimentazione degli spazi esterni degli edifici.

<sup>168</sup> Sulle pagine web [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it), [www.regioni.it](http://www.regioni.it) e [www.anci.it](http://www.anci.it).

<sup>169</sup> Art.12, co.2 D.L. n. 83/2014 (cvt. con L. n. 106/2014) come integrato dall'art.25, co.2 del D.L. n. 133/2014 (cvt. con L. n. 164/2014).

favorire il ricorso a uno strumento fondamentale per attrarre gli investimenti nel settore immobiliare, finora scarsamente utilizzato.

#### **Semplificazioni nel settore ambientale**

- Un'attenzione particolare è stata riservata dal Governo alla materia ambientale<sup>170</sup> con disposizioni urgenti per la tutela dell'ambiente, anche attraverso la semplificazione di alcuni procedimenti.
- Sono state disposte procedure più veloci e semplici contro il dissesto idrogeologico, stabilendo che i Presidenti di Regione subentrino, per i rispettivi territori di competenza, nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati alla mitigazione del rischio idrogeologico e nella titolarità delle relative contabilità speciali. Tale subentro mira a garantire la celere realizzazione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico, per i quali si impone l'affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014 (come previsto dalla Legge di Stabilità 2014), pena la revoca del finanziamento statale.
- Sono introdotti iter semplificati per le bonifiche e la messa in sicurezza di siti contaminati e per il recupero dei rifiuti, nonché l'introduzione di misure urgenti di semplificazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti, a condizione di rispettare tutti i criteri di salvaguardia ambientale e della salute.
- Si è anche agito per migliorare la trasparenza e l'operatività della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, coniugando l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e quella di semplificazione delle procedure della Commissione tecnica<sup>171</sup>.
- È stata semplificata la normativa delle terre e rocce da scavo, per renderne più agevole la gestione; si stabilisce che non potranno più essere richiesti livelli di sicurezza superiori a quelli minimi definiti a livello UE nella progettazione delle opere pubbliche.

#### **Semplificazioni nel settore cultura e turismo**

- Si facilitano anche i procedimenti per la riproduzione dei beni culturali e la consultazione degli archivi. In particolare, si ampliano le ipotesi nelle quali non è dovuto alcun canone per le riproduzioni. Infine, si riduce da 40 a 30 anni il termine previsto per la consultazione presso gli archivi di Stato dei documenti degli organi giudiziari ed amministrativi. I documenti depositati prima di tale termine sono liberamente consultabili.
- L'avvio e l'esercizio delle relative attività per le strutture turistiche ricettive e per le agenzie di viaggi e turismo sono assoggettate alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

<sup>170</sup> D.L. n. 91/2014.

<sup>171</sup> La Commissione passa da 50 a 40 commissari, tra cui il presidente e il segretario, scelti tra i soggetti con laurea, non triennale, con esperienza professionale specifica di almeno 5 anni, al fine di garantire l'alta qualificazione dei commissari, con un risparmio rilevante tra compensi e costi di gestione. Il Ministro dell'Ambiente organizza con decreto le 40 unità, suddividendole per profili di competenza ed esperienza. Sono previste sanzioni nei casi di violazione delle norme sull'incompatibilità.

### **Semplificazioni in agricoltura**

- Con il Piano di azione per il settore agricolo 'Campolibero' sono introdotte nuove semplificazioni, tra cui: i) l'istituzione di un registro unico dei controlli che permetterà un maggiore coordinamento nei confronti delle imprese agricole, evitando sovrapposizioni; ii) l'estensione dell'utilizzo della diffida prima delle sanzioni amministrative pecuniarie per un migliore rapporto tra le imprese e gli organismi di controllo della PA; iii) semplificazioni nel settore vitivinicolo.
- Nello stesso settore la Conferenza Stato-Regioni ha approvato a dicembre 2014 il 'Piano Agricoltura 2.0' che prevede, tra l'altro: i) la predisposizione della dichiarazione PAC precompilata *online* (sull'esempio della dichiarazione dei redditi precompilata) per gli aiuti diretti a di migliaia di piccole aziende; ii) il fascicolo aziendale unico: un modello dichiarativo semplificato delle consistenze aziendali delle aziende agricole che riunisce i diversi Piani finora presentati alle Amministrazioni; iii) la realizzazione di una Anagrafe Unica delle aziende agricole a livello nazionale, integrata dalle Anagrafi regionali; iv) una banca dati unica dei certificati, finalizzata a semplificare il sistema degli aiuti agricoli<sup>172</sup>; v) la realizzazione di un Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), integrato tra Stato e Regioni.

### **Legge annuale sulla concorrenza**

- A luglio 2014 l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), ha pubblicato la Segnalazione contenente proposte di riforma ai fini della Legge Annuale sulla concorrenza, in cui rilevava che ulteriori e più incisivi interventi sono ancora necessari nei settori dell'energia elettrica e del gas, della distribuzione dei carburanti, delle comunicazioni, nei settori bancario e assicurativo, della sanità, dei servizi postali e professionali. Tra le proposte dell'Autorità vi era anche la revisione dei settori portuali e aeroportuali e quello della gestione dei rifiuti.
- Tenendo conto anche delle segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a febbraio 2015 il Governo ha approvato il disegno di legge annuale sulla concorrenza. Con tale provvedimento l'esecutivo è intervenuto nei settori: delle assicurazioni, per il contenimento dei costi e il contrasto delle frodi; delle comunicazioni, per favorire la mobilità della domanda nei mercati della *pay-tv*; delle poste, banche, farmacie, servizi professionali, settore energetico per aumentare ulteriormente la concorrenza. Ulteriori obiettivi perseguiti sono la riduzione dei costi per cittadini e imprese e favorire la modernizzazione e gli investimenti in quegli stessi settori. *Si veda scheda n.63.*

### **Altre misure settoriali a tutela della concorrenza**

- Il provvedimento di riforma delle banche popolari, approvato a gennaio 2015, si pone l'obiettivo di rafforzare il settore bancario e adeguarlo allo scenario

<sup>172</sup> L'azienda agricola potrà presentare annualmente un unico atto amministrativo anche in caso di richiesta di più aiuti indirizzati a diverse Amministrazioni, lasciando a carico di quest'ultime l'onere della 'suddivisione' per competenza dell'Atto stesso.

europeo, anche con interventi di stimolo alla concorrenza. In particolare, in caso di trasferimento di un conto di pagamento<sup>173</sup>, gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento sono tenuti a dare corso alla richiesta senza oneri o spese di portabilità a carico del cliente, entro dodici giorni dalla ricezione dell'autorizzazione del consumatore.

- In caso di mancato rispetto dei termini, l'istituto bancario o il prestatore di servizi di pagamento risarcisce il cliente con un indennizzo, mentre sono previste sanzioni pecuniarie per il personale della banca inadempiente (da €5.160 a €64.555 per i dirigenti, ma anche per il personale). In tal modo si recepisce la direttiva europea in materia di conti correnti<sup>174</sup>, aggiungendo anche elementi migliorativi. Le banche avranno 3 mesi di tempo per adeguarsi.
- Nel settore energetico il Governo è intervenuto principalmente in materia tariffaria con diverse misure incluse nel pacchetto 'taglia bollette' di luglio 2014<sup>175</sup>, che seguono numerosi altri interventi già operativi. La manovra dello scorso anno indirizza buona parte delle azioni a favore delle PMI non energivore, che godono di specifiche agevolazioni, fornite in media tensione e di quelle in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, categorie finora non interessate da particolari facilitazioni. Essa dispiegherà i propri effetti complessivi, con gradualità, nel corso del 2015.
- Le misure già operative riguardano: la rimodulazione del meccanismo di pagamento degli incentivi al settore fotovoltaico<sup>176</sup>; l'estensione della platea di soggetti obbligati al pagamento degli oneri di sistema e introduzione di elementi di maggiore equità contributiva; l'esclusione dei consumatori dal pagamento degli oneri di funzionamento del GSE per la sua attività di gestione e controllo degli incentivi<sup>177</sup>; la rimodulazione degli incentivi ai grandi impianti fotovoltaici; la cancellazione delle tariffe scontate per i dipendenti delle imprese distributrici; la rimodulazione del sistema tariffario delle Ferrovie dello Stato<sup>178</sup>.
- Ulteriori riduzioni della spesa deriveranno anche da altre misure su componenti regolate della bolletta e da interventi pro-concorrenza sul mercato elettrico. Ad oggi sono operative: le riduzioni dei benefici del sistema di interrompibilità; la risoluzione anticipata delle convenzioni CIP6 che permetterà di non sostenere più le spese collegate già dal 2015; la riduzione della riserva di capacità per lo Stato del Vaticano; la riduzione della spesa per il ritiro dei certificati verdi.
- I consumatori beneficiano inoltre del calo dei prezzi dei combustibili impiegati per la produzione elettrica e di una riduzione del costo del

<sup>173</sup> Comprensivo di tutti gli annessi, dagli ordini permanenti di bonifico agli addebiti diretti ricorrenti, al dossier titoli.

<sup>174</sup> Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base.

<sup>175</sup> Le misure per il settore elettrico sono contenute nel D.L. n. 91/2014, cd. 'Decreto Competitività'.

<sup>176</sup> La norma eviterà errati pagamenti a cause di sovrastime della produzione degli impianti causate dall'assenza della misura reale.

<sup>177</sup> Tali oneri verranno pagati solo dai beneficiari degli incentivi.

<sup>178</sup> In questo caso lo sconto sul prezzo dell'energia applicato alle FS è confermato solo per i trasporti rientranti nel servizio universale e nel trasporto merci.

dispacciamento. L'AEEGSI ha stimato che i due fenomeni incideranno sulla spesa di una famiglia tipo (3 kW di potenza impegnata e consumi pari a 2700 kWh/anno) per circa il 3 per cento nel primo trimestre del 2015.

- Infine, sempre in relazione alla borsa elettrica, è stato avviato con successo il *market coupling* alla frontiera italo-francese e italo-austriaca, che si aggiunge all'accoppiamento alla frontiera slovena già effettuato con successo. Nei prossimi anni è atteso il completamento definitivo del processo con l'accoppiamento alla frontiera greca.
- Nel comparto dei servizi postali - a seguito di una complessa istruttoria cui hanno partecipato, oltre a Poste Italiane SpA, anche i principali attori del mercato - l'Autorità di settore ha emanato il provvedimento che definisce le modalità di calcolo e quantifica il costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012. Per la prima volta, dopo la trasposizione nell'ordinamento italiano della terza direttiva europea in materia postale, per la quantificazione dell'onere del servizio universale è stata applicata la metodologia del cosiddetto 'costo netto evitato'. Inoltre, nell'ambito della conversione in legge del D.L. n. 91/2014, è stata eliminata l'esenzione IVA sui servizi negoziati individualmente.
- Nel settore delle assicurazioni, al fine di incentivare l'efficienza produttiva, il controllo dei costi e l'individuazione delle frodi, l'IVASS ha definito<sup>179</sup> il criterio di calcolo dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono determinate le compensazioni tra compagnie nell'ambito del sistema di risarcimento diretto<sup>180</sup>. La procedura di risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale interessa circa il 79 per cento del numero dei sinistri gestiti dalle compagnie assicurative con un'incidenza, in termini di importi, di circa il 46 per cento del totale dell'onere sinistri R.C. auto.
- Con il decreto 'Sblocca Italia' è stato liberalizzato il mercato delle locazioni a uso non abitativo di maggiore entità (ossia, quelle con canone annuo superiore a 250 mila euro) al fine, anche, di rilanciare il settore immobiliare. Per effetto di questa riforma le parti potranno stabilire in autonomia la durata e i termini del rapporto: ciò mira a favorire gli investimenti da parte di operatori istituzionali, anche internazionali, e a eliminare un freno allo sviluppo del mercato delle locazioni commerciali e degli immobili a uso turistico.
- L'Autorità Antitrust ha proseguito la sua consueta attività di sorveglianza della concorrenza, che si è esplicata innanzitutto in interventi di *enforcement*, per l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza. Di particolare rilievo la sanzione di un milione erogata al Consiglio Nazionale forense, a novembre 2014, per due decisioni legate alle tariffe.
- In particolare la decisione dell'Antitrust mira a sanzionare la reintroduzione surrettizia delle tariffe, e la punibilità sul piano disciplinare degli avvocati che chiedono compensi al di sotto dei limiti tariffari. Sono state ritenute lesive della concorrenza anche gli ostacoli posti dal Consiglio all'utilizzo del

<sup>179</sup> Provvedimento n. 18 del 5.8.2014.

<sup>180</sup> Introdotta in via obbligatoria in Italia nel 2007 (c.d. sistema CARD, Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto).

canale digitale con finalità promozionale della convenienza economica della prestazione legale.

### **Concorrenza nei servizi pubblici locali**

- Nel settore dei servizi pubblici locali, il decreto 'IRPEF' ha demandato al Commissario straordinario per la *spending review* la predisposizione di un programma vincolante di razionalizzazione delle aziende speciali e delle società controllate dagli enti locali. Il fine è l'individuazione di misure specifiche per: la loro liquidazione o trasformazione; l'efficientamento della gestione; la cessione di rami d'azienda o personale a società private.
- Ad agosto 2014 sono stati dettagliati<sup>181</sup> gli ambiti intervento, i compiti e l'organizzazione dell'Osservatorio per i Servizi pubblici locali, costituito<sup>182</sup> per garantire un'informazione completa e aggiornata sull'organizzazione e sulla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti urbani, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale. L'Osservatorio SPL si propone di: i) garantire a istituzioni e operatori un'informazione oggettiva, completa e aggiornata sulle novità normative, sui processi di riordino organizzativo e sulle performance gestionali, attraverso apposite banche dati; ii) supportare, con strumenti metodologici e linee guida, le amministrazioni pubbliche impegnate nei processi di riordino dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica, anche per accelerare e promuovere la corretta attuazione delle disposizioni di legge concernenti l'organizzazione in ambiti territoriali ottimali e omogenei e l'affidamento dei servizi.
- L'Osservatorio SPL raccoglie, inoltre, le Relazioni che gli enti affidanti sono tenuti a redigere per motivare le modalità di affidamento prescelte, garantendone la conformità alla disciplina europea<sup>183</sup>.
- Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, la legge di Stabilità 2015 prevede che gli enti locali partecipino obbligatoriamente ai relativi enti di governo<sup>184</sup>. In caso d'inadempimento è previsto il potere sostitutivo del presidente della Regione.
- Dal 1 gennaio 2015, al fine di assicurare la tutela della concorrenza e del mercato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, le università e le autorità portuali, devono avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015. Per ulteriori dettagli si veda risposte alla Raccomandazione 1.

<sup>181</sup> Con decreto ministeriale.

<sup>182</sup> Art. 13, comma 25-bis, del D.L. n. 145/2013. Istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, l'Osservatorio è il frutto di un protocollo d'intesa tra il Ministero stesso e: Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport; Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi; Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio; Invitalia.

<sup>183</sup> Ai sensi dell'art. 34 del D.L. n.179/2012.

<sup>184</sup> Entro il 1 marzo 2015 o entro sessanta giorni dall'istituzione dell'ente di governo.

- In un'ottica di trasparenza e stimolo al dibattito sulla riforma delle partecipate, il MEF ha reso pubblico l'indice di efficienza delle partecipate locali (*return on equity* - ROE) calcolato come rapporto percentuale tra risultato netto e mezzi propri. L'indice quindi descrive l'importo dei profitti o delle perdite per unità di capitale investito.
- In attesa di una compiuta riforma del settore dei servizi pubblici locali alcuni interventi di natura regolatoria hanno interessato dei settori specifici. In particolare nel comparto idrico dove, oltre alla rimodulazione delle tariffe, si sono fatti alcuni passi avanti per razionalizzare le gestioni, mentre altre misure hanno riguardato il trasporto e i rifiuti.

#### **Misure nel settore idrico e dei rifiuti**

- Nel settore idrico è proseguita l'attività dell'Autorità (Autorità per l'Energia elettrica, il Gas e il Servizio Idrico -AEEGSI) per giungere a una compiuta revisione dell'assetto tariffario. L'obiettivo dell'AEEGSI consiste nell'implementare una regolazione selettiva anche in considerazione delle specificità territoriali e della frammentazione di competenze e funzioni pubbliche, prefigurando contestualmente la possibilità di prevedere schemi regolatori adottabili da parte degli enti d'ambito o dagli altri soggetti competenti alla predisposizione tariffaria, in funzione degli obiettivi di investimento e dell'efficienza del gestore.
- Il nuovo Metodo Tariffario Idrico (MTI)<sup>185</sup> - usato per la prima volta per calcolare le tariffe del periodo 2014-2015 - ricomprende e assorbe tutte le regolazioni previgenti e rappresenta l'evoluzione del Metodo tariffario transitorio (MTT) utilizzato per il 2012-2013.
- Con tale metodo omogeneo sono state approvate le tariffe per circa 40 milioni di cittadini, con oltre 4,5 miliardi di investimenti attivati nei prossimi 4 anni per nuove infrastrutture, tutela ambientale e miglioramento dei servizi, un valore pari a quello degli impianti finora realizzati; le approvazioni riguardano più di 1.600 gestioni, con un aggiornamento medio rispetto all'anno precedente del +3,9 per cento nel 2014 e del +4,8 per cento nel 2015.
- Per quasi 6 milioni di consumatori di oltre 1.250 gestioni che non hanno inviato, in tutto o in parte, i dati richiesti ai fini tariffari è stata approvata una riduzione della tariffa del 10 per cento.
- Il decreto Sblocca Italia è intervenuto estensivamente sulle infrastrutture del settore idrico e per velocizzare l'individuazione degli Enti di governo dell'ambito. Dal punto di vista della regolazione esso ha introdotto la possibilità dell'affidamento diretto del servizio nell'ambito dell'Ato, purché sia 'a favore di società in possesso dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta *in house*, partecipate esclusivamente e direttamente da enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale'.
- In fase di affidamento del servizio, al fine di ottenere un'offerta più conveniente e completa e di evitare contenziosi tra i soggetti interessati, le procedure di gara includono appositi capitolati con la puntuale indicazione

<sup>185</sup> Adottato con Delibera 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr.



delle opere che il gestore incaricato deve realizzare durante la gestione del servizio.

- Nel comparto dei rifiuti il decreto Sblocca Italia ha previsto misure per un sistema virtuoso di gestione dei rifiuti urbani e per raggiungere gli obiettivi di differenziata e riciclaggio.

## Infrastrutture

**RACCOMANDAZIONE 8.** Garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

### L'Autorità di Regolazione dei Trasporti

- Il quadro della regolazione economica indipendente dei servizi pubblici è stato completato con l'istituzione, nel 2011, dell'Autorità di regolazione dei trasporti. L'Autorità si è costituita con l'insediamento del Consiglio, il 17 settembre 2013 ed è operativa dal 15 gennaio 2014<sup>186</sup>.
- L'azione dell'Autorità è ancorata alle politiche comuni dei trasporti in ambito UE. A questo fine, ancor prima dell'entrata in operatività, ha avviato collaborazioni con le istituzioni europee e in particolare con la Commissione. Essa ha, inoltre, aderito alle Associazioni europee, ai gruppi di lavoro e ai *networks* dei regolatori del settore ferroviario, del trasporto aereo e della tutela dei diritti dei passeggeri, e preso in carico l'esecuzione dei compiti attribuiti ai regolatori indipendenti in materia di corridoi europei del trasporto di merci.
- È stato inoltre sottoscritto un protocollo di collaborazione con l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato avente a oggetto materie e iniziative di interesse comune. Ulteriori accordi interistituzionali sono in itinere.
- L'Autorità è intervenuta estensivamente sulla regolazione del settore ferroviario, prima con consultazioni pubbliche e poi con specifiche delibere. In particolare: a ottobre 2014 ha approvato le misure di regolazione sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie; facendo seguito a quanto previsto nel decreto<sup>187</sup> che disciplina le sanzioni per la violazione del Regolamento UE su diritti e obblighi dei passeggeri, ha adottato, a luglio 2014, il regolamento che consente di stabilire misure per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario; ha definito il regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni stabilite dalla norma comunitaria.
- Lo scopo delle sanzioni è di promuovere la piena applicazione delle garanzie e dei diritti dei consumatori, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi su rotaia e, conseguentemente, la sicurezza di tali servizi. L'Autorità dei

<sup>186</sup> L'Autorità si è insediata a Torino, sede prevista per legge, anche se a fini operativi alcuni uffici sono stabiliti a Roma. Per i sistemi informativi, la logistica e altri servizi, l'Autorità ha avviato una importante *partnership* strategica ed operativa con il Politecnico di Torino.

<sup>187</sup> D.L. n. 70/2014.

Trasporti sarà un interlocutore di seconda istanza, qualora il consumatore non giudichi adeguata la risposta dell'impresa ferroviaria.

- In altri settori, come quello aeroportuale autostradale e TPL, sono state avviate specifiche consultazioni in vista di successivi interventi regolatori. In particolare sono stati approvati i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali e avviati procedimenti di consultazione in materia autostradale<sup>188</sup>.
- Nel settore del trasporto pubblico locale, l'Autorità ha sottoposto a consultazione un documento concernente le procedure di gara per la gestione del servizio, incentrato su quattro tematiche principali: la definizione degli obblighi di servizio pubblico e la loro compensazione, il contenuto dei bandi di gara e dei contratti di servizio; i criteri per la nomina delle commissioni di gara.
- Il Consiglio dell'Autorità ha approvato a marzo 2015 il Regolamento e il modulo di reclamo per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus<sup>189</sup>.
- È stata completata la prima fase del reclutamento di personale in comando da altre pubbliche amministrazioni. Alla data del 30 settembre 2014, il numero totale delle risorse umane era pari a circa 40 unità, tra personale a tempo indeterminato ed esperti. Ulteriori 100 unità di personale a tempo indeterminato e determinato sono ancora da reclutare attraverso concorsi pubblici o procedure di selezione per il personale appartenente alla Pubblica Amministrazione<sup>190</sup>.

#### **Infrastrutture – Il Decreto ‘Sblocca Italia’**

- Sugli appalti pubblici per le infrastrutture il Governo ha operato - attraverso il decreto Sblocca Italia<sup>191</sup> - secondo alcune grandi aree d'intervento, che vanno dalla semplificazione delle procedure agli interventi di accelerazione amministrativa dei progetti infrastrutturali.
- Vengono sbloccate opere già finanziate, a condizione che i cantieri aprano entro date certe nell'arco di dieci mesi dall'approvazione del decreto. Questo pacchetto d'interventi è attuato con il rifinanziamento del cosiddetto Fondo 'per la continuità dei cantieri'<sup>192</sup> per 3,9 miliardi fino al 2020, la maggior parte dei quali derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione. I decreti interministeriali di assegnazione delle risorse sono stati emanati disponendo il finanziamento di metropolitane, ferrovie, strade, opere idriche e aeroporti, come pure interventi di manutenzione dei piccoli Comuni.
- È nominato un Commissario Straordinario, senza compensi aggiuntivi, per velocizzare due interventi di potenziamento delle tratte ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo. I lavori dovranno essere avviati entro il 31

<sup>188</sup> Atti di regolazione e procedimenti di consultazione sono pubblicati sul sito dell'Autorità all'indirizzo internet [www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it).

<sup>189</sup> In esecuzione del D. Lgs. 4 novembre 2014 n. 169

<sup>190</sup> Con l'entrata in vigore del D.L. n. 90/2014, che prevede la gestione unitaria delle procedure concorsuali delle Autorità indipendenti, le modalità per dare attuazione alle nuove disposizioni sono al momento in fase di predisposizione.

<sup>191</sup> D.L. n. 133/2014 cvt dalla L. n. 5/2014.

<sup>192</sup> Di cui all.'art.18 del D.L. n. 69/2013.

ottobre 2015 (anziché il 2018). È prevista solo una Conferenza dei Servizi semplificata, con poteri per il Commissario di derogare al motivato dissenso di un'amministrazione. Viene prevista anche l'accelerazione degli investimenti aeroportuali, con il parere favorevole della Regione interessata, che sostituirà la verifica di conformità urbanistica e quindi potrà superare l'eventuale dissenso dei Comuni.

- Per il completamento delle opere incompiute segnalate dagli enti locali (entro il 15 giugno 2014) o incluse nell'elenco-anagrafe gestito dal Ministero delle infrastrutture, in caso di mancato concerto tra le amministrazioni sarà possibile riconvocare la Conferenza dei Servizi con il dimezzamento dei tempi ordinari e con la possibilità di ricorrere, a fini di consulenza e di accelerazione del processo, alla Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio<sup>193</sup>. I pagamenti delle opere segnalate dai Comuni sono esclusi dal Patto di Stabilità interno fino ad un massimo di 250 milioni; essi devono riguardare prioritariamente edilizia scolastica, impianti sportivi, difesa del suolo e sicurezza stradale.
- Sono state introdotte disposizioni procedurali per favorire il processo di realizzazione delle opere infrastrutturali ed evitare che problemi di finanziabilità dell'intera opera possano ripercuotersi negativamente sul concedente. L'obiettivo principale è di accelerare il completamento dell'opera senza inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche.
- È stata riconosciuta la possibilità, per i concessionari di tratte autostradali di proporre (entro il 31 dicembre 2014), nel rispetto dei principi UE, modifiche del rapporto concessorio anche attraverso l'unificazione di tratte interconnesse. Il fine è assicurare gli investimenti necessari per il potenziamento e l'adeguamento strutturale e ambientale delle autostrade nazionali. È possibile l'eventuale allungamento delle concessioni (subordinatamente all'approvazione della Commissione Europea, cui la proposta è stata notificata) per finanziare il piano di investimenti, con la contestuale moderazione degli incrementi tariffari dei pedaggi autostradali e la riduzione degli oneri a carico dello Stato.
- Sono previste agevolazioni per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga e norme di semplificazione per le procedure di posa dei cavi e per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica. Tutti gli edifici in costruzione o per i quali si interverrà dal 1 luglio 2015 dovranno essere 'predisposti alla banda larga'. A questo fine sono introdotte alcune semplificazioni amministrative che renderanno più semplice gli investimenti nella rete di comunicazione elettronica.
- Per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento dei sistemi di fognatura e depurazione, il Governo potrà attivare i suoi poteri sostitutivi, nominando appositi commissari. Questi ultimi potranno essere nominati anche nel caso in cui le Regioni non abbiano individuato gli Enti di governo dell'ambito (che sostituiscono l'Autorità d'ambito) entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014, mentre viene fissato un termine per la redazione dei piani d'ambito che dovranno arrivare

<sup>193</sup> Autorevolezza

<sup>193</sup> Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

entro il 30 settembre 2015. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico dovrà presentare al Parlamento una relazione annuale sul rispetto degli adempimenti a carico di Regioni ed Enti Locali.

- Inoltre, a partire dalla programmazione 2015, per le attività di progettazione ed esecuzione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico i presidenti delle Regioni potranno avvalersi di società *in house* delle amministrazioni centrali, dotate di specifica competenza tecnica. In caso di mancata realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, il Ministro dell'Ambiente disporrà, inoltre, la revoca delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti per tali finalità, che saranno riassegnate per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Infine è istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare un apposito Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche<sup>194</sup>.
- Per gli interventi urgenti di manutenzione delle scuole, delle opere anti-dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico e tutela dei beni culturali sono introdotte deroghe al codice degli appalti, elevando fino alla soglia comunitaria (5,2 milioni) la possibilità di ricorrere alla trattativa privata (procedura negoziata senza bando) invitando un minimo di tre operatori economici. Inoltre, per le scuole vi è la possibilità concessa al responsabile del procedimento di affidare direttamente lavori fino a 200 mila euro, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, con invito rivolto ad almeno cinque operatori economici.
- Oltre a quelli già citati, altri interventi del decreto hanno una valenza particolare ai fini della tutela dell'ambiente. In particolare: i) si destinano fondi per opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione, con l'assegnazione alle Regioni di 110 milioni a valere sulle risorse FSC 2007–2013; ii) si procede alla individuazione e realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, per attuare un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore; iii) si prevede che le aree di rilevante interesse nazionale, individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano oggetto di un programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, volti in particolare a realizzare sia lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area che le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale, dei trasporti pubblici e degli impianti di depurazione. All'attuazione del programma di risanamento ambientale e di riqualificazione urbana sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto Attuatore per ogni area interessata.
- Inoltre, in coerenza con la Strategia Energetica Nazionale, si è tenuto conto delle situazioni di crisi internazionali esistenti, formulando una specifica norma di rango primario, per la quale 'i gasdotti di importazione di gas

<sup>194</sup> Il Fondo viene alimentato mediante la revoca dei finanziamenti a valere sulle risorse già individuate dalla delibera CIPE n. 60/2012 e destinate ad interventi nel settore della depurazione delle acque.

dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (...) rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti' (art.37, co.1).

- Al riguardo, visti i recenti sviluppi negativi internazionali relativi alle aree di approvvigionamento o di transito di gas naturale, il Governo ha ritenuto necessario attribuire carattere di strategicità ai fini amministrativi alle infrastrutture attraverso le quali il sistema italiano del gas naturale si approvvigiona dall'estero, con il fine di diversificare fonti e rotte di fornitura. Stesso carattere di strategicità è stato attribuito alle infrastrutture della rete nazionale di trasporto e relative opere connesse, che permettano di rafforzare le capacità di trasporto e la 'magliatura' della rete, anche in previsione di una maggiore interoperabilità con il sistema europeo del gas.
- Al riguardo va precisato che sotto il profilo giuridico amministrativo, per i soli gasdotti, il Governo ha introdotto anche norme di semplificazione in materia di procedure autorizzative di competenza statale.
- Risulta di carattere strategico, inoltre, la realizzazione di nuove ulteriori capacità di stoccaggio, finalizzate ad aumentare la portata di immissione in rete del gas stoccato per fare fronte, tra le altre cose, a richieste eccezionali di gas in caso di emergenza o di punte di consumo non soddisfacibili mediante aumento delle importazioni, come previsto nella Strategia Energetica Nazionale.
- I decreti attuativi dello 'Sblocca Italia' sono in una fase avanzata di implementazione: il primo è stato completato e assegna direttamente 1,34 milioni, mentre il secondo e il terzo sono in corso di finalizzazione. Per il dettaglio sulle misure specifiche e delle relative risorse si veda scheda di approfondimento.

#### **Altri interventi in materia di infrastrutture**

- La legge di Stabilità 2015 ha destinato 50 milioni - a valere sulle risorse del fondo cd. 'Sblocca Cantieri' previsto dal Decreto Sblocca Italia- per l'attuazione di interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza di beni pubblici, di completamento di opere in corso di esecuzione e miglioramento infrastrutturale.
- Con la stessa legge la rete elettrica delle Ferrovie dello Stato (FS) è stata inclusa all'interno della rete di trasmissione nazionale, subordinatamente all'acquisizione di tale rete da parte di Terna. L'Autorità per l'energia, sulla base dei dati forniti da FS, dovrà definire gli aspetti finanziari della transazione. Nel farlo, dovrà tenere conto dei benefici potenziali per il sistema elettrico nazionale, informando il MISE. Le risorse finanziarie derivanti dalla cessione, limitatamente al valore dei contributi pubblici già erogati dallo Stato ed utilizzati negli anni per investimenti nella rete elettrica di FS, devono essere destinate ad investimenti sulla rete ferroviaria nazionale.
- Sempre nel comparto ambientale, la legge di Stabilità 2015 prevede uno stanziamento complessivo di 135 milioni nel triennio 2015-2017 al fine di

proseguire le bonifiche dei siti di interesse nazionale (SIN) contaminati dall'amianto. Una quota dello stanziamento, pari a 25 milioni annui, è destinata ai Comuni di Casale Monferrato e Napoli-Bagnoli<sup>195</sup>.

### **Banda Ultra Larga e Agenda Digitale**

- Il Governo è intervenuto per accelerare gli investimenti nella Banda Ultralarga. Per gli operatori che decidono di investire nelle cosiddette 'aree a fallimento di mercato', per investimenti in aree prive di infrastrutture per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto, è previsto un credito d'imposta a valere sui tributi IRES e IRAP per il 50 per cento del costo dell'investimento aggiuntivo, rispetto a quanto già previsto dai piani industriali degli operatori stessi. Il credito d'imposta a favore del soggetto privato che realizza l'investimento non comporta oneri per la finanza pubblica poiché l'agevolazione riguarda investimenti che non si sarebbero realizzati in assenza dell'agevolazione. È in preparazione il decreto del MISE che da attuazione il credito d'imposta<sup>196</sup> riconosciuto (a decorrere dalla data che verrà individuata e fino al 2016) per le spese documentate e sostenute da piccole e medie imprese (di cui alla *Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione*), ovvero da consorzi, da reti di piccole e medie imprese, e relative ad interventi di rete fissa e mobile che consentano l'attivazione dei servizi di connettività digitale con capacità uguale o superiore a 30 Mbps. Il credito di imposta è riconosciuto nella percentuale del 65 per cento degli importi rimasti a carico del contribuente, fino a un valore massimo di 20.000 euro. Inoltre è ancora necessario il decreto MEF che destini l'ammontare dell'intervento, nella misura massima di €50 milioni, nell'ambito di un apposito PON della prossima programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei.
- Tra gli interventi del Fondo per la crescita sostenibile - diretti ad accrescere la competitività delle imprese italiane e favorire il superamento dell'attuale fase di stagnazione economica, attraverso lo sviluppo di progetti innovativi in grado di realizzare significativi avanzamenti tecnologici - uno è specificamente destinato all'Agenda digitale.
- I progetti di ricerca e sviluppo oggetto degli interventi devono prevedere spese ammissibili comprese tra i 5 e i 40 milioni e devono essere relativi a specifici ambiti di intervento, quali le tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione, coerenti con le finalità dell'Agenda digitale italiana e alcuni specifici settori applicativi (salute, formazione e inclusione sociale, cultura e turismo, mobilità e trasporti, energia e ambiente, monitoraggio e sicurezza del territorio, modernizzazione della PA, telecomunicazioni e fabbrica intelligente).
- La dotazione finanziaria prevista dal bando 'Agenda digitale' è pari a 150 milioni .

<sup>195</sup> Un decreto del Ministero dell'ambiente, da emanare entro il 15 febbraio 2015, l'individuazione delle citate risorse da trasferire a ciascun beneficiario.

<sup>196</sup> Art.6, comma 10, del D.L. n. 145/2013.

- Tra novembre e dicembre 2014 il Governo ha sottoposto a consultazione pubblica le Strategie per la banda ultralarga e per la crescita digitale<sup>197</sup>, al fine di meglio precisare l'apporto che il settore privato potrà dare all'esecuzione della strategia pubblica e per una miglior definizione degli obiettivi e degli strumenti.
- Tenendo conto dei risultati della consultazione, a marzo 2015, il Governo ha approvato la Strategia italiana per la banda ultralarga e per la crescita digitale 2014-2020, definite dall'Agenzia per l'Italia digitale e dal Ministero dello Sviluppo Economico, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le due strategie mirano a colmare il ritardo digitale del Paese sul fronte infrastrutturale (Strategia per la Banda Larga e Ultralarga) e nei servizi (Strategia per la Crescita Digitale).
- L'obiettivo della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga è quello di rimediare al gap infrastrutturale e di mercato che caratterizza la situazione italiana in materia, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili. Le risorse pubbliche a disposizione sono i fondi europei FESR e FEASR, il Fondo di Sviluppo e Coesione, per complessivi 6 miliardi, a cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker.
- Il piano nazionale per la banda ultralarga è collegato alla Strategia per la Crescita Digitale, che punta alla crescita digitale di cittadini e imprese, anche utilizzando le leve pubbliche. *Si veda scheda n.64.*

#### **Infrastrutture strategiche nel settore energetico**

- In attuazione del decreto legislativo<sup>198</sup> che ha recepito il Terzo Pacchetto energia e della Strategia Energetica Nazionale (SEN)<sup>199</sup> è prevista l'individuazione puntuale delle infrastrutture strategiche in campo energetico da parte del Governo. Il recente decreto 'Sblocca Italia'<sup>200</sup> rappresenta un ulteriore passo verso la definizione di tale lista, identificando le categorie di opere da considerare strategiche. Tali opere vengono conseguentemente assoggettate a un iter autorizzativo semplificato, mediante procedimento unico che consente il rilascio di una autorizzazione comprensiva di tutti gli aspetti, che abilita subito alla costruzione dell'opera. In particolare, si è stabilito che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico, costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti<sup>201</sup>. La procedura per l'individuazione delle infrastrutture energetiche

<sup>197</sup> Nei 30 giorni in cui il testo del documento è stato esposto a consultazione pubblica *online* sono stati ricevuti 587 commenti da 83 diversi utenti. Sono, inoltre pervenuti all'Agenzia per Digitale oltre 50 documenti di proposta da soggetti pubblici e privati, tutti tenuti in considerazione per integrazioni e modifiche.

<sup>198</sup> D. Lgs.n. 93/2011.

<sup>199</sup> Approvata con il decreto interministeriale dell'8 marzo 2013.

<sup>200</sup> D.L. n. 133/2014.

<sup>201</sup> Lo 'Sblocca Italia', inoltre, stabilisce gli indirizzi a cui l'AEEGSI dovrà attenersi per la definizione del meccanismo regolatorio incentivante previsto per i nuovi progetti di stoccaggio che consentono di aumentare la

si concluderà entro l'anno con l'adozione di un provvedimento che individuerà i criteri per selezionare le infrastrutture energetiche strategiche, in particolare ulteriori infrastrutture di GNL e di stoccaggio di gas di punta, coerenti con le previsioni contenute nella SEN, a cui applicare il meccanismo regolatorio incentivante. È stato anche emanato il manuale per le procedure autorizzative per i Progetti Energetici di Interesse comunitario - *Project of Common Interest* - che identifica le procedure autorizzative semplificate per i progetti italiani inseriti nell'elenco PCI adottato dalla Commissione Europea.

- Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali è introdotto il rilascio di un titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi. Verranno sbloccati anche investimenti (stimabili in 15 miliardi) per la valorizzazione dei giacimenti di idrocarburi presenti sul territorio nazionale. A tal fine sono introdotte deroghe al Patto di Stabilità Interno per le Regioni nelle cui aree si svolgono le ricerche e le coltivazioni di idrocarburi; in particolare nella Regione Basilicata, le cui risorse di idrocarburi potrebbero soddisfare il 10 per cento del fabbisogno nazionale.

#### **Potenziare la gestione portuale e i collegamenti con l'entroterra.**

- Nel decreto Sblocca Italia il Governo ha previsto l'adozione del Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica, finalizzato a migliorare la competitività del sistema portuale, la promozione dell'intermodalità nel traffico merci nonché il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.
- A tal fine è stato costituito un Comitato di esperti con il compito di svolgere - anche attraverso tavoli di lavoro tematici - una ricognizione dei dati di domanda e di offerta logistica, nonché una selezione delle principali ipotesi di intervento. Parallelamente le Autorità Portuali hanno predisposto la documentazione relativa a progetti da intraprendere o già in corso di realizzazione, che servirà per individuare i progetti più urgenti e funzionali all'attuazione degli indirizzi del Piano. Il lavoro svolto in ambito tecnico ha permesso di delineare le linee guida su cui si baserà il lavoro di predisposizione del Piano. *Si veda scheda n.65.*
- Lo sviluppo del settore aeroportuale, dal punto di vista degli investimenti, si rafforzerà con il finanziamento da parte della BEI dei lavori di adeguamento e ampliamento dello scalo di Fiumicino, all'interno di un più generale piano che prevede 2,5 miliardi d'investimenti fino al 2021.
- Il decreto 'Sblocca Italia' ha previsto una consultazione pubblica che richiede di pronunciarsi sugli interventi di rilancio delle infrastrutture attraverso misure di semplificazione, defiscalizzazione, accelerazioni per l'utilizzo di fondi UE, finanziamenti immediati, riforma del *project financing*. Tra gli

---

capacità di gestire i picchi di domanda. Il decreto OLT ha stabilito che il rigassificatore di Livorno è eligibile per l'accesso al meccanismo regolatorio incentivante nella forma di una garanzia sui ricavi a valere sulle tariffe del gas. Da rilevare che non tutte le infrastrutture strategiche potranno accedere al meccanismo tariffario incentivante. Infatti, sia il gasdotto TAP che i progetti di interconnessione elettrica e gas delle reti di trasporto nazionali inserite all'interno della lista europea dei *Projects of Common Interest* (PCI) non beneficeranno del meccanismo tariffario incentivante.



obiettivi vi è anche la realizzazione delle piccole opere segnalate dai Comuni, il rifinanziamento del 'Piano città' e del 'Piano 6 mila campanili'<sup>202</sup>.

- Al fine di rafforzare i collegamenti modali, a fine agosto 2014 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Amministratore Delegato di FS Italiane hanno siglato un'intesa per rafforzare la dotazione di infrastrutture ferroviarie legate agli aeroporti di Malpensa, Fiumicino e Tesserà, attraverso il collegamento alla rete nazionale Alta Velocità/Alta Capacità.
- La legge di Stabilità 2015 ha stanziato 300 milioni nel triennio 2017-2019 per la realizzazione di opere di accesso agli impianti portuali.

#### **Piano Juncker – Il contributo dell'Italia**

- I progetti e i programmi di investimento che rientrano nel Piano Juncker sono stati identificati dal Governo in base ai criteri previsti dalla Task Force europea: essi devono superare i confini nazionali, apportando valore aggiunto alla UE in termini geografici o politici; devono poter essere realizzabili nel periodo 2015-2017 ed economicamente sostenibili.
- Tenuto conto di questi criteri il Governo ha ritenuto necessario distinguere: *i)* i progetti 'pubblici', risultanti da programmi finanziati dal bilancio statale e che non hanno un 'effetto leva'; *ii)* i progetti in cui si potrebbe avere un 'effetto leva' più sostanziale, presentati sia dal governo che dal settore privato. Con riferimento al primo tipo di progetti, la BEI dovrebbe mettere a disposizione le usuali linee di credito dopo l'identificazione delle azioni prioritarie. Per quanto riguarda i secondi, il finanziamento dovrebbe godere della garanzia dell'UE, che sarà applicata attraverso il Piano Juncker.
- Sono in corso contatti con i Ministeri per individuare progetti specifici da finanziare nell'ambito del Piano Juncker. Nel frattempo diversi progetti sono stati individuati nel settore dei trasporti, con particolare riguardo a: settore ferroviario, portuale, aeroportuale, stradale, trasporto urbano (costruzione di nuovi sistemi di trasporto pubblico, rinnovo della flotta di autobus) ed edilizia.
- Nel settore energetico sono stati indicati come prioritari gli interventi di potenziamento delle reti elettriche e gas, di realizzazione di nuovi terminali LNG e di stoccaggi di gas, nonché interventi di promozione dell'efficienza energetica e delle biomasse e dei biocarburanti.
- A novembre 2014 l'Italia aveva presentato una selezione di circa 80 progetti il cui valore ammonta a oltre 40 miliardi di investimenti.
- Cassa Depositi e Prestiti (CDP) contribuirà al Piano Juncker con investimenti pari a 8 miliardi su diverse iniziative, articolate nei settori previsti dal Piano stesso, ed in particolare per favorire il credito alle PMI, la *Digital economy*, il sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia.

<sup>202</sup> Alcune di queste misure hanno ottenuto l'approvazione del CIPE, e in particolare: misure di defiscalizzazione dell'Asse autostradale Pedemontana Lombarda per riequilibrare il Piano economico-finanziario, per un valore complessivo di 349 milioni per il periodo 2016-2027; la compatibilità dei programmi triennali delle opere pubbliche 2014 - 2016 delle Autorità portuali di Augusta, Civitavecchia, Marina di Carrara, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Ravenna, Salerno, Savona e Taranto che prevedono complessivamente la realizzazione di 185 interventi per circa 2,9 miliardi, di cui 775 milioni nel 2014.

- Tali progetti richiedono investimenti per oltre 20 miliardi e, oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti, dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), oltre alle garanzie offerte dalla stessa BEI garantiti dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), soggette alla valutazione degli organi che verranno preposti alle opportune verifiche.
- Si tratta di interventi che presentano la qualità di addizionalità richiesta per attivare le garanzie del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, poiché sono caratterizzati da un livello di rischio superiore rispetto a quelli finora finanziati dalla BEI. In tal senso potrebbero avere difficoltà ad essere finanziati al di fuori del Piano Juncker.

#### **Tutela dell'ambiente e del territorio**

- Accanto a misure di sostegno allo sviluppo delle infrastrutture il Governo ha improntato la sua azione verso una più attenta tutela del territorio, oltre che con misure di semplificazione per la bonifica di siti inquinati e di prevenzione del dissesto idrogeologico, anche con il rafforzamento del regime dei controlli ambientali e l'introduzione di specifici reati ambientali.
- Con il D.L. n. 91/2014 (cvt. dalla L. n. 116/2014) sono state introdotte procedure semplificate per l'attuazione degli interventi di bonifica del suolo con riduzione della concentrazione ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia stabiliti dalla normativa vigente. Tali procedure, rispondono alla necessità di garantire l'attuazione in tempi certi (dodici mesi, salva eventuale proroga non superiore a sei mesi) di interventi che possono consentire un immediato riutilizzo dell'area, fermo restando il controllo delle Agenzie Regionali per l'Ambiente sui dati tecnici e sul raggiungimento degli obiettivi di bonifica.
- Con il D.L. n. 133/2014 (cvt. dalla L. n. 164/2014) sono state introdotte procedure semplificate per la realizzazione di opere di pubblico interesse ed interventi di manutenzione, adeguamento alle normative ambientali e di sicurezza sul lavoro nei siti inquinati nei quali sono in corso o non sono ancora avviate attività di messa in sicurezza e di bonifica. Tali opere e interventi possono essere realizzati a condizione che non pregiudichino né interferiscano con il completamento e l'esecuzione della bonifica, né determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori delle aree.
- Le procedure semplificate introdotte rispondono alla necessità e urgenza di superare incertezze procedimentali e interpretative della normativa vigente che, di fatto, rallentano l'attuazione degli interventi e ostacolano lo sviluppo produttivo delle aree. Dall'avvio degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree, potranno derivare effetti positivi diretti sia per gli investimenti e il rilancio economico occupazionale delle aree interessate, sia per gli effetti ambientali e sociali in termini di risanamento e recupero di territori degradati.
- Il dissesto idrogeologico interessa la gran parte del territorio italiano (l'81,9 per cento dei Comuni) e, al fine di superare gli ostacoli e i ritardi che hanno minato, nel tempo, la sicurezza di molte aree del Paese, il Governo ha inteso, con i decreti legge n. 91/2014 e n. 133/2014, cambiare radicalmente la

*governance* e la filiera delle responsabilità e dei controlli in materia di dissesto idrogeologico. A tal fine si veda la CSR 7 - semplificazioni nel settore ambientale.

- Il Governo ha inoltre creato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, un'apposita Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche', denominata 'Italia Sicura'. Tale Struttura, raccordandosi con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, supporta le Regioni nella realizzazione dei lavori, con interventi previsti per circa €4 miliardi.
- Un contributo complessivo alla tutela del territorio verrà anche dalla riforma dei reati ambientali. *Si veda scheda n.66.*

### III.2 I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il seguente capitolo elenca l'evoluzione delle variabili più rilevanti al fine del raggiungimento degli obiettivi nazionali previsti dalla Strategia Europa 2020. Per i dettagli delle misure si rinvia al capitolo su 'La strategia nazionale e le raccomandazioni del Consiglio Europeo'.

#### Obiettivo n. 1 – Tasso di occupazione

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare al 75 per cento il tasso di occupazione per la fascia d'età compresa tra i 20 e i 64 anni.

<b>TAVOLA III.1: LIVELLO DEL TARGET 'TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64'</b>			
Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020	Medio termine
	60,9 per cento (2012)		
Tasso di occupazione totale	59,7 per cento (2013) 59,9 per cento (2014)	67-69 per cento	63 per cento

Per l'Italia, l'obiettivo nazionale concordato con le istituzioni europee è il raggiungimento di un livello compreso tra il 67 e il 69 per cento entro il 2020. In Italia, nel 2014, il valore dell'indicatore è pari al 59,9 per cento: circa 15 punti percentuali al di sotto del target europeo e circa 7-9 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo nazionale. I valori nazionali sottendono tuttavia differenze territoriali e di genere.

Mentre il tasso di occupazione maschile (69,7 per cento) è in linea con il target prefissato per il 2020, la quota di donne occupate è al 50,3 per cento, ancora distante dall'obiettivo. Nel Nord l'incidenza media dell'occupazione dei 20-64enni è del 69,3 per cento e quella dei maschi della stessa età arriva al 77 per cento, mentre nel Mezzogiorno si attesta al 45,3 per cento (32,8 per cento per la componente femminile).

Nel 2014 si è registrata una lieve crescita tendenziale del tasso di occupazione dei 20-64enni: dal 59,8 per cento del 2013 all'attuale 59,9 per cento. Il risultato positivo interessa tuttavia esclusivamente la componente femminile (dal 49,9 al 50,3 per cento) e le Regioni del Centro e del Nord. Al contrario nel

Mezzogiorno si registra un segno negativo (-0,4 punti percentuali per gli uomini e -0,2 per le donne).

Per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo occupazionale il Governo è impegnato a dare attuazione alla legge delega 183/2014 'Jobs Act' di riforma del mercato del lavoro in tempi anche più brevi rispetto alla scadenza prevista per la realizzazione dei decreti attuativi (giugno 2015). Nel periodo gennaio-marzo 2015 sono stati pubblicati i primi due decreti attuativi: il d.lgs. 23/2015 in particolare, è finalizzato a favorire la stipula dei contratti a tempo indeterminato. Il provvedimento si accompagna a nuove misure d'incentivazione all'assunzione previste dalla Legge di Stabilità 2015, e in particolare la decontribuzione totale per tre anni associata alle assunzioni a tempo indeterminato e lo scorporo del costo del lavoro relativo ai lavoratori a tempo indeterminato dalla base di calcolo dell'IRAP. I dati desunti dal sistema statistico delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del lavoro, per il periodo gennaio-marzo 2015 indicano un sensibile aumento degli avviamenti dei contratti di lavoro a tempo indeterminato rispetto al medesimo periodo del 2014. Sia il dato relativo agli avviamenti a tempo indeterminato sia il dato sul ricorso all'incentivo assunzionale previsto dalla Legge di Stabilità sono oggetto di monitoraggio costante da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Sono in fase di avanzata elaborazione i decreti che riguardano il ridisegno della struttura e dell'articolazione degli ammortizzatori sociali e la riorganizzazione dei servizi per il lavoro volti ad orientare il sistema di tutela della disoccupazione verso strumenti di politica attiva,

Per la descrizione dettagliata delle azioni intraprese per il raggiungimento dell'obiettivo, si rinvia alle misure adottate in risposta alla Raccomandazione n.5.

**TAVOLA III.2: TASSO DI OCCUPAZIONE DELLA POPOLAZIONE 20-64 ANNI PER SESSO E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNI 2012-2014 (valori e differenze percentuali)**

Ripartizioni geografiche	2012	2013	2014	Differenza 2014-2013
		MASCHI		
Nord	77,8	76,8	77,0	0,2
Nord-ovest	76,9	75,8	75,9	0,1
Nord-est	79,2	78,0	78,4	0,4
Centro	75,0	73,3	73,5	0,1
Mezzogiorno	61,2	58,5	58,1	-0,4
<b>ITALIA</b>	<b>71,5</b>	<b>69,7</b>	<b>69,7</b>	<b>0,0</b>
		FEMMINE		
Nord	60,8	60,4	60,8	0,4
Nord-ovest	60,0	60,4	60,7	0,3
Nord-est	61,8	60,4	60,9	0,4
Centro	56,0	55,9	57,3	1,3
Mezzogiorno	34,2	33,1	32,8	-0,2
<b>ITALIA</b>	<b>50,5</b>	<b>49,9</b>	<b>50,3</b>	<b>0,3</b>
		TOTALE		
Nord	69,3	68,6	68,9	0,3
Nord-ovest	68,4	68,1	68,3	0,2
Nord-est	70,5	69,2	69,6	0,4
Centro	65,3	64,5	65,2	0,7
Mezzogiorno	47,5	45,6	45,3	-0,3
<b>ITALIA</b>	<b>60,9</b>	<b>59,7</b>	<b>59,9</b>	<b>0,2</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 2 – Ricerca e Sviluppo

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo al 3,0 per cento del PIL.

**TAVOLA III.3: LIVELLO DEL TARGET 'SPESA IN RICERCA E SVILUPPO'**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020	Medio termine
	1,21 per cento (2011)		
Spesa in R&S rispetto al PIL	1,26 per cento (2012)* 1,25 per cento (2013)**	1,53 per cento	1,40 per cento

\* I dati del 2011 e del 2012 sono aggiornati secondo il nuovo sistema dei conti nazionali (Sec 2010).

\*\* Stima Eurostat.

L'obiettivo europeo, declinato a livello nazionale, prevede di portare la spesa in R&S all'1,53 per cento del PIL.

**TAVOLA III.4: SPESA SOSTENUTA PER ATTIVITÀ DI RICERCA E SVILUPPO INTRA-MUROS TOTALE PER REGIONE. ANNI 2011-2012 (in percentuale del PIL)**

Regioni	Totale	
	2011	2012
Piemonte	1,87	1,94
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0,57	0,48
Liguria	1,42	1,43
Lombardia	1,33	1,37
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1,24	1,24
Bolzano/Bozen	0,63	0,70
Trento	1,93	1,71
Veneto	1,03	1,07
Friuli-Venezia Giulia	1,43	1,43
Emilia-Romagna	1,43	1,63
Toscana	1,21	1,27
Umbria	0,91	0,88
Marche	0,75	0,79
Lazio	1,69	1,73
Abruzzo	0,88	0,85
Molise	0,42	0,44
Campania	1,20	1,30
Puglia	0,73	0,78
Basilicata	0,59	0,60
Calabria	0,45	0,50
Sicilia	0,82	0,88
Sardegna	0,77	0,74
<b>Ripartizioni geografiche</b>		
Nord-ovest	1,47	1,51
Nord-est	1,25	1,34
Centro	1,38	1,42
Centro-Nord	1,38	1,43
Mezzogiorno	0,85	0,90
<b>Italia</b>	<b>1,25</b>	<b>1,31</b>

Nel 2012 - l'anno più recente per cui si hanno dati definitivi - la spesa per R&S intra-muros sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e università è stata pari a 20,5 miliardi di euro. Rispetto al 2011, si è avuto un incremento sia in termini nominali (+3,5 per cento) sia in termini reali (+1,9 per cento). L'incidenza percentuale della spesa per R&S intra-muros sul Pil - aggiornato secondo il nuovo sistema dei conti nazionali (Sec 2010) - è risultata pari all'1,26 per cento, in aumento rispetto al 2011 (1,21 per cento).

La spesa per R&S ha avuto un andamento diverso nei vari settori: è diminuita nelle istituzioni private *non profit* (-8,4 per cento) mentre è cresciuta nel settore delle imprese (+2,6 per cento), in quello delle università (+1,4 per cento) e nelle istituzioni pubbliche dove ha registrato un considerevole aumento (+14,6 per cento), spiegato in larga parte da una più accurata contabilizzazione delle spese in alcuni importanti enti di ricerca. Il contributo del settore privato alla spesa per R&S intra-muros si è così ridotto, dal 58 per cento del 2011, al 57,2 per cento del 2012. Il contributo delle istituzioni pubbliche è aumentato, invece, di 1,4 punti percentuali (dal 13,4 al 14,8 per cento).

Rispetto al 2011, la spesa per R&S intra-muros è cresciuta in tutte le ripartizioni geografiche. Nel settore delle imprese la spesa è aumentata soprattutto nel Nordest (+6,6 per cento) e nel Mezzogiorno (+4,1 per cento), mentre è rimasta pressoché stabile nel Centro (+0,9 per cento) e nel Nord-ovest (+0,8 per cento). Il personale impegnato in attività di ricerca (espresso in termini di unità equivalenti a tempo pieno) risultava pari a 240.179 unità, con una crescita complessiva del 5,3 per cento rispetto al 2011 che ha riguardato tutti i settori: imprese (+6,8 per cento), istituzioni pubbliche (+4,7 per cento), istituzioni private *non profit* (+3,8 per cento) e Università (+3,4 per cento). Nel 2012 il numero dei ricercatori (espresso in termini di unità equivalenti a tempo pieno) è stato pari a 110.695 unità, in crescita del 4,3 per cento sul 2011. Anche in questo caso, l'aumento investe tutti i settori: istituzioni pubbliche (+9,2 per cento), istituzioni private *non profit* (+4,6 per cento), imprese e Università (+3,2 per cento).

I dati di previsione per il 2013 elaborati dall'ISTAT indicano, tuttavia, una diminuzione della spesa per R&S a valori correnti nel 2013 rispetto al 2012, dovuta agli andamenti registrati nelle istituzioni pubbliche, nelle istituzioni non profit, nell'università e nelle imprese. Per il 2014 è attesa un'ulteriore diminuzione, rispetto all'anno precedente, dell'1,9 per cento con riferimento alle istituzioni pubbliche contro un aumento dell'1,4 per cento segnato dalla spesa sostenuta dalle imprese (non sono ancora disponibili i dati di previsione per l'Università).

### Obiettivo n. 3 – Emissioni di gas serra

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990.

**TAVOLA III.5: LIVELLO DEL TARGET 'EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA' (1)**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Emissioni totali di gas a effetto serra nazionali	516,9 (1990) 495,9 (media 2008-2012) 461,19 (2012 definitivo)	Riduzione nel periodo 2008-2012 del 6,5 per cento rispetto al livello del 1990 (483,3 MtCO <sub>2</sub> /anno)
Emissioni di gas a effetto serra per i settori non ETS	348,0 (2005) (2) 272,1 (2013 preliminare) (3)	Riduzione al 2020 del 13 per cento rispetto al livello del 2005, con traiettoria lineare a partire dal 2013 (308,2 MtCO <sub>2</sub> eq nel 2013 e 294,4 MtCO <sub>2</sub> eq nel 2020)

(1) I progressi realizzati per il conseguimento degli obiettivi richiamati nella presente tabella sono riportati in dettaglio nella *Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi*, elaborata ai sensi dell'articolo 2, comma 9 della L. n. 39 del 7 aprile 2011 e allegata al DEF.

(2) Nel 2005 le emissioni effettive non-ETS sono state pari a 352,0 poiché secondo la direttiva ETS 2003/87/UE i settori rientranti nel campo di applicazione della direttiva erano inferiori a quelli disciplinati dalla direttiva ETS 2009/29/UE.

(3) Le stime più precise saranno disponibili a maggio 2015 con i dati di consuntivo 2013.

Nell'ambito delle azioni previste dal 'Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione di gas a effetto serra'<sup>203</sup>, ed in continuità con il processo di de-carbonizzazione dell'economia del Paese - a cui contribuisce anche il provvedimento in materia ambientale<sup>204</sup> in discussione al Senato- il Governo ha proseguito e dato attuazione alle seguenti misure:

- è stato rafforzato il coinvolgimento degli Enti Locali verso la sostenibilità energetica e ambientale attraverso numerose attività, tra cui anche il 'Patto dei Sindaci';
- sono proseguite le attività a valere sulle risorse destinate, a legislazione vigente, alla promozione dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica. Nello specifico: la gestione dei progetti attivati attraverso il bando pubblico sull'analisi dell'impronta di carbonio nel ciclo di vita dei prodotti di largo consumo, e il bando pubblico per il cofinanziamento di progetti realizzati da Enti pubblici, per l'impiego di tecnologie per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili;
- nell'ambito del Fondo per la mobilità sostenibile, sono stati perfezionati gli Accordi di Programma sottoscritti con le aree metropolitane e un Bando a favore dei Comuni. Nel complesso, sono stati attivati 187 interventi (per un valore complessivo di 370 milioni di euro) a favore di 106 Comuni, di cui 14 capoluoghi delle aree metropolitane e 92 Comuni con oltre 30.000 abitanti,

<sup>203</sup> Aggiornato con delibera del CIPE n.17/2013 per i settori non regolati dalla direttiva 2003/87/CE.

<sup>204</sup> 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali', originariamente Collegato ambientale alla Legge di Stabilità 2014.

rappresentativi dell'intero territorio nazionale, cofinanziati per un importo complessivo di circa 200 milioni;

- il 30 ottobre 2014 è stata approvata dalla 'Conferenza Unificata' la Strategia Nazionale per l'adattamento al cambiamento climatico (SNAC). *Si veda scheda n.67.*
- sono state potenziate le attività di vigilanza e accertamento sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, ai sensi del decreto<sup>205</sup> che stabilisce le sanzioni<sup>206</sup> per la violazione delle disposizioni derivanti dal Regolamento europeo<sup>207</sup>;
- allo stesso tempo, continuano le attività relative alla raccolta dei dati sulle emissioni di gas fluorurati ad effetto serra<sup>208</sup>; per tali sostanze è in corso l'attività di vigilanza e accertamento, al fine di comminare eventuali sanzioni<sup>209</sup>, nonché l'adeguamento dei programmi di certificazione e di formazione, alla luce delle nuove disposizioni introdotte dal Regolamento europeo<sup>210</sup>.

Il Governo prevede, inoltre, la definizione di un Programma Sperimentale Nazionale di Mobilità Sostenibile casa-scuola e casa -lavoro<sup>211</sup>. Tale programma sarà finanziato, nel limite del tetto massimo di 35 milioni di euro, a valere sui proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote di CO<sub>2</sub><sup>212</sup>.

A queste misure si aggiungono quelle specificatamente dirette ad aumentare l'efficienza energetica, anche attraverso interventi di riqualificazione degli edifici. Per maggiori dettagli si veda quanto descritto per l'Obiettivo n. 5, 'efficienza energetica'.

#### Obiettivo n. 4 – Fonti rinnovabili

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** raggiungere il 20 per cento di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia.

**TAVOLA III.6: LIVELLO DEL TARGET 'FONTI RINNOVABILI'**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Quota di energia da fonti rinnovabili	12,1 per cento (2011)	17,0 per cento
	15,4 per cento (2012)	
	16,7 per cento (2013)	

<sup>205</sup> D.Lgs. n. 108/2013.

<sup>206</sup> I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di spettanza dello Stato saranno versati ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale per essere riassegnati ai pertinenti capitoli degli stati di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni del gas ad effetto serra, e del Ministero dell'economia e delle finanze, per il potenziamento delle attività di controllo.

<sup>207</sup> Reg. n. 1005/2009

<sup>208</sup> Ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. n. 43/2012.

<sup>209</sup> Ai sensi del D.Lgs. n. 26/2013 relativo alle sanzioni per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 842/2006.

<sup>210</sup> Reg. n. 517/2014

<sup>211</sup> Art. 3 del DdL. 'Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *Green Economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali'.

<sup>212</sup> Di cui all'articolo 19 del D.Lgs. n. 30/2013, in attuazione della direttiva 2009/29/CE.



In base all'obiettivo stabilito nella direttiva 2009/28/CE, nel 2020 l'Italia dovrà coprire il 17 per cento dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili<sup>213</sup>. A fine 2013, le fonti rinnovabili hanno soddisfatto il 16,7 per cento del consumo finale lordo di energia, superando l'obiettivo previsto per il 2019 dal Piano di Azione Nazionale sulle energie rinnovabili (PAN), predisposto in attuazione della direttiva citata e inviato alla Commissione nel luglio 2010.

La rapida crescita della produzione da fonti rinnovabili registrata negli ultimi anni è ascrivibile, non solo alle politiche d'incentivo intraprese, ma anche a una più approfondita rendicontazione e valutazione dei consumi di energia da fonti rinnovabili, in particolare, nel settore termico. Tale ultimo aspetto ha riguardato soprattutto il consumo di biomassa nel settore domestico che, a seguito di un'indagine eseguita da Istat, ha evidenziato un utilizzo superiore a quello in precedenza stimato.

Tenuto conto che gli obiettivi in materia di fonti rinnovabili sono ripartiti tra le Regioni e le Province Autonome con lo stesso approccio impiegato a livello europeo<sup>214</sup>, è stata condivisa con le Regioni una metodologia di misura dello stato di raggiungimento degli obiettivi regionali ed è in corso di emanazione il relativo decreto. Sono, inoltre, state definite le modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento.

Di seguito, le azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo:

- nel settore fotovoltaico il tetto di spesa per gli incentivi, pari a 6,7 miliardi, è stato raggiunto il 6 giugno 2013<sup>215</sup> e, in conformità a quanto previsto dalla legislazione in materia<sup>216</sup>, il Conto Energia ha cessato di applicarsi dal 6 luglio 2013<sup>217</sup>.
- Per quanto riguarda le altre fonti rinnovabili elettriche, il tetto massimo di spesa annua di incentivazione è stato posto a 5,8 miliardi<sup>218</sup>: a gennaio 2015 la spesa annua ha raggiunto il valore di 5,77 miliardi. Tuttavia, poiché

<sup>213</sup> La strategia di perseguimento del *target* nazionale è contenuta all'interno del Piano di Azione Nazionale (PAN), che costituisce il principale documento di politica nazionale in materia di energie rinnovabili in Italia.

<sup>214</sup> A ciascuna Regione e Provincia Autonoma è assegnato un obiettivo espresso in termini di percentuale dei consumi da coprire mediante fonti rinnovabili. Nella ripartizione degli obiettivi, sono considerate esclusivamente le FER-E (rinnovabili elettriche) e le FER-C (rinnovabili calore), in quanto le importazioni fisiche di rinnovabili e i meccanismi di sostegno all'utilizzo delle rinnovabili nei trasporti dipendono da strumenti nella disponibilità dello Stato. Infatti, nel caso di importazioni fisiche di energia sono necessari accordi tra Stati e la realizzazione e/o utilizzo di reti di trasporto che chiamano in causa i gestori di rete, per i quali le concessioni sono rilasciate dallo Stato e i relativi Piani di sviluppo delle reti approvate, di nuovo, dallo Stato. Per quanto attiene all'utilizzo di fonti rinnovabili nei trasporti, il principale strumento di sostegno è costituito dall'obbligo, in capo ai soggetti che immettono in consumo benzina e gasolio, di miscelare a tali carburanti una quota minima di biocarburanti. La quota minima, il relativo meccanismo di adempimento e le caratteristiche tecniche dei biocarburanti utilizzabili sono definiti con provvedimenti dello Stato.

<sup>215</sup> Comunicato dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con la deliberazione 250/2013/R/EFER.

<sup>216</sup> D.M. 5 luglio 2012

<sup>217</sup> Gli incentivi per l'energia fotovoltaica (c.d. Conto Energia) e per le rinnovabili elettriche non fotovoltaiche (idroelettrico, geotermico, eolico, oceanica, biomasse, biogas, bioliquidi, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione) sono stati introdotti al fine di programmare una crescita dell'energia rinnovabile equilibrata che, oltre a garantire il superamento degli obiettivi comunitari al 2020 (dal 26 per cento nel settore elettrico previsto dal PAN a circa il 35 per cento fissato dalla Strategia Energetica Nazionale), consentisse di stabilizzare l'incidenza degli incentivi sulla bolletta elettrica. A questo proposito, sono stati introdotti tetti massimi di spesa annua d'incentivazione, differenziati, rispettivamente, per fotovoltaico e altre fonti rinnovabili elettriche.

<sup>218</sup> Decreto del 6 luglio 2012.

l'accesso agli incentivi è stato disciplinato solo per il triennio 2012-14<sup>219</sup>, il Governo sta studiando un meccanismo per continuare a sostenere il settore, tenendo conto delle nuove linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato in materia di ambiente ed energia, e dunque con una accresciuta attenzione all'efficienza della spesa per incentivi. A tale proposito, si elaborerà un provvedimento transitorio, in grado di assicurare continuità al settore per il biennio 2015-16 e con primi adeguamenti alle citate linee guida, per poi riformare più organicamente la materia in accordo alle stesse linee guida. Le risorse allo scopo deriveranno principalmente dalle fuoriuscite di vecchi impianti dai precedenti meccanismi di sostegno e da una più appropriata allocazione dei costi di sostegno ai nuovi impianti. Il provvedimento transitorio, in linea con il decreto iniziale, stabilirà contingenti annui incentivabili, resi disponibili mediante aste al ribasso per i grandi impianti e iscrizione a un apposito registro per impianti di taglia media. L'incentivo è riconosciuto, nel caso delle aste, ai soggetti che richiedono l'incentivo più basso rispetto alla base d'asta. Nel caso dei registri, gli impianti sono ordinati, nel limite dei contingenti, in apposite graduatorie, sulla base di prefissati criteri di priorità e l'introduzione di un sistema di controllo e governo degli incentivi erogabili;

- per le fonti rinnovabili termiche, si sta provvedendo all'aggiornamento del cosiddetto 'Conto termico', che riguarda anche taluni interventi di efficienza energetica (vedi Obiettivo 5). Tale strumento d'incentivazione, coerentemente con la Strategia Energetica Nazionale, contribuirà al superamento degli obiettivi energetico-ambientali fissati al 2020 dall'Unione Europea;
- la razionalizzazione della filiera di produzione dei biocarburanti da utilizzare nel settore dei trasporti, avviata con il decreto 10 ottobre 2014, con il quale, oltre a stabilire crescenti obiettivi di miscelazione di biocarburanti con carburanti tradizionali (fino a raggiungere il 10 per cento nel 2020) sono state introdotte specifiche quote di utilizzo di biocarburanti avanzati, tipicamente ottenuti da sottoprodotti e rifiuti, a partire dal 2018;
- la regolazione<sup>220</sup> di uno strumento volontario per distribuire nel tempo l'incentivazione delle fonti rinnovabili elettriche e valorizzare l'intera vita tecnica degli impianti, senza penalizzare gli investimenti già effettuati<sup>221</sup>. In particolare, i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, titolari di impianti che beneficiano di incentivi, possono scegliere tra continuare a godere del regime incentivante spettante per il periodo di diritto residuo, oppure scegliere una rimodulazione dell'incentivo spettante, volta a valorizzare l'intera vita utile dell'impianto. Per il solo fotovoltaico, si è operato in modo diverso, offrendo agli operatori la scelta tra tre opzioni, tutte finalizzate a contenere la spesa di incentivazione nei prossimi anni;
- è proseguita l'operatività del 'sistema nazionale di certificazione della sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi', anche tramite il Comitato interministeriale biocarburanti, con attività di ispezione presso i fornitori di

<sup>219</sup> Salvo che per taluni impianti di piccolissima taglia, che possono continuare ad accedere agli incentivi, sempre nel tetto massimo di spesa previsto.

<sup>220</sup> Avviata con Decreto 6 novembre 2014

<sup>221</sup> D.L. n. 145/2013.

carburanti e di gestione delle modalità di monitoraggio annuale dei carburanti immessi sul mercato da parte dei fornitori;

- sono state aggiornate<sup>222</sup> le sanzioni amministrative per il mancato raggiungimento dell'obbligo di immissione in consumo di una quota minima di biocarburanti, di cui al decreto del 10 ottobre 2014.

## FOCUS

### La diffusione delle fonti rinnovabili in dettaglio

Secondo i dati del Gestore Servizi Energetici (GSE), per quanto riguarda il settore Elettrico, la potenza elettrica installata da fonti rinnovabili è cresciuta da 18 GW nel 2000 a 24 GW nel 2008, fino a circa 50 GW nel 2013 (+4,6 per cento rispetto al 2012).

La numerosità degli impianti alimentati da fonti rinnovabili a fine 2013 è aumentata del 22,7 per cento rispetto al 2012, passando da 487.523 a 598.108 unità. La variazione rispetto al 2012 è dovuta principalmente alla forte crescita degli impianti fotovoltaici passati da 481.267 a 591.029 unità; per questi impianti si è registrata, rispetto al 2012, anche una sensibile crescita della potenza installata passata da 16,7 GW a 18,1 GW nel 2013. Nel 2013, la potenza degli impianti fotovoltaici rappresenta il 36,3 per cento della potenza complessiva degli impianti a fonti rinnovabili, seconda solamente a quella degli impianti a fonte idraulica (che ne rappresenta il 36,9 per cento circa).

Rispetto al 2012, aumenta anche il contributo della fonte eolica e delle bioenergie: in particolare per la prima tipologia d'impianti si registrano incrementi nella numerosità e nella potenza del 31,5 per cento e del 5,4 per cento rispettivamente. Aumenta inoltre del 9,5 per cento il numero degli impianti alimentati con bioenergie e del 6,1 per cento la loro potenza installata.

La generazione elettrica effettiva da fonti rinnovabili è aumentata da 51 TWh del 2000 a 112 TWh nel 2013, con un diverso contributo apportato dalle singole fonti: la fonte idraulica è infatti passata dall'86,7 per cento al 47,1 per cento, quella geotermica dal 9,2 per cento al 5,1 per cento, l'eolica dall'1,1 per cento al 13,3 per cento, il fotovoltaico dallo 0,04 per cento al 19,3 per cento e infine le bioenergie dal 3,0 per cento al 15,3 per cento.

Nel caso del fotovoltaico in particolare, la produzione effettiva è passata da 39 GWh nel 2007 a quasi 21,6 TWh nel 2013; nel caso dell'energia eolica, il cui sviluppo è stato più graduale, si è passati da una produzione di 563 GWh nel 2000 a 4,0 TWh nel 2007, fino a 14,9 TWh nel 2013.

Per quanto riguarda le bioenergie si è passati da una produzione di 1,5 TWh nel 2000 a 5,3 TWh nel 2007 e a quasi 17,1 TWh nel 2013.

Infine per la fonte idraulica e per quella geotermica, già ampiamente sfruttate, i progressi sono stati molto più lenti.

Nel confronto europeo, nella produzione elettrica da rinnovabili l'Italia si colloca immediatamente dopo la Germania e prima della Spagna, Svezia e Francia. Inoltre per quanto riguarda il target da raggiungere al 2020 per il settore Elettrico (quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili), si osserva che, nel 2013 l'Italia ha raggiunto un valore del 31,3 per cento circa (a fronte di un obiettivo al 2020 del 26,4 per cento); tale valore è superiore alla media UE28, pari a 25,4 per cento. Rispetto ai Paesi di più grande dimensione l'Italia si colloca sotto Austria, Svezia e Spagna e sopra Germania, Francia e Regno Unito.

Per quanto riguarda invece il settore Termico, nel 2013 sono stati consumati circa 10,6 Mtep di energia termica da fonti rinnovabili, con un incremento del 3,7 per cento rispetto al

<sup>222</sup> Con il DM 20 gennaio 2015.

2012. La fonte di gran lunga più importante è la biomassa solida (7,5 Mtep), utilizzata soprattutto nel settore domestico (6,7 Mtep); è di grande rilievo anche il contributo delle pompe di calore (2,5 Mtep), mentre è ancora limitato lo sfruttamento della risorsa geotermica e di quella solare.

Rispetto ai principali Paesi Europei, l'Italia si colloca, in termini di quota dei consumi per riscaldamento coperta da fonti rinnovabili, al di sotto di Svezia, Austria, Francia, e al di sopra di Spagna, Germania e Regno Unito.

Infine, nel settore Trasporti, nel 2013 sono stati immessi in consumo circa 1,25 Mtep di biocarburanti (oltre 1,4 milioni di tonnellate), in gran parte costituiti da biodiesel (94 per cento).

## Obiettivo n. 5 – Efficienza energetica

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** riduzione del 20 per cento dei consumi di energia.

**TAVOLA III.7: LIVELLO DEL TARGET 'EFFICIENZA ENERGETICA'**

Indicatore	Livello corrente (*)	Obiettivo al 2020 (**)	Obiettivo al 2016
Efficienza energetica (Risparmio annuale sugli usi finali)	7,6 Mtep/anno (2013)	15,5 Mtep/anno	10,88 Mtep/anno

(\*) L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi sugli usi finali così come previsto dalla vigente direttiva 32/2006/CE.

(\*\*) Target di efficienza fissato dalla Strategia Energetica Nazionale riferito al 2010. I 15,5 Mtep includono i risparmi conseguiti sino al 2010 (circa 4,5 Mtep).

Nel 2013 il consumo di energia (usi finali) in Italia è stato pari a 126,6 Mtep, con una riduzione dell'1 per cento rispetto al 2012, confermando la tendenza alla diminuzione riscontrata a partire dal 2010. La riduzione dei consumi di energia, particolarmente significativa nel settore industriale, è stata determinata dal perdurare della crisi economica e dagli effetti delle politiche per la promozione dell'efficienza energetica. In particolare, il risparmio di energia conseguito grazie alle misure di efficienza energetica, a partire dal 2005, è stimato in circa 7,6 Mtep/anno, di cui 1,1 Mtep ottenuti nel 2013.

L'Italia ha fissato<sup>223</sup> l'obiettivo indicativo di riduzione dei consumi di energia finale al 2020 in 15,5 Mtep/anno, confermando il target previsto dalla Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Al fine di traguardare tali sfidanti obiettivi (l'Italia vanta un'intensità energetica del 18 per cento inferiore rispetto alla media UE), sono stati introdotti<sup>224</sup> nuovi strumenti per la promozione dell'efficienza energetica, che integrano e rafforzano le misure esistenti. Tra le iniziative di maggior rilievo si evidenziano:

- il Programma di riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale, per la cui realizzazione sono stati allocati 350 milioni di euro nel periodo 2014-2020. In quest'ambito, a seguito della prima

<sup>223</sup> Con il D.Lgs. 102/2014 di recepimento della direttiva 2012/27/UE.

<sup>224</sup> Idem.

*call*, chiusa nel mese di ottobre 2014, sono stati presentati diversi progetti attualmente in fase di istruttoria. Un impulso all'azione del Governo è anche atteso dalla recente attivazione della Cabina di regia, tra Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente, per il coordinamento ottimale delle misure e degli interventi di efficienza energetica nella PA;

- la costituzione del Fondo nazionale per l'efficienza energetica, con una dotazione di circa 75 milioni di euro all'anno. Il Fondo, di natura rotativa, è destinato a fornire garanzie e finanziamenti a tasso agevolato per la realizzazione d'investimenti per la riqualificazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione e dell'edilizia residenziale popolare, per l'efficientamento dell'illuminazione pubblica e per la realizzazione di reti per il teleriscaldamento;
- lo sviluppo del meccanismo dei certificati bianchi, volto a sostenere i progetti di efficienza energetica di maggiore dimensione nei settori industriale e delle infrastrutture, che ha consentito, nel 2014, l'emissione di circa 7,4 milioni di certificati bianchi;
- la proroga - sino al 31 dicembre 2015 - delle detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, e l'estensione dei benefici delle detrazioni anche alle schermature solari e ai generatori di calore alimentati da biomasse, introdotti nella Legge di stabilità;
- la revisione del meccanismo di incentivazione degli interventi di efficienza energetica nella PA e degli impianti di produzione di energia termica da rinnovabili, denominato Conto termico. Il provvedimento, attualmente in fase di concertazione, è finalizzato a favorire il massimo accesso alle risorse per imprese, famiglie e soggetti pubblici ed è stato elaborato tenendo conto degli esiti della consultazione pubblica chiusa il 28 febbraio u.s.
- la messa a punto del decreto, attualmente in fase di concertazione con le Regioni, che stabilisce i nuovi requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici nuovi e di quelli oggetto di ristrutturazioni importanti; in tal modo si introduce una nuova metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici e si gettano le basi per la transizione verso gli edifici a 'energia quasi zero';
- l'allocazione di 350 milioni di euro (ex-Fondo Kyoto) per il finanziamento a tasso agevolato (0,25 per cento) di interventi - di dimensioni anche importanti (fino a 2 milioni di euro) - di riqualificazione energetica degli edifici pubblici adibiti all'istruzione scolastica e universitaria;
- la predisposizione e l'invio alla Commissione Europea del Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica - PAEE 2014 - che delinea puntualmente il pacchetto di misure e le iniziative attivate dall'Italia per raggiungere i target di efficienza energetica al 2020.

## Obiettivo n. 6 – Abbandoni scolastici

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre entro il 2020 il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento.

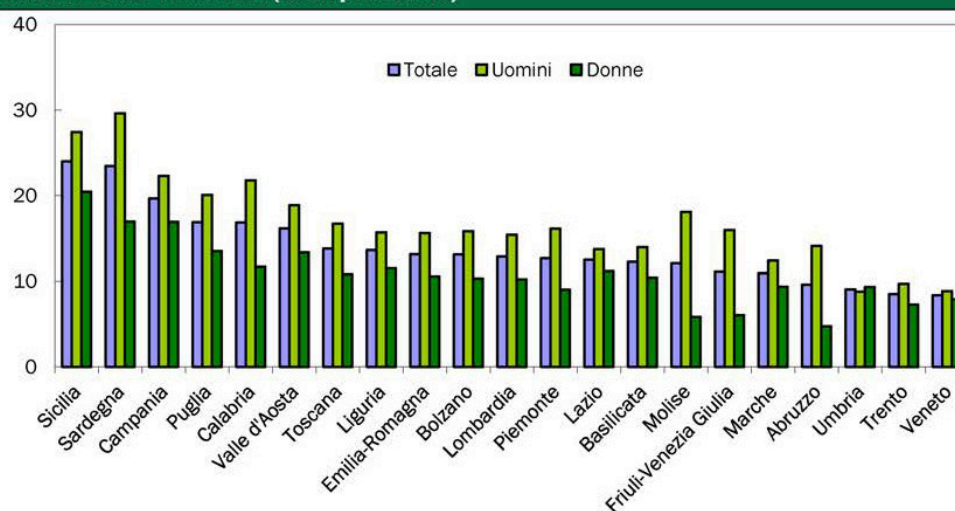
**TAVOLA III.8: LIVELLO DEL TARGET 'ABBANDONI SCOLASTICI'**

Indicatore	Livello corrente (2014)	Obiettivo al 2020	Medio termine
Abbandoni scolastici	15,0 per cento (Italia)	16,0 per cento	17,9 per cento al 2013 17,3 per cento al 2015

A fronte del *target* stabilito per l'intera Unione Europea, l'obiettivo nazionale prevede di portare il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 16 per cento. In Italia, nel 2014, i giovani 18-24enni interessati dal fenomeno sono scesi a 640mila (82 mila in meno rispetto al 2013), di cui il 60,3 per cento è costituito da maschi. Nella popolazione tra 18 e 24 anni l'incidenza degli abbandoni scolastici è pari al 15,0 per cento (16,8 per cento nel 2013), più elevata tra gli uomini (17,7 per cento contro 12,2 delle donne). Più in dettaglio, fatto pari a 100 la popolazione italiana dei 18-24enni l'indicatore è pari al 13,1 per cento, mentre per la popolazione straniera l'incidenza dell'abbandono scolastico raggiunge il 34,9 per cento.

Le Regioni che nel 2014 hanno raggiunto il target europeo (10 per cento) sono Abruzzo, Umbria, Provincia autonoma di Trento e Veneto che detiene il valore più basso (8,4 per cento). Il fenomeno dell'abbandono scolastico continua a interessare in misura più sostenuta il Mezzogiorno, con punte del 24,0 per cento in Sicilia e del 23,5 per cento in Sardegna. Valori superiori alla media si registrano anche in Campania (19,7 per cento), Puglia (16,9 per cento), Calabria (16,8 per cento) e Valle d'Aosta (16,2 per cento).

**FIGURA III.1: GIOVANI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI (ESL) PER SESSO, REGIONE E RIPARTIZIONE - ANNO 2014 (valori percentuali)**



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 7 – Istruzione universitaria

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** aumentare al 40 per cento la popolazione tra i 30 e i 34 anni in possesso di un diploma di istruzione universitaria.

**TAVOLA III.9: LIVELLO DEL TARGET 'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA'**

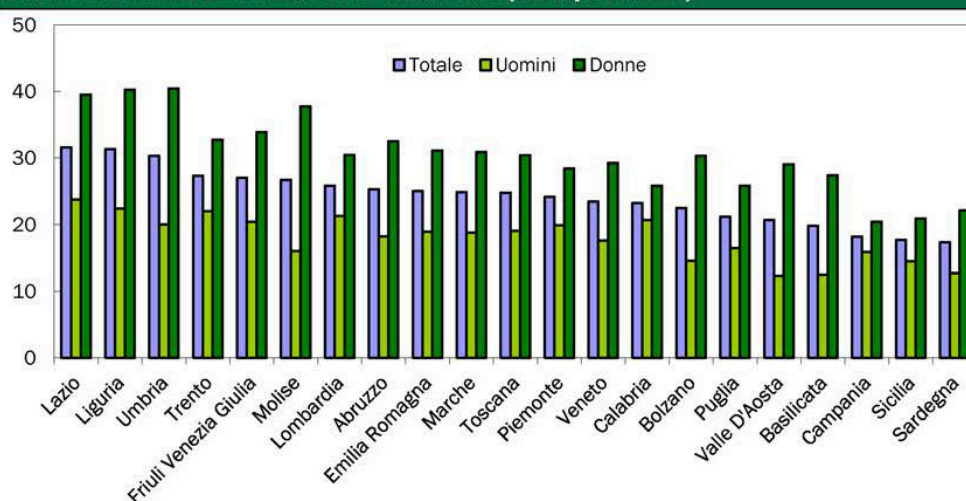
Indicatore	Livello corrente (2014)	Obiettivo al 2020	Medio termine
Istruzione terziaria	23,9 per cento (Istat, anno 2014)	26-27 per cento	23,6 per cento al 2015

Tenuto conto che l'obiettivo nazionale consiste nel raggiungere il livello del 26 - 27 per cento, nella media 2014, l'incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario è stata pari al 23,9 per cento (18,8 per cento per gli uomini e 29,1 per cento per le donne). La dinamica, su base annua, dell'indicatore segnala un significativo incremento, pari a 1,4 punti percentuali: l'incremento per la componente maschile è di 1 punto percentuale, mentre per quella femminile di 1,7 punti percentuali.

Incrementi superiori ai due punti percentuali sono emersi in Calabria, Veneto, Lazio, Liguria, Molise e Umbria. Lazio, Liguria e Umbria hanno registrato, peraltro, la quota più elevata di laureati tra 30 e 34 anni, superiore al 30 per cento.

Per contro, si segnalano flessioni negative in Emilia Romagna (dal 28,0 al 25,1 per cento) e in Basilicata (dal 21,3 al 19,8 per cento). Nella media del 2013, l'incidenza della popolazione 30-34enne in possesso di un titolo di studio terziario era pari al 22,4 per cento (17,7 per cento per gli uomini e 27,2 per cento per le donne). La dinamica su base annua dell'indicatore segnalava un significativo incremento (+0,7 punti percentuali), con riguardo sia alla componente maschile sia a quella femminile (rispettivamente +0,5 e +0,9 punti).

**FIGURA III.2: POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO PER SESSO E REGIONE - ANNO 2014 (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

## Obiettivo n. 8 – Contrasto alla povertà

**Obiettivo Strategia Europa 2020:** ridurre di 20 milioni il numero delle persone nell'Unione Europea a rischio di povertà o di esclusione sociale.

**TAVOLA III.10: LIVELLO DEL TARGET 'CONTRASTO ALLA POVERTÀ'**

Indicatore	Livello corrente	Obiettivo al 2020
Numero di poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro	17.112.000 (2011) 18.194.000 (2012) 17.326.000 (2013)	Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro.

L'obiettivo europeo legato alla lotta alla povertà e all'emarginazione richiede, a livello nazionale, di sottrarre 2.200.000 persone a condizioni di povertà o deprivazione entro il 2020.

L'indicatore sintetico del rischio di povertà o esclusione sociale rileva la quota di persone (sul totale della popolazione) che sperimentano almeno una condizione tra le seguenti: grave deprivazione materiale; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa<sup>225</sup>. Al riguardo, per quanto concerne il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali, in termini percentuali, in Italia, nel 2013, considerando i redditi disponibili per le famiglie a seguito di tali trasferimenti (che, nel nostro Paese, consistono quasi totalmente nei trasferimenti pensionistici), quasi un quinto della popolazione residente (il 19,1 per cento) risultava a rischio di povertà. Il valore osservato è più elevato della media europea, sia essa calcolata sui paesi dell'area euro sia essa calcolata sull'Unione dei 27 (in entrambi i casi 16,6 per cento).

Per quanto riguarda, invece, le persone gravemente deprivate esse risultano essere il 12,4 per cento, valore superiore sia alla media dei 17 Paesi dell'area euro (7,4 per cento) sia a quella calcolata sull'Unione a 27 (9,6 per cento).

L'indicatore di esclusione dal mercato del lavoro mostra come, nel 2013, l'11 per cento delle persone di età inferiore ai 60 anni si trovava in una famiglia a intensità lavorativa molto bassa; il valore è prossimo a entrambe le medie europee (10,8 per l'UE27 e 11,1 per i 17 paesi dell'area euro).

L'indicatore sintetico di povertà o esclusione mostra per l'Italia un valore (28,4 per cento) superiore alle medie europee, sia sui 17 Paesi dell'Area Euro (23,0 per cento), sia sull'Unione dei 27 (24,5 per cento).

Rispetto al 2012, l'indicatore si è ridotto di 1,5 punti percentuali, a seguito della diminuzione della quota di persone in famiglie gravemente deprivate (dal 14,5 al 12,4 per cento); in lieve diminuzione la quota di persone in famiglie a

<sup>225</sup> Situazione di grave deprivazione materiale: persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile; rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali: persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali; appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa: persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale.



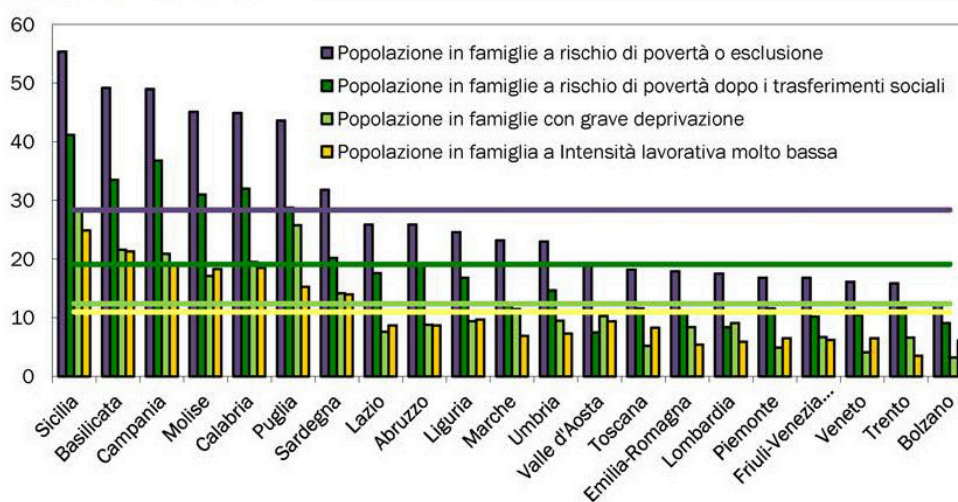
rischio di povertà (dal 19,4 al 19,1 per cento) e in leggero aumento quella di chi vive in famiglie a bassa intensità lavorativa (dal 10,3 all'11,0 per cento).

La diminuzione della grave deprivazione, rispetto al 2012, è stata determinata dalla minore quota d'individui in famiglie che, se volessero, non potrebbero permettersi un pasto proteico adeguato ogni due giorni (dal 16,8 al 14,2 per cento), di coloro che non riescono a sostenere spese impreviste di 800 euro (dal 42,5 al 40,3 per cento) o non hanno potuto riscaldare adeguatamente la propria abitazione (dal 21,2 al 19,1 per cento).

Il Mezzogiorno è la zona del Paese con i più elevati tassi di povertà o esclusione; in Sicilia si osservano i valori massimi per tutti e tre gli indicatori: il 41,1 per cento dei residenti è a rischio di povertà, il 28,6 per cento è in grave deprivazione e il 24,7 per cento vive in famiglie a bassa intensità lavorativa. Valori elevati anche in Campania e Basilicata. Da segnalare la Calabria - per il dato riferito al rischio di povertà (32 per cento) e alla bassa intensità lavorativa (18,5 per cento) - e la Puglia per quello relativo alla grave deprivazione (25,7 per cento).

All'estremo opposto, il Nord, in particolare il Nord-est, è l'area meno esposta al rischio di povertà o esclusione; le situazioni migliori si osservano nel Triveneto e in Piemonte, dove la quota della popolazione a rischio di povertà o esclusione non raggiunge il 17 per cento; la provincia autonoma di Bolzano ha il tasso di povertà o esclusione più basso (12,3 per cento).

**FIGURA III.3: POPOLAZIONE IN FAMIGLIE A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE PER INCIDENZA COMPLESSIVA E PER I TRE INDICATORI SELEZIONATI NELLA STRATEGIA EUROPA 2020 PER REGIONE - ANNO 2013 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Eu-Silc.

**TAVOLA III.11: POVERTÀ RELATIVA FAMILIARE PER VALORI DELLA LINEA, INCIDENZA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E INTENSITÀ - ANNI 2004-2013 (valori assoluti e percentuali)**

ANNI	Linea di povertà (in euro)	Incidenza della povertà relativa familiare ( per cento )				Intensità della povertà* ( per cento )
		Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	
2004	919,98	4,7	7,3	25,0	11,7	21,9
2005	936,58	4,5	6,0	24,0	11,1	21,3
2006	970,34	5,2	6,9	22,6	11,1	20,8
2007	986,35	5,5	6,4	22,5	11,1	20,5
2008	999,67	4,9	6,7	23,8	11,3	21,5
2009	983,01	4,9	5,9	22,7	10,8	20,8
2010	992,46	4,9	6,3	23,0	11,0	20,7
2011	1.011,03	4,9	6,4	23,3	11,1	21,1
2012	990,88	6,2	7,1	26,2	12,7	19,9
2013	972,52	6,0	7,5	26,0	12,6	21,4

\* L'intensità della povertà indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si collochi al di sotto della linea di povertà.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie.

**TAVOLA III.12: POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E INTENSITÀ - ANNI 2005-2013 (valori percentuali)**

ANNI	Incidenza della povertà assoluta familiare ( per cento )				Intensità della povertà* ( per cento )
	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	
2005	2,7	2,7	6,8	4,0	17,7
2006	3,3	2,9	6,1	4,1	16,4
2007	3,5	2,9	5,8	4,1	16,3
2008	3,2	2,9	7,9	4,6	17,0
2009	3,6	2,7	7,7	4,7	17,3
2010	3,6	3,8	6,7	4,6	17,8
2011	3,7	4,1	8,0	5,2	17,8
2012	5,5	5,1	9,8	6,8	17,3
2013	5,7	6,0	12,6	7,9	18,0

\* L'intensità della povertà indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si collochi al di sotto della linea di povertà

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Per maggiori dettagli sulle azioni adottate per il raggiungimento dell'obiettivo europeo, si rinvia alla descrizione delle misure in risposta alla Raccomandazione n.5.

### III.3 UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

La spesa certificata dei fondi strutturali europei ha raggiunto al 31 dicembre 2014 un livello pari al 70,7 per cento delle risorse programmate (33 miliardi di euro), superando i target comunitari di 1,9 miliardi di euro, con un incremento di 7,9 miliardi dall'inizio dell'anno. Nelle Regioni dell'Obiettivo Competitività e Occupazione tale quota è stata pari al 77,9 per cento mentre ha raggiunto il 67,3 per cento nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Tre Programmi operativi (il POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, il PON Reti e mobilità e il POR FSE Bolzano) non hanno evitato il disimpegno automatico delle risorse, perdendo

complessivamente 51,4 milioni di euro (circa lo 0,11 per cento del totale delle risorse programmate).

I risultati raggiunti nel 2014 in termini di certificazione della spesa sono anche l'effetto di misure specifiche di accelerazione: si è rafforzato l'affiancamento sul campo attraverso le *Task Force* operanti nelle Regioni con maggiori criticità (Calabria, Campania e Sicilia) e sono state adottate ulteriori decisioni di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste nell'ambito del Piano di Azione Coesione.

È in corso di finalizzazione un piano di azione per l'istituzione della *Task Force* per il PON Reti e mobilità.

Nel 2015 sarà necessario completare la rendicontazione della spesa della programmazione 2007-2013, certificando alla Commissione europea 13,6 miliardi di euro, di cui 10,3 miliardi nell'area della Convergenza. Per sostenere tale impegno sarà intensificata l'azione di presidio e affiancamento delle amministrazioni centrali e regionali già in corso, volta a massimizzarne la capacità di spese e a rimuovere le criticità che rallentano l'attuazione per migliorare la qualità degli investimenti, attraverso l'intervento dell'Agenzia per la coesione territoriale.

La riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali, articolata in cinque fasi e realizzata mediante lo strumento del Piano di Azione Coesione (PAC), ha raggiunto nel corso del 2014 l'ammontare complessivo di €14,7 miliardi, di cui circa €12,6 miliardi derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi ed i restanti €2,1 miliardi a valere sulla riprogrammazione interna dei programmi stessi<sup>226</sup>. Al fine di potenziare l'impegno in favore delle politiche del lavoro e incentivare l'occupazione stabile, con la Legge di Stabilità 2015, il Governo ha inoltre deciso di destinare 3,5 miliardi di euro di risorse PAC disponibili alla data del 30 settembre 2014 al finanziamento degli sgravi contributivi per gli anni 2015-2018.

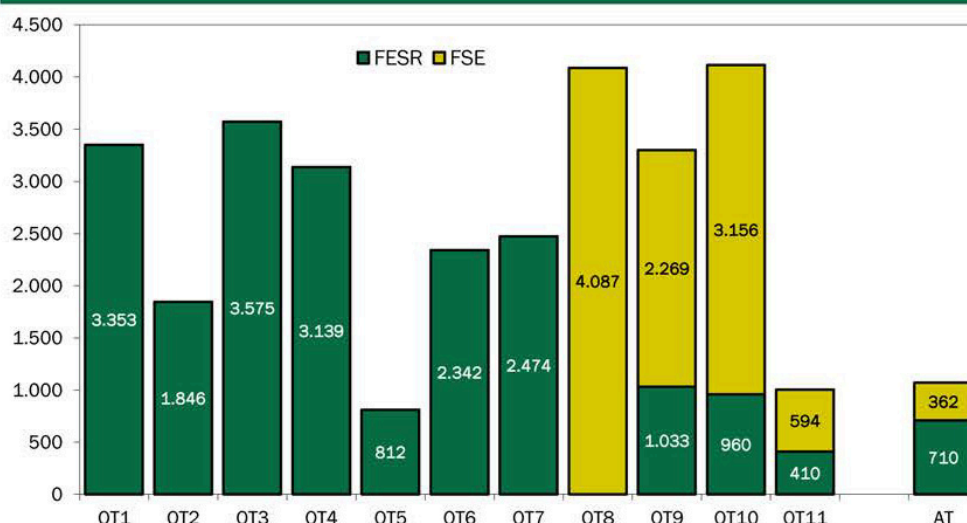
Nel corso del 2014 è stato completato il lungo iter negoziale con la Commissione europea, finalizzato all'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, intervenuta con decisione comunitaria il 29 ottobre 2014. Si tratta del piano nazionale che definisce le priorità di investimento dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) (31,1 miliardi di euro di risorse comunitarie FESR e FSE, cui si aggiungono le risorse destinate all'obiettivo cooperazione territoriale europea per 1,1 miliardi di euro e 567 milioni di euro per l'Iniziativa sull'Occupazione giovanile). L'Accordo di Partenariato è l'esito di un lungo e intenso confronto con i Ministeri interessati, tutte le Regioni, le rappresentanze degli Enti locali e i diversi e numerosi soggetti del partenariato economico e sociale (organizzazioni datoriali, sindacati, organismi del Terzo Settore, organizzazioni ambientali). Il documento nazionale, articolato secondo i campi di intervento previsti dai regolamenti comunitari (c.d. Obiettivi tematici) e secondo una struttura di programmazione per risultati attesi e azioni che mira ad

<sup>226</sup> La revisione delle scelte di investimento ha riguardato una serie di ambiti prioritari per il progresso economico e sociale del Paese. In particolare, le risorse sono state reindirizzate su misure in favore della scuola, dell'infrastrutturazione in banda larga, della modernizzazione delle linee ferroviarie al Sud, dell'occupazione, con particolare attenzione ai giovani, per l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, per il potenziamento dei servizi di cura ad anziani e bambini, la competitività del sistema produttivo, la digitalizzazione del sistema giudiziario.

umentare trasparenza e verificabilità della spesa dei fondi, ha previsto scelte importanti di concentrazione delle risorse. L'Italia ha infatti incrementato la quota di risorse destinata agli obiettivi tematici collegati alla Strategia Europa 2020 (Ricerca e innovazione, Competitività del sistema produttivo, Digitalizzazione, Energia e mobilità sostenibile, Inclusione sociale) rispetto alle soglie stabilite dai regolamenti comunitari (c.d. *ring-fencing*) e ha destinato una dotazione di risorse significativamente superiore al minimo previsto dai regolamenti comunitari (33,6 per cento rispetto al 26,5 richiesto) per interventi del Fondo Sociale Europeo volti a sostenere l'occupazione, rafforzare il capitale umano e l'inclusione sociale.

In ambito FESR, le risorse disponibili di fonte comunitaria (20,6 miliardi di euro) sono destinate nella misura del 16 per cento alle Regioni più sviluppate, del 4 per cento alle Regioni in transizione e dell'80 per cento alle Regioni meno sviluppate. In ambito FSE, le risorse disponibili di fonte comunitaria (10,4 miliardi di euro) sono destinate per il 40 per cento alle Regioni più sviluppate, per il 5 per cento alle Regioni in transizione e per il 55 per cento alle Regioni meno sviluppate. I programmi operativi 2014-2020, beneficiano di un cofinanziamento nazionale di 20 miliardi di euro.

**FIGURA III.4 ALLOCAZIONE DEI FONDI FESR E FSE 2014-2020 PER OBIETTIVI TEMATICI (milioni di euro)**



OT1: Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; OT2: Agenda digitale; OT3: Competitività dei sistemi produttivi; OT4: Economia a basse emissioni di carbonio; OT5: Clima e rischi ambientali; OT6: Tutela ambiente e valorizzazione risorse culturali e ambientali; OT7: Mobilità sostenibile di persone e merci; OT8: Occupazione; OT9: Inclusione sociale e lotta alla povertà; OT10: Istruzione e formazione; OT11: Capacità amministrativa; AT: assistenza tecnica.

Fonte: Accordo di partenariato 2014-2020.

Per il 2015 le spese relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari non sono rilevanti ai fini del Patto di Stabilità delle Regioni, entro il limite massimo di 700 milioni.

I fondi SIE saranno diretti a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, espandendo e rafforzando il sistema produttivo, anche nella direzione delle specializzazioni intelligenti indicate quali traiettorie di sviluppo del Paese e del

Mezzogiorno; modernizzando le infrastrutture strategiche per la crescita (le reti digitali a banda ultralarga e le reti di trasporto strategiche); aumentando le opportunità occupazionali, migliorando gli standard di alcuni servizi essenziali (la scuola, i servizi di cura per bambini e anziani, l'assistenza alle famiglie e agli individui con maggiore disagio sociale), valorizzando le risorse ambientali, il patrimonio culturale e il turismo collegato a tali asset.

Nella strategia complessiva, grande attenzione è data a misure di rafforzamento della capacità amministrativa delle Autorità di gestione dei fondi strutturali, di miglioramento della *governance* multilivello e ad azioni più generali di rafforzamento e modernizzazione della pubblica amministrazione, con particolare attenzione ad alcuni ambiti rilevanti per la politica di coesione (trasparenza e *open government*, miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione, riduzione degli oneri regolatori per le imprese, efficienza e qualità del sistema giudiziario, prevenzione e lotta alla corruzione, sviluppo di competenze negli ambiti tematici di intervento dei fondi) (Obiettivo tematico 11).

Nel mese di febbraio 2015 la Commissione europea ha approvato il programma nazionale 'Cultura e Sviluppo' rivolto alle cinque Regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) e il programma nazionale Governance e capacità amministrativa (per un investimento complessivo di 1,31 miliardi di euro). La Commissione ha adottato, inoltre, i primi 11 programmi operativi FESR delle Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, per un investimento complessivo di 5,51 miliardi di euro. Si tratta di un pacchetto strategico d'investimenti che consente di avviare gli interventi di rafforzamento della competitività delle PMI, stimolare l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, anche rafforzando la collaborazione tra ricerca e imprese, ampliare l'infrastruttura di banda ultra-larga e l'accesso ai relativi servizi. Sono, inoltre, previsti importanti finanziamenti per il risparmio e l'efficienza energetica, la messa in sicurezza del territorio, la salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, del patrimonio culturale e il settore produttivo ad esso collegato, nonché misure rilevanti di rafforzamento della capacità amministrativa e modernizzazione della PA a servizio degli interventi di sviluppo. In ambito FSE sono stati approvati 21 programmi operativi (regionali e nazionali) sui 29 previsti. Novità particolarmente significativa rispetto al precedente periodo di programmazione, è l'incremento di Programmi Operativi Nazionali che interverranno con cospicue risorse sull'intero territorio nazionale in materie rilevanti, quali le politiche attive per il lavoro (con particolare focus sui giovani), l'istruzione, l'inclusione sociale, il rafforzamento della capacità amministrativa. Gli interventi di promozione dell'occupazione concentrano le quote più rilevanti di risorse sull'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, sull'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e gli inattivi, nonché, seppure in quota minore, sulle misure di adattamento al cambiamento di imprese e lavoratori e sulla modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro. Sono previste, inoltre, rilevanti misure di inclusione attiva e interventi di miglioramento dei servizi sociali. Nel campo dell'istruzione e della formazione, particolarmente rilevanti sono le risorse destinate alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico, nonché quelle di sostegno a sistemi di istruzione e formazione che facilitino la transizione dall'istruzione/formazione al mercato del lavoro. Il FSE

contribuirà, infine, in misura importante, al rafforzamento della capacità amministrativa con uno specifico PO nazionale "PON Governance e Capacità Istituzionale", multi-fondo e rivolto, pur con diverse dotazioni e intensità finanziarie, a tutte le Regioni italiane.

Per il secondo anno consecutivo, la Legge di Stabilità 2015 ha confermato le allocazioni per l'attuazione della Strategia nazionale per le Aree Interne (180 milioni di euro nel complesso), sviluppata nel quadro dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 e prevista dal Programma Nazionale di Riforma 2014 al fine di contrastare il trend demografico negativo in tali aree, lontane dai servizi essenziali ma con elevate opportunità nei settori agricolo, forestale e dello sviluppo turistico. Tra le 55 aree progetto selezionate è in corso l'individuazione di 23 aree pilota su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. *Si veda scheda n.68.*

Per rafforzare la trasparenza della gestione dei fondi europei, il portale *OpenCoesione*, già operativo, sarà ulteriormente potenziato per comprendere gli interventi finanziati a valere su tutti i fondi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (oltre al FESR e al FSE, già presenti, il portale sarà esteso al FEASR e al FEAMP).

Al fine di assicurare le condizioni organizzative e operative che consentiranno l'effettiva ed efficace attuazione dei programmi, sarà attentamente presidiata l'implementazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), la cui definizione è stata richiesta, d'intesa con la Commissione europea, a tutte le Regioni e Amministrazioni centrali titolari di programmi, nell'ambito del negoziato sui programmi stessi. Il Piano rappresenta un documento operativo, le cui misure sono supportate da cronoprogrammi puntuali che saranno oggetto di periodico monitoraggio. A tal fine, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il *Comitato di indirizzo dei PRA*, di cui fa parte la Commissione europea, con il compito di monitorarne l'andamento in relazione al rispetto dei target specifici in termini di razionalizzazione e di miglioramento amministrativo.

Gli interventi di riforma del sistema di governo delle politiche di coesione sono andati nella direzione di rafforzare le funzioni di programmazione, coordinamento e presidio sull'attuazione da parte del Centro. È stato quindi completato, con l'adozione degli atti amministrativi necessari, il nuovo assetto istituzionale previsto dall'art. 10 del D.L. n.101/2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013. In particolare, a seguito della pubblicazione dello Statuto e della nomina del Direttore Generale, l'Agenzia per la coesione territoriale ha avviato la propria attività, al fine di rafforzare e sostenere le politiche di coesione, vigilando e accompagnando l'attuazione dei programmi e progetti finanziati. Successivamente, è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi finanziati dalla politica di coesione. Entrambe le strutture beneficeranno dell'assunzione di nuovo personale qualificato una volta espletate le previste procedure concorsuali. *Si veda scheda n.20.*

Si inserisce, inoltre, nel solco dell'efficientamento della gestione dei fondi dell'Unione europea, la disposizione che ha assegnato a Consip S.p.A. (art.9, co.8-bis, DL 66/2014) il ruolo di centrale di committenza per l'acquisizione dei beni e servizi strumentali per l'attuazione dei programmi cofinanziati.

Per quanto riguarda le risorse nazionali della politica di coesione, la Legge di Stabilità 2015 (art. 1, commi 703-706) ha ridefinito i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali per la programmazione delle risorse assegnate al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per il ciclo 2014-2020 (50 miliardi di euro, di cui 40 già disponibili). In particolare, la nuova disposizione ha previsto l'individuazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate, delle aree tematiche di rilievo nazionale cui finalizzare le risorse e degli obiettivi strategici per ciascuna area tematica. La norma ha previsto, inoltre, l'istituzione di una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni, della tempistica e dei soggetti attuatori.

PAGINA BIANCA



## IV. ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

L'economia italiana è entrata in un fase di espansione, destinata ad accelerare a causa del mutato, e più favorevole, scenario internazionale. Mentre il nuovo quadro macroeconomico previsivo è compiutamente descritto all'interno del Programma di Stabilità, questo capitolo del Piano Nazionale delle Riforme (PNR) è dedicato alla analisi degli aspetti strutturali ed in particolare alla evoluzione dei fondamentali economici. Il capitolo prende dunque in rassegna i punti di forza e le criticità dell'economia italiana.

Nell'ambito di quest'ultime, definite anche squilibri macroeconomici, si cerca di distinguere tra problematiche avviate a soluzione e aspetti che, anche se temporaneamente e come risultato della crisi, si sono aggravati. La descrizione e l'analisi delle principali problematiche può anche essere messa in relazione alle politiche attuate e pianificate dal Governo descritte negli altri capitoli del PNR. È importante evidenziare che le riforme intraprese mirano a fornire idonee soluzioni.

Gli squilibri macroeconomici, definiti eccessivi dalla Commissione europea, per l'Italia riguardano la debolezza della produttività e della competitività, l'elevato debito pubblico, l'esposizione del settore bancario al debito sovrano e la dinamica degli investimenti<sup>1</sup>.

Con tutte le difficoltà del caso, legate ai ritardi con cui l'informazione statistica adeguata può essere resa disponibile, nel presente capitolo si mostrano segnali di cambiamento nel sistema produttivo. Effettivamente nella fase attuale risulta molto difficile distinguere tra evoluzioni legate alla conseguenze della crisi e primi risultati delle riforme; l'analisi resta ad un livello descrittivo e ulteriori sforzi sono necessari. Tuttavia, è importante affermare che quest'analisi si muove in coerenza con l'approccio del Governo basato, oltre che sull'accelerazione del processo di riforme, sul monitoraggio dei risultati delle misure adottate.

Le sezioni successive del capitolo prendono in rassegna i diversi squilibri macroeconomici partendo dagli aspetti "esterni", quali l'andamento dei conti con l'estero e la competitività, per poi passare all'analisi degli equilibri interni. Tra questi ultimi, i fondamentali del settore privato (famiglie e imprese) sono analizzati innanzitutto da un punto di vista macroeconomico e finanziario; si mettono in relazione gli andamenti dei flussi di risparmio e investimento con la situazione patrimoniale dei settori istituzionali e si analizzano le criticità del settore creditizio e l'interazione tra queste ultime e le difficoltà fronteggiate dalle imprese ad accedere al finanziamento. Anche il settore immobiliare è

<sup>1</sup> Gli squilibri macroeconomici sono definiti in base ai seguenti documenti della Commissione europea: Alert Mechanism Report 2015, (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulations (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances), SWD(2014) 346 final, Novembre 2014; Commission Staff Working Document, Country Report Italy 2015 including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2015), Febbraio 2015.

rapidamente preso in rassegna. Si passa successivamente ad aspetti di struttura che riguardano il mercato del lavoro e la questione relativa all'allocazione delle risorse dell'economia italiana, particolarmente rilevanti per determinare la produttività. Proprio su questi elementi mirano ad incidere le riforme. Analisi di sostenibilità del debito pubblico, pur rilevanti in termini di potenziali squilibri macroeconomici, non sono accennate in questo capitolo perché sono effettuate in maniera approfondita all'interno del Programma di Stabilità.

#### **IV.1. I CONTI CON L'ESTERO, COMPETITIVITÀ ESTERNA E PERFORMANCE DELLE ESPORTAZIONI**

##### **Il saldo delle partite correnti e la posizione netta sull'estero**

La posizione netta sull'estero dell'economia italiana a settembre 2014 ha raggiunto il valore negativo di 483,2 miliardi (29,8 per cento del PIL) evidenziando una tendenza al miglioramento. A contrastare questa evoluzione hanno contribuito effetti di rivalutazione degli stock di titoli italiani detenuti da residenti all'estero legati, in buona parte, alla discesa dei tassi d'interesse sui titoli del debito pubblico. Per contro, l'avanzo delle partite correnti ha spinto decisamente verso una riduzione della posizione negativa. Nel corso del 2015 i fattori di variazione degli *asset* finanziari dovrebbero giocare in maniera neutrale, se non favorevole; l'ulteriore riduzione dei tassi d'interesse continuerà a dar luogo ad una rivalutazione dei titoli del debito pubblico e degli *asset* finanziari detenuti dai non residenti, tuttavia la svalutazione dell'euro porterà ad un aumento del valore in euro degli *asset* in altra valuta detenuti dai residenti. In prospettiva, a partire dal 2016, gli effetti di rivalutazione dovrebbero attenuarsi e il *surplus* delle partite correnti dovrebbe dispiegare pienamente i suoi effetti migliorando sensibilmente la posizione netta sull'estero.

Il saldo delle partite correnti si gioverà in maniera rilevante dell'ulteriore aumento dell'attivo commerciale legato alla riduzione del prezzo del petrolio e la svalutazione dell'euro fornirà un ulteriore, seppure moderato, contributo al miglioramento del saldo commerciale. Nel medio periodo il *surplus* delle partite correnti dovrebbe collocarsi intorno ai 3 punti percentuali di PIL.

Si ricorda inoltre che le analisi disponibili concordano nel considerare l'aggiustamento del saldo delle partite correnti conseguito negli ultimi anni come strutturale<sup>2</sup> e nel ritenere che si sia già raggiunta da tempo una nuova sostenibilità nell'equilibrio dei conti con l'estero<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Commissione europea, Commission Staff Working Document, op. cit..

<sup>3</sup> Secondo alcune analisi il fatto che gli *asset* italiani detenuti da non residenti siano principalmente investimenti di portafoglio e in particolare titoli del debito pubblico rappresenta un potenziale fattore di vulnerabilità. L'ipotesi che in condizioni di particolare stress dei mercati si verifichino rilevanti disinvestimenti, tali da mettere in crisi il sistema finanziario nazionale è molto marginale. Rispetto alla crisi dei titoli sovrani i fondamentali italiani sono sostanzialmente migliorati, è diminuita l'esposizione verso l'estero in termini di detenzione di titoli del debito pubblico e, infine ma non ultimo, è attivo il rilevante ombrello protettivo del *quantitative easing (QE)* che, riducendo i titoli del debito pubblico posseduti da operatori privati, di fatto facilita le operazioni di finanziamento delle nuove emissioni.

Se dunque non esistono pressanti esigenze di aumentare le esportazioni per garantire l'equilibrio dei conti con l'estero, restano questioni legate a problemi di competitività che, in ultima analisi, limiterebbero il potenziale di crescita dell'economia.

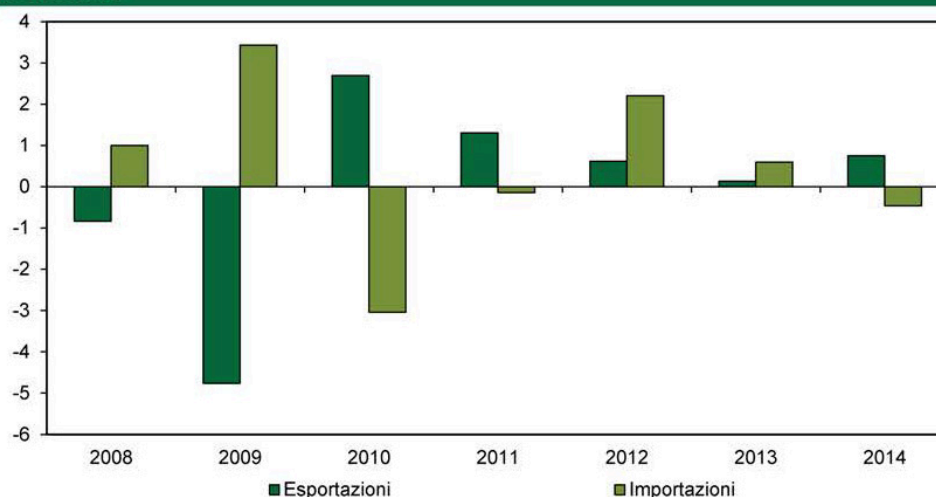
La sezione seguente si concentra sulla performance delle esportazioni italiane e sul loro grado di competitività.

### La competitività di prezzo

Il comportamento delle esportazioni italiane è frequentemente oggetto di analisi in relazione alle dinamiche del commercio internazionale. La diminuzione delle quote di mercato e il deterioramento del saldo corrente registrati dal 2000 sono stati interpretati come sintomi di minore competitività. Effettivamente la crescente globalizzazione ha determinato sia opportunità sia nuove sfide e tutte le economie avanzate in questo periodo hanno mostrato perdite di quote di mercato. L'export italiano, in particolare, ha dovuto affrontare la concorrenza di prezzo dei paesi emergenti in settori tipici del modello di specializzazione, ritenuto in alcune analisi arretrato e poco competitivo.

Tuttavia, il Paese rimane uno dei maggiori esportatori a livello mondiale. Nel corso degli ultimi anni, a dispetto di un indebolimento del commercio internazionale, le esportazioni hanno sostenuto la crescita del PIL (Figura IV.1); infatti, il contributo positivo della domanda estera netta non è stato spiegato unicamente dalla contrazione delle importazioni.

**FIGURA IV.1: CONTRIBUTI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI ALLA CRESCITA DEL PIL (percentuali)**



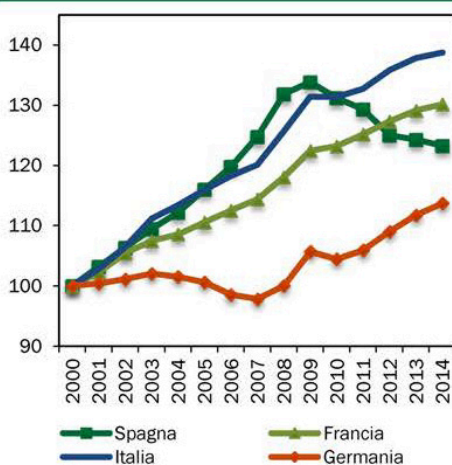
Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

Il comportamento delle esportazioni, oltre che dalla domanda internazionale, è determinato dalla evoluzione della competitività.

Una rilevante distinzione è quella tra competitività di prezzo (o di costo) e competitività non di prezzo. Per entrambe non esistono definizioni ed indicatori univoci.

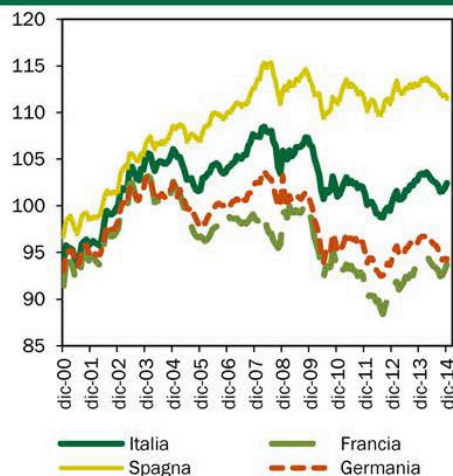
Dal lato delle misure di prezzo, in termini di costo del lavoro unitario, l'Italia ha registrato una marcata perdita di competitività rispetto ai maggiori paesi dell'area dell'euro (Figura IV.2). Tuttavia, tra il 2013 e il 2014, l'Italia ha segnato un incremento del costo del lavoro (0,7 per cento) inferiore alla media sia dell'area dell'euro (1,1 per cento) che dell'Unione europea (1,4 per cento). Un segnale diverso proviene dal tasso di cambio effettivo reale basato sui prezzi dei prodotti manufatti che suggerisce un divario tra Italia, Germania e Francia molto più contenuto (Figura IV.3)<sup>4</sup>.

**FIGURA IV.2: COSTO DEL LAVORO UNITARIO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Nota: Per il 2013 e il 2014 stime della banca dati AMECO.  
Fonte: elaborazioni basate su dati della banca dati AMECO.

**FIGURA IV.3: TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici 1999=100, basato sui prezzi dei prodotti manufatti)**



Fonte: Banca d'Italia.

Tuttavia, recenti analisi mostrano che il costo unitario del lavoro non costituisce un indicatore ottimale per valutare la competitività di prezzo dell'Italia. Infatti, le misure della competitività di costo non rappresentano sempre un accurato previsore delle quote di mercato dell'Italia<sup>5</sup>. Altri studi<sup>6</sup> affermano che a livello internazionale “dalla fine degli anni '90 si sono manifestati segni di indebolimento della correlazione - tra il costo reale del lavoro e la crescita delle esportazioni.” Inoltre, in termini di impatto dei fondamentali,

<sup>4</sup> Le variazioni relative rispetto ai paesi al di fuori dell'area dell'euro sono più complesse, in quanto influenzate dagli effetti di cambio.

<sup>5</sup> Giordano C., Zollino F., Exploring price and non-price determinants of trade flows in the largest euro-area countries, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, N. 233, Settembre 2014.

<sup>6</sup> Storm S., Naastepad C.W.M., Why the Eurozone May Self-Destruct: NAIUR Economics Cannot Resolve EMU's Internal Contradictions, Delft University of Technology, The Netherlands, Maggio 2014. Si veda anche: Di Mauro, F., Forster, K., Globalisation and the Competitiveness of the Euro Area, ECB Occasional Papers Series No. 97, 2010.

ricerche analoghe hanno scoperto che “sulla base di una stima di un panel di 13 paesi nel periodo 1975-2011, per l’area periferica, il contributo del costo reale del lavoro al cambiamento degli squilibri esterni risulta trascurabile”<sup>7</sup>.

Esistono alcune importanti implicazioni di policy. Un recente studio<sup>8</sup> suggerisce che l’aggiustamento del costo reale del lavoro avrebbe effetti limitati sul conto corrente e che la parte più rilevante si determinerebbe attraverso il canale della domanda<sup>9</sup>. Inoltre, minore è l’elasticità di prezzo delle esportazioni, maggiore è il costo di raggiungere lo stesso obiettivo di partite correnti per trarne un vantaggio competitivo in termini di prezzi. Nel caso dell’Italia, le elasticità delle esportazioni sono relativamente basse<sup>10</sup>. Una accelerazione della riduzione salariale rispetto ai processi in corso, già segnati da un tasso d’inflazione italiana più basso rispetto alla media dell’area dell’euro, potrebbe vedere il prevalere degli effetti depressivi sulla domanda interna sullo stimolo proveniente dalle maggiori esportazioni.

Quanto detto non tende a negare che una graduale riduzione del costo reale del lavoro sarebbe utile per la competitività dei prodotti italiani. Tuttavia ciò dovrebbe essere più opportunamente conseguito “indirettamente”, ovvero attraverso riforme strutturali volte ad incrementare la produttività e migliorare l’allocazione delle risorse all’interno dell’economia. Inoltre, un più corretto approccio alla competitività di prezzo dovrebbe contemplare misure volte a favorire la riduzione degli altri costi, in aggiunta al lavoro, sopportati dalle imprese italiane quali ad esempio il costo dell’energia, la tassazione e la ridotta efficienza dei servizi forniti dal settore pubblico<sup>11</sup>.

Da ultimo, vi è da considerare che la recente svalutazione dell’euro sta comunque determinando effetti positivi per la competitività dell’Italia rispetto ai paesi non europei. Fino a fine del 2014, il tasso di cambio effettivo nominale è migliorato meno del tasso di cambio bilaterale con gli Stati Uniti; questo a causa del deprezzamento anche delle altre principali valute rispetto al dollaro<sup>12</sup>. Di recente, l’euro si è deprezzato anche rispetto ad altre valute, con ricadute positive più rilevanti sulla competitività. Un quadro simile è fornito anche dall’indicatore armonizzato di competitività elaborato dalla Banca centrale europea (BCE), basato sul costo del lavoro unitario, sul deflatore del PIL e sull’inflazione al consumo armonizzata (Figura IV.4). Nel complesso, i principali indicatori di competitività di prezzo mostrano un recupero per l’Italia già a partire dal 2009.

<sup>7</sup> Sanchez D., Varoudakis J. L. and A., Growth and Competitiveness as Factors of Eurozone External Imbalances, World Bank Policy Research Working Paper 6732, 2013, p. 17.

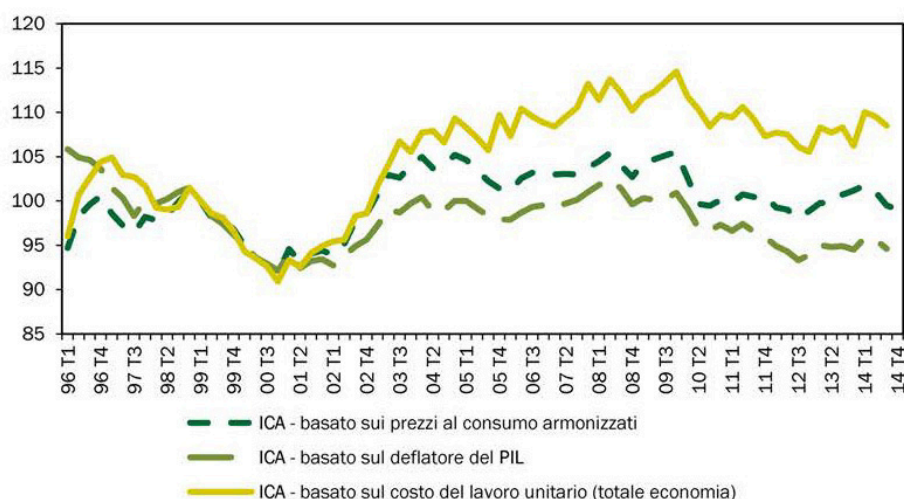
<sup>8</sup> Storm S., Naastepad C.W.M., 2014, op. cit..

<sup>9</sup> Effettivamente una parte rilevante dei recenti aggiustamenti è stata conseguita anche attraverso la compressione della domanda interna e il raggiungimento in diversi paesi dell’area dell’euro di tassi di disoccupazione molto elevati. Inoltre gli autori nel loro lavoro sottolineano che la maggior parte del surplus corrente della Germania è poco collegato alla performance in termini di costo del lavoro e maggiormente alla capacità di accesso ai mercati esteri in crescita, grazie alla composizione del paniere di beni prodotti ed alla loro elevata qualità. Infatti, l’elasticità di prezzo dei beni prodotti dalla Germania è generalmente molto contenuta.

<sup>10</sup> Algeri B., The Drivers of Export Demand: A Focus on the GIIPS Countries, Università della Calabria, Dipartimento di Economia e Statistica, Maggio 2013, Tavola 1.

<sup>11</sup> Christodouloupoulou, Tkacevs, Measuring the effectiveness of cost and price competitiveness in external rebalancing of euro area countries: what do alternatives HCIs tell us?, Banca centrale della Lettonia, Working Papers, n. 6, 2014.

<sup>12</sup> Tra aprile 2014 e marzo 2015, il tasso di cambio euro/dollaro è diminuito del 21,8 per cento, mentre il guadagno in termini di competitività sul tasso di cambio effettivo nominale è circa dell’5,3 per cento.

**FIGURA IV.4: INDICATORI ARMONIZZATI DI COMPETITIVITA' PER L'ITALIA (indici 1T 99=100)**

Fonte: Banca centrale europea.

### Il comportamento delle esportazioni italiane nei mercati e il modello di specializzazione

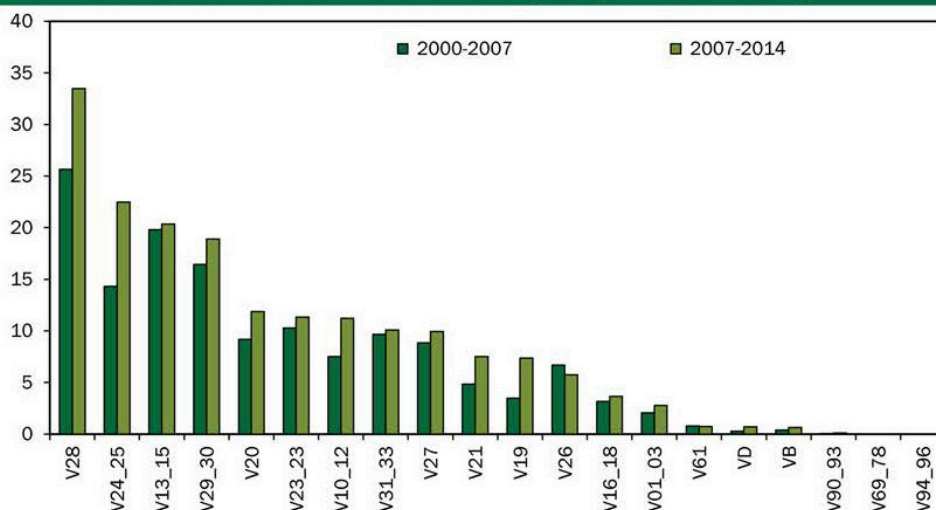
Oltre che in termini di prezzi relativi, la competitività può essere analizzata guardando alla performance delle esportazioni in termini di quote di mercato, di specializzazione geografica e produttiva.

Negli ultimi dieci anni, le maggiori economie avanzate hanno registrato rilevanti riduzioni delle proprie quote di mercato a causa della globalizzazione e del crescente ruolo delle economie emergenti. Nel periodo 2003-2013, secondo dati *UN-Comtrade*, la perdita di quote riguarda sia l'Italia (-1,3pp) sia i principali paesi europei come la Germania (-2,2pp) e la Francia (-1,9pp), mentre la Spagna ha registrato una minore diminuzione (-0,4pp). Tuttavia, come gli altri maggiori paesi europei, le esportazioni dell'Italia hanno mostrato una leggera ripresa negli anni più recenti suggerendo una possibile inversione del trend negativo dell'ultimo decennio. Come ribadito in numerose analisi, la perdita di quote di mercato è dovuta principalmente alla specializzazione in settori manifatturieri caratterizzati da bassa crescita. Tuttavia, dal 2013 la composizione produttiva della domanda mondiale è diventata più favorevole per la struttura settoriale delle esportazioni italiane.

Esaminando le quote di mercato per settore dell'Italia, si rileva che, nel periodo 2007-2013 rispetto agli anni 2001-2007, le perdite di quote più significative si sono concentrate nei settori degli accessori per l'abbigliamento, i mobili, i prodotti minerali non metalliferi e il tessile, che ha risentito della forte concorrenza di costo dei paesi emergenti. Nei restanti settori si registrano lievi riduzioni delle quote. Negli anni 2007-2014 (rispetto al periodo 2000-2007), nonostante la riduzione delle quote di mercato, il volume delle esportazioni è aumentato nella quasi totalità dei settori, con l'eccezione dei computer (Figura IV.5). I trasporti, l'elettronica e la farmaceutica hanno contribuito in larga parte

alla crescita delle esportazioni. Nel 2014, i settori che hanno registrato la crescita più ampia in valore sono stati gli autoveicoli (10 per cento), la farmaceutica (5,6 per cento), il tessile, abbigliamento e prodotti in pelle (4,2 per cento) e i macchinari (3,6 per cento).

**FIGURA IV.5: ESPORTAZIONI DELL'ITALIA PER SETTORE (volumi, milioni, NACE Rev.2)**



V28= Meccanica; V24\_25= Metallurgia; V13\_15=Tessile; V29\_30= Mezzi di trasporto; V20= Chimica; V23\_23=Gomma e plastica; V10\_12= Alimentari; V31\_33= Mobili; V27= Apparecchi elettrici; V21=Farmaceutica; V19= Coke; V26= Computer e strumenti di precisione; V16\_18= Legno e carta; V01\_03= Agricoltura e pesca; V61= Telecomunicazioni; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; VB= Estrazione di minerali; V90\_93= Intrattenimento; V69\_78=Servizi professionali; V94\_96= Altri servizi.

Fonte: ISTAT.

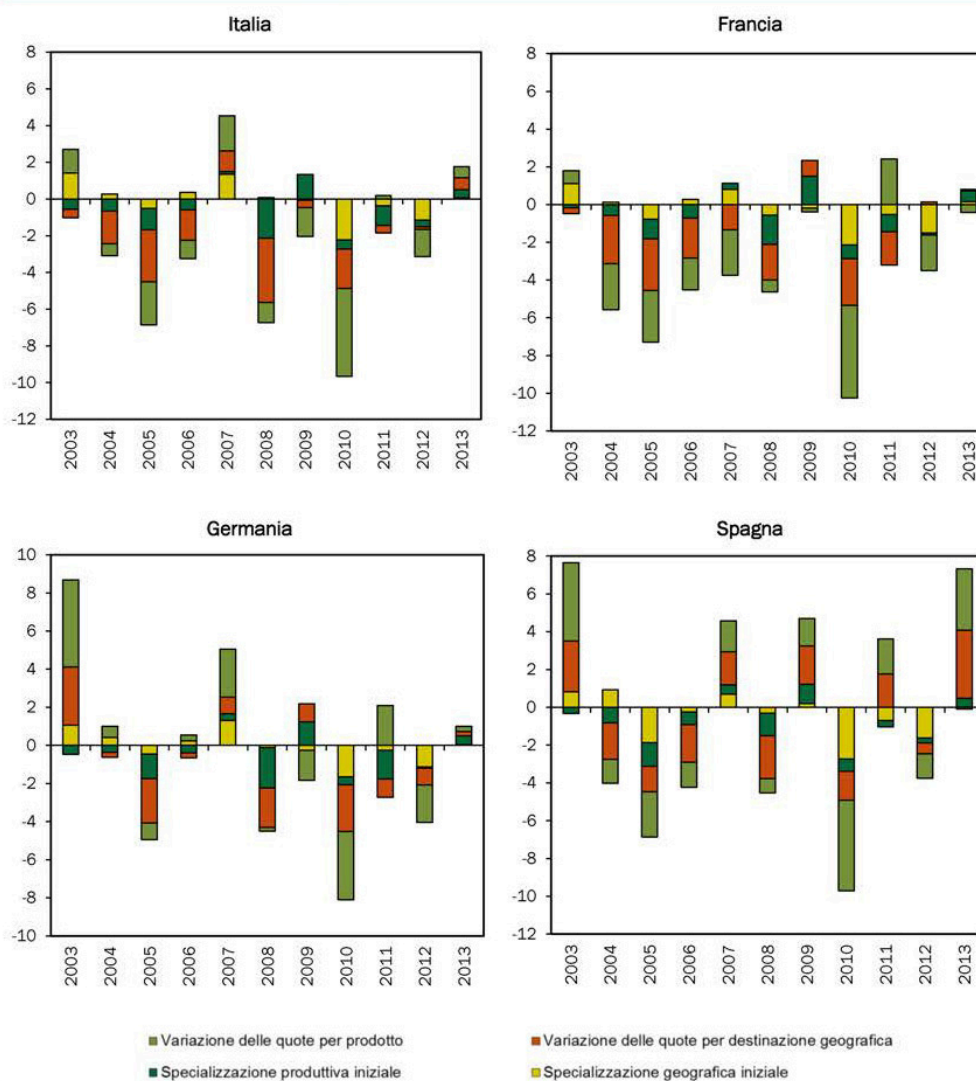
Altre conclusioni si possono trarre dalla *Shift and Share Analysis (SSA)* che esamina la performance di un paese nei mercati internazionali, considerando la differenza tra il tasso di crescita delle esportazioni di un paese e il tasso di crescita delle esportazioni mondiali in un dato periodo<sup>13</sup>. Confrontando i maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna), per l'Italia si osserva che nel periodo 2003-2013: 1) in termini cumulati, la specializzazione produttiva dell'Italia non gioca un ruolo rilevante nella diminuzione delle quote di mercato; 2) effetti più significativi sono attribuibili alla perdita delle quote in specifici settori e mercati (data l'iniziale specializzazione dell'Italia)<sup>14</sup>, legata probabilmente allo spiazzamento dei prodotti italiani da parte della concorrenza delle economie emergenti; 3) considerando la scomposizione anno per anno

<sup>13</sup> Questo differenziale, che corrisponde alla variazione delle quote di mercato, può essere scomposto in quattro fattori: A) l'effetto della specializzazione settoriale iniziale dell'export; B) l'impatto della specializzazione geografica iniziale; C) la performance del paese in esame nel mercato internazionale a livello merceologico; D) la performance del paese in esame nel mercato internazionale sul piano geografico. Le ultime due componenti riflettono la capacità competitiva di un paese di esportare i prodotti a domanda più dinamica e nei mercati a maggiore crescita. La somma delle componenti C e D è uno strumento utile per confrontare la competitività nello spazio e nel tempo.

<sup>14</sup> Nel periodo in esame, circa il 20 per cento della perdita di quote di mercato dell'Italia è dovuta ad una composizione sfavorevole delle esportazioni all'inizio del periodo, mentre l'80 per cento è dovuto ad una limitata capacità di orientare le esportazioni verso prodotti e mercati più dinamici.

(Figura IV.6), si osserva un mercato contribuito negativo alla variazione delle quote di mercato per destinazione geografica fino al 2010, mentre nel periodo 2011-2013 l'Italia ha migliorato il proprio posizionamento delle esportazioni in termini sia di prodotto sia di destinazione geografica, segnalando una crescente capacità di riorientare le esportazioni verso i mercati più dinamici<sup>15</sup>.

**FIGURA IV.6: ANALISI SHIFT AND SHARE DELLE ESPORTAZIONI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (differenze dei tassi di crescita, %)**



Fonte: elaborazioni su dati UN Comtrade.

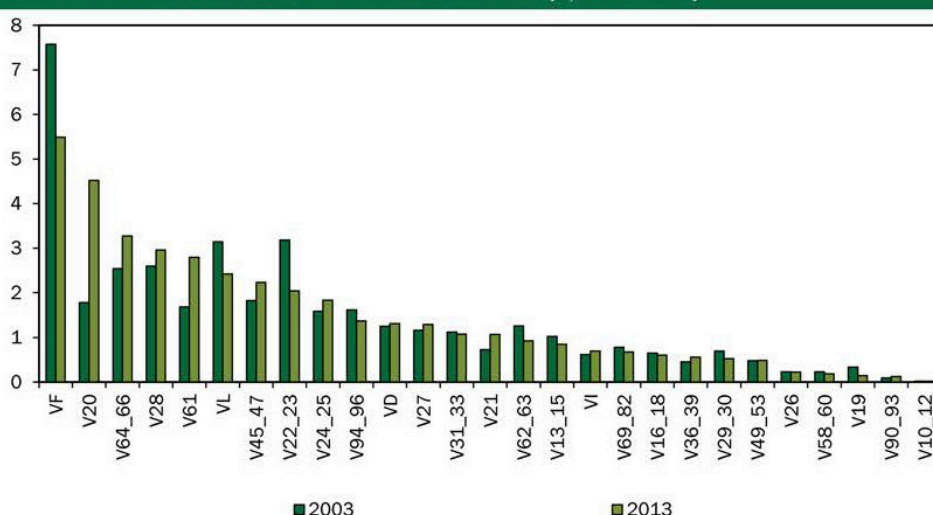
<sup>15</sup> Per maggiori dettagli relativi agli altri paesi esaminati, si veda: Cossio A., Mocci C., Pericoli F., Le esportazioni italiane: Un'analisi Shift-Share, MEF, Collana del Dipartimento del Tesoro, Nota tematica in corso di pubblicazione, 2015.



La principale anomalia attribuita al modello di specializzazione produttiva dell'Italia - la concentrazione dei vantaggi comparati sbilanciata nei settori tradizionali - è confermata solo in parte dagli ultimi dati disponibili. Questi ultimi mostrano una diminuita intensità di specializzazione nel tessile e abbigliamento, e un rafforzamento nei settori *specialised suppliers* (in base alla tassonomia di Pavitt<sup>16</sup>); allo stesso tempo, si è verificata una riduzione degli svantaggi comparati nei settori con forti economie di scala e ad alta intensità di ricerca.

In effetti, gli indici di specializzazione settoriale (quote sul valore aggiunto) e l'indice di specializzazione commerciale netta (NTS<sup>17</sup>) illustrano una intensità di specializzazione che si sta allontanando dai settori tradizionali in favore di altri settori quali la chimica, i servizi finanziari e assicurativi, la meccanica e le telecomunicazioni (Figura IV.7).

**FIGURA IV.7: SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE DELL'ITALIA (% , NACE Rev.2)**



VF= Costruzioni; V20 = Chimica; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V28= Meccanica; V61= Telecomunicazioni  
VL= Immobiliare; V45\_47= Commercio al dettaglio; V22\_23= Plastica; V24\_25= Metalli; V94\_96= Altri servizi; VD=  
Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; V27= Elettronica; V31\_33= Mobili; V21= Farmaceutico; V62\_63= Servizi  
tecnici; V13\_15= Tessile; VI= Servizi alberghieri; V69\_82= Servizi professionali; V16\_18= Legno e carta; V36\_39=  
Gestione delle acque; V29\_30= Mezzi di trasporto; V49\_53= Trasporti; V26= Computer e strumenti di precisione;  
V58\_60= Editoria; V19= Coke; V90\_93= Intrattenimento; V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi.

Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

<sup>16</sup> La tassonomia di Pavitt, elaborata nel 1984, classifica i settori merceologici in base ad alcuni criteri (fonti e opportunità tecnologiche e innovazioni; intensità della R&S; tipologia dei flussi di conoscenza) individuando quattro raggruppamenti settoriali: 1) *Supplier dominated* (dominati dai fornitori) che include il tessile, calzature, alimentari e bevande, carta e stampa, legname; 2) *Scale intensive* (ad elevate economie di scala) composto da metalli di base e autoveicoli e relativi motori; 3) *Specialised suppliers* (fornitori specializzati) che include macchine agricole e industriali, macchine per ufficio, strumenti ottici, di precisione e medici; 4) *Science based* (basati sulla scienza) che ricomprende chimica, farmaceutica ed elettronica (Fonte: Pavitt K., Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory., Research Policy, 13, pp.343-73, 1984).

<sup>17</sup> L'indice *Net Trade Specialisation* (NTS) assume valori positivi compresi fra 0 e 1 nelle aree di specializzazione e valori negativi tra -1 e 0 nelle aree di svantaggio comparato. E' un adattamento della formula proposta da Balassa e Bauwens (1988) per misurare l'intensità del commercio intra-industriale che, diversamente dal più comune indice di Balassa dei vantaggi comparati rivelati, prende in considerazione entrambi i flussi commerciali (esportazioni e importazioni).

Considerando la competitività dell'Italia su base regionale, si può notare che, in seguito al crollo del commercio mondiale registrato nel 2009, è aumentato il grado di concentrazione geografico delle esportazioni. In particolare, le regioni italiane meno sviluppate hanno visto aumentare il proprio ritardo nei confronti di quelle più avanzate. Se si esclude il settore petrolifero, la quota di esportazioni delle regioni meridionali sul totale nazionale è diminuita ed è conseguentemente aumentata la polarizzazione geografica delle esportazioni; le regioni il cui export non è ancora tornato sui livelli precedenti la crisi sono prevalentemente localizzate nel meridione.

### **La competitività non di prezzo e le sue principali determinanti**

Il comportamento delle esportazioni è spiegato anche da fattori che esulano dal prezzo dei prodotti, ovvero ad esempio dalla capacità dei produttori nazionali di affrontare la concorrenza adattando la gamma di prodotti ai cambiamenti nella domanda legata ai gusti dei consumatori e di raggiungere i diversi mercati superando barriere di diversa natura (tra cui i costi legati alla distanza geografica e culturale). In senso lato, questi aspetti afferiscono la competitività non di prezzo (*non price competitiveness*).

Un recente studio sull'Italia<sup>18</sup> mostra che dal 2000 la maggior parte delle perdite di quote di mercato può attribuirsi a fattori legati al prezzo delle esportazioni, mentre il contributo della competitività di prezzo rappresenta un fattore meno rilevante. Eppure, numerose analisi mostrano che i settori di maggior specializzazione (secondo la tassonomia di Pavitt) risultano competitivi nonostante gli indicatori di costo non siano favorevoli e che la crescente qualità dei beni italiani può, quindi, ben spiegare la resilienza delle esportazioni italiane<sup>19</sup>. Inoltre, si afferma che "l'Italia si posiziona nel livello più alto di qualità in tutti i principali settori d'esportazione, anche in quelli tradizionali". Anche un recente lavoro<sup>20</sup> mostra che l'Italia è specializzata principalmente in prodotti manifatturieri di alta qualità e che tale posizionamento è costante nel tempo.

Le difficoltà incontrate dagli esportatori italiani, in termini di competitività non di prezzo, non sono dunque legate alla qualità dei prodotti. Ciò è emerso dallo studio delle determinanti della performance all'esportazione mediante un *dataset* microeconomico di imprese italiane operanti in sei settori chiave del Made in Italy (abbigliamento, calzature, alimentare, mobili, ottica, gioielli) nel triennio 2011-2013<sup>21</sup>. L'analisi empirica mostra che il modello di specializzazione italiano è vulnerabile alla crescente competizione globale e che la performance dell'export, oltre che alla qualità dei beni esportati ed alle innovazioni di marketing e di prodotto, è connessa alla dimensione di impresa, alla produttività ed alla profittabilità, e anche all'appartenenza ad un network di imprese.

<sup>18</sup> Algeri, 2013, op. cit..

<sup>19</sup> Tiffin A., European Productivity, Innovation and Competitiveness: The Case of Italy, IMF Working Paper No. 14/79, Maggio 2014.

<sup>20</sup> Vandebussche, Quality as Determinant of Competitiveness in Exports, Note for the attention of the LIME Working Group, Febbraio 2014.

<sup>21</sup> Costa S., Luchetti F., Export, strategies and performance: The «Made in Italy» exporters during the 2011-2013 crisis, ISTAT, Dicembre 2014.

Un elemento di rilievo nell'analisi del sistema produttivo italiano è costituito dalla dimensione di impresa. L'economia italiana si caratterizza per una distribuzione bimodale, per la presenza di un ampio numero di piccole e medie imprese attive prevalentemente sul mercato domestico e in modo intermittente su quello europeo, con una ridotta capacità di innovazione, una struttura finanziaria sbilanciata sul credito bancario, sottocapitalizzate e con un management familiare che influisce negativamente sulla performance, in particolare sui mercati esteri. Allo stesso tempo, vi è un gruppo di imprese di medio-grandi dimensioni efficienti, innovative ed internazionalizzate che si basano sulle moderne pratiche di management, con una struttura finanziaria diversificata. Tali imprese hanno registrato una performance positiva sui mercati esteri anche nel corso della recessione; in questo segmento la perdita di quote di mercato è stata molto inferiore a quella rilevata dall'economia italiana nel suo complesso.

Altri elementi che frenano la competitività, gravando sulle imprese, sono di natura istituzionale, quali l'elevato livello della tassazione e la sua struttura distorsiva, la bassa efficienza della pubblica amministrazione, in particolare del sistema giudiziario, la complessità delle procedure burocratiche, la corruzione ed il crimine organizzato e la bassa qualità delle infrastrutture.

Recenti studi hanno sottolineato il ruolo chiave del comparto dei servizi nel sostenere la competitività internazionale del sistema economico. In effetti, il settore dei servizi alle imprese influisce sulla competitività non di prezzo, ed in particolare sul miglioramento qualitativo dei prodotti, le strutture organizzative ed i modelli di *business*. Una recente analisi<sup>22</sup> conferma che gli investimenti in nuovi prodotti, in R&S e innovazioni nel settore dei servizi sono associati ad un aumento delle quote di mercato.

Un ulteriore fattore rilevante è costituito da un'adeguata presenza di imprese estere che originano *spillover* positivi sul resto del sistema economico. Con riferimento a tale aspetto, segnali incoraggianti provengono dalla costante crescita dello stock di investimenti diretti esteri (IDE). In termini di flussi netti, dopo le flessioni registrate nel 2008 e nel 2010, negli anni più recenti si rileva un lieve recupero. La battuta d'arresto degli IDE all'inizio della crisi economico-finanziaria del biennio 2008-2009 ha interessato prevalentemente il comparto dell'intermediazione finanziaria, mentre per gli altri settori si sono registrate flessioni decisamente inferiori; nel 2012 la maggior parte di essi era tornata a livelli pre-crisi o superiori. Sul piano settoriale, le multinazionali sono particolarmente presenti nel farmaceutico, nel petrolifero, nel chimico, nelle apparecchiature elettriche, nei mezzi di trasporto e nell'elettronica, che rappresentano i settori con i più elevati livelli di produttività. Nel periodo 2009-2011, il peso delle esportazioni italiane riconducibili ad imprese straniere è cresciuto al 25 per cento, dal 22 per cento registrato nel triennio precedente. Tali imprese hanno mostrato una maggiore capacità di fronteggiare la crisi economica probabilmente grazie alla loro struttura finanziaria più solida ed alla possibilità di accedere a reti di distribuzione più ampie. Questo segmento di imprese a conduzione straniera riveste un ruolo di primo piano per l'export italiano in

<sup>22</sup> Evangelista R., Lucchese M., Melicciari V., Manufacturing sectors and the impact of business services, Novembre 2014.

particolare nel settore farmaceutico (75 per cento dell'esportazioni), nel settore petrolifero (48 per cento) e nella chimica (44 per cento).

**FOCUS Le interazioni tra manifattura e servizi alle imprese come fattore di crescita economica e competitività<sup>23</sup>**

Negli ultimi decenni, la connessione tra la manifattura e i servizi si è ampliata progressivamente in virtù del ruolo crescente della catena globale del valore (CGV) e della tendenza delle imprese ad offrire servizi. Ciò implica che la crescita delle economie dipenderà in misura sempre più ampia dallo sviluppo dei servizi e dalla loro capacità di creare valore aggiunto. L'elevata contrazione del commercio mondiale del 2009 ha coinvolto gli scambi di beni in misura maggiore rispetto ai servizi, che hanno mostrato una ripresa più contenuta nel periodo successivo. Le economie avanzate (Stati Uniti e Unione europea) restano ancora i maggiori esportatori mondiali di servizi, nonostante la loro quota si sia ridotta nel periodo 2000-2013. Infatti, il peso dei paesi emergenti è cresciuto, ma in misura minore rispetto a quanto avvenuto per la produzione e lo scambio di beni. La Cina è divenuta uno dei principali esportatori mondiali di servizi e una rapida espansione si è determinata in India (la cui quota è triplicata dall'1,1 per cento al 3,3 per cento).

Interessanti indicazioni sulle connessioni tra manifattura e servizi nei maggiori paesi europei riferite al 2011, si possono trarre: 1) dalle matrici dei costi intermedi<sup>24</sup> in merito all'incidenza di costo per le imprese manifatturiere nell'acquisto di servizi; 2) dalle tavole Input-Output<sup>25</sup> per la capacità di attivazione dei servizi da parte della domanda del settore manifatturiero. Per il primo aspetto, la quota del complesso dei servizi (interni e importati) sul totale dei costi intermedi del comparto manifatturiero (settori industriali al netto delle costruzioni) si colloca fra il 16,2 per cento di Italia e Gran Bretagna ed il 21,1 per cento della Francia. Tutti i paesi mostrano una netta preponderanza all'acquisto di servizi nazionali, soprattutto l'Italia con l'incidenza più elevata (oltre il 93,5 per cento), seguita dalla Spagna (87,4 per cento), mentre Germania e Regno Unito presentano una quota di servizi domestici di poco superiore al 90 per cento. Da un confronto sul piano settoriale, gli altri servizi alle imprese e la locazione di macchinari costituiscono la quota di costo preponderante in tutti i paesi (arrivando fino al 13,2 per cento in Francia), mentre la spesa per servizi di trasporto è più rilevante per l'Italia e la Spagna (3,6 per cento) che negli altri paesi si attesta al di sotto dei due punti percentuali. Per i servizi di intermediazione finanziaria, l'incidenza maggiore si rileva nel Regno Unito (2,8 per cento) ed in Francia (2,3 per cento); in Germania l'acquisto di servizi immobiliari registra la quota più elevata (2,3 per cento). I servizi di comunicazione e la logistica presentano in tutti i paesi l'incidenza minore, anche se si collocano ad una quota superiore al punto percentuale in Germania, Francia e Spagna. Per il secondo argomento, tramite le matrici Input-Output, si rileva invece che l'Italia, dopo la Germania, presenta la maggiore attivazione di servizi alle imprese da parte della manifattura. La variazione incrementale complessiva dei servizi alle imprese è compresa fra il 29,3 per cento della Germania e il 10,9 per cento del Regno Unito, mentre l'Italia (27,3 per cento) si colloca appena al di sopra di Spagna (25,9 per cento) e Francia (25,0 per cento). Nel complesso, un incremento della produzione manifatturiera

<sup>23</sup> Il testo è tratto dal Rapporto sulla competitività dei settori produttivi dell'ISTAT, pubblicato nel febbraio 2015.

<sup>24</sup> Le matrici dei costi intermedi e le tavole delle interdipendenze settoriali utilizzate per l'analisi sono tratte dalla base di dati WIOD, che contiene informazioni integrate sulle principali matrici di Contabilità Nazionale per l'economia mondiale, con un dettaglio per 40 paesi. Attualmente, l'ultimo anno disponibile per le tavole è il 2011.

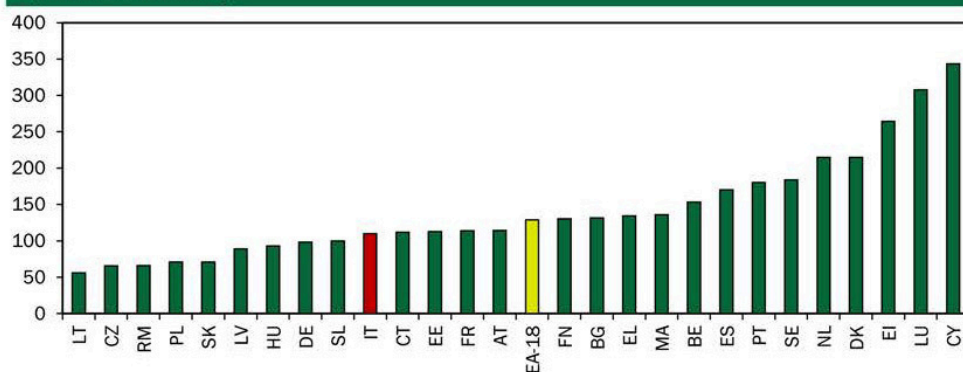
<sup>25</sup> Le tavole Input-Output sono costruite dall'ISTAT, a partire dalle tavole delle risorse e degli impieghi espresse a prezzi base, e coerenti con la Contabilità Nazionale. Le tavole delle risorse e degli impieghi descrivono un quadro dettagliato, rispettivamente, dell'offerta di beni e servizi (sia di produzione interna sia di importazione) e del loro utilizzo per usi intermedi o finali, mostrando il valore aggiunto (e le sue componenti) generato dalle branche di attività economica. La classificazione delle branche è la Ateco Rev 2.

provocherebbe una risposta positiva dei servizi alle imprese compresa fra poco più di un quarto e poco meno di un terzo del loro volume di produzione<sup>26</sup>. Se si considera la composizione settoriale dei servizi attivati, l'Italia è caratterizzata da un grado più elevato di attivazione dei servizi di trasporto, la Germania per le altre attività di servizio alle imprese, la Francia per i servizi di magazzinaggio e poste. I settori manifatturieri che determinano i maggiori incrementi di produzione nei comparti dei servizi alle imprese appare sostanzialmente simile nei vari paesi: gli alimentari, bevande e tabacco (eccetto che per la Germania), la metallurgia e i macchinari presentano le più ampie capacità di attivazione per quasi tutti i servizi alle imprese. Gli obiettivi e delle strategie d'impresa possono spiegare la capacità di attivazione sia in settori "tradizionali" (come gli alimentari), sia in quelli caratterizzati da un maggior contenuto tecnologico (come i macchinari). Nei settori dei macchinari e dei mezzi di trasporto, la quota di costo dei servizi è cresciuta per la necessità di adottare processi di sviluppo più efficienti. Inoltre, la crescente complessità dei prodotti e l'integrazione di diverse tecnologie ha condotto all'*outsourcing* dei servizi di ricerca e sviluppo e di ingegneria, sia per esigenze di risparmio sia per la necessità di accedere a competenze specifiche. Nei comparti a bassa e media tecnologia, la maggiore efficienza ed efficacia della gestione della catena del valore rappresentano il fattore di crescita più importante nell'impiego dei servizi come input. Infine, i produttori ottengono un miglior posizionamento competitivo nei rispettivi mercati di sbocco con l'utilizzo di servizi a valle del processo di produzione, come la ricerca di mercato e la pubblicità, oltre all'offerta di servizi aggiuntivi (marketing e servizi post-vendita) ai propri clienti. Queste industrie *low-tech* presentano generalmente elevate quote di costo per servizi di trasporto e di distribuzione, a causa della loro rilevanza nella produzione di beni di consumo. In sintesi, nelle economie dei paesi esaminati i servizi alle imprese coprono una quota importante del valore aggiunto.

## IV.2 LA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL SETTORE PRIVATO

Nel 2013, il livello dell'indebitamento del settore privato è risultato in diminuzione rispetto al 2012. Considerando la situazione complessiva, il settore privato in Italia mantiene un elevato grado di solidità finanziaria.

**FIGURA IV.8: DEBITO DEL SETTORE PRIVATO NEL 2013 (famiglie e imprese non finanziarie, in percentuale del PIL)**



Fonte: Eurostat, dati consolidati.

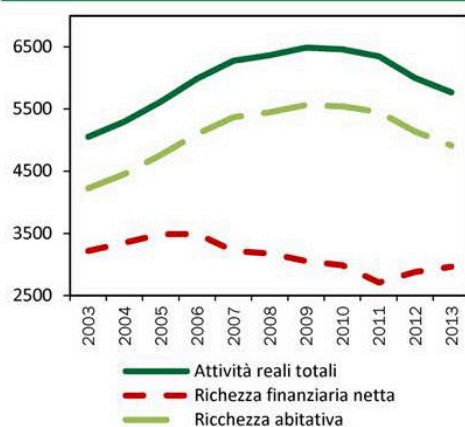
<sup>26</sup> Essendo considerate le interdipendenze interne, il livello di attivazione (rispetto all'analisi della struttura dei costi) risente della quota di servizi alle imprese importati, della composizione settoriale delle produzioni secondarie dei diversi paesi e della rilevanza economica dei settori attivati e attivanti.

## Le famiglie

La struttura del portafoglio delle famiglie italiane continua ad essere caratterizzata da un elevato livello di attività finanziarie (rispetto al reddito disponibile), con una riduzione di quelle ad alto rischio<sup>27</sup>.

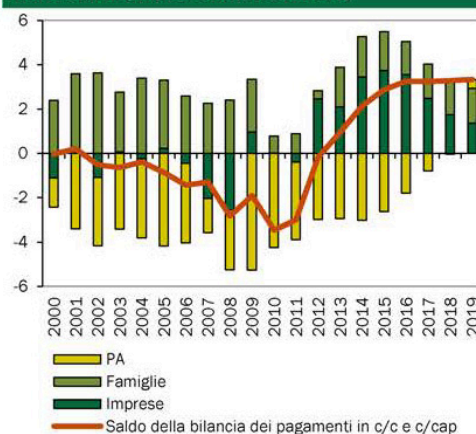
Nel periodo 2001-2013, la propensione al risparmio e il tasso d'investimento sono stati in media del 10,8 per cento e del 7,0 per cento rispettivamente. Nel 2014 la propensione al risparmio delle famiglie è risultata pari all'8,6 per cento in lieve flessione rispetto all'anno precedente (8,9 per cento)<sup>28</sup>. Secondo recenti stime, i flussi di risparmio delle famiglie, dopo la debole crescita registrata nel periodo 2010-2012, sono aumentati nei due anni successivi (collocandosi all'1,8 per cento del PIL); i flussi di risparmio dovrebbero stabilizzarsi, collocandosi su valore medio dell'1,6 per cento nel periodo 2015-2016 (Figura IV.10).

**FIGURA IV.9: RICCHEZZA COMPLESSIVA DELLE FAMIGLIE ITALIANE (MILIARDI, PREZZI 2013)**



Nota: La ricchezza abitativa è una componente delle attività reali totali. La ricchezza finanziaria netta è il saldo tra attività e passività finanziarie.  
Fonte: Banca d'Italia, La ricchezza delle famiglie italiane, n.69, 16 dicembre 2014.

**FIGURA IV.10: FLUSSI DI RISPARMIO DEI SETTORI ISTITUZIONALI E SALDO DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI (in percentuale del PIL)**



Nota: I dati relativi al flusso delle famiglie e delle imprese dal 2014 sono previsivi

Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT e Banca d'Italia.

<sup>27</sup> Nei primi nove mesi del 2014, rispetto alla fine del 2013, le attività finanziarie delle famiglie hanno registrato un aumento dei depositi per €17,1 miliardi, mentre si sono ridotte di €73 miliardi le obbligazioni bancarie. Inoltre, la quota delle passività bancarie è scesa al 22,5 per cento dal 24,6 per cento del 2013. Sono, inoltre, cresciuti gli investimenti in azioni, fondi comuni e polizze assicurative. Il debito finanziario delle famiglie italiane in rapporto al reddito disponibile è cresciuto all'85,4 per cento (dal 65,4 per cento del 2013). Secondo i dati Eurostat, nel 2013 il debito finanziario delle famiglie in Italia (62,9 per cento) risulta inferiore a quello dei maggiori paesi europei (83,3 per cento per la Germania, 85,7 per cento per la Francia e 115,8 per cento per la Spagna).

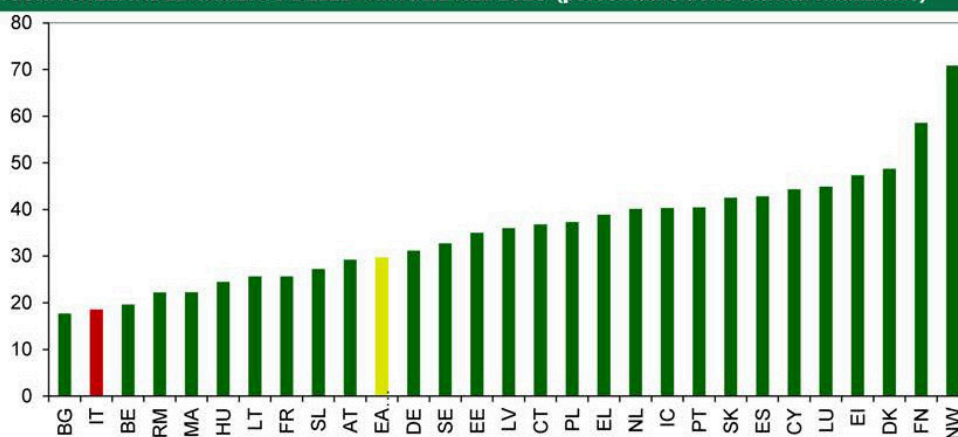
Nota: Gli aggregati sopra commentati sono costruiti a partire dalla Tavola 21 del Supplemento al Bollettino Statistico, Conti finanziari della Banca d'Italia, come segue: 1) depositi: somma tra biglietti, monete e depositi a vista, e altri depositi; 2) obbligazioni bancarie: titoli a medio/lungo termine emessi da istituzioni finanziarie e monetarie; 3) quota delle passività bancarie: somma dei depositi a vista e delle obbligazioni bancarie in rapporto al totale delle attività finanziarie; 4) debito finanziario: somma dei prestiti a breve e medio-lungo termine in rapporto al reddito disponibile lordo. Fonti: elaborazioni basate su dati Banca d'Italia, Supplemento al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Conti finanziari, Nuova serie, Anno XXV, n.6, 3 Febbraio 2015; ISTAT, Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, 9 gennaio 2014; Eurostat, Key indicators, Gross debt-to-income ratio of households, 18 Marzo 2015.

<sup>28</sup> Fonte: ISTAT, Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società', 2 Aprile 2015.

Dal lato delle passività, la maggior parte è costituita da mutui contratti dalle famiglie per l'acquisto di abitazioni. Nel periodo 2009-2012, l'incidenza delle nuove sofferenze sui mutui concessi è inferiore a quella relativa ai contratti conclusi negli anni precedenti la crisi<sup>29</sup>. Nel periodo 2011-2014, sono diminuiti i tassi di crescita per i prestiti finalizzati all'acquisto di immobili (0,5 per cento) e per il credito al consumo (-2,1 per cento) rispetto a quelli registrati nel periodo 1999-2010 (15,6 per cento e 13,8 per cento rispettivamente)<sup>30</sup>.

Negli ultimi anni, il basso livello dei tassi d'interesse per l'acquisto degli immobili ha permesso alle famiglie di domandare nuovi mutui e di rinegoziare quelli già esistenti con condizioni più favorevoli. Complessivamente, la situazione finanziaria delle famiglie italiane continua ad essere solida rispetto ai maggiori paesi europei e il confronto in termini di indebitamento risulta particolarmente favorevole (Figura IV.11).

**FIGURA IV.11: INDEBITAMENTO DELLE FAMIGLIE NEL 2013 (percentuale delle attività finanziarie)**



Fonte: Eurostat, dati consolidati.

## Le imprese non finanziarie

Il rapporto debito/PIL delle imprese non finanziarie, dopo il picco raggiunto nel 2009 (72,4 per cento), è migliorato progressivamente (Figura IV.12); tanto da risultare nel 2013 inferiore a quello dell'area dell'euro (66,9 per cento contro 67,7 per cento). Tra giugno 2013 e giugno 2014 il *leverage ratio* è sceso di circa 4 punti percentuali, al 42,8 per cento. Con riferimento alle sofferenze, si riscontra che a dicembre 2014 sono risultate pari al 16,2 per cento dei crediti concessi. Nel terzo trimestre del 2014, il valore delle nuove sofferenze si è ridotto (4,3 per cento), mentre è cresciuto il loro numero (3,7 per cento). Nel 2014 si è attestato al 40,6 per cento (0,8 punti percentuali in meno rispetto al 2013), per le maggiori difficoltà incontrate dalle piccole-medie imprese a seguito del protrarsi della fase di debolezza economica. Contestualmente, la redditività del settore (intesa come

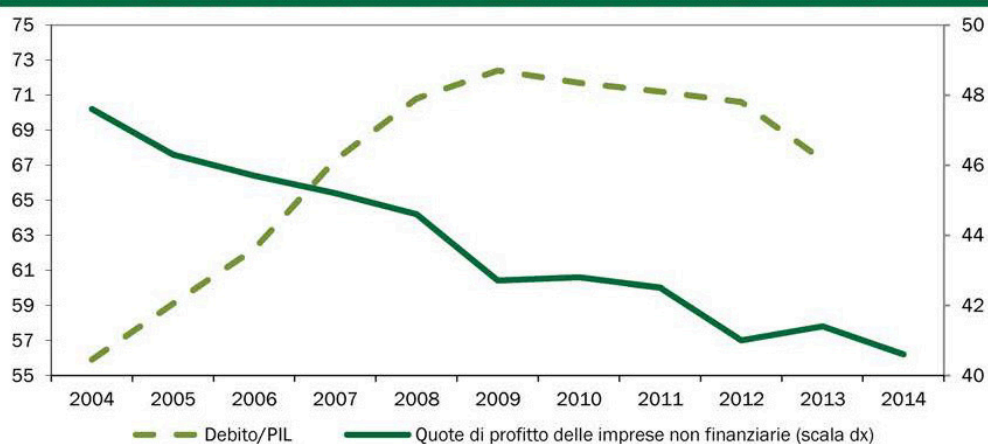
<sup>29</sup> Fonte: Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, n. 2, Novembre 2014.

<sup>30</sup> Fonte: elaborazioni basate su dati Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, Moneta e banche, Nuova serie, Anno XXV, n.13, 10 Marzo 2015.

rapporto tra il risultato lordo di gestione e il valore aggiunto lordo ai prezzi base) ha continuato a ridursi. Nel 2013 si era attestato al 40,9 per cento (1,3 punti percentuali in meno rispetto al 2012), per le maggiori difficoltà incontrate dalle piccole-medie imprese a seguito del protrarsi della fase di debolezza economica.

Uno dei problemi rilevanti per le imprese non finanziarie, soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni, è stato l'accesso al credito bancario (si veda al riguardo la sezione dedicata alle imprese finanziarie). I prestiti bancari, hanno infatti continuato a contrarsi nell'arco dei dodici mesi (novembre 2014), portando a 97,2 miliardi i minori finanziamenti concessi alle Piccole e medie imprese (PMI) dal 2010 ad oggi (indice Confcommercio-Cer). Le imprese con meno di 50 dipendenti hanno così registrato un razionamento del credito del 15,4 per cento, superiore di oltre un terzo di quello registrato per le imprese più grandi.

**FIGURA IV.12: DEBITO/PIL E QUOTA DI PROFITTO DELLE IMPRESE NON FINANZIARIE (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat, ISTAT.

Nel 2012 in Italia, per ogni 100 euro di investimenti fatti dalle imprese, 92 euro provenivano da finanziamenti bancari e la restante parte dal mercato obbligazionario. Nel 2013 la situazione è andata migliorando, con la quota del mercato obbligazionario passata all'11 per cento e previsioni di incremento nei prossimi anni.

A fronte di queste difficoltà, le imprese italiane - in particolar modo quelle medio-grandi - hanno fatto sempre più ricorso al mercato per finanziarsi: nel terzo trimestre 2014, le emissioni nette di obbligazioni sono risultate pari a 2,8 miliardi. Allo stesso tempo sono stati introdotti diversi strumenti che hanno rafforzato il mercato complementare e alternativo al credito bancario e il ricorso diretto al mercato dei capitali<sup>31</sup>.

Per aumentare la capitalizzazione delle imprese, alla fine del 2013 è stato rafforzato l'ACE (Aiuto alla Crescita Economica), mediante l'aumento del rendimento nozionale del patrimonio netto al 4, 4,5 e 4,75 per cento,

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli si veda: Ministero dello Sviluppo Economico, Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), Marzo 2015.



rispettivamente, per il 2014, 2015 e 2016. Negli anni 2011-2014, il numero di imprese che hanno fatto ricorso all'ACE è quasi raddoppiato.

Dopo gli interventi di liberalizzazione della finanza d'impresa realizzati nel 2012 con l'adozione dei due decreti Crescita, il Governo ha adottato ulteriori interventi normativi per accrescere il mercato delle obbligazioni societarie italiane, favorendo la costituzione di fondi specializzati nell'investimento in questa tipologia di *asset*. I primi risultati si sono già prodotti. Attualmente sono state realizzate oltre 92 emissioni di *Mini-bond* per un totale di circa 4,8 milioni, di cui 73 emissioni da parte di PMI e 19 emissioni di grandi imprese. Inoltre, è stata estesa l'azione del Fondo Centrale di Garanzia anche alle emissioni di *Mini-bond* sottoscritte da fondi di credito. I dati più recenti dimostrano che l'interesse per il mercato dei *Mini-bond* da parte delle imprese di dimensione medio-piccola sta crescendo. Un ulteriore strumento pubblico per favorire l'accesso al credito, è il Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese, che si è rivelato molto utile soprattutto in questi anni di crisi. Nel 2014 il numero di richieste pervenute al Fondo Centrale di Garanzia è aumentato del 7,9 per cento rispetto al 2013, con un totale di 90.000 richieste pervenute da 441 PMI, un aumento del 15,4 per cento rispetto all'anno precedente. Nello stesso 2014, il Fondo ha attivato 12,9 miliardi di finanziamento, 8 miliardi dei quali completamente garantiti. Dall'inizio della crisi finanziaria, il Fondo ha aiutato 411 mila PMI, che costituiscono l'ossatura del sistema economico italiano, in difficoltà per la contrazione del credito bancario.

Per effetto della normativa prevista per le *startup* innovative, è in fase di avvio l'operatività dei portali di *equity crowdfunding*, che costituiscono una modalità innovativa per il reperimento delle risorse finanziarie destinate a questa tipologia di imprese. Si tratta di un campo nel quale l'ordinamento italiano si pone all'avanguardia.

Per le imprese più strutturate è stato creato il segmento AIM Italia di Borsa Italiana, che si contraddistingue per il suo approccio regolamentare equilibrato, per un'elevata visibilità a livello internazionale, per un processo di ammissione flessibile, meno costoso e semplice, costruito su misura per le necessità di finanziamento delle PMI italiane nel contesto competitivo globale. Attualmente sono 57 le PMI quotate su AIM di Borsa italiana, un segmento in crescente espansione se si considera che nel solo 2014 ci sono state 22 IPO (*Initial Public Offering*) con un incremento del 47 per cento rispetto al 2013, di cui 8 appartengono al settore della *Green economy*.

## **Le imprese finanziarie e il credito all'economia**

Il sistema bancario italiano ha subito le conseguenze della crisi del debito sovrano fronteggiando, in una prima fase, severe difficoltà legate alla frammentazione del sistema finanziario europeo. Quest'ultima ha comportato un aumento dei costi di raccolta e ha reso problematico effettuare provvista di fondi. Come è noto, l'intervento della BCE nel 2012 ha consentito di superare la fase più acuta della crisi. Nel contempo l'azione di vigilanza della Banca d'Italia ha indirizzato il settore creditizio verso una graduale ricapitalizzazione in vista del passaggio al Meccanismo di vigilanza unico, avviato lo scorso 4 novembre.

Con l'avvio del Meccanismo sono state armonizzate le regole in materia di vigilanza bancaria, per i maggiori intermediari bancari dell'area dell'euro, con l'obiettivo di accrescere l'integrazione e la stabilità finanziarie. L'introduzione del nuovo sistema di vigilanza è stato preceduto da una valutazione approfondita (*Comprehensive Assessment*) dello stato di salute delle principali banche dell'area dell'euro, costituito da un'analisi della qualità degli attivi (*Asset Quality Review*) e da una prova di resilienza agli *shock* dei bilanci bancari (*stress test*), condotta con riferimento a uno scenario di base e uno avverso.

I risultati del *Comprehensive Assessment*, diffusi il 26 ottobre scorso, hanno mostrato una sostanziale adeguatezza del livello di patrimonializzazione delle banche italiane. Nel complesso, per il sistema bancario italiano è emersa una necessità di ricapitalizzazione di 2,9 miliardi, corrispondenti allo 0,2 per cento del PIL, e concentrate in due banche (Banca Monte dei Paschi di Siena e Banca Carige).

Durante il 2014, inoltre, sono stati adottati numerosi interventi volti a ridurre le tensioni sui mercati finanziari, soprattutto con l'intento di frenare la contrazione del credito all'economia e di rafforzare i meccanismi della governance economica dell'area dell'euro. La BCE ha attuato una politica monetaria accomodante, portando i tassi d'interesse su livelli prossimi allo zero. Inoltre, è stata concessa una più ampia liquidità agli intermediari condizionata al finanziamento di attività produttive (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO). Nella prima operazione TLTRO di settembre le banche italiane hanno ottenuto 29 miliardi (pari al 35 per cento della domanda totale); nella seconda operazione, tenutasi a dicembre, le richieste sono state pari a circa 26 miliardi (20 per cento del totale). Ulteriori azioni di sostegno al credito sono state attuate tramite i programmi di acquisto di *covered bonds* e di *asset-backed securities*. Inoltre, è stata ampliata la gamma dei prestiti bancari utilizzabili a garanzia del rifinanziamento presso l'Eurosistema.

Secondo l'ultimo rapporto sulla Stabilità Finanziaria della Banca d'Italia, nel 2014 si sono rafforzate le condizioni di liquidità delle banche italiane in conseguenza del miglioramento della congiuntura finanziaria e della crescita dei depositi. L'indicatore che misura la posizione netta di liquidità<sup>32</sup> a un mese sul totale delle attività ha raggiunto nell'ottobre del 2014 valori relativamente elevati, intorno al 12 per cento. A giugno, le 15 banche italiane incluse nel Comitato di Basilea rispettavano il livello di *liquidity coverage ratio* previsto per il 2015. Segnali positivi sui bilanci bancari vengono anche dal *funding gap*, che misura l'esposizione delle banche a rischi di liquidità, che ha registrato una significativa diminuzione (al 9,9 per cento in settembre). Il ricorso delle banche operanti in Italia al credito dell'Eurosistema è salito a 171 miliardi all'inizio di novembre, il 34 per cento del rifinanziamento dell'area.

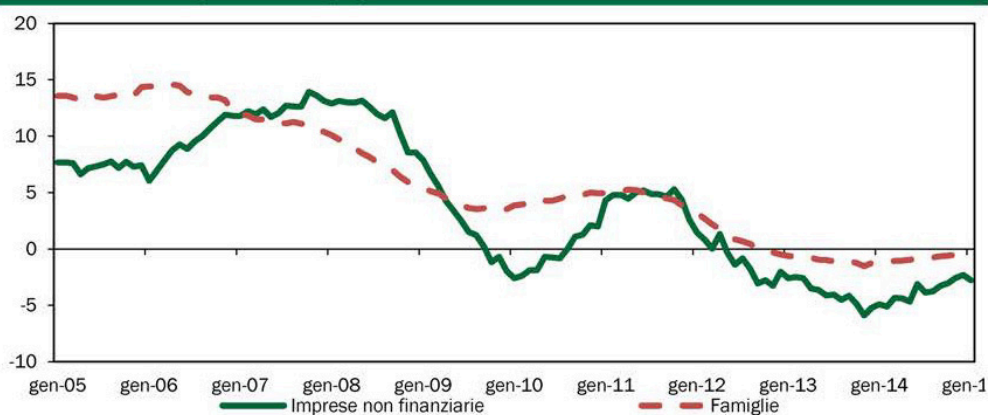
Le misure sopra menzionate, contestualmente al graduale spegnersi della crisi, hanno contribuito a rallentare la caduta dei prestiti al settore privato. Sulla base dei dati più recenti della Banca d'Italia, nella seconda metà del 2014 si è registrata una tendenza al miglioramento sebbene la dinamica su base annua rimanga ancora negativa sia per le imprese non finanziarie (-2,8 per cento a/a) sia

<sup>32</sup> La posizione di liquidità è calcolata come somma algebrica tra le riserve di attività stanziabili ai fini del rifinanziamento presso l'Eurosistema e i flussi di cassa cumulati attesi.

per le famiglie (-0,5 per cento a/a). Sull'evoluzione dei prestiti incidono negativamente sia fattori di offerta quali il persistere di squilibri nei bilanci bancari ed il rischio di credito delle imprese, sia fattori di domanda, ed in particolare la fragilità del ciclo economico.

Alla luce delle persistenti tendenze deflazionistiche, il 9 marzo 2015 la BCE ha avviato il *Quantitative Easing*, ossia un programma di acquisto di titoli di Stato, ad un ritmo mensile di 60 miliardi fino a settembre 2016 (per un totale di 1040 miliardi).

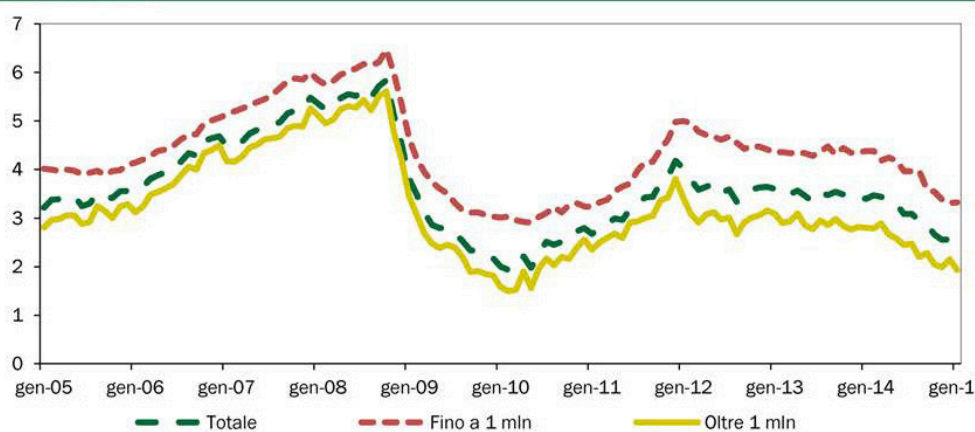
**FIGURA IV.13: PRESTITI ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE CORRETTE CON LE CARTOLARIZZAZIONI (variazioni % a/a)**



Fonte: Banca d'Italia.

Con riferimento agli ultimi dati disponibili, si rileva una discesa significativa dei tassi d'interesse, sia sui nuovi prestiti di importo inferiore a un milione (3,3 per cento a gennaio 2015) sia su quelli di importo superiore (1,9 per cento a gennaio 2015) (Figura IV.14).

**FIGURA IV.14: TASSI DI INTERESSE SUI PRESTITI ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE (variazioni % a/a)**



Fonte: Banca d'Italia.

Si rileva infine che, nell'ottica di favorire un recupero dell'attività creditizia, è stata varata una riforma delle banche popolari finalizzata ad aumentarne la capitalizzazione mediante la trasformazione in società per azioni di quelle di maggiori dimensioni.

### IV.3. IL SETTORE IMMOBILIARE

Il ciclo economico nel settore delle costruzioni è rimasto ancora debole, sebbene sia rallentato il ritmo di caduta dei livelli di attività.

Nel 2014 gli investimenti in costruzioni si sono ridotti del 4,9 per cento in termini reali, registrando una flessione più marcata nel comparto non residenziale rispetto (-5,6 per cento) a quello delle abitazioni (-4,6 per cento). Rispetto al picco pre-crisi, l'incidenza degli investimenti residenziali sul PIL è passata dal 6,0 per cento nel 2006 al 4,6 per cento nel 2014. Dal confronto con gli altri paesi europei, non emergono correzioni significative come avvenuto invece in altri paesi (Figura IV.15). Secondo recenti stime dell'ANCE<sup>33</sup>, gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo avrebbero invece mostrato un incremento dell'1,5 per cento grazie anche all'effetto di stimolo derivante dalla proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico.

I dati sul valore aggiunto creato nel settore (-3,8 per cento in termini reali) e sulla produzione industriale (-6,9 per cento nel 2014) mostrano ancora un trend negativo. La caduta dei livelli occupazionali nel settore è proseguita nel 2014, anno in cui si rileva un calo del 4,5 per cento rispetto al 2013<sup>34</sup>. Le difficoltà del settore si riflettono anche nella flessione del numero di imprese edili. Secondo i dati ISTAT, nel 2013 il calo delle imprese attive è pari al 7,6 per cento rispetto all'anno precedente; dal 2008 al 2013 la perdita nel settore è stata del 18,7 per cento. L'indebolimento della struttura produttiva è evidenziata anche dall'aumento dei fallimenti nelle costruzioni, in progressiva crescita dal 2008. I dati Cerved<sup>35</sup> relativi al 2014 mostrano un incremento delle procedure fallimentari nel settore del 12,1 per cento (10,7 per cento il totale) rispetto all'anno precedente. La dinamica dei prezzi delle abitazioni esistenti rimane contenuta, anche nel confronto con i principali paesi europei (Figura IV.16).

Tuttavia, emergono dei segnali positivi che fanno prefigurare un punto di svolta nel corso del 2015. Secondo l'Osservatorio sul mercato immobiliare, le compravendite di unità immobiliari sono cresciute nel 2014 (1,8 per cento) per la prima volta dal 2006. Oltre al buon andamento nel comparto residenziale (3,6 per cento), si registrano indicazioni favorevoli anche nel comparto non residenziale (5,7 per cento gli immobili commerciali, 3,6 per cento quelli produttivi e 0,3 per cento le pertinenze).

Le compravendite con mutuo ipotecario sono aumentate del 12,7 per cento nel 2014<sup>36</sup>. Nel mese di febbraio, primo mese di operatività del Fondo di garanzia

<sup>33</sup>ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, Dicembre 2014.

<sup>34</sup>In termini di unità di lavoro (ULA).

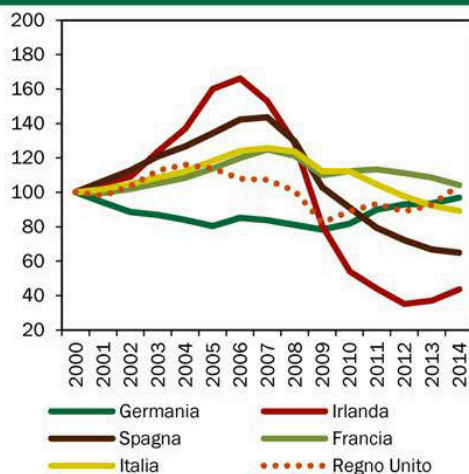
<sup>35</sup>Cerved, Osservatorio su fallimenti, procedure e chiusure di imprese, Febbraio 2015.

<sup>36</sup>Osservatorio sul mercato immobiliare, Nota trimestrale, 5 Marzo 2015.

per la casa, secondo l'ABI sono stati garantiti 27,7 milioni di nuovi mutui. La ripresa della domanda di mutui è confermata anche dai dati CRIF<sup>37</sup>, secondo cui l'aumento nel 2014 è risultato pari al 15 per cento rispetto all'anno precedente.

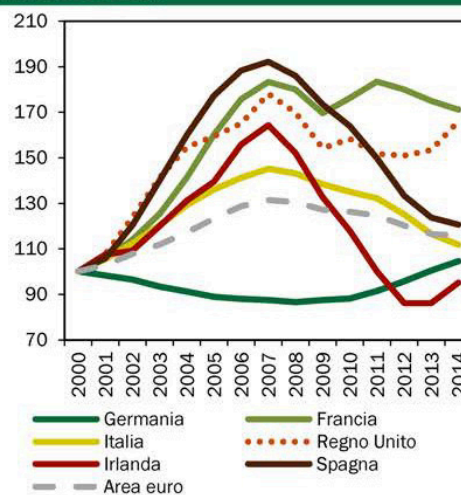
Infine, secondo il sondaggio di Banca d'Italia sul mercato delle abitazioni in Italia le prospettive nell'arco dei prossimi due anni appaiono favorevoli.

**FIGURA IV.15: INVESTIMENTI RESIDENZIALI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Fonte: elaborazioni su dati AMECO.

**FIGURA IV.16: PREZZI REALI DELLE ABITAZIONI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici 2000=100)**



Nota: Per Italia e Area dell'euro i dati sono disponibili fino al terzo trimestre del 2014.

Fonte: OCSE.

#### IV.4. L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO

La crisi ha interrotto un percorso virtuoso di riduzione dell'area della disoccupazione.

Con una quota di persone in cerca di lavoro del 12,5 per cento nel 2014, il nostro Paese si pone al di sopra della media europea (pari al 10,2 per cento), mentre nel 2007, prima della crisi, il dato italiano era pari al 6,1 per cento contro una media UE del 7,3 per cento. Nel 2014 il dato italiano è risultato superiore a quello della Germania (5,0 per cento), del Regno Unito (6,3 per cento), della Francia (9,7 per cento) e inferiore al dato della Spagna (24,7 per cento).

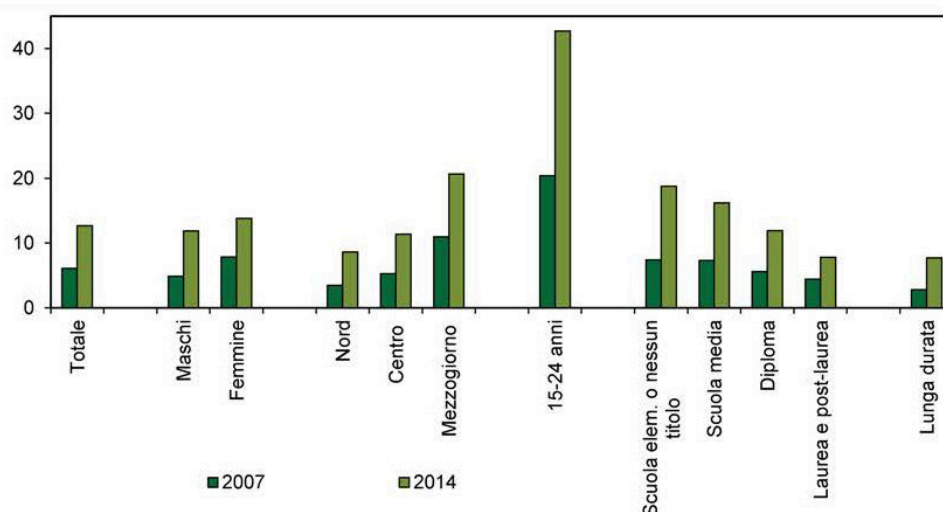
La mancanza di lavoro non ha colpito con la stessa intensità le diverse categorie di lavoratori e le varie aree geografiche. In particolare, tra il 2007 e il 2014 (Figura IV.17), il tasso di disoccupazione maschile, pur rimanendo al di sotto di quello femminile, è aumentato di più in termini relativi (dal 4,9 per cento all'11,9 per cento, contro una variazione dal 7,8 per cento al 13,8 per cento registrata per le donne). All'interno del Paese le differenze territoriali rimangono sensibili: il dato del Mezzogiorno aumenta di 9,7 pp passando dall'11,0 per cento

<sup>37</sup> CRIF, Barometro sulla domanda di mutui da parte delle famiglie, Dicembre 2014.

al 20,7 per cento, mentre il valore per il Nord si incrementa di 5,1 pp (attestandosi nel 2014 all'8,6 per cento) e quello per il centro aumenta di 6,1 pp (con un valore del 11,4 per cento nel 2014). Significativo è il peggioramento del dato per i giovani (15-24 anni): il dato sale di 22,3 pp, passando dal 20,4 per cento del 2007 al 42,7 del 2014. A dimostrazione della rilevanza del capitale umano ai fini della performance del mercato del lavoro, all'aumentare del titolo di studio, il tasso di disoccupazione peggiora relativamente meno: per coloro che hanno al massimo la licenza elementare il dato cresce di 11,4 pp, per i possessori di licenza media il valore aumenta di 8,9 punti, per quelli con il diploma di 6,3 e per coloro con diploma di laurea e post-laurea di 3,4.

All'interno dell'area della disoccupazione, peggiora la componente di lunga durata (disoccupati da 12 mesi o più) con un incremento del tasso di disoccupazione specifico dal 2,8 per cento al 7,7 per cento (+4,9 pp). Questo aspetto è particolarmente critico, in quanto una lunga permanenza nella disoccupazione riduce le possibilità di rientro sul lavoro ed aumenta quella di confluire nell'inattività, a causa del deterioramento del capitale umano.

**FIGURA IV.17 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE: VARIAZIONE TRA IL 2007 E IL 2014 E SIGNIFICATIVE DIFFERENZE PER GENERE, RIPARTIZIONE TERRITORIALE, ETÀ, TITOLO DI STUDIO E DURATA**



Fonte: elaborazioni basate su dati RFL - I.STAT.

Per quanto attiene all'occupazione, il numero degli occupati rilevati dall'indagine sulle Forze di Lavoro nel 2014 è stato di 22,3 milioni di unità, con una riduzione di 615 mila unità rispetto al 2007 (pari al -2,7 per cento). La quasi totalità della riduzione ha colpito il Mezzogiorno (-563 mila unità pari al -13,1 per cento). Di conseguenza, il tasso di occupazione per la popolazione tra 15 e 64 anni è passato dal 58,6 per cento del 2007 al 55,7 del 2014. In particolare, è cresciuto di ben 12,6 pp il tasso di occupazione fra i 55 e 64enni soprattutto per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile. Molto significativo è stato anche l'incremento degli occupati di cittadinanza straniera pari a 847 mila unità (+58,5 per cento). Al contrario, i più giovani mostrano una riduzione del tasso di occupazione (-9,0 pp rispetto al 2007).

Il tasso di inattività ha fatto registrare nel 2014 una diminuzione di 0,6 pp rispetto al 2013; la flessione ha riguardato, in particolare, la componente femminile (-0,8 pp). Nonostante la crisi, tra il 2007 e il 2014 è aumentata la partecipazione complessiva al mercato del lavoro, particolarmente per la componente femminile. Il tasso di inattività si infatti è ridotto complessivamente di 1,5 pp con una flessione di 3,8 pp per le donne e un incremento di 0,7 pp per gli uomini. La crisi economica sembra dunque aver spinto i *second-earner* (soprattutto le donne) sul mercato del lavoro, a fronte delle difficoltà occupazionali dei capi-famiglia (soprattutto uomini).

La crisi sembra aver colpito, in particolare, i soggetti con bassi *skill*<sup>38</sup> (in particolare maschi). Il possesso di un titolo di studio elevato sembra invece aver favorito la partecipazione al mercato del lavoro (-1,7 pp per le donne, pur a fronte di un, pur lieve, incremento per gli uomini, pari a +0,2 pp). Rimane in ogni caso un significativo differenziale di partecipazione tra i generi, che si attesta nel 2014 a 19,2 pp (26,4 per cento per gli uomini a fronte del 45,6 per cento delle donne).

La diminuzione dell'inattività è particolarmente evidente per la fascia di età 55-64 anni, che ha fatto registrare una diminuzione 14,4 pp dal 2007 ad oggi. In termini di livelli, il tasso di inattività per i più anziani nel 2014 si è collocato al 51,1 per cento con un differenziale di genere positivo per le donne di 22,0 pp. A fronte della maggiore partecipazione 'anziana', si deve riferire di una maggiore inattività giovanile nella fascia di età 15-24 anni, stimabile in una variazione nulla (+0,3 per le donne) nel breve periodo e +3,7 pp (+5,0 per gli uomini) nel lungo periodo. In termini di ripartizioni geografiche, il Mezzogiorno fa registrare nel 2014 un *gap* di 11,2 pp rispetto alla media italiana (14,8 pp per le donne). Tale *gap* è aumentato di 1,0 pp rispetto al 2007 (+1,4 pp per gli uomini).

Tra gli inattivi, un significato particolare per il mercato del lavoro è rivestito dalla forza di lavoro potenziale<sup>39</sup>, che nel 2012 (ultimo dato ISTAT ufficiale) ha riguardato 3,1 milioni di persone con un incremento del 15,0 per cento rispetto al 2007. Il loro peso sul totale delle forze di lavoro si è attestato nel 2012 al 12,0 per cento contro la media europea del 4,5 per cento. L'incidenza della forza di lavoro potenziale è particolarmente elevata per le donne (17,8 per cento vs. 7,9 per cento per gli uomini), per la fascia di età 15-24 anni (33,5 per cento vs. 9-10 per cento delle rimanenti fasce di età), per il Mezzogiorno (26,4 per cento vs. 5,3 per cento del Nord) e per i possessori di un titolo di studio fino alla licenza media (18,5 per cento vs. 5,1 per cento dei laureati). Il 42 per cento della forza di lavoro potenziale è rappresentato dai cd 'scoraggiati'<sup>40</sup>, che non cercano un lavoro perché ritengono di non poterlo trovare.

<sup>38</sup> Costoro hanno fatto registrare nel periodo 2007-2013 un incremento complessivo del tasso di inattività di 2,7 e 0,8 pp, rispettivamente, per i possessori di un titolo di licenza media e di un diploma.

<sup>39</sup> Si tratta degli inattivi che, pur non potendosi qualificare come forza-lavoro, sono disponibili a lavorare e da coloro, pur non cercando lavoro, oltretutto di coloro che cercano, ma non sono disponibili a lavorare. Si veda: "anno 2012, Disoccupati, inattivi e sottoccupati - Indicatori complementari al tasso di disoccupazione", ISTAT, 11 aprile 2013.

<sup>40</sup> Nelle regioni del Mezzogiorno la loro incidenza sale al 47 per cento per via del combinarsi delle minori opportunità di impiego e di una maggiore sfiducia nella possibilità di trovare e mantenere un'occupazione. Il fenomeno dello scoraggiamento potrebbe anche essere dovuto alla mancanza di competenze specifiche da spendere sul mercato del lavoro, dato che il 66 per cento degli scoraggiati ha conseguito al massimo la licenza media.

Un ulteriore aspetto che qualifica l'efficacia del canale di comunicazione tra il sistema dell'istruzione/formazione ed il mercato del lavoro è fornito dai giovani che non studiano, non sono impegnati in un percorso formativo e non lavorano (i cosiddetti NEET)<sup>41</sup>, per i quali si presenta il rischio di un progressivo deterioramento del capitale umano connesso a una prolungata assenza dal sistema di formazione e lavoro. In base agli ultimi dati disponibili, relativi al 2013, i NEET rappresentavano il 26 per cento della popolazione con un'età compresa tra 15 e 29 anni, con un incremento di 2,1 pp rispetto al 2012. La quota di NEET<sup>42</sup> in Italia è nettamente superiore a quella europea (solo 15,9 per cento), e, ancora di più, rispetto alla Germania (8,7 per cento). I NEET hanno mostrato nel periodo 2007-2013 una variazione relativamente omogenea a livello territoriale. In particolare, il Mezzogiorno, pur penalizzato in termini di livelli, ha mostrato una riduzione del differenziale rispetto alla media nazionale di -0,6 pp, determinata dalle donne (-2,5 pp) a fronte di un incremento per gli uomini (+1,2 pp).

#### **IV.5. CRISI E RIALLOCAZIONE SETTORIALE DELLE RISORSE**

Com'è noto la crisi cominciata nel 2008 è stata la più profonda che l'Italia abbia conosciuto. In termini di prodotto interno lordo, fra il 2007 ed il 2014 il calo è stato pari a circa 9 punti percentuali. Il settore dell'industria, in proporzione è stato ancora più severamente colpito; a fine 2014 il valore aggiunto era di 17 punti percentuali inferiore rispetto al picco raggiunto nel 2007.

Non è possibile, e forse è prematuro, fare un bilancio completo degli effetti della crisi sul sistema produttivo italiano.

Come in ogni episodio recessivo, si sono attivati fenomeni di aggiustamento intra ed inter-settoriali. Presumibilmente le imprese meno produttive sono uscite dal mercato, sostituite da nuove imprese e diverse unità produttive che, in risposta alle difficoltà ed alla selezione operata dalla concorrenza, hanno avviato processi di innovazione. Tuttavia, la crisi è stata caratterizzata anche da una stretta finanziaria che potrebbe avere avuto conseguenze anche su imprese potenzialmente sane; causando cadute permanenti di capacità produttiva.

Un recente studio<sup>43</sup> stima che le due recessioni registrate fra il 2007 ed il 2013 hanno comportato, per il settore manifatturiero, una perdita di capacità produttiva compresa fra l'11 ed il 17 per cento; si tratta di una perdita storicamente rilevante, che riporta le potenzialità del manifatturiero ai livelli sperimentati nella prima metà degli anni novanta. Secondo alcune stime l'economia italiana nel suo complesso<sup>44</sup> per effetto della crisi finanziaria globale

<sup>41</sup> Fonte: ISTAT, Noi Italia 2015.

<sup>42</sup> In Italia tra i NEET prevalgono gli inattivi rispetto ai disoccupati (57,6 vs. 42,2 nel 2013), a differenza della media europea, dove le due componenti si equivalgono. Il divario, in ogni caso, è andato progressivamente riducendosi.

<sup>43</sup> Monteforte L., Zevi, G. An inquiry on manufacturing capacity in Italy after the double-dip recession, in Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia, Collana Atti Seminari e Convegni, Banca d'Italia, Dicembre 2014.

<sup>44</sup> Aprigliano V., Conti, A. How financial and sovereign risk shocks shape potential output in Italy, in Gli effetti della crisi sul potenziale produttivo e sulla spesa delle famiglie in Italia, Collana Atti Seminari e Convegni, Banca d'Italia, Dicembre 2014.



avrebbe perso, fra il 2008 ed il 2013 circa il 2 per cento del prodotto interno lordo potenziale.

### **Le risposte alla crisi**

Per fronteggiare la crisi economica le imprese italiane hanno adottato diverse strategie. Secondo un'indagine condotta dall'ISTAT<sup>45</sup>, nel triennio 2011-2013 le strategie dei gruppi di imprese con le performance migliori (distinte sulla base dei risultati in termini di fatturato) si sono basate sulla formazione del personale, sull'attivazione di network e partnership, sull'ampliamento della gamma di prodotti e servizi offerti e su elevati livelli di innovazione.

L'adozione di tali strategie troverebbe un positivo riscontro in una recente indagine, svoltasi nel novembre del 2014<sup>46</sup>, con cui l'ISTAT ha rilevato un lieve miglioramento nella percezione delle imprese manifatturiere riguardo l'andamento dell'attività economica rispetto all'anno precedente; rimangono, invece, maggiori difficoltà per le imprese dei servizi. Nell'attuale fase congiunturale, quasi l'80 per cento delle aziende manifatturiere dichiara di poter far fronte ad un significativo aumento di domanda interna, e il 67 per cento di saper fronteggiare un aumento di domanda estera. Si tratta, tuttavia, di quote inferiori a quelle rilevate nel 2013 (pari rispettivamente all'87 e al 76 per cento). Tuttavia, occorre valutare con cautela tali risultati in quanto le imprese intervistate sono quelle rimaste sempre attive nel periodo esaminato. Dunque la minore capacità di risposta ad incrementi di domanda non necessariamente implicherebbe una effettiva diminuzione di potenziale produttivo, potrebbe invece essere spiegata da un aumento del grado di utilizzo degli impianti. In effetti questa seconda ipotesi sarebbe sostenuta dalle più recenti informazioni sul grado di utilizzo della capacità produttiva della manifattura nel suo complesso, che indicano un lieve ma continuo incremento nel corso del 2014.

Dal punto di vista dell'occupazione, i dati settoriali di fonte ISTAT<sup>47</sup> mostrano che a fronte di una generalizzata tenuta dell'occupazione (rimasta invariata in oltre la metà delle imprese manifatturiere e oltre il 60 per cento di quelle dei servizi), nel comparto industriale i casi di riduzione della manodopera avrebbero riguardato soprattutto la forza lavoro meno qualificata. A tutto il 2014, in quasi tutti i comparti della manifattura la percentuale di imprese che dichiarano di aver mantenuto inalterata la dotazione di capitale umano è superiore al 60 per cento. Gli unici due settori che si collocano al di sotto di tale quota, cioè farmaceutica e autoveicoli, risultano peraltro, insieme a quello degli altri mezzi di trasporto e della metallurgia, i più dinamici in termini di qualità del personale impiegato (la percentuale netta di imprese che la aumentano è pari rispettivamente al 15, 12, 27 e 13 punti percentuali). Nel terziario nei due settori - trasporto aereo e servizi postali - dove la quota di imprese che dichiara una invarianza del capitale umano

<sup>45</sup> Questa analisi ha considerato 25,677 imprese. Le performance stimate per i differenti gruppi esaminati sono state elaborate con un modello logit multinomiale. (Fonte: ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio 2014).

<sup>46</sup> I risultati si riferiscono ad una sezione apposita inserita all'interno della rilevazione mensile del clima di fiducia delle imprese manifatturiere e delle imprese dei servizi diversi dal commercio (Fonte: ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Febbraio 2015).

<sup>47</sup> ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Edizione 2015.

è più bassa si evidenzia, al contrario, un deperimento della qualità del personale impiegato.

Dati non dissimili riguardano lo stock di capitale fisico. Secondo l'ISTAT<sup>48</sup> sulla dotazione di capitale fisico si rileva una sostanziale tenuta della capacità produttiva nella manifattura (oltre un quarto di aziende l'ha aumentata e oltre il 60 per cento l'ha mantenuta invariata). Indizi di una generale difesa del potenziale produttivo si riscontrano anche tra le imprese dei servizi.

### **Riallocazione intra-settoriale (*Churning*)**

Il numero delle imprese fallite in Italia ha continuato a crescere nel corso del 2014; le procedure concorsuali tra luglio e settembre hanno interessato circa 3.000 imprese, il 14,1 per cento in più rispetto allo stesso trimestre del 2013. Nei primi nove mesi del 2014, la cifra totale è di oltre 11.000, con un aumento dell'11,9 per cento anno su anno: il numero più alto mai registrato di fallimenti<sup>49</sup>.

Dai dati di Unioncamere sui flussi in entrata e uscita delle imprese, risulta che tra il periodo 2004-2007 e il 2011-2014 il *churning* (somma dei tassi di entrata e uscita) è diminuito lievemente (con l'eccezione della forte riduzione nel settore delle telecomunicazioni) per più della metà dei settori considerati (Figura IV.18); ciò è stato determinato da una consistente riduzione del tasso di entrata (tipico dei periodi di crisi) associata a un lieve aumento del tasso di uscita.

Le dinamiche relative all'entrata e uscita delle imprese rappresentano la selezione del mercato, nel senso che le imprese meno produttive hanno una maggiore probabilità di uscire e quelle più produttive una maggiore probabilità di sopravvivere. In particolare, il processo di entrata e di uscita delle imprese sui mercati influenza il livello di efficienza allocativa e potrebbe avere degli effetti favorevoli sulla produttività.

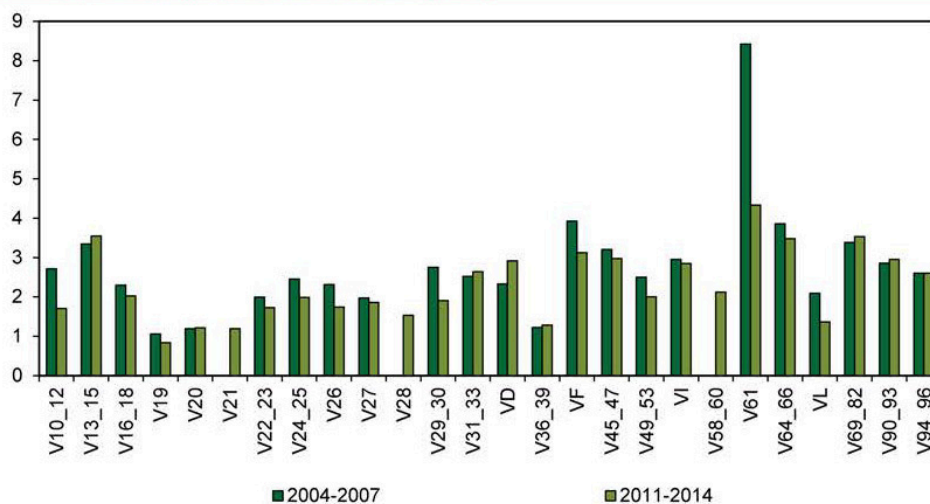
Le valutazioni in merito sono molto complesse e richiederebbero analisi approfondite. Tuttavia, in prima battuta, va rilevato che la riduzione del numero di imprese ha interessato in termini assoluti principalmente la classe più popolosa, ovvero quella delle micro-imprese<sup>50</sup> (sotto i 9 addetti), le quali sono caratterizzate da una più bassa produttività. È dunque verosimile che, oltre alla riduzione di capacità produttiva, si siano verificati guadagni di efficienza.

<sup>48</sup> ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, Edizione 2015.

<sup>49</sup> I fallimenti hanno riguardato soprattutto le società di capitali di cui circa 8.400 hanno iniziato una procedura di fallimento tra gennaio e settembre 2014, con un incremento del 13,9 per cento anno su anno (rispetto al 13 per cento dello scorso anno). Tuttavia va anche osservato che vi è stato un calo del numero di proprietari che decidono di liquidare le loro aziende volontariamente.

<sup>50</sup> <http://www.nomisma.it/index.php/it/newsletter/scenario/item/765-11-febbraio-2015-potenziale-manifatturiero>

FIGURA IV.18: CHURNING PER SETTORE (NACE Rev.2)



V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi; V13\_15= Tessile; V16\_18= Legno e carta; V19= Coke; V20= Chimica; V21= Farmaceutico; V22\_23= Plastica; V24\_25= Metalli; V26= Computer e strumenti di precisione; V27= Elettronica; V28= Meccanica; V29\_30= Mezzi di trasporto; V31\_33= Mobili; V36\_39= Gestione delle acque; V45\_47= Commercio al dettaglio; V49\_53= Trasporti; V58\_60= Editoria; V61= Telecomunicazioni; V62\_63= Servizi tecnici; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V69\_82= Servizi professionali; V90\_93= Intrattenimento; V94\_96= Altri servizi; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; VF= Costruzioni; VI= Servizi alberghieri; VL= Immobiliare.

Fonte: Unioncamere.

### Indicatori di dinamismo settoriale

Tra il 2007 e il 2014 il calo degli occupati ha riguardato tutti i settori di attività, ma i più colpiti sono stati le costruzioni (-23,0 per cento) e l'agricoltura (-9,0 per cento). Non considerando i dati più favorevoli del 2014, negli ultimi anni è proseguito lo spostamento di risorse - approssimate dalle variazioni di occupazione - dal settore *tradable* al *non tradable*, in ragione della crescente terziarizzazione dell'economia. Questa tendenza di fondo potrebbe essere stata accelerata dalla crisi in quanto il settore manifatturiero manifesta un carattere maggiormente pro-ciclico dei servizi (in buona parte classificati tra in *non tradable*).

Si ritiene che, data la particolare struttura dell'economia italiana, questo spostamento dell'occupazione non ha determinato un peggioramento della produttività complessiva.

Un primo motivo è che il comparto dei beni esposti alla concorrenza internazionale è ancora composto da imprese di dimensioni inferiori alla media europea, dove la produttività è inevitabilmente inferiore a quella di molti *competitors*. Al contrario, settori come commercio, alberghi e ristoranti e telecomunicazioni si stanno sempre più caratterizzando per la presenza di grandi imprese (o grandi network di imprese) che riescono a sfruttare economie di scala e sinergie di filiera e di territorio.

Inoltre, alcuni settori *tradable* (alimentare, tessile, farmaceutico, apparecchiature elettriche e meccaniche ecc.), sono interessati da processi di

ristrutturazione che hanno visto aumentare i livelli di produttività anche attraverso una riduzione dei posti di lavoro meno qualificati.

In un interessante *working paper*<sup>51</sup> della Commissione europea si studia, attraverso i flussi occupazionali, l'allocazione settoriale delle risorse intervenuta nel periodo della crisi e si mostra che il dinamismo settoriale (misurato in termini di somma delle variazioni annue delle quote occupazionali settoriali) è piuttosto basso in Italia (rispetto a Grecia, Portogallo e Spagna). La Commissione al contempo, evidenzia un processo di allocazione delle risorse verso settori in crescita, alcuni dei quali qualitativamente importanti, come quello dei servizi professionali, che rappresenta l'11,9 per cento (dati 2014) dell'occupazione del Paese.

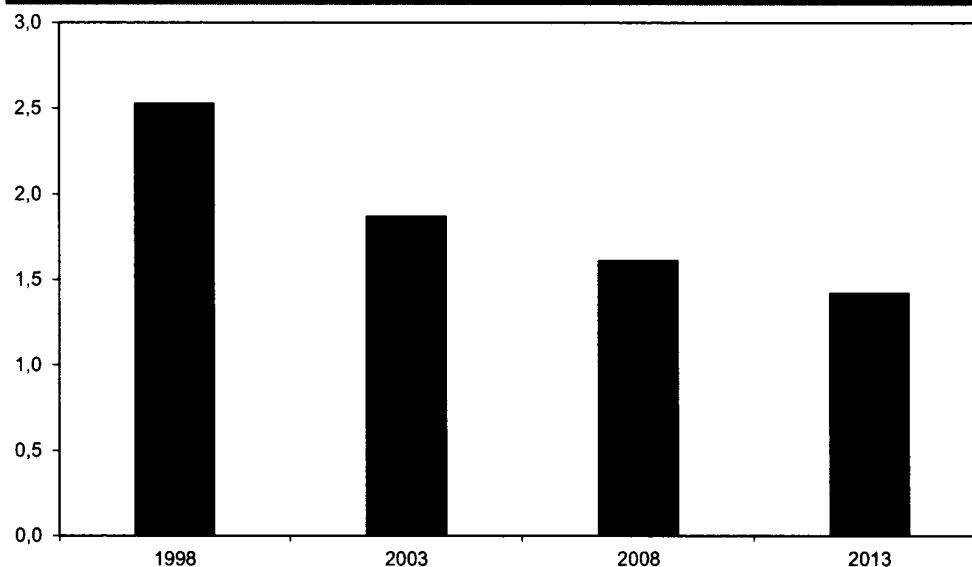
Alcune analisi basate su dati aggiornati fino al 2013 mostrano che a livello settoriale sono presenti dinamiche abbastanza differenziate. Confrontando il periodo 2008-2013 con il 2001-2007 si nota, in un contesto generale di ridotta dinamica occupazionale, una tendenza a un aumentato dinamismo in alcuni settori (prodotti della plastica, prodotti del legno e della carta, farmaceutici, prodotti metalliferi, fabbricazione mobili, mezzi di trasporto, trasporto e magazzinaggio e in misura contenuta il settore della finanza). Per contro alcuni settori che erano stati caratterizzati da una espansione, tra cui l'immobiliare e le costruzioni, vedono una dinamica molto più contenuta.

Tuttavia, occorre considerare che concentrarsi sui soli flussi occupazionali per analizzare l'efficienza allocativa non fornisce un'immagine chiara del processo in corso e dei possibili impatti sulla produttività settoriale. I flussi di occupazione dovrebbero infatti essere associati a cambiamenti nei profili occupazionali; a questo proposito, informazioni su competenze e *skills* dei lavoratori sarebbero preziose.

Fenomeni di riallocazione del lavoro potrebbero essere in corso anche in relazione al processo di riforme strutturali che ridurrebbero il potere di mercato delle imprese nei settori attualmente meno esposti alla concorrenza. Questi aspetti in prospettiva dovrebbero diventare prevalenti.

Per quanto riguarda il malfunzionamento nell'allocazione del lavoro dovuta al potere di mercato di alcuni settori, si segnalano importanti passi avanti compiuti finora dall'Italia nella riduzione del *mark-up*, della regolamentazione e delle barriere nei settori del commercio al dettaglio e dei servizi professionali. In termini di livello delle regolamentazioni esistenti (dati 2013), nel settore dei servizi professionali, l'Italia si posiziona peggio della media dei tre *best performers* dell'area dell'euro (Irlanda, Paesi Bassi, Finlandia), ma meglio di molti Stati membri quali Francia, Germania e Spagna; nel settore del commercio al dettaglio, l'Italia si posiziona meglio solo del Belgio e del Lussemburgo. Ad ogni modo, in entrambi i settori, lo sforzo riformatore dal 2008 al 2013 è tra i più elevati (Figura IV.19).

<sup>51</sup> Commissione europea, *Stylized facts on employment reallocation in Italy, Greece, Portugal and Spain*, Febbraio, 2013.

**FIGURA IV.19: PRODUCT MARKET REGULATION INDEX - ITALIA**

Fonte: OCSE.

Ulteriori modifiche normative saranno introdotte con il disegno di legge annuale sulla concorrenza. In particolare, il disegno di legge approvato il 20 Febbraio 2015 dal Consiglio dei Ministri prevede ulteriori misure per stimolare la concorrenza nel settore dei servizi. Queste misure comprendono, tra l'altro, la liberalizzazione dell'attività notarile (come ad esempio l'abolizione della necessità di un intervento notarile in contratti di acquisto di valore contenuto); la graduale eliminazione dei prezzi regolamentati per le famiglie (Mercato tutelato) nel settore del gas e la riduzione del mercato regolamentato nel settore dell'energia elettrica a partire dal 2018; l'aumento della trasparenza delle informazioni all'interno del sistema bancario.

### Dinamiche salariali e produttività

Secondo la teoria economica, un aumento di produttività in un settore dovrebbe far aumentare i salari reali di quel settore nel breve periodo, attraendo così occupazione; tuttavia le disuguaglianze salariali tra settori si ridurrebbero nel medio periodo in seguito all'incremento di offerta di lavoro verso i settori più produttivi.

Secondo alcuni studi in Italia sussiste un disallineamento tra comportamento (e livello) dei salari e produttività. Questo *mismatch* sarebbe, tra l'altro, alla base di problemi di allocazione settoriale dell'occupazione.

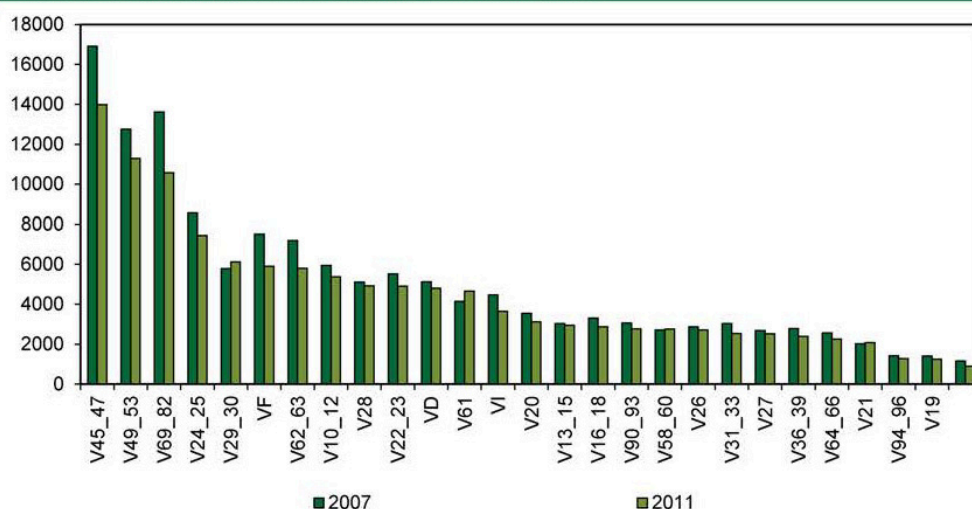
Tuttavia da questo punto di vista, molti cambiamenti sono stati introdotti sia in termini di regole contrattuali (l'accordo interconfederale sulla rappresentatività sindacale del 31 Maggio 2013) sia di quelle legislative (come l'articolo 8 della legge n 148/2011 e gli incentivi fiscali previsti dall'articolo 1, par.s 481-482 della Legge di Stabilità 2013). Inoltre, lo scorso anno, si è operata una detassazione della

retribuzione accessoria (di produttività) per i lavoratori del privato con salari fino a 40.000 euro lordi annui, con applicazione di un'aliquota unica pari al 10 per cento. Infine, il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato con protezione crescente consentirà alle imprese di modificare le dinamiche salariali, aumentando i salari per i giovani lavoratori più produttivi e di ridurre per i lavoratori meno produttivi più anziani<sup>52</sup>.

### Investimenti produttivi

A partire dalla crisi del 2008, gli investimenti produttivi (al netto delle costruzioni) hanno subito un forte calo che ha interessato tutti i settori eccetto quello dei mezzi di trasporto e delle telecomunicazioni, per i quali c'è stato invece un aumento; non bisogna comunque dimenticare che il livello aggregato deriva da livelli settoriali abbastanza differenti tra loro (Figura IV.20).

**FIGURA IV.20: INVESTIMENTI PRODUTTIVI (milioni, NACE Rev. 2)**



V45\_47= Commercio; V49\_53= Trasporti e magazzinaggio; V69\_82= Servizi professionali; V24\_25= Metalli; V29\_30= Mezzi di trasporto; VF= Costruzioni; V62\_63= Servizi tecnici; V10\_12= Alimentari, bevande e tabacchi; V28= Meccanica; V22\_23= Plastica; VD= Energia elettrica, gas, vapore e aria cond.; V61= Telecomunicazioni; VI= Servizi alberghieri; V20= Chimica; V13\_15= Tessile; V16\_18= Legno e carta; V90\_93= Intrattenimento; V58\_60= Editoria; V26= Computer e strumenti di precisione; V31\_33= Mobili; V27= Elettronica; V36\_39= Gestione delle acque; V64\_66= Attività finanziarie e assicurative; V21= Farmaceutico; V94\_96= Altri servizi; V19=Coke.

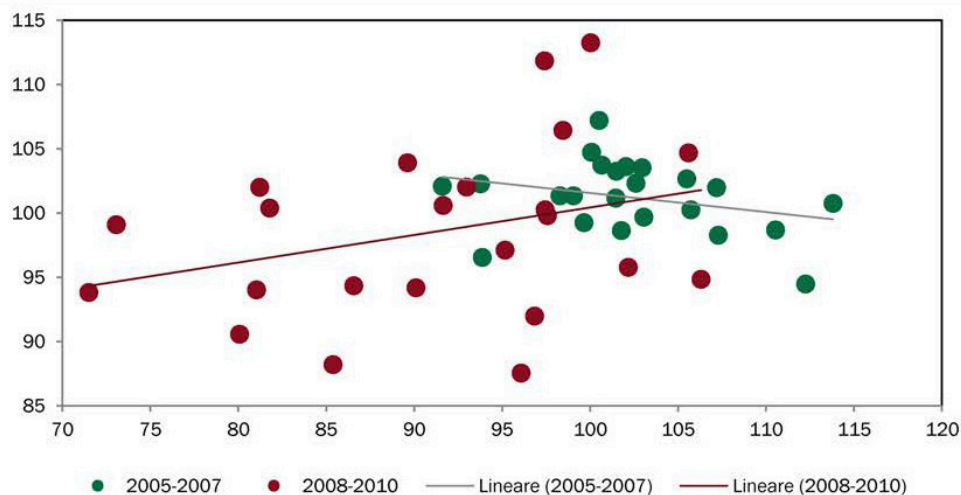
Fonte: ISTAT.

Inoltre, un'analisi della correlazione tra investimenti produttivi e produttività totale dei fattori (PTF) sui due periodi 2005-2007 and 2008-2010 mostra che dopo la crisi si è verificato un importante cambiamento in termini di allocazione del capitale, in quanto il tasso di crescita degli investimenti (rapportati allo stock di

<sup>52</sup> M. Esposito, M. Leonardi, Così il Jobs act cambia la struttura dei salari, La Voce.info, 2015.

capitale) è stato maggiore nei settori con un maggiore tasso di crescita della PTF (Figura IV.21).

**FIGURA IV.21: RELAZIONE TRA CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI (ordinate) E DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (PTF) (ascisse) (indici 2005=100)**



Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT.

Infine, uno studio di Confindustria<sup>53</sup> evidenzia che guardando al rapporto tra investimenti e valore aggiunto emerge che l'Italia si caratterizzi per una propensione all'investimento relativamente stabile nel tempo e tra le più alte al mondo. In particolare, alla fine del 2013, il tasso d'investimento per l'Italia è stimato dal CSC al 22,8 per cento, a fronte del 26,4 per cento nel 2000 e del 25,6 per cento nel 2007. La Germania, al contrario, insieme alla Francia, presenta un valore che oscilla intorno al 15 per cento per tutto il periodo 2000-2013 e che nel 2013 era stimato al 13,2 per cento.

Tale indicatore suggerisce pertanto come la contrazione della produzione manifatturiera, pur avendo intaccando profondamente la spesa delle imprese, non ne ha ridotto in modo significativo la propensione all'investimento. All'opposto, la Germania ha sì visto aumentare in modo significativo il livello degli investimenti ma non, se non marginalmente, in rapporto al valore aggiunto, ad indicare pertanto una propensione bassa delle sue imprese manifatturiere a investire, nonostante un quadro macroeconomico molto più favorevole.

Inoltre, come evidenziato dallo studio di Confindustria, il processo innovativo rappresenta l'esito di una combinazione di scelte strategiche tra le quali la spesa in R&S è solo una componente e che comprendono l'acquisto di macchinari, attrezzature e software dedicati, l'acquisizione di conoscenze tecniche esterne all'impresa tramite, ad esempio, l'uso di brevetti e licenze, le consulenze tecnico-

<sup>53</sup> [http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it/5266/c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b/Nota+CSC+n.7\\_+07-03-15\\_Investimenti.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b](http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it/5266/c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b/Nota+CSC+n.7_+07-03-15_Investimenti.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=c33de85d-397a-4ba3-9596-bee3ff2b4d8b)

scientifiche e le attività di *design*. A questo riguardo, se da un lato si conferma il ben noto ritardo del sistema produttivo italiano nella R&S (con un'incidenza sul fatturato manifatturiero pari all'1,0 per cento, contro il 3,2 per cento della Germania e il 2,8 per cento della Francia), dall'altro emerge come, nelle altre voci di spesa, l'Italia si collochi in cima alla classifica delle principali economie europee (con una percentuale poco sotto l'1 per cento), dietro alla sola Germania (al 2,2 per cento). Appare quindi opportuno circoscrivere il peso specifico attribuito al solo dato sulla R&S nella valutazione complessiva del grado di innovazione dell'industria italiana, anche se non si può ignorare che il nodo dei bassi investimenti privati nelle attività di ricerca scientifica, che si traduce anche in una carente attività brevettuale, rappresenti un freno alle potenzialità di crescita della produttività.

Le ragioni del suddetto basso livello di spesa in R&S (che negli ultimi anni ha comunque registrato un netto miglioramento) sono molteplici, in parte collegate alla struttura stessa del sistema industriale italiano, in particolare, alla piccola dimensione delle imprese.

#### **FOCUS** La produttività nell'industria manifatturiera

Il divario di produttività rispetto all'industria manifatturiera tedesca è lievemente diminuito nel corso della crisi (dal 24,8 per cento in meno di valore aggiunto per addetto nel 2008 al 22,9 per cento nel 2012, in base alle statistiche strutturali sulle imprese di Eurostat). Il miglioramento è attribuibile, in primo luogo, ad un adeguamento della specializzazione settoriale alle nuove richieste del mercato: prima della crisi, tale componente spiegava il 62,8 per cento del divario totale, mentre ora la percentuale è scesa al 25,4 per cento<sup>54</sup>. Le imprese italiane hanno, infatti, dimostrato una notevole capacità di concentrarsi sui settori che garantivano maggiore redditività, anche per supplire alla carenza di domanda interna con produzioni destinate ai mercati mondiali più dinamici (o colpiti relativamente meno dalla crisi).

E' migliorata anche la produttività delle imprese a parità di settore e dimensione (che ora è appena il 2,1 per cento inferiore a quella delle imprese tedesche, mentre nel 2008 tale divario ammontava ancora al 5,1 per cento ed era pari a poco più di un quinto del differenziale complessivo). Nel comparto dell'alimentare e delle bevande, che è uno dei settori tipici dell'industria italiana, il rapporto tra valore aggiunto e addetti è, ormai, superiore di oltre il 30 per cento rispetto alla Germania e si registrano vantaggi o divari solo modesti nell'industria dei prodotti in pelle, della gomma e plastica ed in quella farmaceutica.

<sup>54</sup> In termini formali, la differenza tra i livelli di produttività per addetto è data da  $D = \sum_i w_i \sum_j d_{ij} p_{ij} - \sum_i \bar{w}_i \sum_j \bar{d}_{ij} \bar{p}_{ij}$ , dove  $w_i$  è la quota di occupazione nazionale nel settore  $i$ -esimo;  $d_{ij}$  è la percentuale di imprese appartenenti alla  $j$ -esima classe dimensionale all'interno del settore  $i$ -esimo;  $p_{ij}$  è il valore aggiunto per addetto nel settore  $i$ -esimo e nella classe dimensionale  $j$ -esima; le quantità barrate ( $\bar{x}$ ) si riferiscono al paese benchmark (nel caso specifico la Germania). Tale differenza può essere scomposta algebricamente nella somma dei seguenti fattori:

$$\begin{aligned} & \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j d_{ij} p_{ij} + && \text{(effetto della composizione settoriale)} \\ & + \sum_i w_i \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij}) p_{ij} + && \text{(effetto della struttura dimensionale)} \\ & + \sum_i w_i \sum_j d_{ij} (p_{ij} - \bar{p}_{ij}) - && \text{(effetto della produttività aziendale specifica)} \\ & - \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij}) p_{ij} - && \text{(effetto del mix tra struttura produttiva e dimensionale)} \\ & - \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j d_{ij} (p_{ij} - \bar{p}_{ij}) - && \text{(effetto del mix tra struttura produttiva e produttività specifica)} \\ & - \sum_i (w_i - \bar{w}_i) \sum_j (d_{ij} - \bar{d}_{ij}) (p_{ij} - \bar{p}_{ij}) && \text{(effetto del mix tra produttività specifica, struttura produttiva e} \\ & && \text{dimensionale)} \end{aligned}$$

dove le ultime tre righe rappresentano l'effetto residuo del mix tra produttività specifica e struttura produttiva e dimensionale.



In effetti, ormai la produttività delle imprese appartenenti ad una stessa classe dimensionale non è troppo dissimile tra Italia e Germania. Nella classe tra 50 e 249 addetti, le imprese italiane risultano addirittura più efficienti di quelle tedesche, francesi e spagnole e tra 10 e 49 addetti sono superate solo da quelle francesi. Al contrario, le piccole imprese italiane (sotto i 10 addetti) hanno un valore aggiunto per addetto inferiore di quasi un quarto rispetto alle omologhe tedesche e le unità con oltre 250 addetti producono, in media l'8,3 per cento in meno di quelle tedesche. Tuttavia il divario di produttività complessivo dipende essenzialmente dal fatto che il valore aggiunto per addetto cresce rapidamente all'aumentare della dimensione aziendale: passando dalle imprese con meno di 10 addetti a quelle oltre 250, la produttività aumenta di quasi 2 volte in Francia e circa tre negli altri paesi considerati. Di conseguenza i paesi, come il nostro, dove prevalgono imprese di piccole e medie dimensioni sono indubbiamente penalizzati in termini di efficienza.

Infatti, l'unica componente del differenziale di produttività che non accenna a migliorare è quella legata alla minore dimensione delle imprese italiane rispetto alla media europea. Dal 2008 al 2012, il fattore dimensionale ha comportato un handicap valutabile, in media, in 13 punti percentuali, che corrispondevano al 47,9 per cento del totale prima della crisi e che ora ammontano a ben il 59,7 per cento. A parità di specializzazione settoriale e di produttività aziendale, la minore dimensione delle unità produttive italiane non consente di sfruttare le economie di scala e l'accesso a fonti di finanziamento non bancario tipiche delle imprese medio-grandi. Attualmente, i comparti più penalizzati dal sottodimensionamento delle imprese sembrano proprio alcuni di quelli più tradizionali (abbigliamento, lavorazione delle pelli e alimentare) in cui un aggiustamento verso le dimensioni delle analoghe imprese tedesche garantirebbe un abbattimento dello svantaggio di produttività dal 20 al 50 per cento. In condizioni relativamente migliori si collocano attualmente altri settori considerati punti di forza della manifattura italiana (come la lavorazione del legno e dei mobili, il tessile e le macchine utensili), in cui il fattore dimensionale pesa tra 9 e 14 punti percentuali sul divario complessivo.

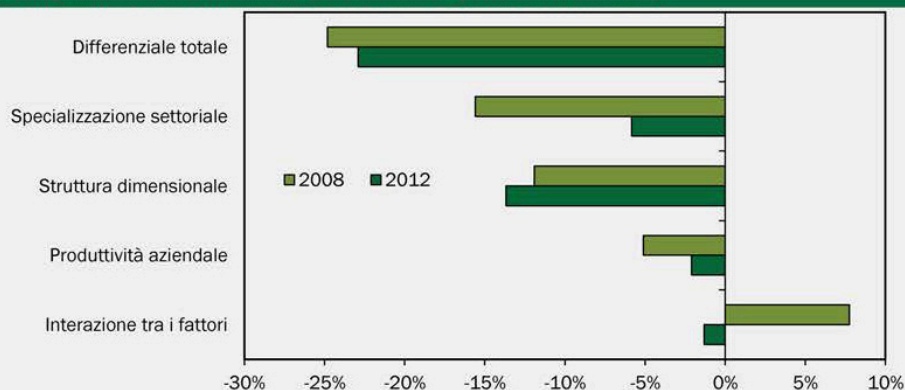
Per riguadagnare competitività, l'industria italiana deve dunque necessariamente puntare anche su una riallocazione delle risorse verso le imprese di maggiori dimensioni, che tuttavia, a differenza di quella verso i settori più produttivi, non sembra essersi avviata durante l'ultima crisi. Nel 2008, la tipica impresa manifatturiera italiana aveva infatti 9,6 addetti, contro i 36,3 della Germania, mentre nel 2012 le stesse medie erano passate rispettivamente a 9,2 (con una diminuzione del 4,0 per cento) e 35,2 (-3,0 per cento), anche se si è lievemente ridotto il divario assoluto in termini di dimensione media (da 26,7 addetti per impresa a 26 nell'arco del quinquennio). Se, durante la crisi, una maggiore correlazione tra salari e risultati aziendali ha consentito la sopravvivenza di aziende altrimenti destinate alla chiusura o alla delocalizzazione, questa stessa flessibilità ha anche favorito indirettamente la cristallizzazione della struttura dimensionale delle imprese italiane. In particolare, le piccole imprese relativamente meno produttive hanno potuto contare su un costo del lavoro più basso che, unitamente ad un contesto recessivo, ha ridotto l'incentivo a ridurre i costi unitari attraverso una crescita dimensionale. Nel contempo, le grandi imprese relativamente più performanti hanno potuto contare su un mercato del lavoro debole, che non stimolava la ricerca di una maggiore efficienza attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa. Una politica di deflazione salariale generalizzata o di eccessiva differenziazione delle retribuzioni potrebbe dunque risultare controproducente ai fini di una riallocazione delle risorse verso le imprese di dimensioni maggiori. In particolare, il riallineamento dei salari potrebbe forse compensare il deficit di produttività aziendale (valutabile ormai in circa il 2,0 per cento rispetto alla Germania), ma non i problemi legati alla dimensione e alla specializzazione settoriale, che sono le maggiori determinanti del divario di produttività nell'industria manifatturiera.

Vari provvedimenti del Governo potrebbero incentivare la crescita dimensionale delle

imprese. In particolare la defiscalizzazione per tre anni degli oneri sociali per i neo-assunti, prevista dalla Legge di Stabilità 2015, dovrebbe spingere anche imprese di modeste dimensioni ad ampliare gli organici, potendo contare su un costo del lavoro ridotto di quasi un terzo rispetto al regime precedente. A sua volta il contratto a tutele crescenti, introdotto dal cd. 'Jobs Act' potrebbe incoraggiare le imprese ad investire su nuovi dipendenti anche in condizioni di incertezza circa la dinamica prospettiva del mercato. La ricomposizione settoriale e dimensionale delle imprese potrebbe essere favorita anche dal graduale passaggio dal sistema della Cassa integrazione guadagni, che lascia i lavoratori coinvolti nella disponibilità delle imprese in crisi, ad un complesso di indennità di disoccupazione che prefigura invece la loro ricollocazione presso imprese più performanti e dinamiche, anche attraverso processi di formazione.

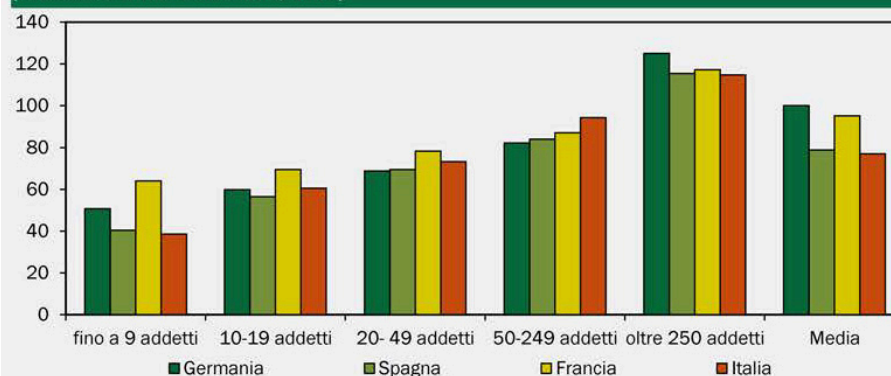
Nel corso del 2013, il Governo è intervenuto con provvedimenti diretti principalmente al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito delle famiglie, nonché per fronteggiare alcune emergenze sociali e le calamità naturali. Sono state adottate, inoltre, misure a favore dell'istruzione e della cultura. In continuità con le azioni già intraprese negli anni precedenti, sono stati disposti ulteriori interventi per la razionalizzazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

#### VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO NELL'INDUSTRIA MANIFATTURIERA (scomposizione della differenza percentuale rispetto alla Germania)



Fonte: elaborazioni basate sul database delle statistiche strutturali sulle imprese Eurostat.

#### VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO PER CLASSE DIMENSIONALE DELLE IMPRESE (Indice media Germania = 100, 2012)



Fonte: elaborazioni basate sul database delle statistiche strutturali sulle imprese Eurostat.

**DIFFERENZA PERCENTUALE TRA IL VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO IN ITALIA E IN GERMANIA (2012)**

Settori	Differenziale totale di produttività	di cui:	
		per le differenze dimensionali	per la diversa produttività aziendale
Industria delle bevande	37,3	-22,2	59,5
Industria alimentare	30,3	-50,9	81,3
Industria del cuoio e delle calzature	9,2	-34,9	44,1
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	-2,1	-14,7	12,6
Fabbricazione di prodotti farmaceutici	-4,5	-0,9	-3,5
Industria della carta	-7,7	-19,7	12,0
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	-8,6	-13,6	5,0
Industria dell'editoria	-13,3	-10,1	-3,2
Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	-13,4	-5,5	-7,9
Industrie tessili-	-13,8	-11,9	-1,9
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi i macchinari	-15,1	-16,4	1,3
Attività metallurgiche	-17,1	-4,0	-13,2
Fabbricazione di apparecchiature elettriche	-17,2	-13,0	-4,2
Fabbricazione di prodotti chimici	-21,1	-5,5	-15,6
Fabbricazione di altri prodotti di minerali non metalliferi	-22,8	-16,5	-6,3
Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	-26,2	-7,9	-18,3
Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	-29,2	-6,0	-23,2
Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	-29,4	-20,1	-9,3
Fabbricazione di mobili	-31,6	-11,7	-19,9
Industria del legno	-32,6	-9,4	-23,2
Altre industrie manifatturiere	-32,7	-15,6	-17,1
Industria del tabacco	-33,4	-6,8	-26,6
Industria dell'abbigliamento	-39,3	-20,9	-18,4
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-45,8	-1,1	-44,7

PAGINA BIANCA

Appendice  
Le principali azioni di riforma in dettaglio  
a livello nazionale e regionale

PAGINA BIANCA

Appendice A  
Azioni di riforma a livello nazionale

PAGINA BIANCA



## **INDICE AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE**

### **LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI**

#### **Sostenibilità delle finanze pubbliche**

- Scheda n. 1 - Avvio della riforma contabile prevista dal D. Lgs. n. 118/2011
- Scheda n. 2 - Contenimento delle spese, riordino delle funzioni provinciali di cui alla L. n. 56/2014 e ricollocazione del personale
- Scheda n. 3 - Patto per la salute disciplinato dalla Legge di Stabilità 2015
- Scheda n. 4 - Il Rapporto sulle partecipate locali
- Scheda n. 5 - Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali
- Scheda n. 6 - Il processo di revisione della spesa in Italia
- Scheda n. 7 - Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard
- Scheda n. 8 - Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e Opencivitas
- Scheda n. 9 - Programma di centralizzazione degli acquisti - D.L. n. 66/2014

#### **Sistema fiscale**

- Scheda n. 10 - Le semplificazioni del D. Lgs. n. 175/2014
- Scheda n. 11 - La dichiarazione dei redditi precompilata
- Scheda n. 12 - La riforma del catasto degli immobili
- Scheda n. 13 - Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise
- Scheda n. 14 - La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia
- Scheda n. 15 - Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

#### **Efficienza della Pubblica Amministrazione e giustizia**

- Scheda n. 16 - La riforma costituzionale in itinere
- Scheda n. 17 - Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati
- Scheda n. 18 - Le funzioni delle Province nel disegno della L. n. 56/2014
- Scheda n. 19 - Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
- Scheda n. 20 - La nuova *governance* delle politiche di coesione
- Scheda n. 21 - Il *rating* di legalità delle imprese
- Scheda n. 22 - L'ufficio per il Processo

- Scheda n. 23 - Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema
- Scheda n. 24 - Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
- Scheda n. 25 - La responsabilità civile dei magistrati
- Scheda n. 26 - Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L. n. 132/2014
- Scheda n. 27 - I disegni di legge in tema di giustizia civile
- Scheda n. 28 - Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria
- Scheda n. 29 - Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi
- Scheda n. 30 - Riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero
- Scheda n. 31 - La politica nazionale antimafia
- Scheda n. 32 - Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti
- Scheda n. 33 - Riorganizzazione del Ministero della Giustizia
- Scheda n. 34 - Censimento speciale della giustizia civile - Progetto "Strasburgo 2"
- Scheda n. 35 - Risarcimento e inserimento dei detenuti
- Scheda n. 36 - Tutela dei minori
- Scheda n. 37 - Sistema carcerario

### **Settore bancario e mercato dei capitali**

- Scheda n. 38 - Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale
- Scheda n. 39 - Le misure di *policy* a sostegno delle *start up* innovative
- Scheda n. 40 - Credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo
- Scheda n. 41 - Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia
- Scheda n. 42 - *Smart & Start*
- Scheda n. 43 - Fondo per la Crescita sostenibile
- Scheda n. 44 - Fondo Strategico Italiano
- Scheda n. 45 - Fondo Italiano di Investimento
- Scheda n. 46 - *Patent Box*
- Scheda n. 47 - La Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese

### **Mercato del lavoro**

- Scheda n. 48 - Il progetto di riforma del *Jobs Act*
- Scheda n. 49 - Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D. Lgs. n. 23/2015)
- Scheda n. 50 - Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D. Lgs. n. 22/2015)

Scheda n. 51 - Testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)

Scheda n. 52 - Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Scheda n. 53 - Il sostegno per l'inclusione attiva e l'attivazione dei beneficiari di forme sostegno del reddito

Scheda n. 54 - Il bonus occupazione del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani

### **Istruzione e formazione**

Scheda n. 55 - Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione

Scheda n. 56 - Rapporto dell'OCSE '*Education at a Glance*'

Scheda n. 57 - Piano Nazionale Scuola Digitale

Scheda n. 58 - Interventi di rilancio dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica

Scheda n. 59 - Gli Istituti Tecnici Superiori

Scheda n. 60 - Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali

Scheda n. 61 - Incentivi alla mobilità degli studenti

### **Semplificazione e concorrenza**

Scheda n. 62 - L'Agenda per la semplificazione 2015-2017

Scheda n. 63 - Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

### **Infrastrutture**

Scheda n. 64 - La Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale

Scheda n. 65 - Linee guida sugli ambiti strategici del Piano della portualità e della logistica

Scheda n. 66 - Tutela penale dell'ambiente

### **I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020**

Scheda n. 67 - La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

### **UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI**

Scheda n. 68 - La Strategia nazionale per le aree interne: stato dell'arte

Scheda n. 69 - I tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche

PAGINA BIANCA

## AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE

### I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

#### Sostenibilità delle finanze pubbliche

##### Scheda n. 1

##### **Avvio della riforma contabile prevista dal D. Lgs. n. 118/2011**

A partire dal 2015 il D. Lgs. n. 118 del 2011 richiede alle Regioni, agli enti locali, ai loro organismi strumentali e ai loro enti strumentali in contabilità finanziaria (anche se adottano la contabilità economico patrimoniale) di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso.

Viene richiesto l'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese; nonché l'adozione del principio applicato della contabilità finanziaria. Gli enti interessati devono procedere al riaccertamento straordinario dei residui per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione.

Le prime attività necessarie per l'avvio della riforma nel 2015 sono l'adeguamento del sistema informativo, contabile ed organizzativo dell'ente. Al fine di consentire il riaccertamento straordinario dei residui è necessario avviare la ricognizione di tutti i residui, attivi e passivi, al 31 dicembre 2014. Ne consegue anche l'esigenza di acquisire le informazioni necessarie per la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, sia come quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui.

La nuova disciplina prevede il coinvolgimento diretto del Consiglio regionale e degli organismi strumentali, con particolare riferimento al coinvolgimento delle Istituzioni degli enti locali. Infatti, il Consiglio regionale deve adottare il medesimo ordinamento contabile della Regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per la regione. Parallelamente, gli organismi strumentali degli enti territoriali e degli enti locali in contabilità finanziaria devono adottare il medesimo ordinamento contabile dell'ente cui appartengono (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per il proprio ente di riferimento.

##### Scheda n. 2

##### **Contenimento delle spese, riordino delle funzioni provinciali di cui alla L. n. 56/2014 e ricollocazione del personale**

Le misure previste dalla Legge di Stabilità 2015 per il contenimento della spesa pubblica di Province e città metropolitane comportano riduzioni della spesa corrente a partire dall'anno 2015; ulteriori riduzioni sono previste con riferimento alle annualità 2016 e 2017. La Legge di Stabilità 2015 prevede altresì che la dotazione organica delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sia stabilita in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della L. n. 56/2014, ridotta rispettivamente del 30 per cento e del 50 per cento (la misura di riduzione è fissata al 30 per cento per le Province con

territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri). La riduzione incrementale della spesa corrente si coordina con la graduale attuazione dei processi di riordino delle funzioni e del conseguente trasferimento del personale di cui alla L. n. 56/2014. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha definito le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario sulla base del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta dalla L. n. 56/2014.

Entro il 31 marzo 2015, gli enti di area vasta definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi nonché l'elenco del personale da destinare, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, alle procedure di mobilità. Tale termine presuppone, come precisato dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, una sincronia con i processi di riordino delle funzioni.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le Regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari). In via ulteriormente subordinata, nel caso in cui l'applicazione di tali istituti non consentisse il completo riassorbimento del personale in soprannumero, si provvederà all'attivazione del collocamento in disponibilità secondo la disciplina generale dell'art. 33, c. 7 e 8 del D. Lgs. n. 165/2001.

In relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario, alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui *budget* 2015 e 2016. Le risorse da destinare a tali processi di mobilità sono da considerare al netto di quelle finalizzate all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. La progressiva riduzione della spesa di personale delle Province delle Regioni a statuto ordinario è altresì assicurata dalle disposizioni della Legge di Stabilità 2015 che stabiliscono divieti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, di stipula di rapporti di lavoro flessibile e di attribuzione di incarichi di consulenza. Come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, tali disposizioni si applicano anche alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri; non trovano invece applicazione con riferimento alle città metropolitane.

La Legge di Stabilità 2015 detta una disciplina speciale per le città metropolitane e le Province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni fondamentali, continuino a esercitare le funzioni ed i compiti relativi ai servizi per l'impiego e alla politiche attive del lavoro. La disciplina speciale per il personale dedicato alle predette funzioni – come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015 – va letta in relazione al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro di cui alla Legge delega n. 183/2014. Tale personale seguirà un percorso di ricollocazione separato da definire in sede di attuazione della stessa Legge delega.

Tra i principi delega, tale legge prevede, infatti: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, Regioni e Province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

### Scheda n. 3

### **Patto per la salute disciplinato dalla Legge di Stabilità 2015**

La legge di Stabilità 2015 disciplina il Patto per la salute 2014–2016.

S'impone alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di garantire una programmabilità degli investimenti da effettuare nel proprio ambito territoriale, attraverso la predisposizione di piani annuali di investimento accompagnati da un'adeguata analisi dei bisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva.

Viene demandato ad un accordo tra Governo e Regioni, da adottare previa concertazione con

i professionisti, la definizione dei ruoli, delle competenze, delle relazioni professionali e delle responsabilità individuali e di équipe inerenti i compiti, funzioni ed obiettivi delle professioni sanitarie infermieristiche-ostetrica e delle professioni tecniche della riabilitazione e della prevenzione, anche attraverso percorsi formativi complementari.

In materia di *governance*, si stabilisce che l'accertamento da parte della regione del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali costituisce per il direttore generale grave inadempimento contrattuale e comporta la decadenza automatica dello stesso. L'azione del direttore generale in merito al conseguimento degli obiettivi di salute ed assistenziali diventa condizionale all'accesso al finanziamento integrativo del SSN. Restano fermi i compiti e le funzioni già attribuite al Comitato per la verifica dei LEA, che dovrà avvalersi degli strumenti del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS). La legge di Stabilità 2015 prevede che la nomina a commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzi qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria. I medesimi criteri si applicano ai subcommissari. Qualora il commissario *ad acta*, in sede di verifica annuale dell'attuazione del piano di rientro, riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, propone la decadenza dei direttori generali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale. Per l'attività di affiancamento delle Regioni sottoposte al piano di rientro, il Ministero della salute si può avvalere anche del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

Si riduce da cinque a tre il numero dei membri del collegio sindacale delle aziende ed enti del SSN, prevedendo che i relativi componenti siano designati uno dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. Un apposito decreto ministeriale, già in via di predisposizione, definirà i requisiti per la nomina dei componenti dei collegi sindacali, che devono garantire elevati standard di qualificazione professionale.

Per promuovere un uso razionale dei dispositivi medici sulla base del principio costo-efficacia, un apposito decreto ministeriale provvederà: a) a definire, attraverso l'istituzione di una Cabina di regia, con il coinvolgimento delle Regioni, dell'AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) e dell'AIFA (Agenzia italiana per il farmaco), sentiti i rappresentanti dei pazienti, dei cittadini e dell'industria, anche in conformità alle indicazioni del Piano sanitario nazionale, le priorità ai fini assistenziali; b) a individuare, per la predisposizione dei capitolati di gara, i requisiti indispensabili per l'acquisizione dei dispositivi medici a livello nazionale, regionale, intra-regionale o aziendale; c) a istituire, una rete nazionale, coordinata dall'AGENAS, di collaborazione tra le Regioni per la definizione e per l'utilizzo di strumenti per il governo dei dispositivi medici e per *Health Technology Assessment* (HTA), denominato Programma nazionale di HTA dei dispositivi medici.

Per garantire un accesso omogeneo dei pazienti a tutti i medicinali, si prevede che l'AIFA predisponga valutazioni di HTA per individuare i percorsi farmaco-terapeutici in grado di garantire l'impiego efficiente e costo-efficace delle risorse disponibili. La disposizione si inserisce nell'ambito delle attività previste ai fini dell'attuazione della Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo attraverso il Network Permanente per l'HTA Network, nel perseguimento degli obiettivi previsti dalla medesima direttiva, a supporto della cabina di Regia istituita presso il Ministero della salute.

Agli esiti di quanto previsto, l'AIFA, in collaborazione con le Regioni, coordina le valutazioni dei diversi percorsi diagnostico-terapeutici localmente sviluppati, al fine di garantire l'accesso e l'uso appropriato dei medicinali. Tali valutazioni, anche integrate con i dati di utilizzo e di spesa dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, sono utilizzate nell'iter istruttorio delle procedure di rivalutazione di prezzo o di rimborsabilità dei medicinali. Le Regioni, senza nuovi o maggiori oneri, si dotano, compatibilmente e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di un presidio di HTA a supporto della valutazione.

**Scheda n. 4****Il Rapporto sulle partecipate locali**

Ad agosto 2014 il Commissario Straordinario per la revisione della Spesa ha presentato il Programma di razionalizzazione delle partecipate locali<sup>1</sup> che offre una ricognizione delle partecipate dalle amministrazioni locali. Come emerge dal rapporto, l'aggregato delle partecipate delle amministrazioni locali è molto complesso per numero di operatori, interconnessioni esistenti tra questi e varietà delle attività svolte. Le partecipate hanno un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, ma questo ruolo potrebbe essere perseguito in modo più efficiente e trasparente. Il programma di razionalizzazione mira a efficientare il sistema, semplificarlo attraverso una riduzione del numero delle partecipate, aumentarne la trasparenza e ridurre i costi di amministrazione. Naturalmente, questi obiettivi, e gli strumenti per raggiungerli, non sono tra loro indipendenti. Strumenti di efficientamento, per esempio, possono portare allo sfoltimento del numero delle partecipate. Uno sfoltimento delle partecipate attraverso aggregazioni può consentire lo sfruttamento di economie di scala, con un aumento dell'efficienza. Migliorare la trasparenza del sistema facilita l'efficientamento delle partecipate perché più trasparenza significa più pressione da parte della opinione pubblica. Inoltre, ridurre i costi di amministrazione rende il sistema più efficiente.

Con la Legge di Stabilità 2015 è stata data attuazione al 'Programma di razionalizzazione delle partecipate locali' elaborato in seno alla 'Commissione Cottarelli', prevedendo un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015. Inoltre entro il 31/3/2016 le stesse Amministrazioni dovranno predisporre una relazione contenente i risultati conseguiti; entrambi i documenti, oltre ad essere pubblicate nel sito internet delle Amministrazioni interessate, dovranno essere trasmessi alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti, presupposto per eventuali giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

La banca dati del MEF, riferimento principale del rapporto, censiva 7.726 partecipate locali al 31 dicembre 2012, distribuite nelle categorie giuridiche. Di queste 1.377 erano indirette. La quota detenuta dagli enti locali di queste partecipate varia notevolmente. Solo il 20 per cento è di proprietà interamente pubblica mentre il 28 per cento è a maggioranza pubblica. Dunque, più della metà delle partecipate pubbliche è a maggioranza privata e in molti casi la presenza pubblica è largamente minoritaria. Il rapporto definisce quattro grandi aree in cui operano le partecipate:

- I servizi strumentali: le partecipate in questo settore forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, forniscono cioè input per la produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile. Ne esistono circa un migliaio nella banca dati MEF (quasi il 13 per cento del totale) e agiscono principalmente in quattro aree: gestione immobili, patrimoniali (essenzialmente *holding*), informatica e servizi amministrativi vari.
- I servizi pubblici privi di rilevanza economica: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (condividendo questa caratteristica con le strumentali) a fronte di un interesse generale alla fornitura di certi servizi. Si tratta di una vasta area che comprende il 42 per cento delle partecipate.
- I cinque tradizionali servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale - TPL). Si tratta del 23 per cento delle partecipate, ma rappresentante una quota intorno al 60 per cento del valore della produzione.
- Un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (22 per cento). Questa categoria è estremamente variegata.

<sup>1</sup> Il rapporto è disponibile on line al seguente indirizzo:  
[http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma\\_partecipate\\_locali\\_master\\_copy.pdf](http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf)



**Scheda n. 5****Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali**

La legge di stabilità per il 2014<sup>2</sup> prevede l'internalizzazione dei risultati negativi delle partecipate, obbligando gli enti proprietari ad accantonare, in un apposito fondo vincolato e in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'anno precedente dall'ente partecipato. Per gli anni dal 2015 al 2017, l'accantonamento avviene secondo un percorso graduale per entrare definitivamente a regime nell'anno 2018.

La reiterazione delle perdite da parte dei medesimi soggetti che svolgono prestazioni in affidamento diretto per una quota rilevante del proprio fatturato (oltre l'80 per cento), ovvero che producono beni e servizi per l'ente controllante in via quasi esclusiva, comporta, a partire dal 2015, una sanzione a carico dei componenti degli organi di amministrazione, ossia la decurtazione del 30 per cento del compenso, la loro revoca per giusta causa. A partire dal 2017, si prevede l'obbligo di liquidazione qualora il risultato negativo sia stato reiterato per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società controllate, titolari di affidamento diretto, sia che svolgano funzioni di interesse generale a carattere non industriale né commerciale, ad esclusione quindi dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia funzioni a supporto della pubblica amministrazione, purché inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, sono sottoposti ai medesimi vincoli assunzionali previsti per l'amministrazione controllante, nonché ai medesimi obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Anche alle società partecipate è richiesto un contributo al contenimento dei costi operativi. Le società a totale partecipazione diretta o indiretta dello Stato, nonché le società da esso direttamente o indirettamente controllate, i cui soci di minoranza siano pubbliche amministrazioni, devono realizzare, una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 e al 4 per cento nel 2015, con riferimento ai costi risultanti dai bilanci di esercizio approvati per l'anno 2013. I risparmi derivanti da tali riduzioni dovranno essere distribuiti dalle società all'azionista pubblico.

Entro gennaio 2015 le pubbliche amministrazioni devono aver proceduto alla cessione delle partecipazioni in società che producono beni e servizi non strettamente necessari per le finalità istituzionali delle amministrazioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014. Decorso tale tempo, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa a ogni effetto. Entro gennaio 2016, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica di determinazione del valore delle azioni per le quali è esercitato il diritto di recesso.

Si ricorda che permane l'esplicito divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società<sup>3</sup>.

Si nega<sup>4</sup> alle amministrazioni pubbliche, la possibilità di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite anche infrannuali.

La legge di stabilità per il 2015 è intervenuta specificatamente nel settore dei servizi pubblici locali prevedendo che:

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 1, commi da 551 a 562 della L. n.147/2013.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 30 della L. n. 244/2007.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, cvt. in L. n. 122/2010, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile in materia di riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale.

- Gli enti locali aderiscano obbligatoriamente ad enti di governo locale di dimensioni superiori per la gestione dei servizi pubblici locali. Gli enti di governo locale organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
- Nel caso di affidamento *in house*, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Pertanto, l'art. 34 del D.L. n. 179/2012, emendato dalla Legge di Stabilità 2015, riconduce agli enti locali le decisioni relative alle modalità di gestione dei servizi sulla base di un'apposita relazione che dia conto non solo della conformità dell'affidamento alla disciplina europea, ma anche delle motivazioni della scelta gestionale in riferimento agli specifici obiettivi pubblici da conseguire e alle condizioni di efficienza ed economicità. Un approccio fondato su analoghi presupposti costituisce anche la base di riferimento delle misure contenute nell'articolo 3-bis del dl 138/2011 (anche esso integrato e arricchito dalla Legge di stabilità 2015), orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione.

Infatti, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, le disposizioni della legge di stabilità 2015 sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori.

Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

Il bilancio consolidato è obbligatorio<sup>5</sup>, dal 2015, per tutti gli enti, esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che sono tenuti alla predisposizione di tale documento contabile a decorrere dall'esercizio 2018.

Sulla composizione dei consigli di amministrazione, si è imposto il limite massimo di tre membri (o cinque, a seconda della complessità delle attività svolte dalla società). Dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

## Scheda n.6

## Il processo di revisione della spesa in Italia

L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti con cui perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico. Sono cruciali in questo approccio l'individuazione di un ordine di priorità nelle politiche pubbliche e la valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa rispetto agli obiettivi attesi.

<sup>5</sup> In base a quanto stabilito dal D. Lgs. n. 118/ 2011, novellato dal D. Lgs. n. 126/2014.

Nel corso degli ultimi anni, la revisione della spesa è stata condotta con azioni e percorsi diversificati, tra loro complementari:

- la nomina di Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico (D.L. n. 52/2012, art.2 e D.L. n. 69/ 2013, art. 49-bis);
- l'avvio di un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze (nell'ambito dell'iter già tracciato nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/ 2009).

#### **Gli interventi adottati nel 2014 per la revisione della spesa**

Con il D.L. n. 4/2014 sono stati disposti tagli sulle risorse dei Ministeri in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di stabilità per il 2014. Successivamente, il D.L. n. 66/2014 ha realizzato una prima riduzione del cuneo fiscale su famiglie e imprese, utilizzando, a copertura dei corrispondenti oneri, i risparmi attesi da misure riconducibili alla razionalizzazione e all'efficientamento delle spesa, oltre che da attività di contrasto all'evasione fiscale, da revisioni delle modalità del prelievo e da altri interventi volti a una maggiore equità fiscale.

Le misure di razionalizzazione hanno inciso soprattutto sulla spesa di natura corrente e sono state individuate nell'ambito del processo di analisi e valutazione della spesa. Complessivamente, i risparmi attesi riconducibili alle misure razionalizzazione ed efficientamento delle spesa della pubblica amministrazione disposti con il D.L. n. 66/2014 ammontano a 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017.

Gli strumenti messi in campo dalla revisione della spesa nel D.L. n. 66/2014 prevedono azioni innovative come:

- l'autorizzazione alle pubbliche amministrazioni alla rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi in essere (con un ribasso fino al 5 per cento per tutta la durata dei contratti e con facoltà di rinegoziare le prestazioni) e la previsione che tutti i futuri contratti stipulati non siano superiori a quelli ridotti o rinegoziati, ovvero ai prezzi di riferimento, laddove esistenti;
- l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti - volti ad aggregare la domanda per ottenere migliori prezzi - attraverso un rafforzamento e un numero limitato di centrali di committenza, che abbiano una specifica professionalizzazione in maniera di commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda, sotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito di un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- l'individuazione di prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture dei beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, in aggiunta ai cosiddetti prezzi benchmark delle convenzioni Consip, tramite il lavoro dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) ora accorpata nelle funzioni nell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata tramite strumenti centralizzati degli acquisti;
- il potenziamento degli strumenti di controllo sul *public procurement*.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella Legge di Stabilità 2015 gli interventi di sostegno alla crescita economica adottati, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la stabilizzazione dell'assegno mensile di 80 euro in

favore dei lavoratori dipendenti, la previsione di sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e le disposizioni in materia di mercato del lavoro, sono stati possibili anche grazie al reperimento di un notevole ammontare di riduzioni della spesa individuate dal processo di revisione avviato. Tra i principali interventi vi sono i tagli disposti sui Ministeri, riconducibili alle attività di revisione della spesa avviate dal Commissario nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'amministrazione centrale, sono state disposte misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e per la riduzione di 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le Province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,2 miliardi per il 2015, 2,2 miliardi per il 2016 e 3,2 miliardi per il 2017.

Le autonomie territoriali decidono sulla base delle proprie priorità e sulla valutazione dei propri margini di efficientamento come assicurare i risparmi, secondo le intese raggiunte con le Regioni e con gli Enti locali. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015.

Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Sulla base delle analisi effettuate dal Commissario straordinario<sup>6</sup>, la Legge di Stabilità 2015 ha poi avviato un processo di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle stesse entro la fine del 2015 e portare ulteriori risparmi di spesa.

A tutela del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sono state previste delle clausole di salvaguardia che entrano in vigore solo qualora non vengano reperite ulteriori risparmi di spesa per colmare la differenza tra quelli programmati con la revisione della spesa nel DEF 2014 e quelli disposti con i provvedimenti emanati dal Governo<sup>7</sup>.

#### **Come si intende procedere**

Il Governo intende rafforzare le linee d'intervento già individuate e integrarle con nuove azioni. In questa direzione il Governo intende attuare la delega concessa per il

<sup>6</sup> Rapporto sulle società partecipate degli Enti Locali, pubblicato il 7 agosto 2014, a seguito di mandato disposto ex articolo 23 del decreto legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014).

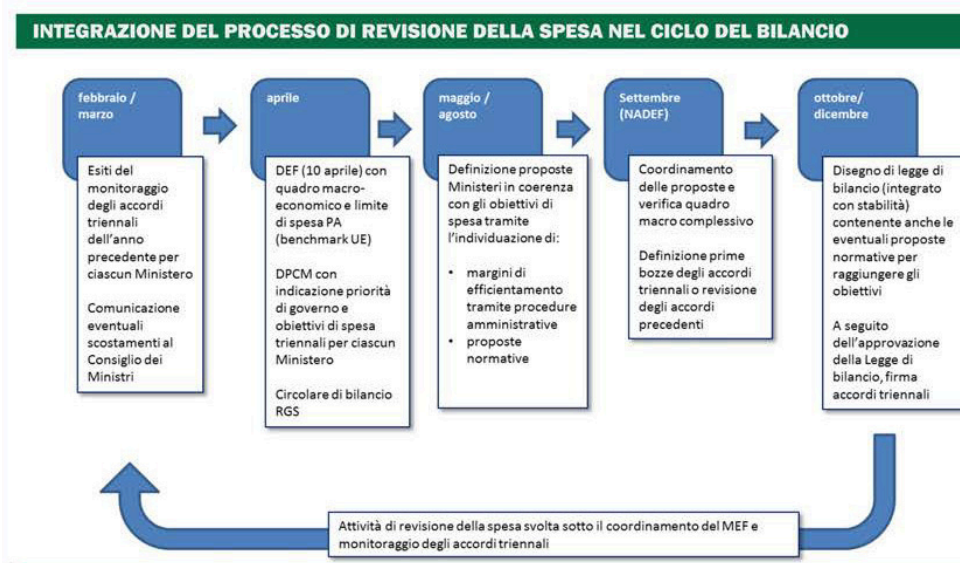
<sup>7</sup> In particolare, la clausola dell'articolo 1, comma 207 della L. n. 190 del 2014 con riferimento al parziale superamento della clausola di salvaguardia relativa alla revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali, che prevede un'adozione entro il 15 gennaio 2016 di un DPCM qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 3,3 del 2016 e 6,3 dal 2017) e la clausola dell'articolo 1, comma 718 della stessa legge con riferimento all'innalzamento automatico di due punti percentuali dell'aliquota IVA e dell'accise dei carburanti qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 12,8 nel 2016, 25,5 nel 2017 e 27,5 dal 2018).

completamento della riforma del bilancio<sup>8</sup> disponendo una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo del bilancio.

Si tratta di un passo importante per riportare al centro del dibattito le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, superando l'approccio della spesa storica e spostando l'attenzione sulla priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi. L'integrazione di questo processo nella predisposizione del bilancio induce a valutare l'opportunità e il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica o attività che si intenda porre in essere, sulla base di obiettivi e vincoli finanziari fissati in coerenza con le più ampie compatibilità finanziarie. Entro tali limiti l'amministrazione sarà tenuta a programmare l'impiego delle risorse assegnate.

La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa spinge per la comparazione tra i rispettivi effetti e favorisce la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia, alla loro efficienza e al loro grado di priorità.

Lo schema che il Governo intende seguire è quello di un processo di bilancio che prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e di priorità politiche chiare, in relazione alle quali definire l'assegnazione di un ammontare certo di risorse per il successivo triennio e per ciascuna amministrazione centrale dello Stato (cfr. Figura).



<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 1 della L. n. 89 del 2014 del D.L. n. 66/2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'art. 40 della L. n. 196/2009. I principi e criteri direttivi rilevanti sono alla lettera c), g), h) e i):

Lettera c): revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;

Lettera g): introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;

Lettera h): introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

Lettera i): adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

L'adozione di espliciti obiettivi, in presenza di un vincolo chiaro nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni verso una attenta valutazione dei propri fabbisogni e priorità e una maggiore attenzione sui risultati. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno disporre la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei margini di efficienza perseguibili tramite procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio con il disegno di legge di bilancio triennale che, nella nuova veste prevista dalla legge n. 243 del 2012, accorpierà anche l'attuale disegno di legge di stabilità.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il MEF e ciascun Ministero di spesa. Tali accordi conterranno, oltre agli obiettivi finanziari e le azioni per realizzarli, anche obiettivi in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Saranno monitorati annualmente i risultati finanziari, l'attuazione dei provvedimenti legislativi connessi e la realizzazione degli obiettivi ad essi collegati. Tali risultati saranno oggetto di una specifica valutazione da parte del Governo e potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

## Scheda n. 7

### Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard

A luglio 2014 il Governo ha approvato in via definitiva un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in via preliminare due schemi di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'attuazione del D. Lgs. n. 216/2010 sul federalismo fiscale. In particolare, i decreti sono necessari ai fini dell'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo e dei fabbisogni standard, per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni fondamentali definite dal decreto legislativo. L'approvazione dei tre provvedimenti si inserisce all'interno di un complessivo processo volto a garantire una migliore allocazione delle risorse pubbliche, maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, in modo da promuovere un progressivo miglioramento della quantità e dell'efficienza dei servizi resi ai cittadini.

Tale procedimento si è sviluppato, essenzialmente, in cinque fasi: i) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari somministrati a Province, Comuni ed Unioni di Comuni; ii) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; iii) analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; iv) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; v) definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2014<sup>9</sup> contiene le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo. Nel merito del provvedimento, la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo è stata distinta, per i Comuni, in quattro macro servizi. Queste macro aree sono attinenti a: i) i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ii) i servizi di ufficio tecnico; iii) i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e iv) ad altri servizi generali. I singoli coefficienti di riparto relativi ai predetti macro servizi sono stati utilizzati per

<sup>9</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2014, n. 240, S.O.

la costruzione di un unico coefficiente di riparto aggregato relativamente alla funzione nel suo insieme. Per le Province, invece, la nota metodologica e il fabbisogno standard sono stati elaborati con riferimento alla funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo, considerata nel suo insieme.

Nel marzo 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido. Lo schema di decreto è stato sottoposto<sup>10</sup> all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che ha reso il suo parere nella seduta del 16 ottobre 2014, come pure all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che hanno reso i propri pareri, rispettivamente, nelle sedute dell'11 e del 18 dicembre 2014. Rimane all'esame lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni di gestione del territorio.

La Legge di Stabilità 2015 interviene sulla norma riguardante la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, modificando, a decorrere dal 2015, i criteri per la definizione dei pesi da considerare per la determinazione del fabbisogno sanitario regionale.

## Scheda n. 8

### **Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e Opencivitas**

La legge delega in materia di federalismo fiscale e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il D. Lgs. n. 216/2010, offrono un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di 'efficientamento' delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi e di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Il D. Lgs. n. 216/2010 ha affidato a 'Soluzioni per il Sistema Economico' S.p.A. (SOSE) un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il D. Lgs. n. 68/2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province.

La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle Regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

<sup>10</sup> Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D. Lgs. n. 216/2010.

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basata su un sistema di Business Intelligence (BI) chiamato *Opencivitas*. Dal 16 luglio 2014, tutti i Comuni e tutte le Province possono accedere al portale *Opendata*, mentre da novembre tale possibilità è stata estesa ai cittadini.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi). In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

## Scheda n. 9

### Programma di centralizzazione degli acquisti - D.L. n. 66/2014

È istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, in cui sono iscritti Consip, un centro d'acquisto centralizzato per ciascuna regione e alcuni altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza. I soggetti devono soddisfare i seguenti requisiti<sup>11</sup>: il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, valori di spesa da ritenersi significativi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della domanda. In ogni caso, il numero complessivo dei soggetti aggregatori non può essere superiore a 35. Parallelamente<sup>12</sup> è stato istituito, come previsto dal D.L. n. 66/2014, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

È previsto un DPCM con cui saranno individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - nonché le Regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. Restano fermi gli obblighi di ricorso a centrali di committenza già previsti dalla legislazione vigente in materia.

I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei Comuni, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Sulla base del D.L. n. 66/2014, il MEF ha individuato<sup>13</sup> le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni ex art. 26 stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere<sup>14</sup>.

Le maggiori entrate prodotte dalle norme, quantificate in 145 milioni dal 2015 e 146 milioni dal 2016, confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale.

<sup>11</sup> I requisiti sono stati stabiliti dal DPCM 11 novembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015 e nella determinazione dell'Anac dell'11 febbraio 2015 recante 'Applicazione dell'art. 3, comma 1, del DPCM 11 novembre 2014 pubblicato in GU n. 15 del 20 gennaio 2015'.

<sup>12</sup> Con il DPCM 14 novembre 2014 pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015.

<sup>13</sup> Decreto del MEF del 15 settembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 230 del 3 ottobre 2014.

<sup>14</sup> Sul sito del MEF [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) sono pubblicati i prezzi relativi alle prestazioni individuate.



## Sistema fiscale

### Scheda n. 10 **Le semplificazioni del D. Lgs. n. 175/2014**

#### Semplificazione per le persone fisiche

Il D. Lgs. n. 175/2014 contiene norme di semplificazione per le persone fisiche quali, *in primis*, la dichiarazione dei redditi precompilata dall'Agenzia delle Entrate. L'introduzione della dichiarazione precompilata è fissata, in via sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono quelli che hanno i requisiti per presentare il modello 730, ossia i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati. **Si veda scheda n. 11.**

Viene semplificata la trasmissione all'Agenzia delle Entrate delle certificazioni da parte dei sostituti d'imposta, con la previsione di un'unità di monitoraggio all'interno dell'Agenzia delle Entrate per verificare la completezza, la qualità e la tempestività della trasmissione dei dati da parte dei sostituti d'imposta e degli altri soggetti esterni. Viene poi anticipato al 28 febbraio il termine per la trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ad alcuni oneri deducibili e/o detraibili da parte di soggetti terzi di dati relativi a oneri e spese sostenute dai contribuenti.

Si introduce una nuova disciplina per il visto di conformità che il contribuente può chiedere ai soggetti responsabili dell'invio telematico, nonché prevede la rimodulazione dei compensi ai Caf/professionisti che prestano assistenza per tener conto del diverso livello di responsabilità nel processo.

Un'importante passaggio riguarda la semplificazioni in materia di addizionali comunali e regionali all'Irpef, con l'obiettivo di uniformare la disciplina.

Per i professionisti ci sono alcune norme specifiche. In particolare, i professionisti, non devono più riaddebitare in fattura le spese di vitto e alloggio al committente e non possono più considerare il relativo ammontare quale componente di costo deducibile dal proprio reddito di lavoro autonomo.

Viene semplificata la dichiarazione di successione: con esoneri e documenti da allegare: i) in caso di erogazione di rimborsi fiscali successivamente alla presentazione della dichiarazione di successione, gli eredi non devono presentare dichiarazione sostitutiva o integrativa; ii) viene innalzato a 100 mila euro il valore dell'eredità entro il quale non vi è obbligo di dichiarazione, se l'eredità è devoluta al coniuge ed ai parenti in linea retta e non comprende beni immobili o diritti reali immobiliari; iii) alcuni documenti da allegare alla dichiarazione di successione possono esser sostituiti anche da copie non autentiche unitamente ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante che le stesse costituiscono copie degli originali<sup>15</sup>.

Vi sono poi semplificazioni nelle comunicazioni con l'abrogazione della comunicazione all'Agenzia delle entrate per i lavori che proseguono per più periodi di imposta ammessi alla detrazione IRPEF delle spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici.

#### Semplificazioni per i rimborsi

Viene modificata la disciplina sull'esecuzione dei rimborsi IVA, innalzando da 5.000 a 15.000 euro il limite dell'ammontare dei rimborsi eseguibili senza alcun adempimento e prevede la possibilità per i contribuenti non a rischio di ottenere il rimborso presentando esclusivamente la dichiarazione con il visto di conformità e la dichiarazione sostitutiva di atto notorio<sup>16</sup>. Altresì, potranno essere individuate con decreti del MEF le categorie di contribuenti per i quali i rimborsi sono eseguiti in via prioritaria.

<sup>15</sup> È fatta comunque salva la facoltà dell'Agenzia delle entrate di richiedere i documenti in originale o in copia autentica.

<sup>16</sup> Sono per contro individuate le ipotesi di rischio che rendono necessaria la garanzia. La disposizione è finalizzata anche alla chiusura della procedura d'infrazione 2013/4080, nella quale si contesta all'Italia sia la

Per il rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale, si prevede l'erogazione dei rimborsi da parte dell'agente della riscossione senza che il contribuente debba presentare apposita richiesta degli interessi eventualmente maturati.

In tema di compensazione dei rimborsi da assistenza e compensi dei sostituti d'imposta, i sostituti d'imposta eseguono i conguagli risultanti dai prospetti di liquidazione. Le norme proposte, favoriscono la trasparenza e la semplificazione delle operazioni poste in essere dai sostituti d'imposta nell'attività di assistenza fiscale, prevedendo che le suddette operazioni siano effettuate mediante l'utilizzo della delega di versamento F24.

#### **Semplificazioni per le società**

Vengono razionalizzate le procedure che disciplinano l'adesione ai regimi fiscali opzionali della c.d. trasparenza fiscale, del consolidato nazionale, della *tonnage tax* e del regime IRAP di determinazione del valore della produzione netta per le società di persone e le imprese individuali.

Il decreto attuativo prevede, inoltre, la razionalizzazione delle modalità di presentazione e dei termini di versamento nelle ipotesi di operazioni straordinarie poste in essere da società di persone, al fine di evitare di dover versare le imposte in largo anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione.

In merito alle società in perdita sistemica, già dal 2014 le società diventano non operative non più dopo tre periodi d'imposta consecutivi di perdita fiscale (ovvero due più uno con reddito positivo ma inferiore al minimo) ma quando si dichiarano perdite per cinque periodi d'imposta consecutivi (ovvero quattro più uno con reddito insufficiente).

#### **Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale**

E' prevista la semplificazione delle dichiarazioni delle società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato. In dettaglio, tali società o enti non dovranno più indicare nella dichiarazione dei redditi né l'indirizzo della stabile organizzazione italiana né del rappresentante per i rapporti tributari, perché già in possesso dell'amministrazione<sup>17</sup>.

In merito alla comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento, dal 1° gennaio 2015, l'invio telematico sarà effettuato dall'esportatore abituale che intenda usufruire del regime di non imponibilità IVA.

La comunicazione delle operazioni intercorse con paesi *black list* assume cadenza annuale ed è obbligatoria per i soli contribuenti che effettuano tali operazioni per un importo complessivo annuo superiore a €10 mila (innalzando a €10 mila il limite di esonero entro il quale non scatta l'obbligo di inserimento nella comunicazione dell'operazione intercorsa).

Per effettuare operazioni intracomunitarie, il contribuente può contestualmente all'atto dell'attribuzione della partita IVA richiedere l'inclusione nella banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intra UE, assicurando così una maggiore armonizzazione della disciplina IVA nazionale al diritto dell'UE. Si semplifica inoltre il contenuto informativo degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi, c.d. generiche. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è incaricata di semplificare gli elenchi *Intrastat* per i servizi con i soggetti comunitari. Un'altra norma modifica poi le sanzioni dovute per omissione o inesattezza dei dati statistici comunicati con gli elenchi *Intrastat*.

In materia di tassazione dei contratti assicurativi, si allineano i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri (imprese assicuratrici aventi sede nei paesi UE e nello Spazio economico europeo e rappresentanti fiscali di tali imprese) operanti in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi con quelli previsti per le imprese stabilite in Italia.

---

lunghezza dei tempi riscontrati per i rimborsi annuali Iva, sia l'eccessiva severità delle condizioni richieste per godere dell'esenzione dall'obbligo di prestare garanzia per accedere ad alcune tipologie di rimborso.

<sup>17</sup> Le comunicazioni dei dati anagrafici all'Agenzia delle entrate devono avvenire attraverso i canali e i modelli istituzionali che non sono più quelli dichiarativi. La possibilità che il contribuente invii nuove e diverse informazioni anagrafiche tramite canali (quale la dichiarazione dei redditi) dai quali le informazioni anagrafiche non vengono registrate crea incertezza e possibili conseguenze negative in fase di notifica degli atti.

### **Eliminazione di adempimenti superflui**

Si interviene sulla disciplina dell'ammortamento nei casi di concessioni relative alla costruzione e all'esercizio di opere pubbliche, eliminando il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze chiamato, in base alla disciplina vigente, a determinare le quote di ammortamento nei singoli casi in rapporto proporzionale alle quote previste nel piano economico-finanziario della concessione, includendo nel costo ammortizzabile gli interessi passivi.

In materia di ritenuta sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari, si interviene sulla disciplina della dichiarazione dei percipienti le provvigioni prevedendo la comunicazione tramite posta elettronica.

Il decreto contiene norme di coordinamento e razionalizzazione delle disposizioni in materia di obblighi tributari. Viene eliminata la responsabilità solidale in capo ai committenti, per le ritenute di lavoro dipendente dovute dagli appaltatori e subappaltatori, nonché quella gravante sugli appaltatori per le relative ritenute dovute dai subappaltatori. In relazione, poi, alla responsabilità solidale gravante sui committenti per le retribuzioni, TFR e contributi dovute dagli appaltatori e subappaltatori, gli stessi committenti assumono il ruolo di sostituto d'imposta. D'altro canto, al fine di potenziare le attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali in materia di ritenute, l'Istituto nazionale della previdenza sociale rende disponibile all'Agenzia delle Entrate, con cadenza mensile, i dati relativi alle aziende e alle posizioni contributive dei relativi dipendenti gestite dall'Istituto stesso.

Infine, il decreto prevede che ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione di una società ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese.

Si provvede alla semplificazione e riduzione del contenzioso dovuto in particolare alle difficoltà oggettive di distinguere le prestazioni di pubblicità da quelle di sponsorizzazione. La modifica normativa ha l'effetto generalizzato di aumentare al 50 per cento la detrazione forfettaria IVA riconosciuta per le operazioni di sponsorizzazione. Inoltre, si consente la detraibilità ai fini IVA delle spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro in luogo della soglia 25,82 prevista dalla vigente disciplina. La nuova soglia è altresì riferita alle definizioni di cessione gratuita di beni e di prestazione di servizi, rilevanti ai fini IVA.

Si interviene sulla rettifica IVA dei crediti non riscossi, estendendo anche agli accordi di ristrutturazione dei debiti omologati e ai piani di rientro disciplinati dalla legge fallimentare la possibilità, per il fornitore, di recuperare l'IVA, portando in detrazione l'imposta corrispondente alla variazione, versata all'erario all'epoca dell'effettuazione della fornitura successivamente non pagata in tutto o in parte dal debitore.

In materia di regime fiscale dei beni sottoposti a sequestro e confisca non definitiva, sono oggetto di sospensione esclusivamente le imposte che abbiano come presupposto il diritto di proprietà o il possesso dell'immobile nonché quelle che, in via generale, gravano sugli atti ed i contratti relativi agli immobili. Ne risulta quindi sospeso il versamento delle imposte che, in assenza del provvedimento di sequestro, sarebbero dovute dall'indagato in relazione all'immobile oggetto di misura cautelare.

Viene allineata la nozione di prima casa rilevante ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4 per cento a quella prevista in materia di imposta di registro, prevedendo che l'aliquota del 4 per cento trovi applicazione per le abitazioni classificate o classificabili in categorie catastali diverse da quelle A1, A8 e A9.

Si prevedono disposizioni per la cooperazione nell'attività di rilevazione delle violazioni in materia di attestazione della prestazione energetica (Ape). Si sposta dall'Agenzia delle Entrate al Ministero dello Sviluppo economico (cui l'Agenzia dovrà dirigere un apposito flusso

informativo sulla base dei dati acquisiti in sede di registrazione di compravendite e locazioni) l'attuazione del procedimento sanzionatorio per la mancata allegazione o dotazione di Ape in caso di contratti di compravendita o di locazione.

Sono introdotte nuove regole per l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di assistenza fiscale e i requisiti che devono possedere le società richiedenti e i centri di assistenza fiscale. Il rilascio dell'autorizzazione deve essere presentata annualmente con una relazione tecnica dalla quale emerge il rispetto delle garanzie di idoneità tecnico organizzativa del centro. È prevista la presenza sul territorio in almeno un terzo delle Province, nonché un numero minimo di dichiarazioni che il Caf deve presentare (verifica ad opera dell'Agenzia delle Entrate e proporzionale al numero medio di dichiarazioni trasmesse su scala nazionale). Inoltre, le società richiedenti e i centri autorizzati di assistenza fiscale dovranno redigere una relazione tecnica annuale dalla quale deve emergere: i) il rispetto dei requisiti sulle garanzie di idoneità tecnico-organizzativa in relazione all'organizzazione assunta, in merito ai rapporti di lavoro dipendente; ii) i sistemi di controllo interno per garantire la correttezza dell'attività di assistenza fiscale, in merito all'affidamento a terzi dell'assistenza; iii) un piano di formazione del personale diverso in base alle funzioni svolte. I centri di assistenza fiscali già autorizzati devono presentare la relazione entro il 31 gennaio 2015.

Infine, è prevista la soppressione dell'obbligo di depositare copia dell'appello nel processo tributario.

## **Scheda n. 11**    **La dichiarazione dei redditi precompilata**

Dal 15 aprile di ogni anno, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione online la dichiarazione precompilata. Il cittadino potrà accedere alla propria dichiarazione direttamente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. In alternativa, potrà delegare il proprio sostituto d'imposta (se presta assistenza fiscale), un centro di assistenza fiscale o un professionista abilitato.

Il contribuente può sottoscrivere la dichiarazione precompilata così com'è oppure modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni. In ogni caso, il contribuente può continuare a presentare la dichiarazione dei redditi con le modalità ordinarie, compilando il modello 730 o il modello Unico Persone fisiche.

A seconda che il contribuente accetti o modifichi la dichiarazione proposta dall'Agenzia è previsto un diverso iter dei controlli documentali. In particolare, nel caso di accettazione senza modifiche della dichiarazione proposta (direttamente dal contribuente o tramite il sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale), i dati relativi agli oneri indicati nella dichiarazione e forniti dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.) non saranno sottoposti al controllo documentale. Restano invariate tutte le altre attività con cui l'amministrazione finanziaria riscontra la correttezza degli obblighi dichiarativi.

Nel caso in cui, invece, la dichiarazione venga presentata, con o senza modifiche, tramite Caf o professionisti abilitati, questi ultimi sono tenuti all'apposizione del visto di conformità sui dati della dichiarazione, compresi quelli messi a disposizione dei contribuenti con la dichiarazione precompilata. I controlli documentali saranno effettuati, anche in relazione a quei dati della precompilata forniti all'Agenzia dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.), presso i Caf o i professionisti abilitati senza più rivolgersi al cittadino. Eventuali richieste di pagamento che derivano dal controllo documentale saranno inviate direttamente ai Caf o ai professionisti.

Per l'elaborazione della dichiarazione precompilata, l'Agenzia delle Entrate utilizza le informazioni disponibili in Anagrafe tributaria (ad esempio la dichiarazione dell'anno precedente e i versamenti effettuati), i dati trasmessi da parte di soggetti terzi (ad esempio banche, assicurazioni ed enti previdenziali) e i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta con riferimento, ad esempio, ai redditi di lavoro dipendente e assimilati e ai compensi per attività occasionali di lavoro autonomo.

A partire dalla dichiarazione dei redditi 2016, grazie all'utilizzo del sistema 'Tessera Sanitaria', nella dichiarazione precompilata relativa ai redditi 2015 confluiranno anche i dati relativi alle spese sanitarie che danno diritto a deduzioni dal reddito o detrazioni d'imposta.

A partire dal 2015 (periodo di imposta 2014) vengono unificate le scadenze per il 730 in un'unica data (ossia il 7 luglio) sia se il modello viene presentato direttamente dal contribuente, sia se viene presentato tramite sostituto d'imposta, Caf o professionista. Tale data rappresenta il termine anche per: i) la consegna ai contribuenti della dichiarazione elaborata dai sostituti, dai Caf e dai professionisti (in ogni caso la dichiarazione va consegnata al contribuente prima dell'invio all'Agenzia delle Entrate, al fine di garantirgli la disponibilità della dichiarazione prima della trasmissione); ii) la trasmissione in via telematica dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate ai sostituti, ai Caf e ai professionisti.

## **Scheda n. 12**      **La riforma del catasto degli immobili**

La riforma del catasto dei fabbricati contenuta nella delega fiscale intende ripristinare un sistema trasparente di determinazione delle basi imponibili di natura catastale.

Le principali novità in materia di determinazione del valore patrimoniale sono costituite da: i) l'introduzione di un catasto dei valori oltre al catasto delle rendite; ii) il superamento per i fabbricati ordinari del sistema a categorie e classi mediante l'utilizzo di funzioni statistiche che mettano in relazione valore di mercato, localizzazione e caratteristiche dell'immobile; iii) l'omogeneità dei criteri di misurazione delle consistenze, con l'utilizzo del metro quadro come unità di superficie (per esempio, in luogo dei 'vani' nel sistema vigente per le abitazioni). E' assicurato il coinvolgimento dei Comuni nel processo di riforma, con particolare riferimento alla rilevazione delle caratteristiche dei fabbricati.

A Novembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo<sup>18</sup> concernente la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie, a norma dell'art. 2 della legge di delega fiscale. Il provvedimento è propedeutico alla riforma del Catasto prevista dalla delega.

Le nuove commissioni censuarie locali saranno 103, secondo gli ambiti territoriali indicati dal decreto stesso, a cui si aggiunge la commissione censuaria centrale con sede a Roma che ha funzione di 'supervisore'. Le commissioni si dovranno insediare entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (ossia Novembre 2015).

Alle commissioni censuarie locali spetta il compito, tra l'altro, di validare le funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle Entrate, che sono alla base della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Tali funzioni statistiche, in base alla legge delega, devono esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, anche all'interno di uno stesso comune.

La Commissione censuaria centrale decide sui ricorsi dell'Agenzia delle Entrate e dei Comuni contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in materia di qualità, classi e tariffe d'estimo dei terreni e in materia di categorie, classi e tariffe d'estimo dei fabbricati. Inoltre la Commissione centrale esercita poteri sostitutivi nel caso in cui le commissioni locali non provvedano alla validazione delle funzioni statistiche.

Sia le commissioni censuarie locali che quella centrale sono articolate in tre sezioni : una competente in materia di catasto dei terreni, una competente in materia di catasto urbano e un'altra specializzata in materia di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

La nomina dei componenti delle commissioni censuarie locali, 6 effettivi e 6 supplenti,

<sup>18</sup> D. Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

spetta al Presidente del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la commissione, sulla base di designazioni fatte pervenire dall'Agenzia delle Entrate, dall'Anci e dal Prefetto. Faranno parte delle commissioni i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, magistrati, professionisti, docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, esperti di statistica e di econometria. La composizione della commissione locale di Trento e Bolzano sarà integrata da un componente scelto tra i dipendenti di ruolo della Provincia autonoma.

La Commissione censuaria centrale prevede 25 componenti effettivi (di cui 4 di diritto) e 21 supplenti, più il presidente. Per i componenti di diritto (il direttore dell'Agenzia delle Entrate e 3 direttori centrali dell'Agenzia) non sono previsti i supplenti perché ad essi è riconosciuta la possibilità di conferire apposita delega per la partecipazione alle sedute. Le nomine degli altri componenti avviene con un decreto del ministro dell'Economia sulla base delle designazioni pervenute dall'Anci, dagli organi di autogoverno della magistratura e di alcuni ministeri.

Il decreto legislativo fissa i motivi di incompatibilità per i componenti delle commissioni censuarie. Non possono essere componenti delle commissioni i parlamentari, i membri del governo e delle giunte regionali e comunali, soggetti che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei movimenti politici, i prefetti. Tra i motivi di incompatibilità vi sono anche l'appartenenza alla Guardia di Finanza, ai Corpi di polizia, alle Forze armate, la rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'amministrazione finanziaria o con i Comuni nell'ambito di controversie tributarie.

I presidenti e i componenti delle commissioni censuarie durano in carica 5 anni, non rinnovabili, e il loro operato deve essere ispirato ai principi di terzietà, imparzialità e neutralità.

### Scheda n. 13

## Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise

La legge di delega sulla riforma fiscale impegna il Governo ad introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi - oltre che delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti. La delega fissa i seguenti principi e criteri direttivi: i) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote; ii) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari; iii) coordinamento con le disposizioni attuative della L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. In attuazione delle norme, il Governo ha già adottato, dopo il parere positivo delle Commissioni parlamentari competenti, il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi<sup>19</sup>.

Le modifiche alla tassazione delle sigarette concernono sia la struttura che la misura dell'accisa. Viene introdotto un onere fiscale minimo, che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA. Per effetto delle modifiche, dunque, la variazione dell'imposta dovrebbe - complessivamente - risultare meno influenzabile dalla variazione del prezzo dei prodotti.

Si prevede inoltre la nuova categoria dei tabacchi da inalazione senza combustione, definiti come prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione, il cui livello di tassazione viene calibrato in base a quello che grava sulle sigarette.

Per quanto attiene all'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, si è provveduto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad abrogarla liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita.

In applicazione dei citati principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, inoltre, sono

<sup>19</sup> D. Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014.

stati programmati ulteriori interventi normativi volti alla revisione del sistema impositivo generale delle accise. Tra questi, in particolare, è prevista la revisione del sistema di tassazione del gas naturale e dell'energia elettrica, al fine di rimodulare le relative aliquote e di snellire la gestione complessiva del tributo. Inoltre, verranno rielaborati i requisiti soggettivi previsti per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze, al fine di armonizzarli con riguardo alle diverse tipologie di prodotti sottoposti ad accisa nonché di ridefinire le fattispecie di revoca o sospensione delle stesse autorizzazioni e licenze in relazione alla gravità delle violazioni compiute. Sarà anche rivista la disciplina concernente la logistica petrolifera, al fine di adeguare la normativa attuale alle mutate condizioni del mercato distributivo dei prodotti petroliferi. Particolare attenzione sarà attribuita alla rimodulazione dell'agevolazione applicata al gasolio e GPL destinati al riscaldamento nelle c.d. 'zone montane', al fine di prevedere un meccanismo più snello e più equo sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti beneficiari dell'agevolazione e della determinazione dei criteri per la sua attribuzione. Sarà prevista anche la soppressione, a parità di gettito, delle addizionali all'accisa sulla benzina e sul gas naturale, al fine di razionalizzare le disposizioni nazionali in materia.

Sempre nell'ambito della revisione del sistema impositivo delle accise, sono stati altresì previsti interventi finalizzati alla modifica del sistema sanzionatorio, alla razionalizzazione delle aliquote di accisa che privilegi in particolare le imprese a forte consumo di energia nonché all'introduzione di parametri di consumo volti alla corretta determinazione dell'accisa applicabile ai prodotti energetici utilizzati nella produzione combinata di energia elettrica e calore. Da ultimo sarà prevista una generale semplificazione degli oneri amministrativi gravanti sui soggetti passivi di imposta e sugli altri soggetti sottoposti al controllo dell'amministrazione finanziaria. Nell'ambito di tale azione si provvederà a introdurre, tra l'altro, l'obbligo del pagamento delle accise mediante il modello F24, misure finalizzate a munire di una certificazione di qualità gli operatori che risultino in possesso di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi e l'utilizzo della PEC come strumento di notifica per le comunicazioni tra Amministrazione e operatori.

## Scheda n. 14 **La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia**

La quantificazione dell'evasione fiscale presenta molteplici problematiche e criticità sul piano statistico ed economico. Nel 2014, per la prima volta, il Governo ha quantificato l'entità delle risorse sottratte al bilancio pubblico<sup>20</sup>. Inoltre, l'attuazione della legge delega in materia fiscale (L. n. 23/2014) prevede l'istituzione di una commissione di esperti che su base indipendente effettui sistematicamente una *stima ufficiale* dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata, ovvero basata sul confronto tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli della contabilità nazionale. Infatti, poiché le definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC) impongono di contabilizzare il PIL secondo il criterio dell'esaustività, l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche l'economia non direttamente osservabile.

L'economia non osservata (NOE) è quella che sfugge all'osservazione diretta. Riguarda essenzialmente l'economia illegale e l'economia sommersa<sup>21</sup>. La parte di valore aggiunto che viene considerata *sommersa* concerne principalmente: i) il valore aggiunto occultato

<sup>20</sup> 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento, ex art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, Capitolo 4. Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto\\_art6\\_dl66\\_13\\_luglio.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf).

<sup>21</sup> L'economia 'non osservata' include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale, 4) le inadeguatezze del sistema statistico. Per maggiori dettagli si fa riferimento a: 'Economia non osservata e flussi finanziari', Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

all'autorità fiscale; ii) il valore aggiunto generato dall'utilizzo di input di lavoro irregolare. Nel complesso, la nuova stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesa per l'11,5 per cento del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9 per cento del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4 per cento<sup>22</sup>.

La misurazione Istat dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Ciò nonostante, la stima dell'economia sommersa rappresenta la base di riferimento per la quantificazione del *tax gap*, che richiede, ove possibile, una metodologia *top-down*, basata sul confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili a partire dai dati di contabilità nazionale (che includono anche la componente occultata al fisco) e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti.

Già nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'"Economia non osservata e flussi finanziari", presentato a settembre del 2011 alla Commissione Finanze della Camera, si osservava che le numerose stime che vengono prodotte sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva), da parte di soggetti diversi, pur trovando ampio risalto sui mezzi d'informazione, forniscono spesso dati parziali e discordanti tra loro. Pertanto, nel Rapporto si enfatizzava la presenza di un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione. In conclusione, si raccomandava di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento all'economia non osservata, nella consapevolezza che la creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della *compliance* fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale.

Occorre precisare che la quantificazione del *tax gap*, ovvero delle risorse sottratte al fisco, non coincide con la stima dell'evasione fiscale. Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, dopo un opportuno lavoro di riconciliazione delle variabili. La distinzione è duplice: da un lato, alcune componenti contribuiscono alla determinazione del *tax gap*, ma non sono di per sé fenomeni riconducibili all'evasione fiscale, ovvero intenzionale sottrazione di risorse al fisco (per esempio, i mancati versamenti dovuti agli errori nell'interpretazione delle norme); dall'altro lato, vi sono comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime dell'economia non osservabile (si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA e dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Nel 'Rapporto sull'evasione fiscale' presentato dal Governo al Parlamento (art. 6 D.L. n. 66/2014), si riporta la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua), pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL). Si ricorda che la Delega Fiscale (l'art. 3 della L. n. 23/2014) attribuisce un rilievo fondamentale alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale, nella considerazione che una

<sup>22</sup> La stima del PIL è stata rivista per effetto dei cambiamenti introdotti dal SEC 2010, con una rivalutazione complessiva di 59 miliardi, corrispondente al 3,7 per cento del precedente livello in valore. Alla rivalutazione del PIL nominale del 2011 hanno contribuito per 1,6 punti percentuali le modifiche dovute alle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010, di cui la quota preponderante è attribuibile alla capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo. La revisione è attribuibile per ulteriori 0,8 punti percentuali alle modifiche connesse al superamento di riserve europee sull'implementazione del SEC 95, fra le quali la modifica riguardante l'inclusione di alcune attività illegali (10,5 miliardi provenienti dalla commercializzazione di droga, 3,5 miliardi dall'attività di prostituzione e 0,3 miliardi dal contrabbando di sigarette); nella restante parte, corrispondente a 1,3 punti percentuali e derivante dalla combinazione di molti effetti dovuti alle innovazioni introdotte nelle fonti e nelle metodologie nazionali, va inclusa la nuova stima dell'economia sommersa. Cfr.: ISTAT, 'Il ricalcolo del PIL per l'anno 2011', 9 settembre 2014.



quantificazione ufficiale del *tax gap* potrebbe rappresentare sia un'importante svolta per una strategia di policy orientata a un fisco più equo ed efficiente, sia uno strumento indispensabile al fine di monitorare e incentivare la performance dell'Amministrazione Fiscale nell'identificare i principali rischi di evasione fiscale, allocare le risorse in modo efficiente e individuare le migliori linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Coerentemente, la Delega fiscale demanda al Governo l'istituzione di un'apposita Commissione, incaricata di definire una metodologia di valutazione dell'ampiezza e della diffusione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, attraverso una quantificazione delle risorse sottratte al bilancio pubblico basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri metodologicamente solidi, trasparenti e stabili nel tempo. I risultati della rilevazione devono essere calcolati e pubblicati con cadenza annuale.

## Scheda n. 15

### Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

Nelle more dell'attuazione degli obiettivi di stima della spesa e monitoraggio dell'evasione fiscale previsti dalla c.d. delega fiscale (L. n. 23/21014), il D.L. n. 66/2014 ha disposto che il Governo presenti alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 - specificati per ciascuna Regione - e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi. Il Governo ha presentato il rapporto<sup>23</sup> al Parlamento in ottobre 2014.

Il rapporto parte dalla constatazione che l'evasione fiscale è un fenomeno complesso, non riconducibile a un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive. Nella prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della delega fiscale, il Governo ha avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione. Tale studio si propone di analizzare le fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo. Infatti, dinanzi alla parcellizzazione dell'area d'illegalità, il Governo deve mettere in atto una risposta articolata e puntuale, nella prospettiva di un abbattimento del *tax gap*. Per ognuno dei diciannove comportamenti illeciti classificati nel Rapporto, è dettagliata la platea di riferimento (attraverso l'individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno), nonché la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte. Il Rapporto presenta, poi, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi per il miglioramento dell'assetto complessivo del sistema. Le azioni individuate sono volte a prevenire, riconoscere e reprimere con più efficacia le 'fughe' dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza da parte dei cittadini.

Dall'analisi della *tax compliance* si possono ricondurre a cinque principali fattori (drivers) la dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia: i) il livello della pressione tributaria; ii) l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi; iii) l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria; iv) una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari e v) la complessità delle norme. I problemi di *compliance* costituiscono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, nonostante i numerosi interventi di manutenzione legislativa per migliorare l'efficienza del sistema impositivo nel suo complesso.

A seguito di questa prima analisi comprensiva dell'evasione, il Governo esplicita i due piani

<sup>23</sup> Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto\\_art6\\_dl66\\_13\\_luglio.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf).

d'intervento: da un lato, una solida azione di contrasto agli illeciti, al fine di intervenire in chiave strutturale sul fenomeno dell'evasione; dall'altro, un percorso di profondo miglioramento del rapporto fra il fisco e i contribuenti. In particolare, il Governo punta a: i) focalizzare l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche); ii) adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanti distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il contrasto all'evasione e l'aumento della *tax compliance*: i) la sinergia operativa delle diverse 'anime' dell'Amministrazione Fiscale; ii) l'utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Il Governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario nonché di favorire la ripresa dell'economia. Il contrasto all'evasione verrà perseguito da un lato rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione Fiscale e contribuente.

## Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

### Scheda n. 16 La riforma costituzionale in itinere

Il disegno di legge governativo<sup>24</sup> approvato in prima lettura dal Senato, l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015, è finalizzato principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il testo è attualmente all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di tre mesi tra le deliberazioni.

In sintesi si evidenzia come segue il contenuto della riforma:

**Composizione del Senato.** Il Senato è configurato come organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome (74 tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, e 21 fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile.

**Status di senatore.** I membri del Senato rappresentano le istituzioni territoriali e i membri della Camera dei deputati rappresentano la Nazione. Al pari dei deputati, i senatori hanno il potere d'iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Essi godranno della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle stesse garanzie e del relativo regime di

<sup>24</sup> 'Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione' (Atto Senato n. 1429)

autorizzazione, previsti dal vigente articolo 68 della Costituzione. Inoltre, ai membri del Senato non spetterà alcuna indennità per l'esercizio del mandato.

**Funzioni del Senato.** Data la natura e la composizione, il nuovo Senato non è parte della relazione fiduciaria con il Governo, nella quale interviene in via esclusiva la Camera dei deputati. Tuttavia, alcune funzioni attribuite al Senato, anche in concorso con la Camera dei deputati, comportano una relazione istituzionale con l'Esecutivo: ciò vale per le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché per l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Inoltre, il Senato può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati (nuovo art. 70, comma settimo della Cost.) e può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (nuovo art. 71, comma secondo della Cost.).

Spetta al Senato anche il potere di inchiesta, che il novellato art. 82 della Costituzione circoscrive alla materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il bicameralismo perfetto, che connota attualmente l'esercizio della funzione legislativa, è superato da un nuovo modello di partecipazione della Camera rappresentativa delle Istituzioni territoriali al procedimento legislativo. L'esame dei progetti di legge è avviato dalla Camera dei deputati, che, dopo la prima lettura, trasmette al Senato il testo risultante dall'esame svolto. A questo punto, il nuovo modello di procedimento evidenzia l'autonomia del Senato nella scelta di procedere all'esame dei progetti di legge: infatti, l'esame da parte del medesimo Senato è eventuale, in quanto esso ne può deliberare lo svolgimento, entro un termine di dieci giorni, a richiesta di un terzo dei componenti. Una volta effettuata tale deliberazione, l'esame può concludersi con l'approvazione di proposte di modifiche, che la Camera dei deputati potrà valutare se accogliere o meno in sede di approvazione definitiva. Solo per le leggi che disciplinano materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione, presentate dal Governo quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), le proposte di modifica eventualmente approvate dal Senato possono avere un effetto rinforzato nel procedimento legislativo: infatti, se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Il bicameralismo perfetto resta in un ambito del tutto tipizzato dal nuovo art. 70 della Costituzione. Infatti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcune leggi espressamente indicate, quali le leggi di revisione costituzionale e quelle costituzionali, nonché alcune leggi aventi un contenuto proprio, del tutto tipico, per le quali l'intervento del Senato trova uno specifico fondamento nella sua natura e nella sua composizione.

**Procedimento legislativo.** Tra le novelle introdotte nel procedimento legislativo va segnalato l'istituto del '*voto a data certa*' che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del Governo. Infatti, l'Esecutivo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione entro 70 giorni; sono escluse da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate (artt. 79 e 81, comma sesto, Cost.).

Ai fini del procedimento per la conversione dei decreti-legge, il Senato dispone l'esame dei relativi disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che

deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione (art. 77, comma sesto, Cost.). In tema di decretazione d'urgenza, occorre aggiungere che la riforma costituzionale stabilisce limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, la cui portata si estende anche alla legge di conversione del decreto, traducendosi quindi in limite non solo per il Governo, ma anche per l'attività emendativa parlamentare.

**Garanzie costituzionali.** A questo tema appartengono diversi interventi contenuti nella riforma, quali l'introduzione della facoltà per le minoranze parlamentari (almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo di quelli del Senato) di ricorrere alla Corte costituzionale per lo scrutinio 'preventivo' sulle leggi elettorali (nuovo secondo comma dell'art. 134 della Cost.). Nelle disposizioni transitorie è stabilita la possibilità di sottoporre al giudizio preventivo della Corte costituzionale anche le leggi che disciplinano l'elezione dei deputati e dei senatori promulgate nel corso della legislatura di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale.

Va poi ricordata la modifica introdotta in materia di elezione del Capo dello Stato: è il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, senza l'integrazione della composizione con delegati regionali, ma i *quorum* per l'elezione sono così modificati: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per la deliberazione dello stato di guerra, che spetterà alla sola Camera dei deputati, è richiesta la maggioranza assoluta.

**Titolo V della Costituzione.** La riforma costituzionale riconfigura la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, esito della riforma introdotta nel 2001, anche registrando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dei conflitti interpretativi che hanno contrapposto lo Stato da un lato e le Regioni dall'altro. La nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica, di alcune politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. Parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa 'concorrente' attualmente ripartita tra Stato e Regioni, mentre resta ferma la 'clausola di residualità' che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa. Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (c.d. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

È introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni *standard*, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

**Istituti di democrazia diretta.** Le firme necessarie per la richiesta di *referendum* restano 500mila, con il *quorum* di partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto. Nel caso in cui le firme raccolte dai promotori per la proposta di referendum siano almeno 800mila il *quorum* di partecipazione si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce nell'ordinamento l'istituto del referendum propositivo e

d'indirizzo, la cui disciplina è rinviata ad una legge. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di 50mila firme, necessarie per la presentazione è elevato a 150mila, ma si prevede al tempo stesso una garanzia per la conclusione del loro esame parlamentare.

**Soppressione di enti.** Si prevede la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle Province come enti di cui si compone la Repubblica.

**Fase transitoria.** La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima composizione del Senato successiva alla riforma nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.

## Scheda n. 17

### Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati

Il 27 gennaio 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato, in prima lettura con modifiche, il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati<sup>25</sup>, già approvato in prima lettura il 12 marzo 2014.

Con la riforma della legge elettorale si perseguono i seguenti obiettivi: favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, quindi, di stabili governi per un'intera legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività. Si garantirà in questo modo anche un maggiore legame dei candidati con il territorio.

Queste le caratteristiche principali del nuovo sistema elettorale:

**Doppio turno e premio di maggioranza.** Il testo approvato dal Senato della Repubblica prevede un premio di maggioranza alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi nel primo turno elettorale. L'introduzione di una soglia per l'attribuzione del premio consegue alla specifica indicazione in tal senso di Corte costituzionale 1/2014. Se non è raggiunta tale soglia, si svolge un ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In entrambi i casi (sia in sede di primo turno che di ballottaggio) alla lista vincente viene attribuito il 55 per cento dei seggi totali alla Camera (340 seggi). In fase di ballottaggio non sono previsti apparentamenti tra liste.

**Soglie di sbarramento.** L'ingresso alla Camera dei deputati è precluso alla lista che non ottiene un numero minimo di voti validi e che, quindi, per tale motivo, non è ammessa al riparto dei seggi. La soglia di sbarramento è pari al 3 per cento dei voti validi espressi a livello nazionale.

**Collegi plurinominali.** L'Italia sarà suddivisa in 100 collegi plurinominali, salve specifiche previsioni per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ricevuti nei singoli collegi plurinominali, in ciascuno dei quali vengono eletti da 3 a 9 deputati.

**Liste, candidature e preferenze.** Ciascuna lista presenta un candidato capolista in ogni collegio. Non ci sono più liste bloccate, così come prescrive Corte costituzionale, che con la sentenza n. 1 del 2014 ha censurato la legge 270/2005.

Vengono reintrodotte le preferenze; l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso, tra quelli che non sono capilista. Solo per questi ultimi sarà possibile presentarsi in dieci collegi diversi. Sono proclamati eletti i capilista e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Il disegno di legge stabilisce che i partiti, per poter partecipare alle elezioni, devono dotarsi di uno statuto che ne fissi le regole di funzionamento interno.

**Parità di genere.** A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali

<sup>25</sup> 'Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati' (Atto Senato n. 1385).

di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento. I capilista dello stesso sesso non possono superare il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione. Prevista inoltre la doppia preferenza di genere (due nomi di sesso diverso). L'ordine dei candidati nelle liste, pena l'inammissibilità, dovrà rispettare l'alternanza tra i sessi.

**Minoranze linguistiche e voto italiani all'estero.** La regola della soglia di sbarramento al 3 per cento non si applica alle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela delle stesse, se queste liste conseguono almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella stessa Regione.

Per la delimitazione dei collegi plurinominali è introdotta poi una previsione per favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che sono espressione della minoranza linguistica slovena nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia.

**Voto italiani all'estero.** Gli elettori che si trovino a soggiornare temporaneamente all'estero per almeno 3 mesi e per motivi di lavoro, studio o cure mediche potranno votare per corrispondenza nella Circoscrizione estero.

**Entrata in vigore.** Introdotta la cosiddetta '*clausola di salvaguardia*': le nuove disposizioni per l'elezione della Camera dei Deputati entrano in vigore a decorrere dal 1° luglio 2016.

### Scheda n. 18

### Le funzioni delle Province nel disegno della L. n. 56/2014

La L. n. 56/2014 modifica la disciplina delle Province, in particolare sotto il profilo dei relativi organi e delle funzioni esercitate. Con riferimento al primo profilo, la riforma ha previsto che le Province diventassero enti intermedi di secondo grado, con organi eletti dagli amministratori comunali in un unico collegio provinciale. Sono organi della provincia 'area vasta': il presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci. Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito.

Per quanto invece attiene alle funzioni, la L. n. 56/2014 ha previsto che le Province 'area vasta' svolgano funzioni in materia di gestione delle strade, rete scolastica, nonché ulteriori funzioni di carattere programmatico.

Nello specifico, le funzioni delle Province, nell'ambito del disegno riformatore della L. n. 56/2014, possono essere distinte in funzioni 'fondamentali' (le funzioni demandate alle Province dalla stessa L. n. 56/2014) e 'non fondamentali' (le funzioni eventualmente attribuite alle Province a seguito del processo di riordino).

Sono 'funzioni fondamentali':

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- la gestione dell'edilizia scolastica;
- il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Alle Province interamente montane e confinanti con Paesi stranieri, sono attribuite ulteriori 'funzioni fondamentali', ovvero: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di

servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto invece riguarda le 'funzioni non fondamentali', l'art. 1, c. 91, della L. n. 56/2014 ha disposto che si addivenisse – mediante Accordo sancito in Conferenza unificata – al riordino delle relative competenze.

Tale Accordo è stato sancito nella seduta della Conferenza unificata dell'11/9/2014.

Come emerge dal testo dell'Accordo, la gran parte delle funzioni oggetto del riordino sono risultate riconducibili alla competenza delle Regioni. Con riferimento a queste, l'Accordo ha definito una serie di principi generali condivisi per quanto concerne il processo di riordino ad opera delle singole Regioni, nell'ottica della semplificazione e del rispetto delle singole realtà territoriali. L'Accordo ha altresì provveduto ad istituire, presso la Presidenza del Consiglio – Affari regionali e autonomie, un Osservatorio nazionale con funzioni di impulso, raccordo e coordinamento degli Osservatori che operano a livello regionale.

Nella stessa seduta dell'11/9/2014, la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto ai sensi dell'art. 1, co. 92, della Legge. Il Decreto, oltre a definire regole e criteri per il trasferimento di beni e risorse, ha direttamente operato la riallocazione delle funzioni statali, e ha dettato le modalità per gli interventi normativi di riordino nelle materie di competenza regionale.

Sempre nell'ambito del processo di riordino, alle Province 'area vasta' possono essere altresì demandate - qualora precedentemente attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale - funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica. L'attribuzione della funzione è contestuale alla soppressione di tali enti o agenzie.

D'intesa con i comuni, le Province 'area vasta' possono, infine, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

## Scheda n. 19

### **Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche prevede norme relative alla semplificazione amministrativa e alla riorganizzazione delle amministrazioni (anche in tema di anticorruzione), includendovi il riordino della normativa relativa al personale dirigenziale e al personale dipendente.

Per quanto riguarda la semplificazione amministrativa, sono previste deleghe al Governo ad adottare decreti legislativi per:

- Disciplinare le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da ridurre il tempo richiesto dagli adempimenti amministrativi e assicurare la piena accessibilità on line alle informazioni personali e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei confronti delle medesime, nonché all'erogazione dei servizi a distanza da parte delle amministrazioni stesse. In tale ambito verrà considerata l'introduzione di un unico documento contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.
- Introdurre il silenzio assenso tra le amministrazioni per l'adozione sia di atti amministrativi che di atti normativi, con l'obiettivo di accelerare l'acquisizione di concerti, nulla osta e assensi. Il termine genericamente valido è di 30 giorni, prima che intervenga il silenzio-assenso; il Presidente del Consiglio avrà il compito di dirimere eventuali controversie tra Ministri. Verranno inoltre individuati precisamente i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso.

- Riordinare, nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica locale, la disciplina in materia di conferenza di servizi, ridefinendo i tipi di conferenza, i meccanismi decisionali e i casi di convocazione obbligatoria.

In materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza il Governo è delegato ad adottare disposizioni integrative e correttive per perfezionare e semplificare le disposizioni vigenti, inserendo anche la precisa individuazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle PA.

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle amministrazioni, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi per:

- Rendere più semplice e leggera l'organizzazione degli uffici centrali e di quelli territoriali dei Ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali.
- Riordinare la disciplina delle Camere di commercio per delimitarne le funzioni e riformarne il sistema di finanziamento, eliminando il contributo obbligatorio delle imprese.

In riferimento al personale dirigenziale, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di attuare una riforma della dirigenza pubblica, nonché di quella regionale, di quella delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, e di quella degli enti locali.

I principi indicati per il legislatore delegato riguardano: i) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, con piena mobilità tra i ruoli; ii) l'inquadramento dei dirigenti pubblici in tre ruoli unici, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; iii) l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali e l'inserimento in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; iv) l'accesso alla dirigenza pubblica per corsi-concorso e per concorso; v) la formazione permanente dei dirigenti; vi) il conferimento degli incarichi dirigenziali in base alla definizione dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali; vii) la semplificazione del processo di valutazione e rilevanza dei suoi esiti ai fini del conferimento dei successivi incarichi dirigenziali, riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, in relazione al tipo di incarico.

In materia di *governance* delle aziende sanitarie, il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche disciplina il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di favorire scelte trasparenti e basate sul merito, volte a selezionare professionalità competenti ed adeguate.

In particolare, viene introdotta una selezione unica nazionale per i direttori generali e potranno essere nominati soltanto coloro che, all'esito di una selezione pubblica nazionale, saranno iscritti in un elenco tenuto dal Ministero della Salute e aggiornato ogni due anni. I direttori dovranno possedere titoli professionali specifici, avere frequentato uno specifico corso universitario di formazione in gestione sanitaria. I direttori nominati dovranno garantire obiettivi di gestione, livelli essenziali di assistenza, equilibrio di bilancio e risultati del programma nazionale valutazione esiti. Il direttore generale potrà essere dichiarato decaduto dall'incarico se non raggiunge gli obiettivi o commette gravi violazioni di legge o regolamento, o i principi di buon andamento e imparzialità. Il direttore generale dichiarato decaduto viene cancellato dall'elenco e non potrà più essere nominato. È prevista l'istituzione, su base regionale, degli elenchi dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari. Per essere nominato direttore amministrativo o direttore sanitario occorrerà superare una selezione pubblica per titoli e colloquio.

In materia di pubblico impiego, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi direttivi: accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; fissazione di indirizzi generali per la programmazione delle assunzioni; riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche.



Al fine di garantire la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro dei pubblici dipendenti, verrà favorito il ricorso alle diverse forme di lavoro part-time, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*.

Infine, è previsto il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali, secondo principi e criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società.

## **Scheda n. 20**      **La nuova governance delle politiche di coesione**

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia, si è completato a dicembre 2014 con l'emanazione dei previsti atti amministrativi. Tale intervento normativo ha inteso potenziare l'efficacia della *governance* delle politiche di coesione, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n. 133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Nell'ambito dell'Agenzia opera l'Area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti

di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

Vi sono significative misure di innovazione e rafforzamento anche per i sistemi di controllo dei programmi 2014-20, previste nell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato. Il Ministero Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE, in qualità di Amministrazione di supervisione e vigilanza della spesa pubblica, indipendente rispetto alle Autorità preposte ai programmi operativi, svolge il ruolo di Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit, con il compito di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa comunitaria in materia di controlli dei programmi cofinanziati dai fondi SIE.

In particolare, l'Organismo di coordinamento assicura le condizioni necessarie per l'efficace funzionamento delle Autorità di Audit attraverso l'analisi e la valutazione dei requisiti di adeguatezza delle strutture organizzative delle medesime Autorità.

Inoltre, il Ministero Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE assicura, attraverso il sistema nazionale di monitoraggio unitario, la rilevazione costante dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari e di quelli complementari alla politica di coesione dell'UE, in termini di avanzamento finanziario, fisico e procedurale.

## **Scheda n. 21**    **Il rating di legalità delle imprese**

Si è conclusa a fine ottobre 2014 la consultazione pubblica con la quale l'Antitrust ha proposto ulteriori modifiche al *rating* di legalità, per inserire nell'elenco dei requisiti i seguenti reati: millantato credito; traffico di influenze illecite; turbata libertà degli incanti; turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; astensione dagli incanti; inadempimento di contratti di pubbliche forniture; frode nelle pubbliche forniture; omesso versamento di contributi previdenziali. Con il nuovo regolamento<sup>26</sup> sono stati previsti ulteriori criteri per il rilascio del *rating* quali l'assenza di procedimenti sanzionatori e di commissariamenti ex art. 32 del D.L. n. 90/2014 comminati da parte dell'ANAC. Potranno richiedere l'attribuzione del *rating* le imprese operative in Italia:

- che abbiano raggiunto un fatturato minimo di due milioni nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta di *rating*, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente e pubblicato ai sensi di legge;
- che siano iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

Le aziende interessate dovranno presentare una domanda, per via telematica, utilizzando l'apposito Formulario.

Il *rating* ha un *range* compreso tra un minimo di una 'stelletta' e un massimo di tre 'stellette',

<sup>26</sup> Di cui alla delibera Antitrust n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento *Rating* di legalità.

attribuito dall'Autorità sulla base delle dichiarazioni delle aziende che verranno verificate tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate.

Per ottenere il punteggio minimo, l'azienda dovrà dichiarare che l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del *rating* (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari. Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata azione penale. L'impresa non dovrà inoltre, nel biennio precedente la richiesta di *rating*, essere stata condannata per illeciti antitrust gravi o per violazioni del codice del consumo, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori. Non dovrà, inoltre, avere subito accertamenti di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione e non essere destinataria di provvedimenti di accertamento del mancato pagamento di imposte e tasse. Tutti i provvedimenti che impediscono l'attribuzione di una 'stelletta' dovranno essere divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato. L'impresa dovrà inoltre dichiarare di effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di mille euro esclusivamente con strumenti di pagamento tracciabili.

Il regolamento prevede 6 ulteriori requisiti che, se rispettati, garantiranno alle imprese il punteggio massimo di 3 stellette. Se ne verranno rispettati 3 si otterranno due stellette. In particolare le aziende dovranno:

- rispettare i contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria, delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Lega delle Cooperative e, a livello locale, dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;
- utilizzare sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adottare una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o un modello organizzativo ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001;
- adottare processi per garantire forme di *Corporate Social Responsibility*;
- essere iscritte in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- avere aderito a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria.

Sarà valorizzata anche la denuncia, all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, di reati previsti dal Regolamento commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale.

Il *rating* di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. In caso di perdita di uno dei requisiti base, necessari per ottenere una 'stelletta', l'Autorità dispone la revoca del *rating*. Se vengono meno i requisiti grazie ai quali l'azienda ha ottenuto un *rating* più alto l'Antitrust riduce il numero di stellette.

L'Autorità mantiene aggiornato sul proprio sito l'elenco delle imprese cui il *rating* di legalità è stato attribuito, sospeso, revocato, con la relativa decorrenza.

## Scheda n. 22 L'ufficio per il Processo

L'art. 50 del D.L. n. 90/2014 ha istituito presso gli uffici dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo.

La creazione dell'Ufficio per il processo è in linea con le esperienze positive di molti Paesi europei ed intende recepire e diffondere una prassi sperimentata in alcuni uffici giudiziari (tra i primi Firenze, Milano e Bologna). Si intende incidere sull'organizzazione complessiva dell'attività del magistrato, assicurandogli uno staff di assistenza che lo supporti nell'esercizio della funzione giurisdizionale, al fine di ottimizzare la produttività del sistema, abbattendo i tempi della giustizia, mediante la revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto altresì a supportare i processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica.

Le strutture organizzate dell'Ufficio per il processo svolgeranno, in particolare, compiti strumentali all'attività del magistrato (ad esempio ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali; preparazione dell'udienza; analisi funzionali alla rilevazione dei dati e dei flussi statistici ed ogni altro compito di supporto al processo civile telematico e all'informatizzazione del processo).

Possono far parte dell'Ufficio per il processo i magistrati onorari, i tirocinanti ex art. 73 del D.L. n. 69 del 2013, il personale cancelleria e, per le strutture di Ufficio per il processo presso la Corte di appello, i giudici ausiliari.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, nell'ambito dell'intervento normativo che specificamente la riguarda è previsto l'inserimento nelle strutture dell'Ufficio per il processo per i primi quattro anni del mandato.

Gli esiti della sperimentazione hanno messo in luce un'apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti, un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti ed una diminuzione delle pendenze attestata intorno al 15 per cento, consentendo di formulare ragionevoli aspettative di successo per il miglioramento della qualità complessiva del servizio giustizia. E' già in uso nel processo civile telematico l'applicativo denominato consolle dell'assistente, un'evoluzione del redattore in uso da parte del magistrato (consolle del magistrato), che permette un 'colloquio' informatico tra l'attività dell'assistente e quella del magistrato.

## Scheda n. 23

### Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema

La conversione in legge del D.L. n. 132/2014, che prevede diverse misure di c.d. 'degiurisdizionalizzazione', ha già consentito la formulazione di positive previsioni deflative del contenzioso, attraverso l'introduzione di modalità alternative di definizione delle controversie (negoziato assistito, arbitrato e mediazione), che potrebbe comportare la risoluzione stragiudiziale di circa 1 milione e 220 mila casi.

In particolare, l'introduzione della negoziazione assistita per le separazioni e i divorzi consente di formulare una stima di riduzione del contenzioso di circa 105 mila casi l'anno; in materia di esecuzione forzata, l'obbligo di iscrizione a ruolo telematica e la ricerca telematica dei beni agevola e semplifica le procedure.

I primi risultati delle riforme intraprese negli anni passati stanno diventando evidenti: tra dicembre 2009 e dicembre 2013 l'arretrato nelle cause civili si è ridotto del 14,9 per cento; la durata dei processi, nel caso in cui la mediazione conduce ad un accordo, è di circa 70 giorni, rispetto ai 1.132 giorni del procedimento ordinario nei Tribunali; a partire da luglio 2014, i procedimenti per decreto ingiuntivo si definiscono in 6 giorni rispetto ai precedenti 15, grazie all'introduzione del PCT che consente accesso diretto ai file con una *smart card*

sul portale nazionale dei servizi giudiziari<sup>27</sup> con un risparmio di costi, tempo e carta per tutti gli operatori stimato in 43 milioni.

A novembre 2014 rispetto a novembre 2013, il numero di file inseriti digitalmente da avvocati e professionisti è aumentato del 494 per cento, mentre nello stesso periodo il numero di atti digitalizzati da giudici e pubblici ministeri è aumentato del 186 per cento.

## Scheda n. 24

### Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto

Il D. Lgs. n. 28/2015, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto<sup>28</sup>, recepisce le proposte elaborate dalla commissione ministeriale Palazzo in tema di revisione del sistema sanzionatorio e alcune specifiche indicazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, dando inoltre attuazione alla L. n. 67/2014 in materia di pene detentive non carcerarie.

L'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ricalca l'analogo istituto proprio dell'ordinamento minorile e del sistema penale relativo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace.

Il principio alla base delle nuove norme prevede che, per ragioni di proporzione della risposta penale e di economia processuale, quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale del colpevole, lo Stato possa rinunciare alla pretesa di punizione penale del responsabile, demandando - ove occorra - alla sede civile la relativa tutela delle persone danneggiate ai fini risarcitori.

La risposta sanzionatoria dovrà quindi tener conto dell'entità dell'offesa, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore e della natura del bene tutelato.

Due sono i criteri sui quali deve incardinarsi il giudizio di 'particolare tenuità del fatto', secondo il primo comma del nuovo art. 131 bis c.p.: i) la particolare tenuità dell'offesa, che implica una valutazione sulle modalità della condotta e sull'esiguità del danno o del pericolo; ii) la non abitualità del comportamento dell'autore (che non deve essere un delinquente abituale, professionale o per tendenza, né aver commesso altri reati della stessa indole, né avere reiterato le singole condotte).

Per espressa previsione normativa, il nuovo istituto non riguarda i reati puniti con pena detentiva superiore a cinque anni e l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore ha agito per motivi futili o abietti, o con crudeltà anche nei confronti di animali, o ha adoperato sevizie o ha approfittato di condizioni di minorata difesa della vittima, né quando dal fatto sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Solo a seguito di un accertamento rigoroso di tali condizioni da parte del giudice, lo Stato rinuncerà ad applicare una sanzione penale, senza far venire meno gli altri strumenti risarcitori previsti dall'ordinamento.

Il decreto legislativo prevede inoltre che il giudice, nel valutare il fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, debba tenere conto delle contrapposte ragioni della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, espresse nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione quanto nella fase del giudizio.

Vengono, infine, introdotte le modifiche dirette a consentire l'iscrizione nel casellario giudiziario dei provvedimenti che hanno dichiarato la non punibilità per particolare tenuità del fatto.

<sup>27</sup> Si veda il sito: <http://pst.giustizia.it/PST/>

<sup>28</sup> A norma dell'art.1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014.

### **Scheda n. 25      La responsabilità civile dei magistrati**

È stata recentemente approvata dal Parlamento la legge contenente modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (L. n. 18/2015).

Con l'intervento si è inteso scongiurare gli esiti di una procedura di infrazione europea, al fine di rispettare l'impegno ad adottare, entro la fine del 2014, disposizioni volte ad adeguare la disciplina in vigore al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione Europea derivante dall'esercizio dell'attività giudiziaria, anche per violazione del diritto dell'Unione Europea.

I punti caratterizzanti il provvedimento normativo riguardano principalmente: i) il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile solo nei confronti dello Stato); ii) la limitazione della clausola di salvaguardia delimitante la responsabilità del magistrato; iii) la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; iv) l'eliminazione del filtro endo-processuale di ammissibilità della domanda; v) una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

E' stata estesa la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale per un atto compiuto dal magistrato.

Inoltre, pur restando fermo il principio per cui è lo Stato che risarcisce direttamente i danni (cioè il cittadino che ha subito un danno ingiusto potrà esercitare l'azione risarcitoria esclusivamente nei confronti dello Stato), è diventata obbligatoria l'azione di rivalsa dello Stato, che dovrà essere attivata entro due anni dall'avvenuto risarcimento. Quanto all'entità della rivalsa, la sua misura non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio percepito dal magistrato, al netto delle trattenute fiscali; in caso di dolo, detto limite non sussiste e il risarcimento potrà essere integrale; l'esecuzione della rivalsa, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore a un terzo dello stipendio netto.

### **Scheda n. 26      Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L. n. 132/2014**

Gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L. n. 132/2014 (convertito con legge L. n. 162/2014), hanno l'obiettivo di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. I punti qualificanti sono i seguenti:

- Decisioni delle cause pendenti, sia in primo grado che in appello, mediante il trasferimento in sede arbitrale forense (escluse le controversie su diritti indisponibili). In grado d'appello, la soluzione stragiudiziale della controversia deve avvenire entro 120 giorni; in mancanza il processo deve essere riassunto entro i successivi 60 giorni.
- Conciliazione con l'assistenza degli avvocati (negoziato assistito). Si tratta di un accordo scritto mediante il quale le parti convengono di cooperare in via amichevole per risolvere la controversia tramite l'assistenza di uno o più avvocati.
- Negoziazione assistita nelle cause di separazione e divorzio. E' prevista la conclusione di una convenzione di negoziazione assistita per le soluzioni consensuali di controversie tra coniugi. Quale ulteriore semplificazione dei procedimenti di separazione o divorzio, è previsto che i coniugi - in assenza di figli minori o non autonomi - possano comparire innanzi all'ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio.
- Abuso del processo. È prevista, da un lato, la modifica al regime della compensazione delle spese, restringendo il potere discrezionale del giudice in favore del rafforzamento del principio di soccombenza. Inoltre, al fine di evitare che i tempi del processo civile vengano strumentalizzati come forma di finanziamento al ribasso (in ragione dell'applicazione del tasso legale d'interesse) è previsto uno specifico incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.

- Passaggio d'ufficio dal rito ordinario al rito sommario per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice.
- E' stata prevista la riduzione dei termini di sospensione feriale dal 1° al 31 agosto (anziché dal 1° agosto al 15 settembre).
- È introdotto l'obbligo per il creditore di trasmettere per via telematica in cancelleria la documentazione relativa ai processi esecutivi per espropriazione forzata .
- A fini di trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e delle procedure esecutive individuali su beni immobili, è previsto l'obbligo del rapporto riepilogativo finale, redatto a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio.

## **Scheda n. 27**    **I disegni di legge in tema di giustizia civile**

**Disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile**

### Rafforzamento del tribunale delle imprese con estensione della competenza

Si è provveduto ad ampliarne la competenza, mantenendone inalterato l'attuale numero e cambiandone la denominazione in Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato. E' stata prevista l'introduzione delle seguenti ulteriori materie di competenza:

- controversie in materia di concorrenza sleale, anche se non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- controversie in materia di pubblicità ingannevole;
- azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo;
- controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo;
- controversie societarie relative (anche) a società di persone;
- controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

Viene così data maggiore organicità alla competenza per materia delle Sezioni specializzate, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile italiana, nella prospettiva di fare recuperare all'Italia posizioni nel *ranking enforcing contracts* della Banca Mondiale.

### Istituzione del tribunale della famiglia e dei diritti delle persone

È prevista l'introduzione di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, anche con l'apporto di altre professionalità formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni.

E' prevista l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale.

### In relazione alle singole fasi processuali:

- Primo grado. Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice.
- Appello. Potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.

- Ricorso per cassazione. Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

### Scheda n. 28

#### **Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria**

In Parlamento è in corso l'iter di approvazione del DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738). Il disegno di legge si pone l'esigenza di cessare le proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza, è costretto ogni anno. Si tratta di una misura di riordino molto rilevante perché riguarda un importante settore della magistratura, che dà un fondamentale apporto all'intero sistema-justizia e interessa un significativo numero di soggetti (Si tratta di circa 5755 magistrati onorari, suddivisi in: 2042 Giudici Onorari di Tribunale; 1726 Vice Procuratori Onorari e 1987 Giudici di Pace).

Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate: i) semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); ii) aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; iii) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'Ufficio per il Processo.

### Scheda n. 29

#### **Modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi.**

Approvato definitivamente dal Governo il 12 dicembre 2014, questo schema di disegno di legge presenta i seguenti punti qualificanti:

- Estensione della procedibilità a querela. L'estensione della procedibilità a querela ad alcune fattispecie criminose che coinvolgono soprattutto interessi privati, può rivelarsi un utile fattore, in concorso con altre misure, per la necessaria deflazione del carico giudiziario penale.
- Estinzione del reato per riparazione del danno. Per i reati punibili a querela, sempre che non sia prevista l'irrevocabilità della stessa, e per alcuni delitti contro il patrimonio, oggi procedibili d'ufficio ma di limitato allarme sociale, la riparazione del danno cagionato e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose prodotte possono valere come causa estintiva del reato da dichiararsi immediatamente. Si evita così lo svolgimento del processo per l'accertamento di fatti che offendono prevalentemente interessi privati, il cui soddisfacimento è soprattutto affidato allo strumento della riparazione patrimoniale.
- I diritti difensivi in fase di indagine. Il divieto di colloquio con il difensore dell'imputato raggiunto da misura cautelare carceraria va limitato ai casi di reati particolarmente gravi.
- Udienza preliminare. Per una maggiore funzionalità dell'udienza preliminare, si prevede l'eliminazione dei poteri officiosi del giudice rispetto all'assunzione o all'integrazione dei mezzi di prova.
- Il controllo del giudice del dibattimento sulla pertinenza e rilevanza delle richieste di prova. Si reintroduce l'esposizione del pubblico ministero, in apertura di dibattimento, circa i fatti oggetto di imputazione e di ciascuna parte in ordine ai fatti che si intendono provare.
- Il patteggiamento e il nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato. In aggiunta ad un patteggiamento infratriennale, che conserva i tratti essenziali dell'attuale



istituto, si propone un modulo di definizione concordata del processo in cui l'imputato possa chiedere l'applicazione di una pena determinata, previa ammissione del fatto. Si prevede poi una limitata possibilità di ricorso in Cassazione avverso la sentenza di patteggiamento o avverso la sentenza di condanna, su richiesta dell'imputato previa ammissione del fatto.

- **Revisione del giudizio di appello.** Con criteri di delega si propone la riforma del giudizio di appello in senso accusatorio per restituirlo alla sua prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado. In particolare, va previsto quanto segue: i) un'impugnazione con motivi tassativi, da enunciarsi specificamente a pena di inammissibilità; ii) una forma semplificata di rilevazione dell'inammissibilità ad opera del giudice; iii) la specifica indicazione, da parte dell'appellante, a pena di inammissibilità, delle prove che ritiene mancanti o erroneamente valutate e la formulazione di proprie richieste istruttorie ritenute necessarie per rimediare all'errore commesso; iv) la necessità della rinnovazione istruttoria in caso di appello della sentenza di assoluzione, legato a motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa; v) il reinserimento del c.d. patteggiamento in appello (concordato sui motivi con rinuncia ad altri), che ha una sicura efficacia deflattiva.
- **Riduzione dell'area del ricorso per cassazione.** In particolare, la ricorribilità per cassazione: i) va esclusa per i provvedimenti di archiviazione, che dovranno essere invece controllati dalla Corte di appello nell'ambito di una procedura camerale non partecipata; ii) va limitata con riferimento a quei controlli che implicano soprattutto un giudizio di merito; iii) va eliminato il ricorso personale dell'imputato, in ragione della particolare tecnicità dello strumento di impugnazione.
- **Un nuovo ordinamento penitenziario.** Le linee direttrici della risistemazione organica, da attuarsi attraverso lo strumento della delega legislativa, sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, eliminando automatismi e preclusioni che ostacolano l'individualizzazione del trattamento penitenziario, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale.
- **Iscrizioni nel casellario giudiziale.** Si propone una revisione della disciplina alla luce dei principi che nell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea proteggono i dati personali.
- **Confisca c.d. allargata.** Si migliora lo strumento, in particolare prevedendo che il provvedimento ablativo conservi efficacia pur quando nei successivi gradi di impugnazione sia sopravvenuta una causa estintiva del reato oggetto di accertamento.

### Scheda n. 30

### **Riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero.**

Con questo disegno di legge delega si persegue la finalità di semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive (cioè delle richieste di raccolta delle prove da parte di altri Stati) e quello delle estradizioni. I punti salienti sono i seguenti:

Assistenza giudiziaria internazionale.

- valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria, assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti;
- prevedere il potere del Ministro della giustizia di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria, esclusivamente per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato;

- attribuire in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare o di sospendere l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria, ogni qual volta ricorra uno dei motivi previsti dalla legge;
- prevedere che, se la richiesta ha per oggetto acquisizioni probatorie che prescindono, secondo la legge interna, dal necessario intervento del giudice, l'autorità giudiziaria di esecuzione sia il Procuratore della Repubblica; se, invece, gli atti richiesti debbano compiersi davanti al giudice ovvero non possano svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, il Procuratore della Repubblica interpellati senza ritardo il giudice per le indagini preliminari del tribunale del capoluogo del distretto;
- abolire il preventivo vaglio della Corte di Cassazione sulla competenza;
- prevedere forme specifiche di assistenza giudiziaria, quali: procedure per il trasferimento di persone detenute a fini investigativi; disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica; consegne sorvegliate e squadre investigative comuni, nelle ipotesi di contestuale pendenza in più Stati di procedure collegate che necessitino di coordinamento.

Sulla estradizione:

- modificare l'intera sequenza procedimentale dell'estradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente;
- prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento.

### **Scheda n. 31**      **La politica nazionale antimafia**

A fine gennaio 2014 è stato presentato il Rapporto contenente 'le linee guida di una moderna politica antimafia', redatto dalla Commissione istituita dal Governo. Nell'elaborare le linee guida di una possibile politica di contrasto, la Commissione ha tenuto conto della rilevante 'portata economica' del fenomeno mafioso e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale.

Il Rapporto della Commissione propone: i) misure intese ad aggredire i patrimoni, incidendo sulle disponibilità economiche delle mafie; ii) misure dirette ad assicurare un'efficace gestione e destinazione dei beni sottratti alle organizzazioni mafiose; iii) misure dirette a ostacolare le infiltrazioni nell'economia legale; iv) misure volte a incidere sui legami con le Istituzioni; v) misure destinate a rafforzare l'apparato repressivo e a migliorare l'efficienza del sistema processuale; vi) misure tese a incidere sul contesto economico e sociale, destinate in particolare a recidere il legame tra arretratezza economico-sociale e fenomeno criminale.

Una efficace politica di contrasto deve anche assicurare un rafforzamento delle misure a tutela delle vittime di mafia.

Inoltre, a fine novembre 2014 è entrato in vigore un decreto legislativo di modifica del libro II del codice antimafia, volto a snellire le procedure e gli adempimenti per il rilascio della documentazione antimafia, senza pregiudicare l'efficacia dei controlli effettuati dalle prefetture.

Ad aprile 2014 è stato varato il Piano d'azione nazionale e transnazionale contro la criminalità organizzata di tipo mafioso calabrese. Il Piano si articola su tre livelli partendo dal controllo del territorio e dall'attività investigativa in Calabria, dove più forte è il radicamento ma che ha una forza di penetrazione nel resto del Paese e anche internazionale; punta a sfruttare a pieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

I beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto oggi, ad oltre 30 anni dall'introduzione delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi, una dimensione economica e finanziaria considerevole. Gli immobili definitivamente confiscati dal 1982

(anno dell'approvazione della legge Rognoni-La Torre) ammontano a poco più di 16 mila e circa la metà sono stati destinati e consegnati dall'Agenzia nazionale per le finalità istituzionali e sociali (art.48 del D. Lgs. n. 159/2011).

I dati disponibili e le diverse proposte di modifica normativa, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, evidenziano la centralità del tema del riutilizzo dei beni confiscati.

L'unione Europea rivolge particolare attenzione alla adozione da parte degli Stati membri di misure che permettano di riutilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale. La direttiva UE 2014/42/UE, relativa 'al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea', costituisce uno strumento normativo con cui la UE ha inteso sottolineare la necessità di una crescente cooperazione internazionale in materia di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria.

Tra le azioni realizzate vanno richiamati i diversi interventi di sostegno per finanziare strategie di valorizzazione e riutilizzo sociale dei beni confiscati. Il PON 'Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia' del Ministero dell'Interno ha rappresentato una delle principali fonti di sostentamento in tal senso. In particolare, nell'ambito del PON Sicurezza Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Obiettivo operativo 2.5 'Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata) sono stati finanziati circa 60 progetti di riqualificazione di beni confiscati in quattro Regioni meridionali (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), per un totale di oltre 60 milioni, finalizzati alla ristrutturazione degli immobili e alla loro riconversione in vista del reinserimento nel tessuto socio-economico.

A livello regionale i POR delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) hanno previsto interventi in materia di beni confiscati.

Nel 2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso un bando pubblico per l'affidamento del servizio di 'Azione di supporto ai Comuni impegnati nella gestione dei beni confiscati' in attuazione dell'Asse E (Capacità Istituzionale) del PON Governance e Azioni di Sistema FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013 Obiettivo Specifico 5.1. Scopo dell'intervento è quello di ideare, sperimentare ed implementare un modello di *governance* replicabile dei beni confiscati in grado di favorire un efficace interazione tra soggetti pubblici (Agenzia nazionale, Regioni, Prefetture ed Enti locali destinatari dei beni), e organizzazioni del privato sociale (associazioni, cooperative sociali, fondazioni e consorzi di cooperative) coinvolte nelle azioni di valorizzazione.

Molte Prefetture e/o Tribunali (Sezioni delle misure di prevenzione) hanno promosso la sottoscrizione di protocolli di intesa sulla destinazione e il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, firmati con enti locali, diocesi e soggetti territoriali del partenariato economico e sociale.

Tra i Tribunali, quelli di Roma (2014) e di Milano (2012) hanno promosso la sottoscrizione di un Protocollo per la gestione congiunta dei beni confiscati alla criminalità.

Con D.M. 4 dicembre 2014 (pubblicato in G.U n.2 del 3 gennaio 2015) il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito un nuovo regime di aiuto che prevede la concessione di agevolazioni, sul territorio nazionale, per la nascita di società cooperative costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di società cooperative sociali e di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata.

**Scheda n. 32****Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti**

I punti della riforma del disegno di legge approvato dal Governo il 29 agosto 2014 sono i seguenti:

- la trasformazione delle attuali fattispecie in ipotesi delittuose, prevedendo più elevati limiti edittali;
- la costituzione di un'autonoma fattispecie - punita con la reclusione da tre a otto anni - per i fatti commessi nell'ambito di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante.
- l'ampliamento dell'area delle falsità penalmente rilevanti, affrancando la previsione sanzionatoria, per le società quotate, dalle soglie di non punibilità oggi vigenti.
- l'introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'ANAC in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a alcuni più gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione, in modo che possano essere meglio e più compiutamente esercitati i poteri, specie di prevenzione, di quell'organismo;
- l'inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), con innalzamento di circa un terzo dei limiti edittali;
- l'estensione dell'istituto della partecipazione a distanza a tutti i casi in cui l'interessato sia detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice.
- la modifica della disciplina della c.d. confisca allargata (o per sproporzione), che viene estesa anche al caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

**Scheda n. 33****Riorganizzazione del Ministero della Giustizia**

Il 27 marzo 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.P.C.M. concernente il Regolamento di Organizzazione del Ministero della giustizia.

Il principale obiettivo perseguito dalla revisione dell'organizzazione del Ministero, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è quello del contenimento della spesa in un quadro generale di politica di *spending review*<sup>29</sup>.

Con tale D.P.C.M. si provvede al tempo stesso alla riorganizzazione del Ministero della giustizia e alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale.

In particolare, si persegue il duplice obiettivo di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. In primo luogo, si è posta in modo centrale l'esigenza di procedere, in primo luogo, ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, da realizzarsi attraverso il sinergico perseguimento di obiettivi di risanamento strutturale, consolidamento dei conti pubblici e promozione delle condizioni della crescita economica del Paese. In secondo luogo, si intende procedere ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

Attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando

<sup>29</sup> In particolare, con il provvedimento si dà attuazione alle riduzioni di personale imposte dalle seguenti norme: L. n. 296/2006 (art. 1, comma 404); D.L. n. 112/2008 (art. 74); D.L. n. 194/2009 (art. 2, commi 8-bis e seguenti); D.L. n. 138/2011 (art. 1, comma 3); D.L. n. 95/2012 (art. 2).

duplicazioni di funzioni omogenee ed improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

La finalità di riorganizzazione si è concretamente attuata innanzi tutto attraverso la eliminazione delle duplicazioni delle strutture organizzative aventi competenze omogenee e con la valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, procedendo ad istituire due Direzioni generali con competenze trasversali:

- un'unica direzione generale degli affari giuridici e legali, inserita nel Dipartimento per gli affari di giustizia, per la gestione della materia di contenzioso nel quale è interessato il Ministero;
- un'unica direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, inserita nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ove sono state fatte convergere le funzioni relative alle procedure contrattuali del Ministero.

Sotto altro profilo, si è tenuta presente l'esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, come quello dell'esecuzione penale esterna, procedendo anche in questo caso ad una concentrazione delle relative competenze attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti.

Il regolamento dà inoltre attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero della Giustizia previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'articolo 7, comma 4 del citato decreto legislativo) e operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (come consentito dall'articolo 6 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240).

In particolare con il regolamento si provvede a ridurre i posti di direzione generale da 61 a 36, i posti dirigenziali di seconda fascia da 1.600 a 712, i provveditorati sul territorio da 16 a 11.

Di portata innovativa è la valorizzazione della Conferenza dei capi dipartimento - oggi prevista soltanto con riguardo alle competenze trasversali della DGSIA - a cui vengono assegnati con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di politiche del personale e in quelle assegnate alle due direzioni generali a carattere trasversale (contenzioso e gestione delle procedure contrattuali del Ministero).

La composizione della Conferenza, quale luogo di confronto e decisione tra le figure dirigenziali di massimo livello, conferisce alla stessa il ruolo di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero. L'assoluta vicinanza delle competenze della Conferenza alle funzioni di indirizzo politico del Ministro, anche in materia di spesa, implica la necessità di un forte raccordo con l'organo politico che viene assicurato dal Capo di Gabinetto.

Infine, il regolamento realizza la finalità del decentramento amministrativo, mediante l'istituzione di tre direzioni regionali dell'organizzazione giudiziaria e la ridefinizione delle competenze dei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, previsti in numero di 11.

#### Scheda n. 34

#### **Censimento speciale della giustizia civile - Progetto "Strasburgo 2"**

Il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia ha svolto un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari ed alla capacità di smaltimento dell'arretrato, elaborando e sviluppando il "Progetto Strasburgo 2", che ha l'obiettivo di definire le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale e di offrire una fotografia della situazione delle cause civili maggiormente ragionata ed efficace per poter adottare i più adeguati interventi normativi ed organizzativi.

Inoltre, la precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario, non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.

È da evidenziare che tale lavoro è stato realizzato con l'ausilio del *Datawarehouse* della giustizia civile, reso operativo nel 2014 su tutto il territorio nazionale.

Il progetto ha messo in rilievo, peraltro, come non per tutte le cause civili possano definirsi le pendenze, essendovi controversie che per loro natura hanno una naturale giacenza, tra queste le cause materia della volontaria giurisdizione.

### **Scheda n. 35**      **Risarcimento e Inserimento dei detenuti**

Il Governo ha emanato un decreto-legge contenente disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art.3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il provvedimento adempie alle direttive dettate da parte della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo di Strasburgo (CEDU) nei confronti dello Stato italiano nella sentenza 'Torreggiani' del gennaio 2013, nella quale la Corte aveva imposto l'adozione di specifiche misure riparatorie in favore dei detenuti che hanno scontato la pena in una condizione di sovraffollamento, imponendo il termine perentorio, di recente decorso, di un anno dalla definitività della pronuncia. Il Comitato dei Ministri, organo esecutivo della Corte, ha ritenuto, allo stato, adeguato l'intervento normativo in adempimento dell'obbligo di inserimento nel sistema di un rimedio compensativo interno per le violazioni dell'art.3 della CEDU.

Il provvedimento stabilisce che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme al disposto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, abbiano diritto a ottenere, a titolo di risarcimento del danno, la riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari a un giorno di pena per ogni dieci durante i quali è avvenuta la violazione del loro diritto a uno spazio e a condizioni adeguate. Se il periodo di pena ancora da espiare è inferiore a 15 giorni, oppure non consente la detrazione di 1 giorno ogni dieci, il detenuto può ottenere un risarcimento di 8 euro per ciascuna giornata nella quale ha subito il pregiudizio. Lo stesso risarcimento in denaro è previsto in favore di coloro che non si trovino più in stato di detenzione. Per ottenere il risarcimento, sia in termini di riduzione della pena che in termini monetari, il detenuto deve proporre istanza al magistrato, personalmente oppure tramite difensore munito di procura speciale. Per coloro che hanno terminato di espiare la pena detentiva, l'istanza deve essere presentata nel termine di 6 mesi dalla cessazione della detenzione, a pena di decadenza.

#### Norme per favorire l'assunzione di detenuti

Un decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con i ministri dell'Economia e del Lavoro, stanziava oltre 30 milioni (più di venti per il 2013 e 10 dal 2014) sotto forma di sgravi fiscali e contributivi per le imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo non inferiore a trenta giorni (cosiddetta Legge Smuraglia).

L'obiettivo del provvedimento è quello di riunire sotto un unico regolamento le norme che favoriscono l'attività lavorativa dei detenuti, finalizzata alla loro rieducazione e al reinserimento nella società. Il credito di imposta mensile concesso alle imprese per ogni detenuto e internato assunto è di 700 euro per il 2013 e 520 euro dal 2014 fino all'adozione di un nuovo regolamento. Per i lavoratori semiliberi gli sgravi previsti sono di 350 euro per il 2013 e 300 dal 2014.

Gli stessi sgravi fiscali (per uno stanziamento di circa 12 milioni per il 2013 e 6 milioni dal 2014) sono previsti per le imprese che svolgono attività di formazione a detenuti o internati,

finalizzata alla loro immediata assunzione o all'impiego professionale in attività lavorative gestite dall'Amministrazione penitenziaria.

Quanto agli sgravi contributivi, le aliquote complessive dovute per la retribuzione corrisposta a lavoratori detenuti vengono ridotte nella misura del 95 per cento, fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale per uno stanziamento di circa 8 milioni per il 2013 e 4 milioni dal 2014.

Inoltre, con l'obiettivo di coniugare le ragioni della rieducazione ed del reinserimento sociale dei detenuti e quelle della tutela delle risorse naturalistiche, è stato siglato un protocollo di intesa siglato dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro della Giustizia. Il progetto è finalizzato a promuovere e agevolare l'attività lavorativa dei condannati presso i parchi nazionali.

Le modalità di queste attività saranno definite con accordi operativi fra i singoli Parchi Nazionali e Aree Protette e l'Amministrazione Penitenziaria.

### **Scheda n. 36 Tutela dei minori**

A marzo 2014, il Ministro della Giustizia, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus hanno firmato La Carta dei figli dei genitori detenuti. Per la prima volta in Europa ed in Italia viene firmato un Protocollo d'Intesa a tutela dei diritti dei 100.000 bambini e adolescenti che entrano nelle carceri italiane. La Carta dei figli dei genitori detenuti riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto alla genitorialità.

### **Scheda n. 37 Sistema carcerario**

#### Sicurezza e salute nelle carceri

Nel corso del 2014 sono state assunte 506 nuove unità di personale di Polizia Penitenziaria. La spesa per le nuove assunzioni è stata coperta, in parte, con il risparmio derivante dalle cessazioni dal servizio intervenute nel corso del 2013 e, per la restante parte, attingendo alla quota-parte del fondo previsto per il 2014 dall'art. 1 co. 464 della Legge di Stabilità 2014.

È stato approvato il decreto ministeriale che regola le disposizioni in materia di sicurezza e salute dei luoghi di lavoro nell'ambito delle strutture di competenza amministrativa del ministero della Giustizia.

L'intervento normativo a tutela dei lavoratori rientra nel quadro delle iniziative volte al miglioramento delle condizioni del sistema penitenziario e si inserisce nel quadro del sistema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e ne integra le disposizioni per adattare alle peculiarità delle attività svolte nelle strutture giudiziarie e penitenziarie connotate da particolari esigenze di riservatezza e sicurezza.

In particolare, sono individuate le misure strutturali e organizzative dirette a garantire la sicurezza nell'ambito dell'attività giudiziaria e penitenziaria, con modalità compatibili con la normativa di sicurezza e salute applicabile agli altri luoghi di lavoro.

Il regolamento prevede anche un servizio di vigilanza ispettiva sulla applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi e nelle strutture di lavoro in cui hanno sede gli uffici del Ministero della Giustizia.

#### Carceri trasparenti: la banca dati on line degli istituti penitenziari

Dal mese di giugno 2014 è possibile consultare le schede trasparenza degli istituti penitenziari, pubblicate sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Le schede consentono un accesso immediato alle informazioni sull'organizzazione, le attività e i servizi presenti in ciascun istituto penitenziario, comprese tutte quelle regole, anche le più dettagliate, che in molti casi sono specifiche di ogni struttura.

È così possibile per tutti i cittadini, e in particolar modo per i familiari dei detenuti, gli avvocati e i visitatori, conoscere come raggiungere il carcere, gli orari e le modalità dei colloqui, i generi alimentari e di vestiario che possono essere portati ai reclusi, le indicazioni su come inviare e ricevere lettere, telefonate, fax, telegrammi, mail, pacchi e denaro, così come ovviamente le informazioni sulle attività e i servizi riguardanti scuola, lavoro, formazione e iniziative culturali della singola struttura. Le schede rendono immediatamente visibile la specificità di ogni istituto penitenziario e l'impegno professionale svolto all'interno dai suoi operatori, offrendo inoltre all'Amministrazione l'opportunità di una più semplice attività ricognitiva rivolta, in prospettiva, ad uniformare a livelli qualitativamente migliori la vita nelle carceri.

Gli interventi normativi adottati negli ultimi anno hanno prodotto una consistente diminuzione del numero delle presenze all'interno degli istituti penitenziari. Si è passati dai circa 66.000 detenuti presenti al momento della condanna da parte della Corte di Strasburgo, ai 54.000 detenuti al marzo 2015. Parallelamente sono aumentati gli spazi mediante interventi in ampliamento di strutture già esistenti e sono stati avviati modelli di detenzione più aperti per permettere ai detenuti di trascorrere più tempo possibili fuori dalle camere detentive e fruire di spazi comuni. Allo stesso tempo si stanno potenziando le offerte trattamentali e di formazione professionale e lavoro.

## Settore bancario e mercato del capitali

### Scheda n. 38 Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale

Le nuove disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche emanate dalla Banca d'Italia, nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti dal TUB, tengono conto delle indicazioni date dall'Autorità Bancaria Europea e dagli altri organismi internazionali, tra cui il Fondo Monetario Internazionale. Le disposizioni sono state elaborate in seguito alle osservazioni pervenute durante la consultazione pubblica che si è conclusa il 23 gennaio 2014.

Non per tutte le disposizioni della CRD IV è necessaria la trasposizione attraverso una fonte di rango primario: la Banca d'Italia è già delegata a disciplinare con propri provvedimenti generali e con la circolare 285 del 17 dicembre 2013 e i successivi aggiornamenti ha quindi dato attuazione alle disposizioni di CRD4 in tema di:

- accesso al mercato e struttura (inclusa la disciplina dell'autorizzazione all'attività bancaria e dei gruppi bancari, nonché l'operatività transfrontaliera con stabilimento di succursali e in libera prestazione dei servizi);
- misure prudenziali (incluse le disposizioni sulle riserve di capitale aggiuntive);
- processo prudenziale;
- informativa al pubblico Stato per Stato;
- governo societario, controlli interni, gestione dei rischi;
- politiche e prassi di remunerazione e incentivazione.

Il nuovo quadro regolamentare, composto da principi generali e disposizioni di contenuto specifico, è finalizzato a rafforzare gli assetti di *governance* delle banche italiane. La qualità del governo societario è un fattore determinante per la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema bancario.

Le principali novità introdotte dalla disciplina riguardano:

- l'esigenza che il consiglio si concentri sulle questioni di rilievo strategico e che abbia una composizione diversificata, anche per professionalità e genere, al fine di ampliare le prospettive di analisi e proposta;
- la presenza di almeno un quarto di amministratori indipendenti, per un più efficace contributo alla dialettica e al confronto interno;



- il processo di nomina dei componenti, affinché sia trasparente e basato su un'analisi ex ante e una verifica ex post dei profili richiesti per l'efficace svolgimento dei compiti;
- limiti quantitativi alla numerosità dei consiglieri, per evitare di ostacolare la funzionalità del consiglio e accrescere i costi per le banche;
- la figura del presidente, con il fine di valorizzarne i compiti e il ruolo *super partes*, anche attraverso il divieto di essere componente del comitato esecutivo;
- l'istituzione di comitati composti da amministratori non esecutivi, in maggioranza indipendenti, destinati a meglio supportare il consiglio in materie delicate e complesse (rischi; remunerazioni; nomine).

Con specifico riferimento alle Banche Popolari, le nuove disposizioni intendono favorire la rappresentanza negli organi aziendali delle diverse componenti della base sociale e la più ampia partecipazione dei soci alle assemblee. A questo fine, sono dettati norme e orientamenti in tema di deleghe conferibili a ciascun socio, esercizio del voto a distanza e, limitatamente alle banche popolari quotate, presentazione di liste per la nomina degli esponenti e integrazione dell'ordine del giorno per i soci che rappresentino la percentuale del capitale sociale indicata in statuto.

### Scheda n. 39

### Le misure di policy a sostegno delle start up innovative

Il D.L. n. 179/2012 (Decreto Crescita 2.0) ha introdotto la definizione di *start up* innovativa e predisposto un quadro normativo per favorirne la nascita e lo sviluppo lungo tutto il ciclo di vita. Alle misure agevolative possono accedere le società di capitali, anche in forma cooperativa, le cui azioni o quote non siano quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione, e in possesso dei seguenti requisiti: meno di 4 anni di attività; sede principale in Italia; fatturato annuo inferiore a 5 milioni; utili non distribuiti; oggetto sociale: sviluppo e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; non costituite da fusione, scissione o a seguito di cessione di ramo di azienda. Il contenuto innovativo è identificato alternativamente con: almeno 15 per cento spese in R&S o 1/3 della forza lavoro costituita da dottorandi, ricercatori o 2/3 di persone con laurea magistrale o impresa con brevetto registrato.

Al 23 marzo 2015 3.578 *start up* innovative risultano iscritte alla sezione del Registro delle Imprese, di cui più di 2.000 costituite dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 179/2012 (19 dicembre 2012). Le imprese giovanili sono il 26 per cento (la corrispondente quota per il totale imprese è pari al 7 per cento). Si tratta di imprese piccole (nel 94 per cento dei casi microimprese) con in media 2 dipendenti e un valore della produzione di 128mila (a fronte di 3 milioni delle società di capitali). Nel complesso occupano circa 15.000 persone tra soci e dipendenti. Operano soprattutto nei settori della: consulenza informatica e produzione di software (circa il 30 per cento del totale); industria (18 per cento); ricerca scientifica e sviluppo (16 per cento); industria (16 per cento). Il 57 per cento delle *start up* innovative è localizzato al Nord, il 21 per cento al Centro, il 22 per cento nel Mezzogiorno. Sei Regioni ospitano oltre il 60 per cento delle *start up* innovative totali: Lombardia (22,2 per cento), Emilia Romagna (11,7 per cento), Lazio (9,6 per cento), Veneto (7,4 per cento), Piemonte (7,2) e Toscana (6,3 per cento). La dinamica di crescita del numero di *start up* nel Mezzogiorno si è intensificata e inizia a rilevarsi una discreta presenza, soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia.

Gli incubatori certificati sono 28, dei quali 21 nel Nord, 6 nel Centro e 1 nel Mezzogiorno.

Le misure di cui godono le *start up* sono le seguenti:

#### Alleggerimenti burocratici

- Iscrizione telematica e gratuita alla sezione speciale del registro delle imprese con esonero da diritti di segreteria e imposta di bollo per tutti gli adempimenti camerali. Esonero dal diritto annuale dovuto alla CCIAA di riferimento.

- Italia *Start up* Visa: procedura accelerata, centralizzata, semplificata e completamente telematica di concessione di visti d'ingresso e permessi di soggiorno per lavoro autonomo a cittadini extra-UE che intendono costituire una *start up* innovativa nel territorio italiano (unico Paese in Europa insieme all'Irlanda ad avere una politica sui visti *start up*). Il 23 dicembre è stato lanciato l'Italia *Start up Hub*, per trattenere chi è già in Italia offrendo la possibilità di convertire i permessi di soggiorno per studio in permessi di soggiorno per lavoro autonomo *start up* con le stesse modalità semplificate previste per Italia *Start up* Visa.

#### Semplificazioni alla gestione societaria

- Possibilità di prevedere quote che assegnano diritti di voto non proporzionali alla partecipazione al capitale;
- Esonero dalla disciplina delle società di comodo e in perdita sistematica;
- Flessibilità nel ripianamento del capitale di fronte a perdite;
- Esenzione dalla disciplina fallimentare e liquidazione semplificata;

#### Disciplina del lavoro

- Liberalizzazione uso contratti a tempo determinato;
- Remunerazione dipendenti e consulenti esterni con strumenti di partecipazione al capitale;
- Tassazione del reddito derivante da piani di incentivazione con strumenti finanziari dei dipendenti (stock option) e dei fornitori di beni e servizi (work for equity) assimilata alla mera tassazione sul capital gain (e non sul reddito).

#### Incentivi all'investimento in capitale di rischio e all'accesso al credito

- Accesso semplificato e gratuito delle *start up* innovative e degli incubatori certificati all'intervento del Fondo Centrale di Garanzia;
- Possibilità di raccogliere capitali attraverso portali online dedicati (primo regolamento al mondo sull'*equity crowdfunding*);
- Per favorire gli investimenti in *start up* innovative<sup>30</sup> è prevista, per gli anni 2013 - 2016, una detrazione d'imposta di importo pari al 19 per cento di quanto investito (fino a un massimo investimento di €500mila) in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle e la deduzione del 20 per cento dal reddito imponibile in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle società (fino a un massimo investimento di €1,8 milioni). Nel caso di *start up* innovative a vocazione sociale o ad alto valore tecnologico in ambito energetico le aliquote sono incrementate (25 per cento detrazione Irpef, 27 per cento deduzione IRES).
- Fondo di fondi di Venture Capital: Il fondo interviene come fondo di fondi mediante la sottoscrizione di quote di fondi di *Venture Capital*. L'attuale dimensione del fondo è di 65 milioni; la dimensione target del fondo è pari a circa 200 milioni; la quota sottoscritta da CDP è pari a 50 milioni, ma il CdA di CDP ha deliberato un impegno fino a 100 milioni.
- Il credito di imposta per assunzione di personale altamente qualificato (35 per cento del costo del personale sostenuto) previsto per le *start up*, è stato assorbito, a partire dal 2015, dal credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo introdotto in legge di Stabilità 2015 non più riservato solo alle *start up*. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 alle imprese spetta un credito d'imposta da calcolarsi nella misura del 50 per cento della spesa incrementale rispetto alla media dei medesimi costi sostenuti nel triennio 2012-2014.
- Estensione alle spese relative a contratti stipulati in *outsourcing* anche con *start up* innovative del credito di imposta nella misura del 50 per cento per gli investimenti incrementali in attività di ricerca e sviluppo;

<sup>30</sup> Decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 gennaio 2014.

È, inoltre, alle battute finali la *partnership* con ABI che dovrebbe garantire la gestione automatica di tutte le spese fatturabili, esentando quindi le *start up* dalla gestione di partite finanziariamente costose, come gli anticipi dell'IVA. È allo studio un meccanismo semplificato per gestire il rapporto tra le *start up*, gli istituti di credito e il Fondo Centrale di Garanzia per facilitare l'accesso a risorse per il circolante.

Nel 2014, un terzo delle nuove *start up* ha scelto la forma di Srl semplificata, beneficiando delle misure perfezionate con il DL Lavoro del 2013.

Le *start up* sono imprese piccole ma dinamiche. Dal monitoraggio di un campione di *start up* che risultano compresenti nei Registri camerali negli ultimi tre anni emerge: una crescita degli addetti del 56 per cento tra il 2012 e il 2013 e del 33 per cento tra il 2013 e il 2014; una crescita del valore della produzione dell'88 per cento nel 2012 e del 28 per cento nel 2013, a fronte di un lieve calo registrato dalle società non *start up* ma a parità di forma giuridica (rispettivamente -0,7 per cento e -1,6 per cento).

Per quanto riguarda lo *Start up Visa*, sono state presentate 21 candidature (da 11 Paesi diversi), e sono stati rilasciati 12 visti.

Per quanto riguarda l'*equity crowdfunding*, sono 15 i portali *web* iscritti nel registro Consob. Il *target* medio di raccolta è di 335 mila euro, il capitale di rischio totale raccolto è pari a 1,3 milioni.

#### **Scheda n. 40 Credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo**

La legge di Stabilità 2015 ha rivisto la disciplina del credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo<sup>31</sup>. Il D.L. n. 145/2013, nella versione originaria, aveva, infatti, istituito un credito di imposta, nel limite complessivo di 600 milioni per il triennio 2014-2016, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari.

In linea generale, le modifiche più significative introdotte dalla Legge di Stabilità riguardano:

- l'ampliamento della platea dei beneficiari a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico e dal regime contabile adottato (la norma originaria si riferiva esclusivamente alle imprese con fatturato non superiore a 500 milioni);
- l'eliminazione del limite massimo complessivo di 600 milioni quale valore massimo dello stanziamento posto a disposizione del beneficio in argomento;
- il dimezzamento della misura del credito di imposta, che è fissata al 25 per cento, delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei tre periodi di imposta precedenti rispetto a quello in corso al 31 dicembre 2015 (la percentuale precedente era del 50 per cento). La percentuale del 50 per cento rimane invariata per le spese relative al personale altamente qualificato impiegato nelle attività agevolate e per i contratti di ricerca stipulati con università, enti di ricerca e *start up* innovative;
- il raddoppio del tetto massimo del credito d'imposta pro-capite annuale (da 2,5 milioni a 5 milioni);
- l'innalzamento da tre (2014-2016) a cinque anni (2015-2019) della durata dell'agevolazione;
- la diminuzione dell'investimento minimo agevolabile da 50.000 a 30.000 euro;
- l'esclusione dei brevetti dalla tipologia di attività agevolabili;
- la non applicazione del limite di 250.000 euro annui di utilizzo del credito di imposta maturato, nonché del limite massimo per la compensazione di 700.000 euro;

<sup>31</sup> Legge di Stabilità 2015, art. 1, commi 35 - 36, che modificano l'art. 3 del D.L. n. 145/2013.

- l'eliminazione della procedura di istanza telematica per usufruire del credito d'imposta con conseguente eliminazione dell'affidamento della gestione della misura agevolativa a società o enti in possesso dei requisiti tecnici;
- l'affidamento dei controlli esclusivamente all'Agenzia delle entrate – che provvederà agli eventuali recuperi maggiorando l'importo con sanzioni e d'interessi – mentre la norma vigente impegnava anche il Ministero dello sviluppo economico;
- l'individuazione come fonte di copertura anche delle risorse derivanti dall'abrogazione delle agevolazioni per i vigenti crediti d'imposta per i lavoratori altamente qualificati e per la ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese e non più esclusivamente delle risorse dei fondi strutturali comunitari, utilizzati a normativa vigente;
- il monitoraggio del credito di imposta da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio.

#### Scheda n. 41

### **Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia**

A febbraio 2016 il Governo ha adottato il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia<sup>32</sup>. Per la sua realizzazione sono stati stanziati 260 milioni.

Il Piano si prefigge i seguenti obiettivi:

- Incrementare il volume dell'export, espandendo la presenza internazionale, in particolare nei Paesi in cui il potenziale è maggiore. Si punta a incrementare i flussi di export di beni e servizi di circa 50 miliardi entro il triennio.
- Aumentare il numero complessivo delle imprese esportatrici, trasformando le aziende potenzialmente esportatrici in esportatrici abituali. Negli ultimi anni il numero medio di imprese che operano con l'estero si è aggirato intorno alle 200.000: nell'ambito di tale numero, si ritiene che potrebbe crescere di circa 20.000 unità il numero delle imprese stabilmente esportatrici (tra le 70.000 circa che ne hanno le potenzialità).
- Cogliere le opportunità legate alla crescita della domanda globale e all'incremento della classe media nei mercati emergenti, sempre più orientata verso modelli di consumo più vicini al modello di specializzazione produttiva dell'export italiano. Si stima una crescita della classe media mondiale di circa 800 milioni di persone nei prossimi 15 anni.
- Accrescere la capacità di intercettare investimenti esteri; si punta ad ottenere 20 miliardi di dollari di flussi aggiuntivi

#### Iniziative di supporto alle PMI

- Potenziamento grandi eventi fieristici nazionali, per valorizzarne sia la funzione di vetrina del *Made in Italy*, sia l'efficacia nella finalizzazione di business.
- Piano di promozione in collaborazione con le principali catene distributive mondiali per sostenere l'ingresso dei prodotti italiani senza brand internazionale
- Comunicazione: Strategia d'attacco per i mercati prioritari con una campagna intensiva di sensibilizzazione e di advertising tramite i media tradizionali e quelli più innovativi (*social network* e *blog*)
- Segno distintivo unico dell'agroalimentare italiano e altri interventi in occasione di Expo 2015
- Piano di valorizzazione delle produzioni di eccellenza
- Attività promozionali ad ampio raggio, soprattutto in favore delle produzioni agricole ed agroalimentari, anche a tutela dei marchi e delle certificazioni di qualità ed origine.

<sup>32</sup> Decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 26 febbraio 2015.

- Piano di comunicazione contro l'*Italian Sounding* in sinergia con i consorzi di tutela e le associazioni di produttori agroalimentari e vitivinicoli DOP ed IGP.
- *Roadshow* per contribuire - in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e le Camere di commercio - alla conoscenza degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione, anche predisponendo specifici percorsi formativi per stimolare le capacità d'internazionalizzazione delle PMI, con particolare attenzione a quelle che, potenzialmente idonee, non hanno ancora affrontato la competizione internazionale.
- Formazione e utilizzo di *Temporary Export Manager* per favorire l'acquisizione di competenze manageriali internazionali da parte delle PMI.
- Supporto all'e-commerce per favorire l'accesso alle piattaforme digitali e promuovere l'e-commerce quale nuovo canale di penetrazione commerciale.

#### Attrazione degli investimenti esteri ed assistenza agli investitori

- *Roadshow* specificamente mirati alla presentazione delle opportunità Paese, all'assistenza tecnica all'operatore estero e al suo radicamento sul territorio.
- Rafforzamento della struttura dedicata all'interno dell'ICE Agenzia con la creazione di: un sistema di *Customer Relationship Management* per gli investitori esteri; una piattaforma di condivisione delle informazioni sulle opportunità di investimento in Italia; un Database degli investitori internazionali; formazione del personale.
- Costituzione dei 'desk' investimenti e organizzazione del primo *Roadshow* globale '*Invest in Italy*' in raccordo con il MAECI, che tocchi le più importanti piazze finanziarie più importanti del mondo.

#### Interventi sulle strutture

È in corso una profonda riorganizzazione dell'ICE Agenzia - soprattutto per rafforzare l'orientamento all'utenza/PMI e il coordinamento dell'attività di attrazione degli investimenti - che ha già fatto registrare risultati in termini di maggiore efficienza e contenimento di costi.

Sul piano dei servizi finanziari, l'esigenza di poter disporre di una moderna *ExImBank* è avvertita da più parti ed è un tema attualmente all'esame del Parlamento.

#### Aree e Paesi focus

Nel triennio 2015 - 2017 le attività saranno concentrate nei seguenti Paesi focus, verso cui s'indirizzeranno prevalentemente le missioni istituzionali e imprenditoriali:

USA e Canada, con interventi destinati alle aree provinciali più dinamiche, in cui finora le azioni promozionali sono state meno estese e meno incisive, in considerazione delle potenzialità di allargamento delle nostre quote di mercato; che saranno Cina quale mercato con una crescita molto dinamica, Giappone paese con il quale l'Italia ha da molti anni solide relazioni economiche; i Paesi del Golfo in quanto economie che hanno subito minori contraccolpi della crisi economica mondiale; i Paesi dell' Africa sub sahariana: Congo, Etiopia, Mozambico, Angola e dell'Asia centrale: Azerbaijan, Kazakistan per il loro valore strategico e per gli interessanti progetti infrastrutturali varati dai rispettivi Governi; Paesi dell'Alleanza del Pacifico: Messico, Colombia, Perù e Cile dove si svolgeranno le prossime missioni istituzionali; Cuba, per le recenti aperture ai commerci internazionali; il sud est asiatico: Vietnam, Malesia e Indonesia, in vista della costante espansione dei loro mercati.

## **Scheda n. 42 Smart & Start**

Il Decreto Ministeriale del 6 marzo 2013 ha previsto un nuovo regime di aiuto finalizzato a promuovere la nascita di nuove imprese nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e del cratere aquilano. Con D.M. del 24 settembre 2014 è stata disposta una nuova versione dell'incentivo, che mira ad ampliare la platea dei beneficiari estendendo a tutto il territorio nazionale la possibilità di presentare le domande.

La misura è destinata alle *start up* innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese. Il programma *Smart&Start* è gestito da Invitalia.

Per la nuova misura sono stati stanziati inizialmente 70 milioni destinati ai finanziamenti degli interventi in favore delle piccole imprese innovative e attribuiti alla sezione apposita del Fondo crescita sostenibile. È previsto un finanziamento a tasso zero da restituire in 10 anni, che inizialmente poteva arrivare fino al 70 per cento dell'investimento complessivo (percentuale elevata all'80 per cento qualora si trattasse di *start up* costituite esclusivamente da donne o da giovani). In poco più di un anno sono state presentate 1.171 richieste di finanziamento con 2.767 neoimprenditori coinvolti e un investimento medio attivato di circa 185 mila euro.

I programmi di investimento delle imprese sono relativi al campo dell'economia digitale per il 68 per cento, alle innovazioni di prodotto e di processo per il 16 per cento, alla valorizzazione della ricerca per il 16 per cento. In totale, 63,5 milioni sono stati deliberati con riferimento a 368 domande, delle quali il 6 per cento (21) è relativo a *start up* innovative. Oltre la metà delle domande è attribuibile a imprenditori giovani.

Gli ambiti produttivi prevalenti riguardano il *cloud computing* (21,5 per cento delle domande), l'e-commerce (15,8 per cento), l'energia e l'ambiente (9,2 per cento).

Da lunedì 16 febbraio sono entrati in vigore i nuovi finanziamenti a tasso zero fino all'80 per cento. Il restante 20 per cento a fondo perduto in alcune aree. Per tali nuove norme il Ministero dello Sviluppo economico (Mise) ha messo a disposizione 250 milioni. Il valore del sostegno copre, attraverso un finanziamento a tasso zero, fino all'80 per cento i progetti dal valore compreso tra 100.000 e 1.500.000, presentabili sia da soggetti che ancora non hanno avviato attività d'impresa, che da imprese innovative con meno di 48 mesi di vita. Il 20 per cento del finanziamento può diventare un fondo perduto in presenza di programmi realizzati in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel Territorio del cratere aquilano.

È introdotta una corsia preferenziale per le domande che vedono l'intervento di un investitore qualificato per almeno il 30 per cento del valore del progetto.

La richiesta dei finanziamenti è del tutto *'paperless'*, attraverso il portale di Invitalia ([www.smartstart.invitalia.it](http://www.smartstart.invitalia.it)), e prevede tempi rapidissimi per la valutazione.

### Scheda n. 43 Fondo per la Crescita sostenibile

Il Fondo per la crescita sostenibile<sup>33</sup> è destinato al finanziamento di programmi di impatto significativo sulla competitività del sistema produttivo a livello nazionale.

Le misure attivabili a valere sul Fondo rispondono a tre finalità strategiche:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per la competitività, anche attraverso il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese;
- il rafforzamento della struttura produttiva con il rilancio di aree che versano in situazione di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- la promozione della presenza internazionale e l'attrazione di investimenti dall'estero.

Le singole misure a valere sul Fondo sono attivate attraverso bandi o direttive del Ministro dello sviluppo economico, che possono prevedere agevolazioni in forma rotativa (essenzialmente il finanziamento agevolato), ovvero in forma di contributi alla spesa o interventi di garanzia, anche in forma combinata.

<sup>33</sup> Decreto Ministeriale del MISE dell'8 marzo 2013.

Nell'ambito della finalità di ricerca e sviluppo è stata attivata una prima misura, con una dotazione di risorse pari a 300 milioni di euro. Tale intervento, rivolto principalmente alla competitività delle piccole e medie imprese, è stato destinato alla promozione di progetti di ricerca e sviluppo nei settori tecnologici individuati nel programma quadro europeo Horizon 2020.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato per una percentuale del totale spese ammissibili pari al 70 per cento per le imprese di piccola dimensione, al 60 per cento per le imprese medie, al 50 per cento per le imprese grandi.

I costi ammissibili possono riguardare il personale dipendente o per servizi di consulenza utilizzati per l'attività del progetto di ricerca e sviluppo, i nuovi strumenti e le attrezzature nonché le spese generali derivanti dal progetto di ricerca; inoltre, ai fini dell'ammissibilità alle agevolazioni, è previsto un tetto alle spese pari a 3 milioni.

L'intervento ha avuto un grande riscontro da parte delle imprese. Le risorse sono state, infatti, esaurite nelle prime due giornate di apertura con 271 domande, a fronte di un ammontare complessivo di spesa in ricerca e sviluppo programmata per circa 525 milioni.

Ulteriori 400 milioni sono stati stanziati per due nuovi interventi di prossima attivazione nell'ambito della prima finalità del Fondo, destinati ad un target di imprese di maggiori dimensioni. Le due misure prevedono agevolazioni nella forma del finanziamento agevolato associato a un contributo diretto alla spesa, modulato per dimensione d'impresa, da concedere a fronte di progetti con spese ammissibili di importo non inferiore a 5 milioni e non superiori a 40 milioni.

Le suddette risorse sono state così ripartite:

- 150 milioni per il bando ICT- Agenda digitale<sup>34</sup>, relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione, coerenti con le finalità dell'Agenda digitale italiana e alcuni settori applicativi (quali mobilità, trasporti, energia, ambiente, modernizzazione PA, ecc.);
- 250 milioni per il bando Industria sostenibile<sup>35</sup>, relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti fondamentali (quali micro- nanoelettronica, sistemi avanzati di produzione, fotonica, biotecnologia industriale, ecc.) e alcuni settori di specifica rilevanza (quali aerospazio, costruzioni ecosostenibili, tecnologie energetiche).

Per i progetti già finanziati, il 31 per cento delle domande riguarda le imprese di dimensione piccola, il 37 per cento le medie, il 32 per cento le grandi.

In rapporto al territorio, alle Regioni settentrionali afferiscono il 59 per cento delle domande e quasi il 62 per cento degli investimenti; al Centro sono attribuibili il 25 per cento delle domande e il 23 per cento degli investimenti; al Mezzogiorno il 16 per cento delle domande e il 15 per cento degli investimenti.

#### **Scheda n. 44 Fondo Strategico Italiano**

Il Fondo Strategico Italiano Spa (FSI) è una *holding* di partecipazioni. L'azionista di controllo è la CDP (80 per cento), azionista di minoranza è la Banca d'Italia (20 per cento). FSI dispone di un capitale sottoscritto e versato pari a 4,4 miliardi. L'obiettivo è raccogliere fino a 7 miliardi.

FSI ha sottoscritto una joint venture paritetica per un valore massimo di 2 miliardi con Qatar Holding per investimenti in settori del 'Made in Italy' (Marchi, Arredo & Design, Alimentare e Turismo), a cui entrambi i soci contribuiscono ciascuno fino a 1 miliardo.

<sup>34</sup> DM 15.10.2014 GU 282 del 4.12.2014.

<sup>35</sup> DM 15.10.2014 pubblicato su GU 283 del 5.12.2014.

FSI è un operatore istituzionale che acquisisce quote prevalentemente di minoranza in imprese di rilevante interesse nazionale in situazione di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale e che abbiano adeguate prospettive di redditività e di sviluppo. FSI investe in imprese con l'obiettivo di creare valore per i suoi azionisti mediante la crescita dimensionale, il miglioramento dell'efficienza operativa, l'aggregazione ed il rafforzamento della posizione competitiva sui mercati nazionali e internazionali delle imprese oggetto di investimento.

Il Fondo sta lavorando per la creazione di un polo del turismo e per il consolidamento del settore dei servizi pubblici. In base a un decreto MEF di luglio 2014, infatti, l'attività del Fondo è stata estesa anche a società operanti nei settori turistico-alberghiero, dell'agroalimentare e della distribuzione, della gestione dei beni culturali e artistici. Si tratta di settori di particolare rilievo per l'economia italiana e, che, come i servizi pubblici, sono caratterizzati da estrema frammentazione e ridotte dimensioni aziendali, e quindi potranno beneficiare di un nuovo strumento in grado di promuovere processi di aggregazione e sviluppo.

Il Fondo potrà investire anche in società che, seppur non costituite in Italia, oltre ad operare nei suddetti settori, controllano società presenti sul territorio nazionale in possesso di particolari requisiti di fatturato (almeno 50 milioni) e di dipendenti (in numero non inferiore a 250). In questo modo, peraltro, sarà ancora più agevole attrarre capitali stranieri e promuovere processi di internazionalizzazione.

Resta, poi, confermata la possibilità per il Fondo di acquisire partecipazioni in società, che, pur non operando nei settori indicati, presentino un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni e un numero medio di dipendenti nell'ultimo esercizio non inferiore a 250, con un margine di ribasso del 20 per cento qualora l'attività della società risulti comunque rilevante in termini di indotto e di presenza di stabilimenti produttivi.

#### **Scheda n. 45 Fondo Italiano di Investimento**

Nato nel 2010, il Fondo Italiano d'Investimento (FII) SGR è la società di gestione del primo fondo di *private equity* costituito su iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in collaborazione con ABI, Cassa Depositi e Prestiti, Confindustria, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena e Unicredit. FII gestisce, oggi, tre fondi mobiliari chiusi: il Fondo Italiano di Investimento, il Fondo di Fondi di *Private Debt* e il Fondo di Fondi di *Venture Capital*, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 1,5 miliardi.

Il Fondo Italiano di Investimento, con una dimensione pari a 1,2 miliardi, opera sia attraverso acquisizioni di quote di minoranza a sostegno dello sviluppo di imprese italiane aventi fatturato superiore a 10 milioni, sia investendo, in qualità di fondo di fondi, in altri veicoli di *private equity* aventi caratteristiche coerenti con gli obiettivi del Fondo stesso. Nell'ambito di tale attività, ad oggi stati deliberati 37 investimenti diretti, effettuati 4 disinvestimenti e 21 interventi come fondo di fondi per un impegno totale sottoscritto in questi fondi di 425 milioni. Nel complesso, sono oltre 120 le aziende complessivamente coinvolte direttamente o indirettamente nell'attività di FII, per un fatturato complessivo pari a circa 4,5 miliardi e oltre 26.000 dipendenti.

Un accordo siglato a novembre 2014 tra il FII e il FEI prevede la stretta collaborazione tra le due istituzioni per co-investire un ammontare complessivo di 500 - 600 milioni in fondi di *private equity* e di *private debt* (tra cui quelli che investono nei cosiddetti mini bond) dedicati alle piccole e medie imprese italiane nonché in fondi di *venture capital* dedicati a investimenti in *start up* e imprese innovative sia nella fase *seed* che nei round successivi di finanziamento. Inoltre, al fine di dare impulso anche all'attività di investimento in imprese di nuova costituzione, FII e FEI collaboreranno per la creazione di un fondo dedicato al *seed capital* della dimensione di circa 30 milioni, che co-investirà sistematicamente al fianco di *'business angel'* selezionati congiuntamente da FII e FEI, sulla scorta del modello già utilizzato da FEI nel mercato europeo.



A maggio 2014, la CDP ha sottoscritto un impegno di investimento massimo di 350 milioni in due fondi promossi e gestiti dal Fondo Italiano d'Investimento. Si tratta del 'Fondo *mini bond*', nel quale CDP impegnerà fino a 250 milioni, finalizzato a favorire l'avvio, attraverso un processo selettivo, dei cosiddetti fondi *mini bond* e perseguire l'effetto leva di moltiplicazione delle risorse impiegate a supporto delle piccole e medie imprese italiane. Nel 'Fondo *venture capital*', invece, saranno impegnati fino a 100 milioni con l'obiettivo di contribuire attivamente alla nascita e allo sviluppo delle *start up* innovative in Italia. Grazie all'apporto di CDP, il Fondo Italiano d'Investimento sarà, dunque, in grado di lanciare il più importante fondo di fondi di *venture capital* italiano per un ammontare fino a 200 milioni

#### Scheda n. 46 **Patent Box**

La Legge di Stabilità 2015<sup>36</sup> ha introdotto un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa funzionalmente equivalenti ai brevetti, nonché da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (c.d. *patent box*). Il regime opzionale è valido per cinque esercizi sociali, rinnovabile. Possono accedervi tutti i titolari di reddito di impresa, ed anche società ed enti di ogni tipo, compresi i trust con o senza personalità giuridica a condizione di esser residenti in Paesi con i quali è in vigore un accordo per evitare la doppia imposizione e con i quali lo scambio di informazioni sia effettivo. L'agevolazione consiste nella esclusione dal reddito complessivo del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzo dei beni immateriali. In tal senso dispone che il regime opzionale è possibile sia per i redditi derivanti alla concessione in uso a terzi dei beni, sia nell'ipotesi di utilizzo diretto. Si prevede l'esclusione dalla formazione del reddito delle plusvalenze derivanti dalla cessione dei beni immateriali indicati; per esse l'esclusione dalla formazione del reddito si ottiene a condizione che, entro la fine del secondo periodo di imposta successivo alla cessione, almeno il 90 per cento del corrispettivo sia reinvestito nella manutenzione e sviluppo di altri beni immateriali agevolabili. Si prevede che l'opzione per il regime di tassazione agevolata sia consentita a condizione che i soggetti che esercitano l'opzione svolgano le attività di ricerca e sviluppo anche mediante contratti di ricerca stipulati con Università o enti di ricerca e organismi equiparati, finalizzati alla produzione di beni immateriali oggetto del beneficio fiscale in argomento. La quota di reddito agevolabile è determinata sulla base del rapporto tra i costi di attività di ricerca e sviluppo sostenuti per la gestione del bene immateriale ed i costi complessivi sostenuti per produrre tale bene. L'opzione è valida anche per la determinazione del valore della produzione netta ai fini IRAP. Il nuovo regime opzionale si applica a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014. Per il primo periodo di imposta il beneficio è pari al 30 per cento, mentre per il secondo periodo di imposta è pari al 40 per cento, per poi attestarsi sul 50 per cento per i periodi successivi.

#### Scheda n. 47 **La Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese**

Secondo la Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), nonostante il contesto di mercato difficile, tali imprese, se adeguatamente supportate da strumenti di *policy*, sia con riferimento a quelle avviate negli ultimi anni (politiche industriali, politiche fiscali e creditizie, oltre naturalmente agli interventi contenuti nella riforma del mercato del lavoro), sia in relazione a quelle che si stanno mettendo in campo, sono in grado di generare un impatto positivo sulla crescita del Paese.

I risultati evidenziano infatti:

<sup>36</sup> Legge di Stabilità 2015, art. 1 commi 37 - 45.

- Oltre 190.000 MPMI si internazionalizzano (le stime per il 2016 ne indicano circa 211.000), che affrontano la crisi con una strategia più aggressiva e non difensiva.
- Più di 13.000 imprese estere sono localizzate in Italia, di cui 12.500 (il 94 per cento del totale) sono MPMI che vedono il nostro Paese come una opportunità, alimentando e sostenendo le nostre filiere produttive.
- Tra le 3.500 medie imprese che hanno livelli di produttività superiori alle analoghe presenti nei principali paesi europei (Germania, Regno Unito, Spagna), ve ne sono 2.050, un gruppo definito il 'Quarto capitalismo', che eccellono nelle loro nicchie di mercato e riescono a competere ai livelli più alti sul fronte internazionale e sono considerate il vero motore dello sviluppo italiano.
- Circa 9.700 imprese sono costituite in rete attraverso i quasi 2.000 contratti al 31 dicembre 2014 (più di 10.000 imprese stimate nel 2015) e vedono nell'aggregazione il superamento dei limiti dimensionali.
- Le imprese che hanno trovato alternative finanziarie al capitale di debito di origine bancaria sono 57 imprese quotate su AIM di Borsa italiana di cui 22 IPO nel 2014; 92 operazioni di Mini-bond e più di 200 operazioni di Venture Capital nel 2014.

La Relazione individua alcune linee prioritarie di intervento che possono essere in grado di rafforzare ulteriormente il percorso già avviato dal Governo per migliorare il contesto in cui le imprese operano e per fornire loro il sostegno necessario ad accrescerne la competitività.

Dal documento trova conferma come la domanda estera sia stata l'unica componente della domanda aggregata a registrare in questi ultimi anni dei valori positivi e a sostenere il PIL. La presenza sui mercati esteri si è rivelata dunque una strategia. In questo scenario, appaiono quattro le aree prioritarie su cui è necessario continuare a puntare in maniera incisiva: l'aggregazione di impresa; l'innovazione e tecnologia; l'internazionalizzazione e la finanza per le MPMI.

Tra le diverse forme di aggregazioni tra impresa, il contratto di rete è la modalità che consente di sopperire ai 'limiti' legati alle ridotte dimensioni con la massima flessibilità.

Sul fronte dell'innovazione e delle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale, la Relazione elenca un serie di interventi già messi in campo per riattivare il ciclo degli investimenti privati, orientandoli verso l'innovazione, quale leva fondamentale per la competitività (*Start up* e PMI innovative; credito di imposta per investimenti in R&S; *Patent box* per l'esenzione parziale dei redditi da sfruttamento di proprietà intellettuali; interventi del Fondo per la crescita sostenibile; credito di imposta per investimenti nel digitale nelle aree gravate dal *digital divide*).

In tema di internazionalizzazione, lo sforzo da perseguire deve essere quello mirato ad ampliare il numero delle imprese esportatrici, potenziarne i canali di presenza mercati esteri, accrescerne le necessarie competenze manageriali, nonché migliorare la nostra capacità di attrazione degli investimenti esteri (obiettivi prioritari del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* per cui il Governo ha recentemente stanziato significative risorse).

Infine, va contrastata più efficacemente la crisi di liquidità che negli ultimi anni ha colpito in misura maggiore le micro e piccole imprese (la quota di piccole imprese che dichiara di non ottenere il finanziamento richiesto è circa il doppio rispetto a quella delle imprese grandi: 18,1 per cento a fronte di 9,3 per cento).

A questi elementi si aggiungono, infine, due ulteriori priorità su cui la Relazione consiglia di porre particolare attenzione: le opportunità legate all'economia digitale e al canale e-commerce, come pure lo sviluppo professionale e della managerialità.

La percentuale di piccole imprese digitalizzate che intrattengono relazioni con l'estero è quattro volte superiore a quella delle aziende non digitalizzate; inoltre le MPMI attive su internet sono più produttive ed assumono più persone di quelle non attive sul web.

Eppure, la diffusione dell'acquisto di beni e servizi in rete si aggira intorno al 20 per cento in

Italia (a fronte del 47 per cento medio dell'UE), mentre solo il 5 per cento delle nostre MPMI non finanziarie vende in rete (a fronte del 14 per cento europeo).

Infine, la disponibilità di figure manageriali adeguate anche nelle MPMI è un elemento strutturale fondamentale per consentire loro di agganciare la ripresa e per conseguire quegli elevati standard qualitativi imposti dalla competizione globale. Per questo il Garante sottolinea l'urgenza di riallineare la formazione tecnico-professionale con le esigenze reali del tessuto produttivo italiano.

## Mercato del lavoro

### Scheda n. 48 Il progetto di riforma del Jobs Act

La delega prevede che il Governo definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (entro giugno 2015) i decreti legislativi per gli argomenti oggetto di delega, secondo i principi e criteri dettati dalla legge approvata in Parlamento. In particolare viene previsto che i decreti legislativi siano adottati dal Consiglio dei Ministri. Quindi sono trasmessi alle Commissioni di Camera e Senato competenti per materia e profili finanziari, che si devono esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di pareri.

Tutte le deleghe devono essere attuate ad invarianza di spesa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A tal fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi richiesti dalla presente delega, le amministrazioni competenti devono provvedere attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle diverse amministrazioni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo evidenziatesi.

In materia di ammortizzatori sociali il Governo è delegato a predisporre una nuova disciplina in caso di disoccupazione involontaria che miri a introdurre tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. **Si veda scheda n.50.** Inoltre, il Governo intende razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e favorire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro. Il Governo è incaricato di rivedere i criteri di concessione e utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale; semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione; prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro; rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici; prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo. La delega prevede il disegno di un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

In materia di servizi per il lavoro e politiche attive, il Governo è impegnato sulla razionalizzazione degli incentivi all'occupazione e degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità. E' previsto il potenziamento del sistema che presidia l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, attraverso la costituzione dell'Agenzia nazionale per il lavoro, per la gestione integrata di politiche attive e passive del lavoro, che operi in raccordo con l'INPS e gli enti che a livello centrale e territoriale esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Verrà massimizzato l'utilizzo dei sistemi informativi del mercato del lavoro e la valorizzazione delle sinergie tra i servizi pubblici e privati, il terzo settore e gli istituti di istruzione secondaria, professionale e universitaria. Sarà

introdotto il principio della condizionalità dell'erogazione di misure di sostegno al reddito all'effettiva attivazione dei soggetti che cercano lavoro.

Sul fronte dei rapporti di lavoro, la delega mira alla produzione di un testo organico di ricognizione, il riordino e la razionalizzazione della disciplina sostanziale dei diversi tipi di rapporti di lavoro. **Si veda scheda n. 51.**

Tra gli obiettivi del Governo vi è anche la riduzione e la semplificazione degli oneri di gestione del rapporto di lavoro al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese. La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti mira a: i) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo; ii) semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi; iii) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti; iv) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; v) rivedere il regime delle sanzioni; vi) revisionare gli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

La legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro, ovvero l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro che integri in un'unica struttura i servizi ispettivi del Ministero del lavoro dell'INPS e dell'INAIL ed operi in coordinamento con le ASL e l'ARPA.

Il contratto a tempo indeterminato viene promosso come forma comune di contratto di lavoro, con riduzione degli oneri diretti ed indiretti e l'introduzione, per le nuove assunzioni, di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, mantenendo la reintegrazione nel posto di lavoro per i licenziamenti discriminatori e nulli e per specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare ingiustificato ed escludendola per i licenziamenti economici, per i quali si prevede un indennizzo economico certo, parametrato all'anzianità di servizio del lavoratore. Si prevede la revisione della disciplina delle mansioni, consentendo modifiche dell'inquadramento del lavoratore per garantirne il proficuo impiego nel caso di oggettivo mutamento delle esigenze aziendali; la revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, garantendo la dignità e la riservatezza del lavoratore. **Si veda scheda n. 49.**

La legge di delega contiene anche la sperimentazione del compenso orario minimo garantito nei rapporti di lavoro subordinato e, fino al loro superamento, anche per i rapporti di collaborazione. Si prevede inoltre, l'estensione dell'ambito di utilizzabilità delle prestazioni di lavoro accessorio.

In materia di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro il Governo è incaricato di introdurre una graduale estensione dell'indennità di maternità a tutte le lavoratrici, a prescindere dall'effettivo versamento della contribuzione. Sono previste delle agevolazioni fiscali per favorire l'occupazione delle lavoratrici in condizioni economiche difficili e con figli non autosufficienti. Verranno predisposti accordi collettivi di flessibilizzazione dell'orario di lavoro volti a favorire le esigenze di cura dei figli minori e delle persone non autosufficienti, nonché la possibilità dei lavoratori di cedere parte delle ferie e dei riposi ai colleghi per assistere i figli in gravi condizioni di salute. E' prevista la valorizzazione dei servizi per l'infanzia forniti dalle aziende, i fondi o gli enti bilaterali. Infine, sono previsti congedi per le donne inserite in percorsi di protezione contro la violenza di genere. **Si veda scheda n. 52.**

**Scheda n. 49****Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs n. 23/2015)**

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L. n. 183 del 2014.

Il nuovo contratto a tempo indeterminato viene disegnato in modo tale da legare l'indennità in caso di licenziamento alla durata del rapporto di lavoro con un costo certo per l'azienda perché fissato dalla legge. La nuova disciplina esplicita le indennità nei vari casi di licenziamento impugnato davanti ad un giudice. Inoltre, essa prevede la possibilità di una procedura di conciliazione extragiudiziarla.

Applicazione. Il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato si applica a tutti coloro che vengono assunti a decorrere dall'entrata in vigore del decreto nella qualifica di impiegati, operai o quadri (non quindi ai dirigenti). La disciplina sul licenziamento dei lavoratori si applica anche a coloro i quali lavorano in un'impresa che, tramite le nuove assunzioni, integri il requisito occupazionale dei 15 addetti. La norma mira, infatti, ad incentivare la crescita dimensionale delle imprese sotto i 15 dipendenti. La disciplina è valida per il solo settore privato.

Licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace. In caso di licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace (ossia intimato in forma orale), il giudice può ordinare il reintegro del lavoratore. Il datore deve risarcire il lavoratore per il licenziamento nullo o inefficace fino al momento dell'effettivo reintegro, in modo proporzionale all'ultima retribuzione e non inferiore a 5 mensilità incluse i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali. Il regime sanzionatorio si applica anche ai licenziamenti collettivi senza l'osservanza della forma scritta.

In alternativa al reintegro sul posto di lavoro, il lavoratore può chiedere un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale. Tale richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale.

Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa. Nel caso in cui il licenziamento sia avvenuto senza gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. Per le piccole imprese l'ammontare dell'indennità è dimezzato e comunque non può superare 6 mensilità.

Il giudice può annullare il licenziamento per giustificato motivo nel caso in cui in giudizio venga dimostrato l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore o viene accertata l'inconsistenza del motivo di inidoneità fisica o psichica del lavoratore. In tal caso, il giudice condanna il datore di lavoro al reintegro del lavoratore e al pagamento di un'indennità risarcitoria comunque non superiore a 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Tale previsione non si applica alle piccole imprese con meno di 15 addetti.

Licenziamento con vizi formali e procedurali. Nei casi di licenziamento viziato nella forma o nel procedimento, per la violazione del requisito di motivazione o della procedura, il giudice dichiara estinto il rapporto e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 12 mensilità e non inferiore a 2.

Licenziamenti collettivi. Per i licenziamenti collettivi il decreto stabilisce che, in caso di violazione delle procedure (art. 4, comma 12, L. n. 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1), si applica sempre il regime dell'indennizzo monetario che vale per gli individuali (da un minimo di 4 ad un massimo di 24 mensilità). In caso di licenziamento collettivo

intimato senza l'osservanza della forma scritta la sanzione resta quella della reintegrazione, così come previsto per i licenziamenti individuali.

**Piccole imprese.** Per le piccole imprese il reintegro resta solo per i casi di licenziamenti discriminatori, nulli o intimati in forma orale. Negli altri casi di licenziamenti ingiustificati è prevista un'indennità crescente di una mensilità per anno di servizio con un minimo di 2 e un massimo di 6 mensilità. Quindi, in caso di licenziamento disciplinare illegittimo non si applica il reintegro e vi è il dimezzamento delle indennità dovute dal datore di lavoro.

**Sindacati e partiti politici.** La nuova disciplina si applica anche ai sindacati ed ai partiti politici.

**Conciliazione.** Al fine di evitare il procedimento giudiziario, il datore di lavoro può offrire al lavoratore pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 18 mensilità e non inferiore a 2. L'accettazione dell'indennità comporta l'estinzione del rapporto di lavoro e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento. Per le imprese sotto i 15 dipendenti, le indennità sono dimezzate.

## Scheda n. 50

### **Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D. Lgs n. 22/2015)**

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della L. n. 183 del 2014.

**Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl).** La nuova disciplina vale per gli eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere dal 1° maggio 2015. I destinatari della nuova indennità sono i lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro, con esclusione dei lavoratori a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli.

La NASpl è riconosciuta ai lavoratori che presentino congiuntamente i seguenti requisiti: i) siano in stato di disoccupazione; ii) possano far valere, nei quattro anni precedenti, almeno 13 settimane di contribuzione; possano far valere 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La NASpl è riconosciuta, inoltre, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato a seguito di dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale. La NASpl sostituisce le prestazioni di ASpl e miniASpl, previste dalla normativa vigente.

La NASpl è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia inferiore all'importo di 1.195 euro (valore per il 2015 e annualmente rivalutabile), l'indennità è pari al 75 per cento della retribuzione. In caso sia superiore, l'indennità è incrementata del 25 per cento della differenza tra il reddito medio mensile e i 1.195 euro di soglia. L'ammontare dell'indennità non può comunque eccedere l'importo massimo mensile di 1.300 euro (rivalutato ogni anno). L'indennità è ridotta progressivamente nella misura del 3 per cento al mese dal primo giorno del quarto mese di fruizione. La durata della prestazione è pari al numero di settimane corrispondente alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 2017 la durata della prestazione è limitata a un massimo di 78 settimane.

La domanda per accedere alla NASpl debba essere presentata all'INPS in via telematica entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro; la NASpl spetta a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro o, qualora la domanda sia presentata successivamente a tale data, dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda.

L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale. Ulteriori misure volte a condizionare la fruizione dell'indennità alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo saranno descritte dal decreto legislativo attuativo del Jobs Act in materia di politiche attive sul lavoro.

Il lavoratore ha la possibilità di richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, della NASpl al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo o in forma di impresa individuale o di associarsi in cooperative.

Viene disciplinata la compatibilità e la cumulabilità della NASpl con un rapporto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Il lavoratore il quale instauri mentre sta beneficiando della NASpl, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (ossia 8.000 euro) decade dalla prestazione. Nel caso in cui la durata del rapporto di lavoro sia inferiore a 6 mesi la prestazione è sospesa d'ufficio per tutta la durata del rapporto di lavoro. Nel caso in cui il lavoratore instauri, mentre sta beneficiando della NASpl, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale inferiore a 8.000 euro, egli ha diritto al mantenimento della prestazione in misura ridotta (riduzione pari all'80 per cento del reddito previsto), a condizione che comunichi entro un mese all'INPS l'inizio dell'attività e il reddito annuo previsto e che il datore di lavoro sia diverso da quello per il quale il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla NASpl). Il diritto al mantenimento della prestazione, sebbene in misura ridotta, vale anche per il lavoratore titolare di più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale che cessi da uno di essi, a condizione che il reddito residuo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Nel caso in cui il lavoratore intraprenda, mentre sta beneficiando della NASpl, un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale da cui derivi un reddito annuale inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione (i.e. 4.800 euro), l'indennità è ridotta di un importo pari all'80 per cento del reddito previsto. Per il periodo di fruizione dell'indennità sono riconosciuti contributi figurativi nel limite di 1,4 volte la misura massima mensile per l'anno in corso della NASpl.

Le cause di decadenza dalla NASpl, sono: i) perdita dello stato di disoccupazione; ii) inizio di un'attività lavorativa subordinata, autonoma o di impresa individuale, senza provvedere alle comunicazioni richieste; iii) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; iv) acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità (salvo il diritto del lavoratore di optare per la NASpl); v) violazione delle regole di condizionalità legate alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale.

**Assegno di disoccupazione (Asdi).** Viene introdotto, in via sperimentale per il 2015, l'assegno di disoccupazione destinato ai soggetti che abbiano fruito della NASpl per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015 i quali, privi di occupazione, si trovino in una condizione economica di bisogno. Tali lavoratori sono così individuati: i) appartenenti a gruppi familiari in cui sono presenti minori; o ii) avere un'età prossima al raggiungimento dei requisiti di accesso al trattamento pensionistico). L'assegno è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi e il suo importo è pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpl percepita e, comunque, non superiore all'assegno sociale, incrementato per gli eventuali carichi familiari. L'assegno è in ogni caso erogato entro il limite delle risorse assegnate al fondo appositamente istituito nello stato di previsione del MLPS pari a 400 milioni (200 milioni per il 2015 e 200 milioni per il 2016).

**Disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll).** Viene introdotta una nuova indennità di disoccupazione per i titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In via sperimentale per il 2015 e per gli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi durante il 2015, l'INPS riconosce ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS, la nuova indennità di disoccupazione mensile (Dis-Coll). Il beneficio presuppone tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio

dell'anno precedente l'evento di disoccupazione alla data del predetto evento. Come per la NASpl, l'importo è pari al 75 per cento del reddito medio mensile non può comunque superare 1.300 euro. L'indennità diminuisce del 3 per cento a partire dal quarto mese di erogazione. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche questa indennità è condizionata alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorati e di riqualificazione professionale. Per i periodi di fruizione dell'indennità non sono riconosciuti i contributi figurativi.

**Contratto di ricollocazione.** La disposizione prevede il rifinanziamento del Fondo per le politiche attive istituito dall'art.1, co.215, della L. n. 147/2013, con una dotazione di €18 milioni per l'anno 2015 e di €20 milioni per il 2016. Viene inoltre conferita l'ulteriore somma di €32 milioni proveniente dal gettito relativo al contributo di cui all'art.2, co.31, della L. n. 92/2012. Il Fondo è destinato a finanziare gli interventi a favore dei soggetti licenziati illegittimamente per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo, i quali hanno diritto a ricevere dal centro per l'impiego territorialmente competente un voucher, che rappresenta una dote individuale di ricollocazione. Presentando il voucher a un'agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata il lavoratore ha diritto a sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede: i) il diritto del lavoratore a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte dell'Agenzia per il Lavoro; ii) il diritto del lavoratore alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico; iii) il dovere del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'Agenzia nelle iniziative da essa predisposte. L'ammontare del voucher è proporzionato al profilo personale di occupabilità e l'Agenzia ha diritto a incassarlo soltanto a risultato occupazionale ottenuto.

## Scheda n. 51

### **Testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)**

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo contenente il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni che è stato trasmesso alle commissioni parlamentari per il relativo parere.

**Contratti di collaborazione a progetto (Co. Co. Pro.).** A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto (quelli già in essere potranno proseguire fino alla loro scadenza). Comunque, a partire dal 1° gennaio 2016 ai rapporti di collaborazione personali con contenuto ripetitivo ed etero-organizzati dal datore di lavoro saranno applicate le norme del lavoro subordinato. Restano salve le collaborazioni regolamentate da accordi collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedono discipline specifiche relative al trattamento economico e normativo in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore e poche altri tipi di collaborazioni.

**Contratto di somministrazione.** Per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) si prevede un'estensione del campo di applicazione, eliminando le causali e fissando al contempo un limite percentuale all'utilizzo calcolato sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa che vi fa ricorso (10 per cento).

**Contratto a chiamata.** Viene confermata anche l'attuale modalità tecnologica, sms, di tracciabilità dell'attivazione del contratto.

**Lavoro accessorio (voucher).** Viene elevato il tetto dell'importo per il lavoratore fino a 7.000 euro, restando comunque nei limiti della no-tax area, ed introdotta la tracciabilità con tecnologia sms come per il lavoro a chiamata.



**Apprendistato.** Si punta a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

**Part-time.** Vengono definiti i limiti e le modalità con cui, in assenza di previsioni al proposito del contratto collettivo, il datore di lavoro può chiedere al lavoratore lo svolgimento di lavoro supplementare e le parti possono pattuire clausole elastiche (le clausole che consentono lo spostamento della collocazione dell'orario di lavoro) o flessibili (le clausole che consentono la variazione in aumento dell'orario di lavoro nel part-time verticale o misto). Viene inoltre prevista la possibilità, per il lavoratore, di richiedere il passaggio al part-time in caso di necessità di cura connesse a malattie gravi o in alternativa alla fruizione del congedo parentale.

Vengono superati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il job sharing. Viene confermata la disciplina del contratto a tempo determinato cui non sono apportate modifiche sostanziali.

**Mansioni.** In presenza di processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale l'impresa potrà, in via unilaterale, modificare le mansioni di un lavoratore fino ad un livello, senza modificare il suo trattamento economico (salvo trattamenti accessori legati alla specifica modalità di svolgimento del lavoro). La contrattazione collettiva, compresa quella aziendale, può individuare ulteriori ipotesi di modifica delle mansioni. E' prevista la possibilità di accordi individuali tra datore di lavoro e lavoratore (c.d. in sede protetta) che possano prevedere la modifica anche del livello di inquadramento e della retribuzione al fine di: i) mantenere l'occupazione; ii) acquisire una diversa professionalità o iii) migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

## Scheda n. 52

### Disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a norma dell'articolo 1, commi 8 e 9 della L. n. 183 del 2014.

Il provvedimento interviene, prevalentemente, sul testo unico a tutela della maternità (n° 151 del 26 marzo 2001) e reca misure sperimentali per il solo anno 2015 volte a sostenere le cure parentali, a tutelare la maternità delle lavoratrici intervenendo, in alcuni casi, anche in settori che già erano stati oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e non ancora recepiti in norma.

Il decreto interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari come quelli di parto prematuro o di ricovero del neonato. Nel primo caso, infatti, i giorni di astensione obbligatoria non goduti prima del parto sono aggiunti al periodo di congedo di maternità *post partum* anche quando la somma dei due periodi superi il limite complessivo dei 5 mesi. Nel secondo caso si prevede la possibilità di usufruire di una sospensione del congedo di maternità, a fronte di idonea certificazione medica che attesti il buono stato di salute della madre. Entrambe le soluzioni sono dirette a favorire il rapporto madre-figlio senza rinunciare alle tutele della salute della madre.

Il decreto prevede un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino a 12. Quello parzialmente retribuito (30 per cento) viene portato dai 3 anni di età del bambino a 6 anni; quello non retribuito dai 6 anni di vita del bambino ai 12 anni. Analoga previsione viene introdotta per i casi di adozione o di affidamento, per i quali la possibilità di fruire del congedo parentale inizia a decorrere dall'ingresso del minore in famiglia. In ogni caso, resta invariata la durata complessiva del congedo.

In materia di congedi di paternità, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e quindi non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto, la possibilità di usufruire del congedo da parte del padre nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti.

Sono inoltre state introdotte norme volte a tutelare la genitorialità in caso di adozioni e affidamenti prevedendo estensioni di tutele già previste per i genitori naturali.

La nuova disciplina sul telelavoro prevede benefici per i datori di lavoro privato che vi facciano ricorso per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti. In particolare, per il riconoscimento dei benefici si esclude dal computo dei limiti numerici previsti dalle leggi e dai contratti i telelavoratori che rientrano nella fattispecie individuata dal decreto.

La seconda norma introduce il congedo per le donne vittime di violenza di genere ed inserite in percorsi di protezione debitamente certificati e, quindi, si prevede la possibilità per queste lavoratrici dipendenti di imprese private di astenersi dal lavoro, per un massimo di tre mesi, per motivi legati a tali percorsi, garantendo l'intera retribuzione, la maturazione delle ferie e degli altri istituti connessi. Viene anche introdotto il diritto di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a richiesta della lavoratrice.

Le collaboratrici a progetto hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per analoghi motivi sempre per un massimo di tre mesi.

Il provvedimento prevede inoltre lo stanziamento di risorse per la promozione di azioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nella contrattazione aziendale.

### Scheda n. 53

### **Il sostegno per l'inclusione attiva e l'attivazione dei beneficiari di forme sostegno del reddito**

Il sostegno per l'inclusione attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che unisce il sostegno economico alla disponibilità delle famiglie beneficiarie a sottoscrivere un progetto personalizzato volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. L'obiettivo è fornire alla famiglia, accanto alle risorse per una vita dignitosa, strumenti per affrancarsi dalla condizione di povertà, rafforzando la ricerca attiva di lavoro, offrendo occasioni formative o altre politiche attive, migliorando la frequenza scolastica e le competenze genitoriali, in una logica di *empowerment* del nucleo familiare beneficiario e non di mera percezione passiva di un sussidio. Si tratta di un programma pilota, attualmente avviato nelle 12 più grandi città del paese, che nel corso del 2015 potrà trovare diffusione su tutto il Mezzogiorno e possibilmente prima della fine dell'anno, anche nel resto del paese. Nelle 12 città i beneficiari sono stati selezionati a seguito di una rigorosa procedura di controllo del possesso dei requisiti. Tra aprile e agosto sono stati avviati i pagamenti e nei bimestri successivi sono stati predisposti da parte dei servizi sociali dei comuni e sottoscritti dai beneficiari i progetti personalizzati di presa in carico. Il programma ha la durata di 12 mesi, pertanto, la valutazione d'impatto sarà possibile nella seconda metà del 2015. La prossima estensione riguarderà il Mezzogiorno sulla base delle risorse già stanziare nell'ambito del PAC (167 milioni). L'estensione avverrà con nuovi criteri volti a semplificare le procedure e i criteri in maniera da facilitare l'accesso alla misura, fermo restando il budget complessivo. Prima però di estendere territorialmente la sperimentazione si è inteso attendere la chiusura delle operazioni di selezione delle 12 città al fine di trarne i dovuti elementi di valutazione, nonché si è inteso attendere l'effettiva implementazione della riforma dell'ISEE, avvenuta a partire dal 1° gennaio.

Il D.L. n. 90/2014 ha introdotto una misura sperimentale per il coinvolgimento di soggetti beneficiari di strumenti di tutela del reddito nella ricerca di una nuova occupazione oppure in

attività a beneficio della comunità locale. Il provvedimento attuativo<sup>37</sup> della norma citata consente a chi beneficia di una misura di sostegno al reddito (cassa integrazione ordinaria e straordinaria, anche in deroga, indennità contratti di solidarietà, mobilità anche in deroga, Aspi e Mini-Aspi, altre prestazioni di natura assistenziale) di svolgere un'attività volontaria di utilità sociale in favore della propria comunità di appartenenza, nell'ambito di progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali. A gennaio 2015 il MLPS ha emanato un decreto ministeriale con il quale disciplina le modalità di attuazione della misura sperimentale.

Coloro che beneficiano di misure di sostegno al reddito possono rendersi disponibili, in forma volontaria, per realizzare attività di volontariato a fini di utilità sociale presso le proprie comunità di residenza. Tale attività deve essere collocata in appositi progetti di volontariato realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali.

Gli enti locali e le organizzazioni del terzo settore contribuiscono a rendere nota iniziativa e assicurano la verifica dei risultati attesi. Una volta acquisita la disponibilità del soggetto e verificato il possesso dei requisiti, l'organizzazione di terzo settore potrà richiedere all'INAIL l'attivazione della copertura assicurativa a valere sulle risorse dell'apposito Fondo nazionale istituito presso il MLPS.

Il MLPS, l'ANCI e il Forum del Terzo settore hanno sottoscritto un protocollo di intesa<sup>38</sup> per valorizzare sull'intero territorio nazionale la misura sperimentale introdotta dal Governo. In concreto, può accedere alla misura sperimentale chi beneficia di una delle seguenti prestazioni di sostegno al reddito: i) cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, anche in deroga alla vigente normativa; ii) integrazione salariale e contributo a seguito di stipula di contratti di solidarietà; iii) indennità di mobilità, anche in deroga alla vigente normativa, Aspi e mini-Aspi; iv) prestazioni, legate alla cessazione del rapporto di lavoro o alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, anche a carico dei Fondi di solidarietà; v) altre prestazioni di natura assistenziale finalizzate a rimuovere e superare condizioni di bisogno e di difficoltà della persona, erogate a livello nazionale e locale.

## Scheda n. 54

### **Il bonus occupazione del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani**

Il Governo intende continuare a dare impulso al programma per l'attuazione della Garanzia per i giovani, volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (c.d. Neet) in tutta Europa. L'obiettivo della Garanzia Giovani è garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

Il Piano Italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei Neet. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al conseguimento di una qualifica professionale; iii) orientamento; iv) apprendistato; v) tirocini; vi) servizio civile; vii) sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; viii) mobilità professionale e ix) bonus occupazionale. Queste misure sono realizzate attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Iniziativa Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione Europea e declinate in piani di attuazione regionale (PAR) della Garanzia Giovani.

<sup>37</sup> Art. 12 del D.L. n. 90/2014.

<sup>38</sup> Firmato il 28 gennaio 2015.

A inizio marzo 2015 il numero di giovani che si sono registrati al Programma è 441.480. Sono già circa 240mila i giovani contattati dai servizi per il lavoro e 210mila quelli che presentano i requisiti di accesso alle misure della Garanzia e, quindi, presi in carico dai servizi accreditati.

#### **PON 'Iniziativa Occupazione Giovani' - Misura 'Bonus occupazionale'**

Il Decreto Direttoriale n. 1709 di agosto 2014 disciplina l'attuazione della misura fissando anche le risorse finanziarie disponibili, a livello regionale e provinciale, entro cui l'incentivo può essere concesso e che, nell'insieme, sono pari a 188,8 milioni.

Le aziende ottengono un bonus se attivano: i) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario); ii) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi; iii) un contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione).

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto di gennaio 2015<sup>39</sup>, il bonus è valido anche per i contratti di apprendistato professionalizzante. Non rientrano, altresì, nella misura i tirocini e il servizio civile. Il sistema di assegnazione dei bonus è diversificato in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione, delle caratteristiche del giovane (profiling) e delle differenze territoriali. In particolare, gli importi del bonus occupazionale ammontano a:

- 1.500 euro per giovani dalla profilazione alta o 2.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 6 mesi;
- 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o 4.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 12 mesi;
- da 1.500 euro a 6.000 euro, in funzione della classe di profilazione del giovane, per assunzioni a tempo indeterminato.

Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Puglia, Emilia Romagna hanno previsto che il bonus venga riconosciuto solo per contratti a tempo indeterminato. Mentre le Regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Campania non hanno attivato la misura.

Il bonus è cumulabile con gli altri incentivi alle assunzioni. Ai sensi del citato Decreto Direttoriale di gennaio, qualora si tratti di agevolazioni cosiddette 'selettive', ossia rivolte a specifiche categorie di lavoratori o di datori di lavoro, la cumulabilità tra i due benefici non potrà comunque superare il 50 per cento dei costi salariali.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) attua la misura 'Bonus Occupazione' in quanto intermediario del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani<sup>40</sup>.

L'incentivo è riconosciuto per le assunzioni effettuate dal primo maggio 2014 e fino al 30 giugno 2017.

<sup>39</sup> Decreto Direttoriale del MLPS n. 11 del 23 gennaio 2015.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 123 comma 6 del Regolamento UE n. 1303/2013.

## Istruzione e formazione

### Scheda n. 55

### Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione

A marzo 2015 il Governo ha approvato il disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, c.d. 'La Buona Scuola'.

Il disegno di legge consente di realizzare pienamente l'autonomia scolastica, assegnando maggiori strumenti ai presidi per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Le scuole avranno un organico potenziato (garantito a partire dal prossimo anno scolastico attraverso un piano straordinario di assunzioni) per coprire tutte le cattedre vacanti, rispondere alle nuove esigenze didattiche, organizzative e progettuali, potenziare l'offerta formativa, fronteggiare la dispersione scolastica, rendere la scuola più inclusiva, eliminare le supplenze più dannose, anno dopo anno, per la continuità della didattica.

Le scuole, d'ora in poi, potranno indicare il loro fabbisogno di docenti e strumenti per attuare i Piani dell'offerta formativa. I Piani diventano triennali e saranno predisposti dai dirigenti scolastici, sentiti gli insegnanti, il Consiglio di istituto e le realtà territoriali.

Vengono affidati nuovi e maggiori poteri gestionali al dirigente dell'istituto scolastico. I presidi potranno scegliere la loro squadra individuando i nuovi docenti che ritengono più adatti per realizzare i Piani dell'offerta formativa all'interno di appositi albi territoriali costituiti dagli Uffici Scolastici Regionali. Negli albi confluiranno i docenti assunti nel primo anno attraverso il piano straordinario di assunzioni e poi tramite concorsi. Gli incarichi affidati saranno resi pubblici e trasparenti.

Il disegno di legge dà il via libera a un piano straordinario di assunzioni per il 2015/2016 per coprire le cattedre vacanti e creare l'organico dell'autonomia. Oltre 100.000 insegnanti saranno assunti a settembre 2015. Dopo tale data le assunzioni avverranno solo per concorso, ponendo fine al precariato strutturale di parte del corpo docente.

Il disegno di legge, attraverso l'aumento dell'organico dei docenti, prevede il potenziamento delle competenze linguistiche: in particolare l'italiano per gli studenti stranieri e le lingue straniere, in particolare l'inglese per tutti (anche con materie generaliste insegnate in lingua attraverso il metodo CLIL). Vengono potenziate poi: Arte, Musica, Diritto, Economia, Discipline motorie. Nel progetto de La Buona Scuola viene dato maggiore spazio all'educazione ai corretti stili di vita e allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (pensiero computazionale, utilizzo critico e consapevole dei social network e dei media, per le quali saranno predisposti appositi curricula innovativi). Alle superiori, il curriculum diventa flessibile: le scuole attiveranno materie opzionali per rispondere alle esigenze degli studenti, che potranno così personalizzare il loro percorso fin dagli ultimi anni di scuola.

Al fine di favorire l'alternanza scuola-lavoro, sono previste almeno 400 ore nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e 200 in quello dei licei da svolgere sia in azienda, che in enti pubblici. A disposizione un fondo, a regime, di 100 milioni all'anno a partire dal 2016. Tali fondi consentiranno di semplificare il rapporto tra scuole e imprese rendendo possibile a tutti gli studenti, e a un numero crescente di aziende, di intraprendere percorsi di alternanza tramite tirocini formativi o apprendistato. La semplificazione del rapporto avverrà attraverso alleggerimenti burocratici e attraverso la presa in carico da parte delle scuole di adempimenti prima richiesti alle imprese (come i corsi obbligatori per la salute e sicurezza).

Circa 90 milioni nel 2015, più 30 a regime per gli anni seguenti, vengono stanziati su due importanti iniziative: il Piano Nazionale per la Scuola Digitale, volto a sistematizzare, in coerenza col Piano Banda Ultralarga e al PON Istruzione, gli interventi per la digitalizzazione e per l'innovazione didattica; la creazione di laboratori territoriali per l'occupabilità, aperti anche di pomeriggio, per orientare i giovani al lavoro e da utilizzare come strumento di contrasto alla dispersione. Tali laboratori saranno costituiti a beneficio di scuole e reti di scuole premiando la collaborazione con università, enti locali, enti di ricerca, imprese, enti di formazione, in modo da rispondere appieno alle vocazioni di ciascun territorio.

Il disegno di legge interviene anche sulla dimensione delle classi. I presidi hanno il potere di derogare alle regole attuali: utilizzando l'organico in modo flessibile potranno evitare la formazione di classi troppo numerose.

Al fine di incentivare la formazione continua dei docenti, viene introdotta un voucher di 500 euro da utilizzare per l'aggiornamento professionale attraverso l'acquisto di libri, testi, strumenti digitali, iscrizione a corsi, l'ingresso a mostre ed eventi culturali. La formazione in servizio diventa obbligatoria e coerente con il Piano triennale dell'offerta formativa della scuola e con le priorità indicate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

È poi istituito il bonus annuale delle eccellenze destinato ai docenti. Ogni anno il dirigente scolastico, sentito il Consiglio di Istituto, assegnerà il bonus al 5 per cento degli insegnanti della sua scuola per premiare i migliori risultati. Peseranno la qualità dell'insegnamento, la capacità di utilizzare metodi didattici innovativi, il contributo dato al miglioramento complessivo della scuola. Per il bonus vengono stanziati 200 milioni all'anno.

Al fine di aumentare la trasparenza nella *governance* degli istituti scolastici, viene istituito un Portale unico dei dati della scuola con la pubblicazione di tutti i dati relativi al sistema di istruzione: bilanci delle scuole, Anagrafe dell'edilizia, Piani dell'offerta formativa, dati dell'Osservatorio tecnologico, curriculum vitae degli insegnanti, incarichi di docenza.

Per attrarre nuovi capitali privati nella scuola, vengono predisposti due strumenti: il 5 per mille alla scuola e lo *'school bonus'*. Il 5 per mille viene esteso anche alle scuole. Con lo *school bonus*, invece, chi farà donazioni a favore delle scuole per la costruzione di nuovi edifici, per la manutenzione, per la promozione di progetti dedicati all'occupabilità degli studenti, avrà un beneficio fiscale (ossia un credito di imposta al 65 per cento) in sede di dichiarazione dei redditi. S'introduce così un nuovo approccio all'investimento sulla scuola: ogni cittadino viene incentivato a contribuire al miglioramento del sistema scolastico. Viene affermata, inoltre, la detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie i cui figli frequentano una scuola paritaria dell'infanzia o del primo ciclo.

Il progetto di riforma prevede un bando per la costruzione di scuole altamente innovative, dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, scuole *green* e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento digitali. L'Osservatorio per l'edilizia scolastica, istituito presso il Ministero dell'Istruzione, coordinerà strategie e risorse per gli interventi. Vengono recuperate risorse precedentemente non spese da investire sulla sicurezza degli edifici. Stanziati 40 milioni per finanziare indagini diagnostiche sui controsoffitti delle scuole.

Il disegno di legge assegna poi la delega al governo a legiferare in materia di: semplificazione del Testo Unico della scuola, valutazione degli insegnanti, riforma dell'abilitazione all'insegnamento, del diritto allo studio, del sostegno e degli organi collegiali, creazione di un sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni.

## Scheda n. 56

## Rapporto dell'OCSE 'Education at a Glance'

A settembre 2014 è stato pubblicato il rapporto dell'OCSE *'Education at a Glance'* sullo stato dell'istruzione nel mondo per il 2014. Per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che le maggiori difficoltà cui fanno fronte i giovani italiani per trovare un lavoro rischiano di compromettere gli investimenti nell'istruzione.

La percentuale dei 15-29enni senza attività lavorativa e che sono usciti dal sistema d'istruzione o non sono iscritti a corsi di formazione (NEET) è aumentata tra il 2008 e il 2012 dal 19,2 per cento al 24,6 per cento. Tale aumento è stato più marcato per gli uomini (7,1 punti percentuali) rispetto alle donne (3,8 punti percentuali) ed è stato osservato tra i 20-24enni (9,5 punti percentuali). Date le sempre maggiori difficoltà incontrate nella ricerca di un lavoro, la motivazione dei giovani italiani nei confronti dell'istruzione è diminuita: tassi d'iscrizione all'università in Italia hanno segnato una fase di ristagno o sono diminuiti negli anni più recenti ed è aumentato il numero di studenti che abbandonano precocemente gli studi.

Per quanto riguarda il livello d'istruzione tra il 2000 e il 2012, l'Italia ha registrato aumenti significativi del livello d'istruzione soprattutto per quanto riguarda le donne. La percentuale dei 25-34enni che non aveva raggiunto il livello d'istruzione secondario superiore è diminuita dal 41 per cento nel 2000 al 28 per cento nel 2012. Nello stesso periodo, la percentuale dei laureati di 25-34 anni è aumentata costantemente dall'11 per cento al 22 per cento. In media, i tassi di laureati hanno registrato un maggiore aumento nei Paesi dell'OCSE (+13,2 punti percentuali) rispetto all'Italia (+11,8 punti percentuali) tra il 2000 e il 2012, partendo da un livello più alto (26 per cento di laureati in media nei Paesi dell'OCSE rispetto all'11 per cento in Italia nel 2000). Tuttavia, l'aumento in Italia è stato più ampio di quanto osservato nello stesso periodo in Spagna (5,2 punti percentuali) e in Germania (6,7 punti percentuali).

Sebbene le donne siano chiaramente sottorappresentate tra i nuovi laureati soprattutto in discipline scientifiche, in Italia le differenze di genere nelle diverse aree disciplinari sono spesso meno grandi rispetto a quelle osservate in altri Paesi dell'OCSE.

Per quanto riguarda, invece, la qualità dell'istruzione di base, si sono registrati importanti segni di miglioramento. L'indagine OCSE-PISA mostra che in Italia, tra il 2003 e il 2012, la percentuale degli studenti quindicenni che hanno conseguito risultati nella fascia inferiore della scala di competenze in matematica è diminuita e, allo stesso tempo, la percentuale di studenti che ottengono risultati nella fascia alta delle competenze è aumentata. Inoltre, i risultati dello studio del 2012 sulle competenze degli adulti (PIAAC) mostrano che i 25-34enni in Italia ottengono migliori risultati nelle prove di lettura e di comprensione di informazioni numeriche e di idee matematiche (competenze matematiche) rispetto alle generazioni precedenti (35-44 anni) e con un margine più ampio di differenza rispetto a molti altri Paesi (risultato probabilmente ascrivibile a una migliore istruzione di base).

Per quanto riguarda la spesa dedicata al percorso di studi di uno studente, tra i 34 Paesi esaminati con dati disponibili, l'Italia è il solo Paese che registra una diminuzione della spesa pubblica per le istituzioni scolastiche tra il 2000 e il 2011 (dal 94 all'89 per cento). Al contrario, la percentuale del finanziamento totale per le scuole e le università che proviene da fonti private è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2011.

Per quanto riguarda l'istruzione preprimaria, infine, il 92 per cento dei bambini di 3 anni di età è iscritto alla scuola dell'infanzia (preprimaria), rispetto alla media del 70 per cento per l'area dell'OCSE. I tassi d'iscrizione crescono fino a raggiungere il 96 per cento per i bambini che hanno compiuto 4 anni. Tali tassi sono tra i più alti osservati nei Paesi dell'OCSE. Il 70 per cento degli alunni è iscritto nelle istituzioni pubbliche dell'istruzione preprimaria, il rimanente 30 per cento è iscritto presso istituti indipendenti privati. La spesa per studente nella scuola preprimaria è lievemente superiore alla media dell'area.

## Scheda n. 57

## Plano Nazionale Scuola Digitale

Il Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) è la politica con cui il MIUR indirizza e finanzia l'introduzione di infrastrutture e metodologie per la didattica digitale e innovativa a scuola. Il Piano ha avuto già due fasi di investimento (2007 e 2012). Le direttive del nuovo Piano, informate a produrre una strategia coesa che includa infrastrutture, competenze per gli studenti e formazione dei docenti, si fondano sull'analisi di contesto e sull'impatto dei precedenti investimenti, con cui non si sono purtroppo superate le carenze strutturali, sancite anche dalla *Review of the Italian Strategy for Digital Schools* prodotta dall'OCSE nel 2013.

Il PNSD 2015-18 è parte de La Buona Scuola, e ne costituirà il primo passaggio attuativo. I suoi punti cardine riguarderanno:

- la formazione dei docenti in servizio e del personale ATA, per l'innovazione amministrativa e il supporto tecnico alla digitalizzazione degli istituti;
- il potenziamento delle infrastrutture di rete e delle dotazioni multimediali per la didattica,

con particolare riferimento al cablaggio e alla connettività *wi-fi* degli ambienti di apprendimento;

- lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, attraverso moduli didattici sviluppati anche in collaborazione con Università, associazioni, organismi del terzo settore e imprese, per lo sviluppo della logica e del pensiero computazionale, educazione ai media e cittadinanza digitale, artigianato e creatività digitale;
- il potenziamento degli strumenti organizzativi, di *governance* e di monitoraggio degli investimenti in innovazione;
- la gestione unitaria delle questioni derivanti dall'uso intensivo di ambienti digitali per la didattica e di servizi ad essi connessi, che includono la gestione unitaria dell'identità di studenti, docenti e del personale della scuola; la riservatezza e norme più stringenti sui dati degli studenti minori; linee guida e indirizzi sulla circolazione aperta, dal punto di vista tecnologico e giuridico, dei contenuti per la didattica, ponendo il MIUR all'avanguardia nel dibattito internazionale.

#### Portale ForMiur Smartcommunity

Il portale web *ForMiur Smartcommunity* è dedicato interamente all'informazione e alla conoscenza per il miglioramento dei servizi scolastici per migliorare le competenze e facilitare lo scambio di esperienze e gestire al meglio le complesse attività di una scuola.

Il portale è sviluppato da Formez PA nell'ambito del progetto 'Agorà ForMiur' - PON 2007-2013 'Competenze per lo sviluppo' (FSE), Asse II - Capacità istituzionale.

Attraverso quattro focus tematici, *ForMiur Smartcommunity* propone servizi di informazione, apprendimento ed aggiornamento normativo, offrendo gli strumenti tecnici e giuridici necessari per promuovere la capacità amministrativa e gestionale degli istituti scolastici.

Il sito favorisce e supporta lo sviluppo di comunità on line, network ed ambienti per la formazione e-learning, promuovendo modelli e buone pratiche nel campo dell'istruzione. Attraverso il portale, inoltre, è possibile accedere a servizi di accompagnamento ed help desk per gli utenti.

### Scheda n. 58

### **Interventi di rilancio dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica**

I punti qualificanti dell'azione del Governo per il rilancio dell'Alta formazione sono i seguenti, i primi 5 dei quali già realizzati nel corso del 2014:

- Assunzione a tempo indeterminato della metà dei precari nel settore, con l'obiettivo di assumere in pochissimi anni anche tutti i restanti precari mettendo il sistema in condizione di funzionare correttamente, con assunzioni al 50 per cento dalle graduatorie storiche e al 50 per cento da concorso.
- Formazione della Graduatoria nazionale per il conferimento degli incarichi a tempo determinato. Per la prima volta il bando sarà messo a punto ascoltando i contributi dei cittadini e degli addetti ai lavori, oltre che dei sindacati.
- Sblocco di 5 milioni destinati ai 20 Istituti musicali parificati presenti in Italia.
- Riparto dei contributi per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni AFAM: si tratta di oltre 9 milioni che riguardano 80 istituzioni.
- Creazione in maniera trasparente e meritocratica di una rosa di personalità per le nomine del MIUR nei CdA in ciascuna delle 80 Istituzioni AFAM, scelti fra personalità del mondo dell'arte e della cultura, del sistema produttivo e sociale, delle professioni e degli enti pubblici e privati. Per assicurare massima trasparenza alla procedura, professionalità, turnazione e qualità degli esperti nominati dal Ministro, sarà diffuso un Avviso pubblico per raccogliere candidature che saranno selezionate per formare una rosa di esperti da cui attingere per le nomine nei CdA.



- Bando per l'assegnazione di 200 premi intitolati alla memoria del Maestro Abbado, che verranno assegnati da Commissioni nominate dal Ministero sulla base di valutazione del merito artistico mediante audizioni e verifica della qualità delle opere artistiche prodotte, come pure sulle condizioni economiche dello studente (ISEE).
- #CantiereAFAM: come per la scuola, anche per l'AFAM è stato attivato un #Cantiere aperto alla partecipazione di competenze e esperienze esterne all'Amministrazione. Un gruppo di esperti avrà il compito di redigere un Rapporto per ridefinire il futuro del settore con proposte di riforma (anche in materia di governance delle istituzioni e degli statuti) e che dovrà offrire una nuova visione del ruolo che questo mondo può avere per il futuro del Paese. Il Rapporto sarà reso pubblico e aperto a proposte provenienti da *stakeholder* esterni.
- Nel corso del 2015 sarà riattivato l'organo consultivo nazionale per il settore dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, cioè il CNAM.

## Scheda n. 59

### Gli Istituti Tecnici Superiori

I percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) si confermano un buon canale di accesso al mercato del lavoro. Complessivamente sono stati presi in esame 249 corsi IFTS, conclusi tra l'anno 2010 e l'anno 2013. I corsi sono stati individuati in stretto raccordo con le Amministrazioni regionali sulla base delle attività programmate in modo che, in un'ottica massimamente inclusiva, gli stessi potessero essere rappresentativi dell'intero periodo programmazione, riferibile alla fase di prima attuazione della riorganizzazione del canale IFTS (2008-2013).

Tra coloro che hanno concluso un corso nel periodo 2010-13 la quota degli occupati è pari al 57,3 per cento. Il 45,6 per cento degli ex corsisti ha modificato la propria condizione trovando un'occupazione (38,2 per cento) o cambiando lavoro (7,4 per cento). La nuova occupazione ha interessato in misura maggiore i giovani di età compresa tra i 20 e i 29 anni e in particolare coloro che avevano già concluso il proprio percorso nel sistema scolastico, avendo conseguito un diploma o un titolo di livello terziario (per questo target le percentuali di nuova occupazione superano il 51 per cento). Al contrario per gli adulti che con più di 35 anni gli IFTS hanno rappresentato una occasione di formazione continua in quanto, più frequentemente occupati, sono anche coloro che hanno mantenuto la stessa occupazione che avevano dichiarato al momento dell'iscrizione al corso. Un altro 11,6 per cento non ha un lavoro ma non lo cerca, per lo più in quanto già impegnato in percorsi di studio. E' invece pari al 15,8 per cento la quota di ex iscritti che si sono indirizzati verso nuovi percorsi di istruzione e formazione. Di conseguenza il tasso di successo e inserimento lordo (occupazione e percorsi di istruzione/formazione) sale sino al 73,1 per cento.

Il canale IFTS, finalizzato a valorizzare la dimensione della cultura tecnica e tecnologica e la cui programmazione è a titolarità regionale, coinvolge prevalentemente gli uomini (63,2 per cento contro il 36,8 per cento delle donne). Il 94 per cento degli ex corsisti ritiene di aver potenziato conoscenze e abilità direttamente connessi a contenuti tecnico professionali. In questo ambito gli IFTS si confermano come canale privilegiato per verticalizzare le competenze di tipo tecnico.

Lo stesso vale per l'opportunità di essere entrato in contatto diretto con il mercato del lavoro. Questo aspetto è stato segnalato più frequentemente dai qualificati e diplomati, gli stessi che nella metà dei casi affermano di aver imparato una professione grazie alla frequenza del corso IFTS.

Particolarmente interessante il fatto che le imprese sembrano rispondere in modo positivo alle sollecitazioni provenienti dal versante formativo, tanto che i corsisti che hanno ricevuto una proposta di lavoro dall'azienda presso cui hanno realizzato lo stage rappresentano il 26 per cento di tutti gli stage. Lo stage si è trasformato quindi in un'opportunità di lavoro per il 21,3 per cento degli ex corsisti.

Per quanto riguarda l'occupazione prodotta, questa si configura come continuativa nel tempo e stabile per oltre l'84 per cento degli ex corsisti occupati.

#### **Sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi formativi ITS**

A settembre è stato presentato il rapporto sul 'Sistema di monitoraggio e di valutazione dei percorsi formativi' nell'ambito dei piani territoriali adottati per ogni triennio dalle Regioni in relazione alla programmazione dell'offerta formativa di Istruzione e formazione tecnica superiore. In base a modalità e criteri di attuazione predefiniti dal sistema sono state, pertanto, definite le modalità di applicazione degli indicatori di realizzazione e di risultato per poter accedere ad ulteriori finanziamenti. Si viene a realizzare così un sistema di premialità per gli ITS virtuosi che hanno permesso agli studenti di inserirsi con successo e in modo permanente nel mondo del lavoro.

Il Rapporto ha evidenziato in particolare che gli ITS sono complessivamente 74 di cui 10 di nuova costituzione in partenariato con 251 Istituti Scolastici, 510 Imprese e Associazioni d'Imprese, 125 Università e Centri di ricerca, 208 Enti di Formazione, 153 Enti Locali. Due ITS della Regione Veneto hanno istituito sedi operative in Lombardia, nell'ambito della programmazione multiregionale lombarda. Al 31 dicembre 2013 risultano attivati 231 percorsi per un totale di 4.800 corsisti mentre per il 2014 sono stati programmati più di 100 nuovi percorsi che riguardano circa 2.000 studenti. Su un campione di 68 percorsi conclusi, per un totale 1.214 diplomati, risulta già occupato il 64,66 per cento dei corsisti. Il finanziamento nazionale per il 2014 è stato di 75,3 milioni.

#### **Scheda n. 60**

#### **Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali**

Il D. Lgs. n. 13/2013, attuativo della delega contenuta nella Legge Fornero (92/2012), e adottato su proposta del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione, introduce nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze come modalità privilegiata per favorire il reingresso delle persone nei sistemi di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita e per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali.

Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie di istituti, alcuni previgenti la norma (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la validazione degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). Gli elementi centrali che sostanziano il provvedimento sono due:

- la definizione di un quadro di standard minimi e livelli essenziali delle prestazioni (LEP) validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali che a diverso titolo hanno titolarità nel rilascio di titoli di studio e qualificazioni professionali, di ogni ordine e grado;
- l'implementazione del Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali, quale riferimento unitario per la certificazione delle competenze acquisite dalle persone, organizzato in 24 settori economico professionali e articolato negli 8 livelli di complessità definiti dalla Raccomandazione per il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF). Il repertorio in questione assume al proprio interno contenuti e funzioni anche del Repertorio delle professioni previsto dal Testo unico dell'apprendistato (D. Lgs. n. 167/2011).

L'attuazione del D. Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite Linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatisi operativamente a gennaio 2014.

L'attuazione del D. Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatisi a gennaio 2014.

La definizione di un quadro strategico nazionale per l'apprendimento permanente è da oltre

un quindicennio oggetto di ricorrenti sollecitazioni da parte dell'Unione europea all'Italia, sia nell'ambito delle raccomandazioni in relazione al Piano Nazionale di Riforma, sia nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali. Da ultimo l'operatività della certificazione delle competenze, almeno nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è stata assunta tra le condizionalità ex ante per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014-2020 (condizionalità 10.3).

In continuità con il piano di lavoro che dal 2010 al 2012 aveva condotto all'approvazione del D. Lgs. n. 13/2013, è stato concordato con la Commissione europea un piano di lavoro volto ad assicurare, entro il 2014, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nella prospettiva della più ampia attuazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al D. Lgs. n. 13/2013.

In attuazione di questo cronoprogramma il Ministero del lavoro e le Regioni, con il supporto di ISFOL, hanno condotto negli ultimi diciotto mesi un consistente e serrato lavoro tecnico che ha portato alla definizione di un primo impianto di riferimenti operativi e applicativi, coerenti con il D. Lgs. n. 13/2013, sia in riferimento al Repertorio Nazionale, sia in rapporto al quadro di standard minimi dei servizi di validazione e certificazione delle competenze. Questo impianto è stato approvato con intesa nella Conferenza stato Regioni del 22 gennaio 2015. Nel corso del 2015, si prevede di proseguire il lavoro di cooperazione interistituzionale al fine sia di accompagnare la fase di prima applicazione dell'Intesa, sia di trasferirne i contenuti nell'ambito del più complessivo iter di attuazione Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze.

#### **Scheda n. 61**      **Incentivi alla mobilità degli studenti**

Al fine di accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea, nel 2015 sono previsti l'estensione e il potenziamento del programma Erasmus e la sua progressiva inclusione a pieno titolo nel curriculum di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani', già dal 2014 sono state incrementate le risorse per la mobilità studentesca, ammontanti a 51M. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: i) le Università che, considerata la platea di studenti iscritti, desiderano aumentare il numero di studenti che partecipano alla mobilità internazionale (criterio di ripartizione: numero degli iscritti - peso 35 per cento); ii) le Università che fanno mobilità di qualità, progettando in anticipo le attività formative svolte all'estero, riconoscendole per il conseguimento del titolo e assicurandosi che gli studenti con esperienze di mobilità completino gli studi (criterio di ripartizione: numero dei CFU acquisiti all'estero e numero di Laureati con esperienze di mobilità - peso 65 per cento). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università dall'anno accademico 2014/2015 fino all'a.a. 2016/2017, a beneficio degli studenti di tutti e tre i cicli, per qualunque destinazione all'estero e per svolgere attività formative finalizzate all'acquisizione del titolo di studio tra cui mobilità per studio, mobilità per ricerca, mobilità per tirocini o per tesi. Sono allo studio facilitazioni nella concessione di visti per studenti e ricercatori, anche nella prospettiva di una portabilità delle carriere nello Spazio Europeo della Ricerca (ERA) e in quello della Formazione Superiore (EHEA).

## Semplificazione e concorrenza

### Scheda n. 62

### L'Agenda per la semplificazione 2015-2017

L'Agenda punta su cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

In una logica di risultato, l'efficacia degli interventi non sarà valutato sul numero delle norme introdotte o eliminate, ma sull'effettiva riduzione dei costi e dei tempi.

Per garantire il controllo dei risultati essi saranno resi accessibili online, assicurando il coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione. Tutte le azioni previste saranno accompagnate da un'attività di misurazione dei tempi e degli oneri sopportati da cittadini e imprese. Particolare attenzione sarà riservata alla 'percezione' dei risultati, che sarà verificata attraverso rilevazioni di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, *focus group*).

Il Consiglio dei Ministri e la Conferenza unificata verificheranno e aggiorneranno periodicamente l'Agenda.

Tra le misure di semplificazione previste in ciascun settore di intervento, rilevano le seguenti:

#### Cittadinanza digitale

Obiettivo: assicurare l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni d'interesse dei singoli cittadini e imprese direttamente via internet, con *tablet* o *smartphone*.

Azioni principali:

- Pin unico: 3 milioni di utenti con un'identità digitale entro settembre 2015; 10 milioni di utenti entro dicembre 2017.
- Pagamenti telematici: attivazione da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali entro il 2016.
- Marca da bollo online: fase pilota entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2016.
- Informazioni per il cittadino su 'Come fare per' presentare domande, dichiarazioni, comunicazioni, accedere a servizi: link sulla pagina di accesso dei siti istituzionali di tutte le amministrazioni entro dicembre 2015.

#### Welfare e salute

Obiettivo: semplificare gli adempimenti per le persone con disabilità; assicurare a tutti i cittadini la prenotazione delle prestazioni sanitarie per via telematica o per telefono e l'accesso ai referti online o in farmacia. In questo modo si eliminano file inutili e si riducono costi e perdite di tempo per milioni di italiani.

Azioni principali:

- Eliminazione delle duplicazioni nella richiesta delle certificazioni sanitarie per l'accesso ai benefici entro il 2015.
- Prenotazione online e per telefono delle prestazioni sanitarie in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso ai referti online e in farmacia in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso on line alla diagnostica per immagini in tutte le Regioni entro dicembre 2017.

#### Fisco

Obiettivo: ridurre i tempi e i costi amministrativi derivanti dagli adempimenti fiscali, a partire dall'attuazione della dichiarazione precompilata e delle altre misure di semplificazione recentemente approvate.

**Azioni principali:**

- Dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati entro aprile 2015.
- Dichiarazione dei redditi precompilata con l'indicazione delle spese sanitarie: gli scontrini della farmacia arriveranno direttamente sulla dichiarazione dei redditi entro aprile 2016.
- Presentazione telematica della dichiarazione di successione: avvio della sperimentazione entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2017.

**Edilizia**

Obiettivo: ridurre costi e tempi delle procedure edilizie, attraverso azioni quali ad esempio quelle tese ad assicurare l'operatività degli sportelli per l'edilizia e verificare e promuovere l'attuazione delle misure di semplificazione già adottate.

**Azioni principali:**

- Moduli unici semplificati: per l'edilizia libera, entro gennaio 2015; SuperDia, entro maggio 2015; predisposizione ulteriore modulistica entro giugno 2016; completamento adozione di tutti i modelli unici da parte delle Regioni e dei Comuni entro dicembre 2016.
- Autorizzazione paesaggistica per i piccoli interventi (lieve entità): predisposizione dello schema di regolamento entro marzo 2015.
- Regolamento edilizio unico: entro novembre 2015.

**Impresa**

Obiettivo: ridurre costi e tempi dell'avvio e dell'esercizio dell'attività di impresa attraverso numerose azioni quali ad esempio l'affiancamento degli operatori nella gestione delle procedure complesse, la verifica dell'operatività degli sportelli unici per le attività produttive e delle procedure ambientali, il taglio dei tempi delle conferenze di servizi.

**Azioni principali:**

- Modulistica SUAP semplificata e standardizzata e linee guida per agevolare le imprese: entro giugno 2016; modulo per l'autorizzazione unica ambientale (AUA): entro gennaio 2015.
- Ricognizione sistematica per area di regolazione delle procedure per l'avvio della attività di impresa per individuare i casi di SCIA e silenzio assenso. Ricognizione delle prime aree: entro giugno 2015; completamento: entro marzo 2016.
- Semplificazione delle numerose autorizzazioni e nulla osta necessari all'avvio delle attività d'impresa. Primo pacchetto di interventi: dicembre 2015; completamento degli interventi: dicembre 2016.

**Scheda n. 63****Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza**

**Assicurazioni.** Viene previsto l'obbligo di sconti significativi nel campo della RC Auto se l'automobilista accetta clausole liberamente offerte dalle imprese e finalizzate al contenimento dei costi o al contrasto delle frodi, quali l'installazione della scatola nera e di rilevatori del tasso alcolemico, ispezioni preventive dei veicoli e il risarcimento presso officine convenzionate. Altre norme riguardano l'obbligo di indicare i testimoni, in caso di incidenti con soli danni alle cose, non oltre il momento della denuncia, la possibilità di recesso dalle polizze accessorie allo scadere della polizza principale, il conferimento all'IVASS dei poteri di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle nuove norme.

**Fondi pensione.** Viene prevista la piena facoltà di portabilità per i lavoratori dei propri contributi pensionistici, eliminando la possibilità per i contratti di lavoro nazionali di inserire vincoli e condizioni anche in relazione alla quota di spettanza del datore di lavoro. Viene rimosso anche il vincolo per i fondi negoziali, di trovare sottoscrittori solo all'interno della categoria professionale di riferimento.

**Comunicazioni.** Per favorire la mobilità della domanda nei mercati della pay-tv, della telefonia fissa e mobile e di Internet, vengono semplificate le procedure di identificazione dei clienti per la migrazione e viene prevista la trasparenza sulle penali in caso di recesso anticipato dal contratto. L'entità della penale, inoltre, dovrà essere legata ai costi effettivamente sostenuti dall'operatore in caso di promozioni.

**Poste.** Per allargare ulteriormente la concorrenza viene eliminata la riserva di Poste Italiane sulla spedizione degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione da parte della Pubblica Amministrazione.

**Energia elettrica, gas e carburanti.** Allo scopo di superare le residue regolamentazioni di prezzo, viene previsto: a) per il gas naturale, l'eliminazione della 'tutela' a decorrere dal 2018 nel mercato domestico (prezzi fissati dall'Autorità per l'Energia per i consumatori che non hanno scelto un fornitore sul libero mercato); b) per l'energia elettrica l'eliminazione dell'attuale perimetro di tutela (PMI e famiglie che non hanno scelto un fornitore sul mercato), sempre a decorrere dal 2018. c) per i carburanti si vieta l'introduzione in particolare da parte delle Regioni, di norme discriminatorie ad esempio a carico dei nuovi entranti.

Allo scopo di consentire l'instaurarsi immediato di dinamiche concorrenziali nei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas a partire dal 2018, vengono previste una serie di misure attuative con riferimento, tra l'altro, al *brand unbundling*, al contrasto della morosità, alla garanzia di buon funzionamento dei processi di *switching*, al monitoraggio dei prezzi nelle fasi precedenti e successive la fine della tutela, ecc.

**Banche.** Per garantire la piena mobilità della domanda vengono previste norme come: i costi delle chiamate per l'assistenza ai clienti non potranno superare le tariffe per l'ordinaria chiamata urbana; saranno introdotti strumenti di comparabilità delle offerte di servizi; un apposito sito Internet dovrà favorire il confronto tra i servizi bancari.

**Avvocati.** Il disegno di legge elimina il vincolo di appartenenza ad una sola associazione professionale, introduce l'obbligo di presentare un preventivo (oggi solo su richiesta del cliente) e consente le società multiprofessionali e l'ingresso di soci di capitali. Viene inoltre eliminata l'esclusività della consulenza stragiudiziale, ferma restando la necessità di patrocinio da parte di un avvocato in qualsiasi grado di giudizio.

**Notai.** Il provvedimento elimina il divieto di pubblicità, allarga il bacino di competenza (dal distretto di Corte d'appello a tutto il territorio regionale) ed elimina il reddito minimo di 50 mila euro (che era fissato per la definizione del numero e della residenza dei notai in ciascun distretto). Vengono individuati gli atti per i quali non è più richiesta l'autentica notarile e queste operazioni possono essere svolte anche da avvocati abilitati al patrocinio e muniti di copertura assicurativa pari almeno al valore del contratto. In questo modo sarà consentito anche ad altri professionisti di redigere atti per transazioni immobiliari relative ad unità immobiliari non ad uso abitativo di valore catastale non superiore a 100 mila euro; è eliminato l'obbligo di atto notarile per la costituzione di società semplificata a responsabilità limitata; si estendono gli atti per i quali il passaggio notarile potrà essere sostituito dalla sottoscrizione digitale, utilizzando modelli contrattuali predisposti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

**Ingegneri.** Le società di ingegneri potranno assumere commesse da privati.

**Farmacie.** Viene eliminato il limite di titolarità di 4 licenze in capo ad un unico soggetto e viene consentito l'ingresso di soci di capitale.

## Infrastrutture

### Scheda n. 64

### La Strategia Italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale

L'Italia nel 2014 risultava ancora il Paese con la minor copertura di reti digitali di nuova generazione (NGA) in Europa, sotto la media europea di oltre 40 punti percentuali per l'accesso a più di 30 Mbps (Megabyte per secondo), un 20 per cento di copertura, contro il 62 per cento europeo; con la prospettiva di giungere solo nel 2016 al 60 per cento di

copertura a 30 Mbps e in assenza di piani di operatori privati per avviare la copertura estensiva a 100 Mbps.

Da qui, la necessità di recuperare il gap e raggiungere l'obiettivo strategico di massimizzare la copertura entro il 2020 da un punto di vista infrastrutturale, raggiungendo come minimo gli obiettivi definiti per il secondo pilastro dell'Agenda Digitale Europea - cioè Internet in *ultrabroadband* ad almeno 100 Mbps per almeno il 50 per cento della popolazione come utente, con un 100 per cento dei cittadini che abbiano la copertura a 30 Mbps - ma dandosi come obiettivo del piano il raggiungimento dei 100 Mbps fino all'85 per cento dei cittadini.

Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, attraverso la Strategia per la Crescita Digitale, il Governo intende stimolare la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e la sottoscrizione di abbonamenti in *ultrabroadband*.

#### **Strategia Italiana per la Banda Ultralarga**

L'obiettivo della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga è quello di rimediare al gap infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, con azioni quali:

- agevolazioni tese ad abbassare le barriere di costo d'implementazione, semplificando e riducendo gli oneri amministrativi;
- coordinamento nella gestione del sottosuolo attraverso l'istituzione di un Catasto del sotto e sopra suolo che garantisca il monitoraggio degli interventi e il miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti;
- adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo;
- incentivi fiscali e credito a tassi agevolati nelle aree più redditizie per promuovere il 'salto di qualità';
- incentivi pubblici per investire nelle aree marginali;
- realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree a fallimento di mercato. Le risorse pubbliche a disposizione sono i fondi FESR e FEASR, il Fondo di Sviluppo e Coesione, per complessivi 6 miliardi, a cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker.

Dall'impegno, più o meno significativo, da parte dei privati dipenderanno in parte i risultati per la copertura nei 4 cluster individuati dal Piano sul territorio italiano, in base a caratteristiche simili ma con costi e complessità di infrastrutturazione crescenti. Infatti le sole risorse pubbliche non saranno sufficienti per sviluppare una rete estesa di nuova generazione (fino all'85 per cento della popolazione collegato ad almeno 100 Mbps). La soluzione individuata dalla Strategia è quella di un sistema articolato di nuove regole, che accompagni alla migrazione, progressiva e concordata, verso la nuova rete in fibra ottica. Una serie di misure ad hoc verranno inserite in un provvedimento specifico:

- il 'servizio digitale universale';
- un fondo di garanzia;
- voucher di accompagnamento alla migrazione verso la fibra ottica;
- convergenza di prezzo per i collegamenti in fibra ottica realizzati con sovvenzioni statali, al prezzo dei collegamenti in rame.

#### **Strategia per la Crescita Digitale**

Il piano nazionale per la banda ultralarga è sinergico alla Strategia per la Crescita Digitale. La strategia ha un carattere dinamico, per essere capace di adattarsi progressivamente agli scenari nel periodo di riferimento 2014-2020. E' una strategia che punta alla crescita digitale di cittadini e imprese, anche utilizzando le leve pubbliche. Integrerà in modo sussidiario quanto realizzato o in fase di realizzazione sia nel settore pubblico, sia nel settore privato e, deve realizzarsi una piena sinergia con altre strategie pubbliche in essere, sia di pertinenza del governo nazionale sia di competenza regionale, per mettere utilmente 'a sistema' obiettivi, processi e risultati.

Tra gli obiettivi che si pone:

- obbligo dello *switch-off* nella Pubblica Amministrazione: *'digital first'*, con il superamento della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino; percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa, monitoraggio delle modalità e tempistiche;
- nuovo approccio architettonico basato su logiche aperte, *standards*, interoperabilità e architetture flessibili, *user-centered*;
- trasparenza e condivisione dei dati pubblici ([dati.gov.it](http://dati.gov.it));
- nuovi modelli di Partnership Pubblico/Privato;
- coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale;
- la diffusione di cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;
- un approccio architettonico basato su logiche aperte e standard, che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione anche capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi;
- progressiva adozione di Modelli *Cloud*;
- innalzamento dei livelli di affidabilità e sicurezza.

Tra le azioni infrastrutturali che la Strategia si pone:

- Un Servizio Pubblico d'Identità Digitale (SPID) per un accesso sicuro e protetto ai servizi digitali.
- La *Digital Security* per la PA per tutelare la privacy, l'integrità e la continuità dei servizi della PA.
- La centralizzazione e programmazione di spesa/ investimenti, reingegnerizzazione e virtualizzazione dei servizi in logica *cloud* con progressiva razionalizzazione dei *datacenter*.
- Sistema Pubblico di Connettività: linee guida, regole tecniche e infrastrutture per garantire la connettività e l'interoperabilità Wi-fi negli uffici pubblici e nelle scuole/ospedali, in sinergia con il piano nazionale banda ultralarga, massimizzando la copertura a 100 mbps e garantendo almeno 30 mbps nelle aree più marginali.

La Piattaforma 'Italia Log In' è destinata ad essere la 'casa' del cittadino su Internet. Il sistema è pensato come una struttura aperta dove i vari attori della Pubblica Amministrazione contribuiscono per la propria area di competenza. Ogni cittadino con la propria identità digitale ha tutte le informazioni e servizi che lo riguardano.

La strategia è stata redatta a valle di un processo di consultazione partecipato sia online sia offline, svoltosi dal 20 novembre 2014 al 20 dicembre 2014 e che ha coinvolto tutti gli *stakeholders* pubblici e privati, nonché numerosi cittadini e associazioni civiche.

## Scheda n. 65

### Linee guida sugli ambiti strategici del Piano della portualità e della logistica

Il Piano della portualità e della Logistica si impernia su tre obiettivi strategici, secondo quanto indicato dal legislatore: migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale, favorire la crescita dei traffici delle merci e delle persone, agevolare la promozione dell'intermodalità nel traffico merci. Tali obiettivi potranno essere raggiunti anche attraverso la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 novembre 2014, n.511, è stato costituito un Comitato di esperti che, in stretto coordinamento con gli uffici del Ministero e con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ha svolto - anche attraverso tre tavoli di lavoro tematici: domanda, offerta e *governance* - una ricognizione dei dati di domanda e di offerta portuale e logistica e una selezione delle principali ipotesi di intervento



per il raggiungimento delle finalità indicate dalla citata disposizione legislativa.

In occasione degli Stati Generali della Portualità e della Logistica (9 febbraio 2015) sono state presentate le linee guida per una prima valutazione in una sede pubblica rappresentativa. In esse si prefigurano i macro ambiti strategici che il Piano intende sviluppare, e sui quali i partecipanti agli Stati Generali sono stati invitati a fornire contributi e/o integrazioni puntuali. Più in dettaglio, le linee guida riguardano:

- Pianificazione strategica a lungo, medio e breve periodo - Il Piano fonda la sua strategia su uno sviluppo sinergico tra una domanda - considerata sia sul versante merci che su quello passeggeri - che guarda prospetticamente all'evoluzione del mercato nel lungo, medio e breve periodo, e un'evoluzione e specializzazione del sistema dell'offerta. Le azioni che il Piano definirà saranno pertanto organizzate su tre dimensioni temporali (lungo, medio e breve) in ragione non solo della tipologia, ma anche dell'urgenza, della concreta fattibilità e della capacità di produrre effetti in termini di crescita produttiva e occupazionale.
- Specializzazione delle realtà portuali, razionalizzazione del sistema di *governance*, integrazione dei 'distretti logistici' Il Piano terrà conto della specializzazione dei porti e/o delle aree/ambiti logistici retrostanti, prevedendo una semplificazione della rete delle Autorità portuali, in parallelo ad azioni adeguate alla vocazione dei principali porti e alle caratteristiche dei grandi flussi di domanda di trasporto e logistica. Tali azioni e regole di sistema dovranno consentire di rispettare gli obiettivi e gli schemi attuativi della programmazione italiana e europea, guidare la selezione e la gestione delle risorse di investimento, indirizzare gli investimenti privati anche attraverso modelli evolutivi di partecipazione orientati allo sviluppo integrato di aree portuali e industriali. In questo contesto evolutivo può collocarsi una razionalizzazione delle autorità portuali non condizionata dai veti reciproci dei sistemi locali.
- Creazione di sinergie tra attori chiave appartenenti al settore pubblico - Il Piano punta a impegnare gli attori pubblici a perseguire scelte strategiche concordate e convergenti. Non si ritiene più sufficiente il semplice 'coordinamento' fra comparti che spesso hanno incontrato difficoltà anche nella semplice condivisione di informazioni. Ciò di cui il Paese ha urgente bisogno è una 'strategia' logistica condivisa dai principali attori istituzionali. È di grande rilievo - e rappresenta una grande opportunità - il fatto che ai tavoli di lavoro stiano attivamente partecipando i rappresentanti delle principali istituzioni centrali responsabili dei segmenti chiave della catena logistica.
- Programmazione coordinata degli investimenti pubblici nel settore della portualità e della logistica - Il Piano definisce, in un'ottica integrata e di sistema, la strategia nel settore della portualità e della logistica, e come tale compie delle scelte e fornisce indirizzi che andranno a definire la modalità di programmazione, selezione e realizzazione degli investimenti (materiali e immateriali) nel settore, fornendo all'Unione europea e al mercato una chiara idea delle priorità strategiche del paese. Il Piano individua a livello centrale un adeguato organismo per lo svolgimento di una forte azione di coordinamento e di pianificazione dell'impiego delle risorse pubbliche in materia di portualità e logistica.
- Rimozione di *bottlenecks* infrastrutturali puntuali - Il Piano punta a migliorare l'accessibilità (sia ferroviaria che stradale) ai nodi portuali e interportuali, e individua la necessità di garantire il medesimo livello di qualità sia sulle infrastrutture di lunga percorrenza in coerenza con la programmazione europea (corridoi TEN-T) sia sui collegamenti ultimo miglio, fattori abilitanti per l'utilizzo della capacità sull'intera catena di trasporto e logistica.
- Semplificazione delle procedure e razionalizzazione dei processi decisionali - Il Piano individua una serie di interventi di semplificazione procedurale e amministrativa quale elemento cardine per il raggiungimento di un livello standard di efficienza operativa che diventi elemento di supporto alla competitività del sistema portuale e logistico nazionale.

Tali interventi saranno realizzati in una logica che vede il processo logistico nella sua interezza con particolare attenzione alle esigenze dei diversi attori della filiera. Lo snellimento delle procedure include la riduzione della frammentazione e la razionalizzazione del sistema, quell'insieme di funzioni autorizzative e di controllo che rappresentano oggi il principale punto di debolezza del sistema stesso.

- Intermodalità - Qualunque ambizione di conquista (o riconquista) di aree di mercato oggi non raggiunte non può basarsi che su un consistente innalzamento dell'utilizzo della capacità di trasporto delle merci su ferro. Questo richiede, da un lato alcuni ma essenziali interventi infrastrutturali sui corridoi e sulle linee di adduzione agli scali principali, tesi a garantire standard operativi (lunghezza treni ammissibili, sagome) in linea con le moderne esigenze di efficienza del trasporto ferroviario; dall'altro la definizione di una strategia complessiva di razionalizzazione e sviluppo dell'offerta di servizi ferroviari, anche attraverso l'individuazione di strumenti di incentivo dedicati.
- Evoluzione tecnologica come abilitatore di un nuovo modello operativo più efficiente e più orientato a logiche di mercato e upgrade tecnologico infrastrutturale - Il Piano individua nello sviluppo della componente tecnologica un fattore critico di successo da realizzare attraverso l'integrazione orizzontale dell'intero ciclo logistico portuale e interportuale per soddisfare le esigenze di semplificazione procedurale, pianificazione e *track&tracing*, degli utenti finali (industrie, operatori, terminalisti, spedizionieri, autotrasportatori, ecc.) attraverso interventi di adeguamenti/upgrade del patrimonio infrastrutturale esistente in linea con i più elevati standard di mercato. Tali soluzioni, valorizzando anche le piattaforme esistenti, saranno progettate e realizzate o evolute - in ottica di massima integrazione, e finalizzate alla messa in esercizio di processi snelli ed efficaci per gli operatori di mercato - al miglioramento dello scambio informativo tra i diversi player della logistica, all'integrazione dei processi mediante logiche d'interoperabilità, alla realizzazione di servizi logistici d'eccellenza, alla tracciatura della merce lungo il trasporto, allo sviluppo della logica del 'Once' in particolare nei sistemi delle autorità pubbliche e del *full digital*. Ulteriore elemento innovativo sarà la costituzione di un sistema di monitoraggio complessivo delle merci in grado di collegare i dati presenti sulle diverse piattaforme istituzionali che offrirà la possibilità di costruire un database per la rilevazione dei traffici effettivi con tutte le caratteristiche gestionali di interesse e quindi abiliti una consapevole pianificazione strategica delle infrastrutture del Paese.
- Integrazione tra sistema portuale e logistico e mondo imprenditoriale - Interventi sul lato della domanda attraverso driver di sviluppo che non si limitano ai porti ma alla connessione di questi al sistema produttivo e logistico nazionale e internazionale anche invertendo la logica di intervento che porta troppo spesso a trascurare le azioni di sviluppo collegate all'evoluzione delle aree retro-portuali, degli interporti, delle aree industriali e distrettuali.

## Scheda n. 66

## Tutela penale dell'ambiente

Il progetto di legge in materia di delitti contro l'ambiente prosegue l'iter parlamentare, dopo l'approvazione in Senato. Attraverso la previsione di quattro nuove fattispecie di reato si affronta in maniera organica la tutela penale dell'ambiente, peraltro già oggetto di interesse della normativa dell'Unione europea ed in particolare delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, recepite nel nostro ordinamento dal D. Lgs. n. 121/2011.

Il disegno di legge n. 1345 approvato dal Senato, ed ora all'esame della Camera dei Deputati, nel confermare le contravvenzioni previste dal Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152 del 2006):

- inserisce nel codice penale un nuovo titolo, specificatamente dedicato ai 'delitti contro l'ambiente';
- introduce all'interno di tale titolo i delitti di 'inquinamento ambientale', 'disastro

ambientale', 'traffico e abbandono di materiale di alta radioattività', 'impedimento al controllo';

- stabilisce che le pene previste possano essere diminuite per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio (ravvedimento operoso);
- obbliga il condannato al recupero e - ove possibile - al ripristino dello stato dei luoghi;
- prevede il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti;
- coordina la disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali.

Passando all'analisi delle singole fattispecie introdotte (libro II del codice penale - Titolo VI-bis, Dei delitti contro l'ambiente, composto da 13 articoli), si prevedono quattro nuovi delitti:

- 1) **delitto di inquinamento ambientale** (art.452-bis), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque, abusivamente, cagiona una compromissione o un deterioramento durevoli dello stato preesistente: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (primo comma). Nel corso dell'esame dell'Aula del Senato è stato introdotto inoltre l'art.452-bis.1. - (*Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*).
- 2) **delitto di disastro ambientale** (art.452-quater), che punisce con la reclusione da 5 a 15 anni chiunque, abusivamente, cagiona un disastro ambientale.
- 3) **delitto di traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività** (art.452-sexies), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 50.000 euro chiunque abusivamente - o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative - «cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale di alta radioattività e materiale e radiazioni ionizzanti» ovvero, detenendo tale materiale, lo abbandona o se ne disfa illegittimamente (primo comma).
- 4) **delitto di impedimento del controllo** (articolo 452-septies), che punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza e igiene del lavoro ovvero ne compromette gli esiti. L'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi. Questa fattispecie non costituisce un semplice corollario di quanto disposto dagli articoli precedenti perché è destinata a trovare applicazione ogniqualevolta sia ostacolato un campionamento o una verifica ambientale. Peraltro, laddove l'ostacolo sia posto, ad esempio, con mezzi meccanici, in base al successivo articolo 452-undecies deve esserne disposta la confisca.

## II. TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

### Scheda n. 67

### La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

A seguito della presentazione della Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, avvenuta ad aprile 2013, e la successiva adozione delle Conclusioni del Consiglio UE del 18 giugno 2013, gli Stati membri sono stati esortati ad adottare proprie strategie nazionali. Inoltre, in ottemperanza all'articolo 15 del Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013<sup>41</sup>, ogni quattro anni, gli Stati

<sup>41</sup> 'Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 'Relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre

membri devono comunicare alla Commissione le informazioni sui loro piani e strategie nazionali di adattamento, delineando le azioni, attuate o previste, intese ad agevolare l'adattamento ai cambiamenti climatici. A tal fine, è stata predisposta la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

La SNAC è stata approvata il 30 ottobre 2014 dalla Conferenza Unificata e si basa su due rapporti tecnici<sup>42</sup> e sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici'.

In particolare, il tavolo istituzionale istituito presso il Ministero dell'Ambiente (composto da Ministeri competenti, Regioni e rappresentanze degli enti locali) ha fornito il proprio contributo sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici' sul quale sono state acquisite le osservazioni dei portatori di interesse avanzate mediante consultazioni pubbliche.

Inoltre, i risultati del Rapporto tecnico-scientifico, prodotto da un Panel di circa 100 scienziati dei principali istituti di ricerca nazionali, delle Università e delle Fondazioni private, confermano quanto indicato già nei documenti elaborati dall'*Intergovernmental Panel on climate change* (IPCC) e dall'Agenzia Europea per l'Ambiente circa le vulnerabilità dell'Italia nel contesto dell'area mediterranea, con particolare riferimento alla gestione delle acque e ai rischi connessi ai fenomeni meteorologici estremi.

Pertanto, sono definite dalla SNAC le seguenti azioni prodromiche ad una pianificazione nazionale che, come richiesto dalle Autorità regionali, dovrà avvenire entro il 2016:

- definire ruoli e responsabilità per l'attuazione delle azioni e delle misure di adattamento, esplicitare le esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio;
- fornire criteri per la costruzione di scenari climatici di riferimento alla scala distrettuale/regionale
- identificare le opzioni di adattamento preferibili, valorizzando opportunità e sinergie;
- stimare le risorse umane e finanziarie necessarie;
- identificare le possibilità e le fonti di finanziamento;
- adottare indicatori di efficacia delle misure di adattamento;
- specificare le modalità di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni di adattamento implementate;
- indicare i gaps conoscitivi sui quali indirizzare un nuovo programma nazionale di ricerca, finalizzato a rafforzare l'analisi delle opportunità, delle opzioni e dei limiti dell'adattamento in diversi settori e a garantire il potenziamento delle azioni di disseminazione delle informazioni, di strumenti e di metodi per l'adattamento ai decisori di ogni livello e ai portatori di interesse;
- prevedere la revisione periodica della SNAC, al fine di prendere in considerazione le più recenti scoperte scientifiche e l'evoluzione del contesto europeo e comunitario sulle politiche di adattamento.

A tal fine saranno attivati programmi per la realizzazione di strumenti operativi per l'individuazione di priorità e per il coinvolgimento delle istituzioni e degli *stakeholders*.

---

informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE'

<sup>42</sup>Si veda il sito: <http://www.minambiente.it/pagina/documenti-di-supporto-alla-strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>

### III. UTILIZZO DEI FONDI STRUTTURALI

#### Scheda n. 68

#### La Strategia nazionale per le aree interne: stato dell'arte

Nel corso del 2014 la Strategia nazionale per le aree interne è divenuta operativa e ha coinvolto centinaia di amministrazioni comunali in tutte le aree del Paese e i territori di oltre un milione e 600 mila cittadini. Obiettivo della Strategia è il rilancio di queste aree, contrastandone lo spopolamento, attraverso il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base (scuola, salute, servizi di mobilità e connessione digitale) e la promozione dello sviluppo locale nei punti di forza di questi territori, rinvenibili nell'agroalimentare, nel patrimonio culturale, nel 'saper fare' locale, nel turismo e nell'energia.

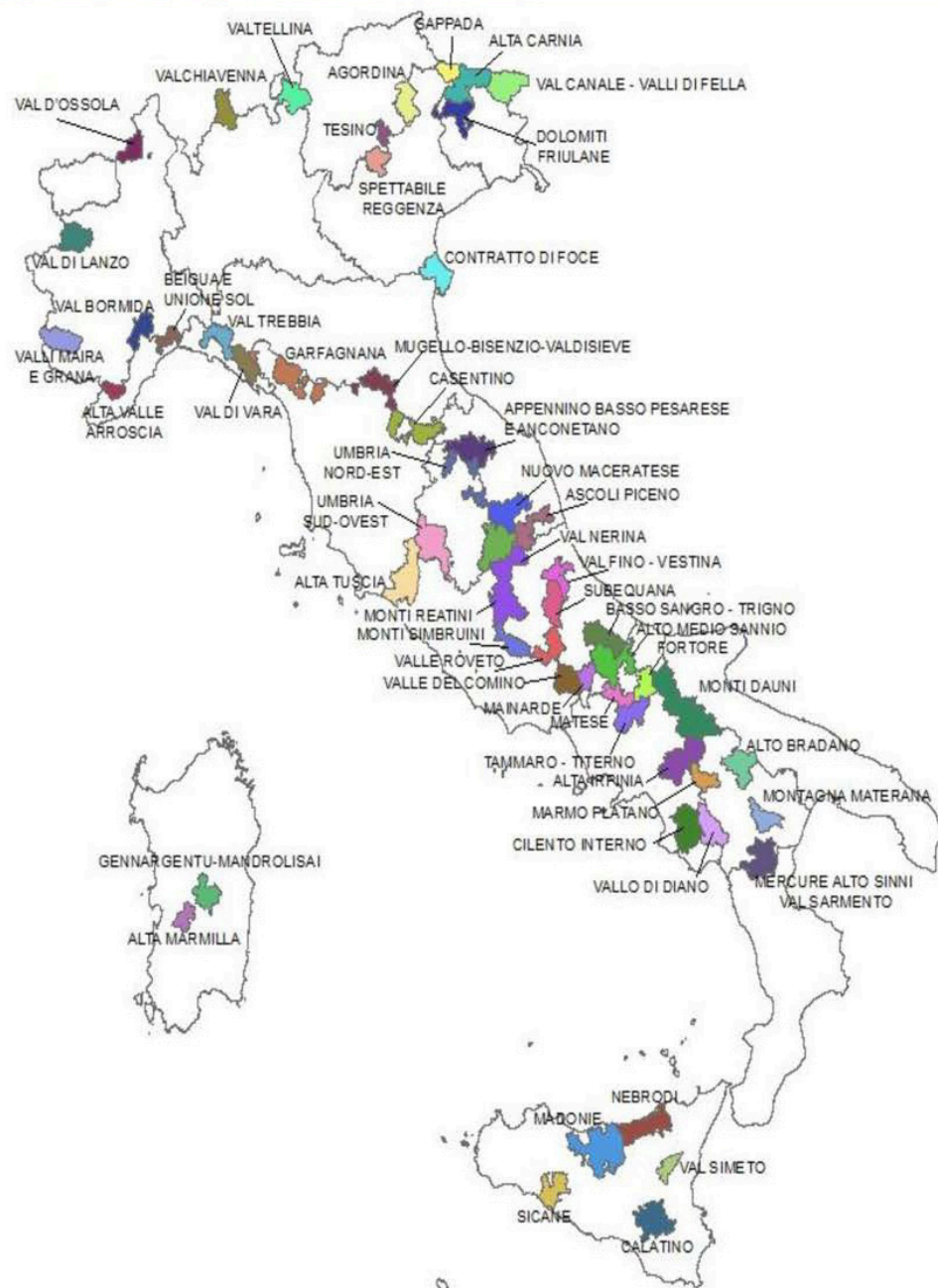
Partendo dalla mappatura, costruita in collaborazione con la Banca d'Italia e l'Istat, delle aree del Paese distanti dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità<sup>43</sup>, il Comitato nazionale aree interne<sup>44</sup>, ha individuato 55 aree-progetto in 16 Regioni e una Provincia autonoma. Si tratta di aree con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, severi fenomeni di declino demografico (-4,3 per cento tra il 2001 e il 2011) e di invecchiamento (oltre il 25 per cento della popolazione supera i 65 anni di età). La selezione delle aree è avvenuta attraverso un'istruttoria pubblica, fondata su una fase di diagnosi dello stato economico, sociale, demografico e ambientale delle aree candidate e della qualità dei servizi di base, nonché su incontri sul campo (*focus group*) aperti a tutti gli *stakeholders* delle comunità locali. La selezione ha tenuto altresì conto dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, della capacità progettuale delle aree e della capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali. Tra le 55 aree progetto selezionate è in corso l'individuazione di 23 aree pilota su cui avviare la Strategia nel corso del 2015.

Le risorse disponibili per l'attuazione della Strategia provengono dal bilancio nazionale (180 milioni di euro assegnati complessivamente dalla Leggi di Stabilità 2014 e 2015) e dai Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR), che si rendono disponibili attraverso gli atti di programmazione regionali, a seguito dell'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (avvenuta il 29 ottobre 2014). A queste risorse potranno aggiungersi altre risorse nazionali (FSC) o di fonte regionale.

In particolare, la Strategia ha scelto di affidare alle risorse nazionali gli interventi volti a riequilibrare l'offerta dei servizi di base in materia di scuola, salute e mobilità, la cui gestione è demandata ai livelli di governo e ai soggetti istituzionali ordinariamente responsabili per quei servizi. Il fine è dare a tali interventi carattere non straordinario, trasformandoli a medio termine in interventi permanenti. L'attenzione ai tre servizi di base - e l'impegno congiunto di Regioni e Ministeri - hanno consentito, durante la fase di selezione, di predisporre per i servizi di scuola e salute una batteria di indicatori molto puntuale, che costituiranno l'ossatura degli 'indicatori di risultato' che ogni area-progetto dovrà adottare. È stato, inoltre, possibile individuare un insieme molto chiaro di fabbisogni relativi ai tre servizi di base e predisporre, per i servizi di scuola e salute, da parte dei Ministeri competenti, le linee guida per definire gli interventi. Ciò permetterà di sperimentare misure di riequilibrio dell'offerta di tali servizi concordate con le comunità e di adattare in maniera mirata, nelle aree interne, importanti riforme nazionali (il Patto per salute 2014-2016 e La Buona Scuola). Simili riflessioni sono in corso per i servizi di mobilità, con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e di Ferrovie dello Stato.

<sup>43</sup> Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue: Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile; Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile; Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile; Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile.

<sup>44</sup> Composto da tutti i Ministeri interessati dalla Strategia e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione.

**FIGURA. LE AREE PROGETTO IN CORSO DI SELEZIONE**

Nella seduta del 28 gennaio 2015, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di risorse per ciascuna delle 23 area-progetto pilota, a valere sui primi 90 milioni di euro, da ripartire per gli interventi su scuola, salute e mobilità, in relazione alla Strategia di area proposta, adottata dalla Regione e approvata dal Comitato nazionale aree interne. Il CIPE ha, altresì, individuato nell'Accordo di Programma Quadro (APQ) lo strumento attuativo, la cui sottoscrizione dovrà avvenire entro il 30 settembre 2015.

Le risorse comunitarie (FESR, FSE, FEASR) destinate a ciascuna area saranno invece indirizzate su progetti integrati di sviluppo locale, che ne valorizzino le rispettive potenzialità. Gli interventi sui servizi, assieme agli investimenti, concorreranno allo sviluppo di filiere cognitive capaci di innescare il cambiamento necessario. La decisione di selezione dell'area - assunta dalla Regione o Provincia autonoma a seguito dell'istruttoria - corrisponde all'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere sui fondi comunitari, adottando e/o completando opportunamente i programmi operativi di riferimento e predisponendone i conseguenti atti attuativi.

Molto importante, nella selezione delle aree, è il criterio dell'associazionismo. I Comuni di ogni area-progetto dovranno realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi quale prerequisito essenziale della strategia di sviluppo e, al momento dell'avvio della procedura di sottoscrizione dell'APQ attuativo, dovranno dimostrare di aver soddisfatto tale prerequisito.

A ogni area progetto selezionata viene chiesto di elaborare una 'Strategia d'area', che contenga una visione di medio-lungo periodo delle tendenze in atto e di come si intende modificarle, attraverso l'individuazione di una idea-guida di sviluppo cui saranno associati risultati attesi, le azioni e i progetti che si intende mettere in atto, la tempistica e le capacità necessarie per realizzarli.

## Scheda n. 69

### I tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche

L'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici provvede all'analisi aggiornata dei tempi attuazione delle opere pubbliche, utilizzando i dati di oltre 35.000 opere (dal valore superiore a 100 miliardi di euro). Si tratta di dati relativi agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e quelli finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione nel periodo che va dal 1999 ad oggi,.

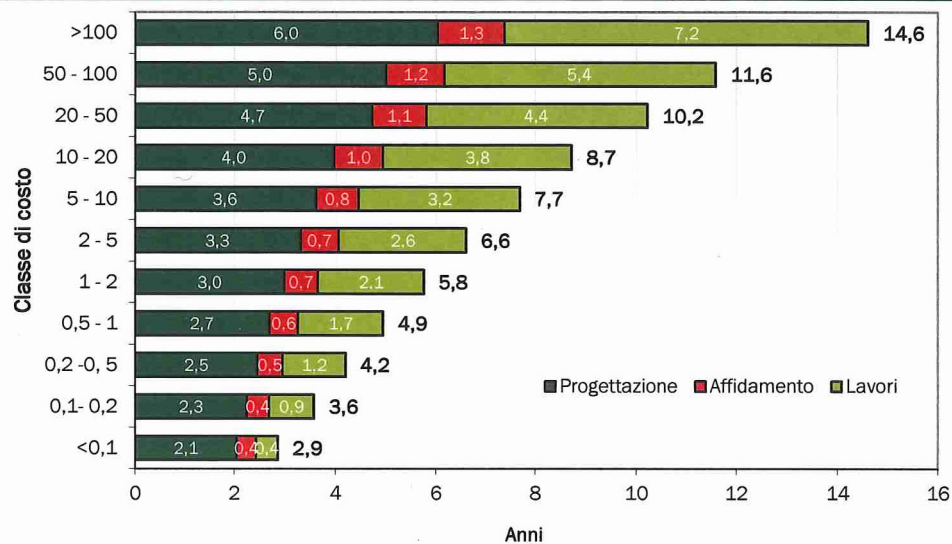
Ciò consente di evidenziare l'arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un'infrastruttura pubblica. Le informazioni esaminate partono dagli interventi finanziati dalle politiche di coesione ma le complessive analisi sono estendibili all'intero paese, tenuto conto dei numerosi interventi finanziati con risorse ordinarie (molti di questi progetti sono inseriti negli Accordi di Programma Quadro).

In media - guardando alle macro-aree del Paese - non vi sono differenze sostanziali nei tempi di attuazione delle opere finanziate con la politica di coesione: la media nazionale è pari a quattro anni e mezzo ed esiste una differenza di pochi mesi tra le aree Centro-Nord e Sud. La fase di progettazione risulta la parte preponderante dell'attuazione di un'opera ed è omogenea in termini di durata per tutto il Paese. La fase di affidamento dei lavori è generalmente pari a 6 mesi (0,5 anni), solo nel Sud i tempi si allungano seppure di poco (poco più di 7 mesi).

Maggiori differenze tra aree si notano nella fase dei lavori, la più influenzata dalla composizione settoriale delle opere a livello territoriale. La durata della fase lavori nel Sud è pari a 1,3 anni mentre nel Centro-Nord è pari a 1,6, un dato influenzato dalla dimensione media più contenuta delle opere in termini di costo (2,5 milioni) rispetto al Centro-Nord (3,5 milioni).

Il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali cresce infatti progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate. In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 16 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi a oltre 7 anni.

**FIGURA. TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER CLASSI DI COSTO E FASI DI REALIZZAZIONE**





**Appendice B**  
**Azioni di riforma a livello regionale**

PAGINA BIANCA

## AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO REGIONALE

Le Regioni e le Province autonome italiane contribuiscono a rispondere alla richiesta dell'Unione europea di assicurare l'attuazione delle Raccomandazioni (CSR) e al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 (*Target*), effettuando il monitoraggio dei propri interventi di riforma a valere nel periodo gennaio 2014-gennaio 2015. In questo *Focus regionale* per il PNR 2015 confluiscono i provvedimenti normativi, regolativi, attuativi evidenziati da tutte e 21 le Regioni e le Province autonome come precise priorità di riforma, strutturate in una logica di sistema. Il risultato consiste in una sintesi ragionata di tutte le iniziative, catalogate secondo temi portanti - ricondotte a macro misure numerate in ordine progressivo (indicate da una M tra parentesi). Gli interventi regionali sono riportati nelle griglie regionali per ogni CSR o *target*, raggiungibili all'indirizzo [www.dt.tesoro.it/it/riforme/](http://www.dt.tesoro.it/it/riforme/)

### I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

**RACCOMANDAZIONE 1.** Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali. Garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.

Sulla base delle indicazioni fornite dalle Regioni sono state individuate misure specifiche di intervento sulle quali le amministrazioni regionali hanno concentrato la loro attività.

#### **Riduzione del debito pubblico verso il pareggio di bilancio**

In conformità al Patto di Stabilità Interno, le Regioni concorrono al rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita europeo. La legge di stabilità 2015 prevede per le Regioni il superamento del patto di stabilità per tetti di spesa, con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio. Il comparto Regioni è l'unico settore della PA che applicherà il principio già da quest'anno.

Per raggiungere questo obiettivo, alcune Regioni hanno introdotto misure di 'responsabilizzazione' sui propri bilanci, agendo su voci di spesa che influenzano direttamente o indirettamente l'andamento del debito pubblico (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto*). Le Regioni hanno ridotto direttamente il debito tramite operazioni finanziarie quali la ristrutturazione di prestiti obbligazionari (*M1 Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte*) e la rinegoziazione dei mutui stipulati con il Ministero dell'Economia (MEF) (*M1 Lazio, Sicilia*). Nel secondo caso, attraverso l'approvazione del Piano di rientro si è perseguito l'equilibrio economico nel servizio sanitario regionale e attraverso interventi sulla gestione dei rifiuti urbani e assimilati si è migliorata l'efficienza e la qualità della spesa (*M1 Campania*).

In tema di riordino dei sistemi di rendicontazione, previsto dal D.L. n. 118/2011, le Regioni hanno adottato provvedimenti per l'adeguamento del sistema informativo, contabile e organizzativo dell'ente. Queste operazioni sono volte all'esigenza di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso e all'applicazione del principio contabile generale di competenza finanziaria per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese (*M1 Abruzzo, P.A. Trento*).

### **Privatizzazioni**

Nel 2014, nell'ambito del più ampio obiettivo di riduzione della presenza pubblica nell'economia, anche le amministrazioni regionali hanno avviato un processo di privatizzazione e/o alienazione di quote di società partecipate a soggetti privati. Queste operazioni rientrano negli obiettivi della *spending review* con varie ripercussioni a livello regionale, non ultima il totale disimpegno pubblico in settori di mercato considerati non centrali e comunque meglio gestibili da un soggetto non pubblico (*M2 Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Umbria*).

Una Regione ha già adottato il *Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni* (*M2 Veneto*); altre Regioni stanno adottando provvedimenti volti a facilitare lo scioglimento e la liquidazione di società di gestione del patrimonio immobiliare regionale (*M2 Friuli Venezia Giulia*), il riordino di società afferenti al settore dell'innovazione tecnologica (*M2 Umbria*) e il processo di privatizzazione del servizio pubblico di trasporto marittimo con le isole minori (*M2 Sardegna*).

### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica preservando spesa in ricerca, innovazione, istruzione e infrastrutture**

Le Regioni hanno cercato di evitare tagli lineari, cercando di razionalizzare e rendere efficiente la spesa pubblica con interventi mirati nei singoli settori (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*). Ad esempio, sono state individuate iniziative di accelerazione della spesa, attraverso la riprogrammazione delle risorse residue della programmazione 2007-2013 per lo sviluppo dell'innovazione, l'aggiornamento professionale e la realizzazione d'infrastrutture rurali (*M3 Abruzzo, Campania*). Gli interventi, inoltre, si sono concentrati su misure di

miglioramento della funzionalità delle amministrazioni regionali, attraverso la razionalizzazione e la ridefinizione delle sedi regionali (M3 *Abruzzo, Umbria*), la semplificazione dell'ordinamento regionale (M3 - *Lazio, Puglia, Umbria, Veneto*), il riordino e/o la soppressione di alcuni organismi interni (M3 - *Lazio, Umbria, Veneto*), nonché con interventi per lo sviluppo e la competitività dei territori (M3 *Molise, Puglia*).

#### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore del Trasporto Pubblico Locale**

Sempre in ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, le Regioni hanno portato avanti diversi interventi per il riordino del settore del trasporto pubblico locale, con l'obiettivo di migliorare la gestione operativa ed economico-finanziaria (M4 - *Abruzzo, Basilicata, Lombardia, P.A. Bolzano, Sardegna, Sicilia, Veneto*). In particolare, sono state intraprese azioni per: promuovere la costituzione di un'azienda pubblica unica del trasporto (M4 *Abruzzo*); la programmazione integrata di tutti i servizi, dal trasporto su ferro, su gomma, alla navigazione e alla mobilità ciclistica (M4 *Lombardia*); l'ammodernamento del sistema ferroviario (M4 - *P.A. Bolzano, Sicilia*) e l'istituzione di sistemi di integrazione tariffaria e di bigliettazione elettronica (M4 - *Abruzzo, Lombardia*). Infine, sempre nel segno di una migliore qualità dell'offerta e di una maggiore efficienza della spesa, sono stati previsti interventi di razionalizzazione dell'affidamento del servizio, attraverso soppressioni e rimodulazioni sia di servizi di TPL sia di società di gestione (M4 - *Sardegna, Sicilia, Veneto*).

#### **Efficienza e miglioramento spesa pubblica nel settore dell'edilizia pubblica**

Alcune Regioni hanno proceduto alla dismissione del patrimonio immobiliare regionale (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia*), anche con interventi normativi di riforma dell'edilizia residenziale pubblica (M5 *Lombardia*). Nello specifico, nell'ambito della valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale, sono stati individuati cespiti patrimoniali regionali da porre in vendita (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*), sono stati ridotti i canoni di locazione passiva (questi contratti vengono rinegoziati se svantaggiosi) (M5 *Friuli Venezia Giulia, Lazio*) e gli emolumenti di alcune categorie di dipendenti pubblici (di livello dirigenziale) di agenzie o società legate all'amministrazione regionale (M5 *Lazio, Lombardia*).

**RACCOMANDAZIONE 2.** Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

---

Nel corso del 2014 si è consolidata l'azione delle amministrazioni regionali per il contrasto dei fenomeni di elusione e per la promozione della regolarità, attraverso la normativa fiscale. La tematica riguarda, prevalentemente, materie di competenza nazionale, rispetto alle quali le amministrazioni regionali svolgono un ruolo di supporto, coniugando gli interventi di sostenibilità fiscale con le politiche di rilancio dell'occupazione e della crescita. Peraltro, il ricorso alle leve fiscali come strumento per lo sviluppo complessivo del sistema produttivo a livello territoriale costituisce una modalità di azione sedimentata in alcune realtà regionali a Statuto speciale, in virtù della più ampia autonomia finanziaria. In effetti, alcune tipologie di intervento introdotte nella legislazione nazionale sono state da tempo sperimentate in alcune Regioni a Statuto speciale, che hanno di fatto svolto un ruolo di apripista. Nel 2014, le Regioni hanno confermato il loro impegno sulla raccomandazione attraverso quattro tipologie di azioni, finalizzate a:

- **Lotta all'evasione fiscale**

Sono state adottate norme per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, in relazione ai tributi regionali e locali (*M1 - Abruzzo*); sono state stipulate convenzioni a valenza pluriennale tra l'amministrazione regionale e l'Agenzia dell'Entrate per il miglioramento della gestione tributaria relativamente all'IRAP ed all'addizionale IRPEF; è proseguita la collaborazione tra le singole Regioni, gli enti locali, la Guardia di Finanza ed altri enti di carattere nazionale per il controllo ed il miglioramento del rispetto dell'obbligo tributario (*M1 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*); è stato, infine, avviato un percorso di riorganizzazione dei procedimenti connessi alle attività di recupero e riscossione delle entrate regionali e sono stati definiti i criteri e le modalità relative all'affidamento del servizio di riscossione coattiva dei crediti tributari e delle entrate non tributarie (*M1 - Lombardia*).

- **Riduzione e trasferimento del carico fiscale**

Sono stati realizzati interventi di alleggerimento e/o di esenzione del carico fiscale, riguardanti le famiglie e le imprese, con particolare attenzione alle nuove imprese, alle imprese innovative ed ecologiche, alle organizzazioni di promozione sociale, alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, nonché al rilancio di settori economici specifici. Particolare attenzione è stata rivolta agli interventi in favore delle imprese che hanno aumentato o stabilizzato la base occupazionale (*M2 - Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, P.A. Bolzano*). Attraverso un'imposta di soggiorno è stata spostata sui consumi turistici l'imposizione fiscale, utilizzandone i proventi per finanziare il *marketing* territoriale (*M2 P.A. Trento*).

- **Semplificazione degli adempimenti tributari**

Sono state avviate iniziative per semplificare le procedure di pagamento e facilitare il rispetto degli obblighi tributari da parte di cittadini e imprese,

attraverso il potenziamento degli strumenti informatici per la gestione telematica dei pagamenti (M3- Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto).

- **Lotta al lavoro sommerso**

È proseguita l'attività di contrasto del lavoro sommerso e di promozione della regolarità, della qualità e della tutela del lavoro. Sono state avviate iniziative sperimentali (come la certificazione etica regionale di prodotti agricoli) tra le Regioni e le parti sociali; sono stati definiti piani straordinari di azione per la prevenzione, il controllo e la repressione dei fenomeni di lavoro sommerso e irregolare, con il concorso degli attori istituzionali regionali e provinciali e delle forze di polizia. Alle azioni di controllo si sono affiancati programmi integrati di promozione delle politiche di accoglienza e abitative, di sicurezza e di assistenza sanitaria, di accompagnamento al lavoro, di consulenza aziendale (M4- Puglia, P.A. Bolzano).

**RACCOMANDAZIONE NR 3.** Nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risolutiva di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle Regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.

La modernizzazione della pubblica amministrazione ha rappresentato una priorità dell'azione regionale anche nel 2014. In risposta alle raccomandazioni europee, sono stati attivati interventi sia di rafforzamento del sistema amministrativo nel suo complesso, sia di potenziamento della *governance* e della capacità amministrativa dei segmenti più direttamente coinvolti nella gestione dei fondi europei. A tal fine sono stati previsti nuovi strumenti e nuove modalità organizzative, con l'obiettivo di investire sul cambiamento rapido e duraturo delle dimensioni fondamentali della capacità istituzionale e amministrativa: la qualità delle risorse umane, le qualità dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di *performance management*, la promozione della trasparenza e della legalità. Dette iniziative vanno lette, in ogni caso, in parallelo con i processi di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione della PA (si vedano le sezioni dedicate alla CRS. n. 7 e al Target n.2), in quanto rispondono al duplice obiettivo di modernizzare la PA e creare un contesto più favorevole al consolidamento delle attività economiche.

#### **Ridefinizione degli assetti organizzativi**

Le Regioni hanno proseguito gli interventi per ridefinire l'assetto degli enti dell'apparato pubblico, allo scopo di conseguire sia obiettivi di ottimizzazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, sia di contenimento della spesa pubblica (M1- Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta). Si segnalano al riguardo iniziative di riassetto che hanno coinvolto

sia le strutture dell'amministrazione regionale (M1- *Abruzzo, P.A. Bolzano, Campania, Lazio*) sia il sistema delle autonomie locali (M1- *Lazio; Sardegna*) e degli sportelli per le attività produttive (M1- *Lombardia*) al fine di razionalizzarne lo svolgimento delle funzioni. Tali azioni sono state in taluni casi accompagnate da piani complementari di riordino dei servizi, anche per consentirne una gestione in forma associata (M1- *Abruzzo, Campania, Puglia*) e da percorsi formativi rivolti ai dipendenti della Regione e degli Enti locali (M1- *Abruzzo*).

### **Valutazione della Performance organizzativa della Pubblica Amministrazione**

Particolare attenzione è stata attribuita allo sviluppo dei sistemi di analisi delle performance, anche attraverso l'adozione di modelli di *rating* e di sistemi di *benchmarking*, in grado di contribuire al rafforzamento e alla qualificazione e della Pubblica Amministrazione. In tale direzione sono stati definiti i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* e sono stati adottati i Piani della *Performance* organizzativa, con cui sono stati declinati gli obiettivi, gli indicatori e i *target* sui quali si baserà la misurazione della *Performance* della PA (M2- *Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Sardegna, Veneto*).

### **Coordinamento della normativa nazionale con i processi legislativi dell'UE**

Alla stessa stregua è stata garantita un'attuazione armoniosa e coerente, a livello locale, della legislazione europea. In tale quadro si inscrivono le iniziative dirette ad assicurare la partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo legislativo dell'Unione Europea, nonché l'adozione dei provvedimenti di recepimento delle Direttive, dei Regolamenti e degli indirizzi dell'UE nelle materie di competenza regionale<sup>45</sup> (M3- *Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, P.A. Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

### **Miglioramento della Gestione dei fondi UE**

Un riscontro concreto alle raccomandazioni europee per una migliore gestione dei Fondi Strutturali, è stato fornito attraverso la definizione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Tali piani sono parte integrante della programmazione dei Fondi Strutturali Europei e sosterranno la progettazione e l'attuazione degli interventi dei PO 2014-2020, attraverso la diagnosi delle debolezze amministrative e la definizione degli obiettivi di miglioramento da perseguire, in termini di semplificazione legislativa e procedurale, riduzione dei tempi di attuazione, rafforzamento dell'organico e della capacità della PA, *governance* più efficace dei Fondi Comunitari (M4 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, PA Bolzano, Puglia, Umbria; Valle d'Aosta, Veneto*).

Alla stessa logica rispondono le scelte regionali di dotarsi, per il futuro ciclo programmatico, di tavoli di coordinamento/integrazione e Quadri/Linee

<sup>45</sup> I cui contenuti puntuali sono esplicitati nelle relazioni presentate ai sensi della Legge 234/2012.



Strategiche, per garantire un'azione coordinata tra i diversi Programmi che insistono sul territorio. Tali documenti definiscono il modello di *governance* dell'attuazione e contengono, al tempo stesso, prime analisi e azioni per il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture impegnate nella gestione dei programmi e dei beneficiari (*M4- Sicilia; Trento; Umbria; Valle d'Aosta*). Nella stessa direzione vanno anche le iniziative di accelerazione della spesa, portate avanti nel 2014, attraverso la riprogrammazione dei PO 2007-2013 e il riorientamento delle risorse verso filoni d'intervento prioritari individuati nel Piano d'azione e Coesione: potenziamento delle reti immateriali; implementazione delle misure anticicliche; promozione dell'occupazione giovanile; sostegno ai programmi di sviluppo urbano; rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica (*M4- Abruzzo; Campania, Friuli, Sicilia*).

### **Trasparenza della Pubblica Amministrazione e contrasto alla corruzione–illegalità**

Sotto il profilo della capacità delle Pubbliche Amministrazioni di aumentare il livello d'integrità, e di prevenire e contrastare efficacemente i fenomeni corruttivi, l'azione regionale è convogliata lungo tre direttrici: la nomina dei responsabili della prevenzione della corruzione, incaricati di predisporre i piani di prevenzione e di procedere all'aggiornamento in vista della definizione del Piano 2015-2017, nonché di formare il personale destinato a operare in settori a rischio; l'adozione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione, che a partire dall'analisi dell'organizzazione dell'amministrazione e delle sue regole hanno definito una strategia concreta di prevenzione del fenomeno corruttivo; la definizione/aggiornamento dei Programmi Triennali per la Trasparenza e l'Integrità, che individuano le misure ritenute indispensabili per garantire un adeguato livello di trasparenza e perseguire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità; la nomina del responsabile della trasparenza (*M5 - Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

Al fine di rendere più incisive le misure di contrasto alla corruzione-illegalità, in alcune realtà si è provveduto a: l'approvazione di una normativa specifica, diretta a promuovere la cultura della legalità, ma anche a contrastare il radicamento della corruzione e dell'illegalità (*M5 - Puglia*); l'introduzione di Codici di comportamento del personale (*M5- P.A. Bolzano; Piemonte*); il varo di norme per la rotazione del personale dirigenziale (*M5- Abruzzo*); la previsione di disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale in settori specifici quali: l'autotrasporto, il facchinaggio, la movimentazione merci, i servizi complementari (*M5- Emilia R.*); l'introduzione di pratiche etiche anti-corruzione e l'adozione del *rating* di legalità da parte delle imprese, quale criterio per avere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici (*M5- Lombardia*); misure per la tutela dei soggetti che segnalano illegalità o irregolarità (*whistleblowers*) (*M5- Friuli; Lombardia*). Nell'ambito dei contratti pubblici, sono stati inoltre adottati Patti di Integrità, che stabiliscono regole di comportamento per gli operatori economici e le amministrazioni aggiudicatrici (*M5- Lombardia*) e sono state create reti di monitoraggio sovragionale per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa (*M5-Veneto*).

Del pari, per garantire la piena trasparenza della Pubblica Amministrazione, sono stati stipulati protocolli d'intesa con la Corte dei conti per l'accesso informatico ai sistemi di contabilità regionali ai fini del giudizio di parificazione (M5 - Lombardia).

### **Efficienza della Giustizia civile**

Per garantire l'efficienza della giustizia civile, sono proseguiti gli interventi diretti all'innovazione e al miglioramento delle *performance* degli uffici giudiziari, attraverso il coinvolgimento di ulteriori strutture/realità (M6- Abruzzo; Lombardia Puglia, Sicilia).

La programmazione dei fondi SIE 2014-2020 conferma il rafforzamento e l'ammodernamento dell'apparato pubblico quale priorità strategica da perseguire anche nel futuro, nella consapevolezza che un'amministrazione innovativa ed efficiente sia il presupposto essenziale per fornire migliori servizi alle imprese e ai cittadini e garantire che gli investimenti effettuati producano risultati efficaci, in termini di occupazione e crescita. La strategia d'intervento dei PO FSE 2014-2020 si concentra, in particolare, sugli obiettivi di miglioramento delineati nelle raccomandazioni europee e nel *Position Paper* sul 'miglioramento delle prestazioni della PA'<sup>46</sup>; l'aumento della trasparenza e interoperabilità e dell'accesso ai dati pubblici e l'innalzamento dei livelli di integrità e legalità nell'azione della PA; il miglioramento dell'efficienza e della qualità delle prestazioni del sistema giudiziario; la riduzione degli oneri amministrativi.

Sotto il primo profilo, saranno promosse azioni dirette all'*empowerment* delle amministrazioni e degli operatori coinvolti nei processi di riforma e modernizzazione delle politiche pubbliche. In forma complementare, saranno sostenuti interventi per lo sviluppo e il rafforzamento della collaborazione in rete fra le amministrazioni e per garantire un pieno coinvolgimento degli *stakeholder* e del partenariato socio-economico. Si attiveranno inoltre azioni di supporto all'implementazione dei Piani di rafforzamento amministrativo: garantendo un'adeguata capacità tecnica, in termini di quantità e competenze del personale responsabile della gestione e realizzazione degli interventi; assicurando *standard* di qualità in relazione a tempi e modalità di realizzazione degli interventi e la massima trasparenza delle azioni collegate al Programma.

Nel quadro delle iniziative dirette ad innalzare i livelli di trasparenza della pubblica amministrazione, i PO interverranno per potenziare l'accesso alle informazioni sensibili e favorire il riutilizzo dei dati (open data). Saranno inoltre consolidati gli strumenti di monitoraggio, rendendo interoperabili le diverse banche dati e i sistemi disponibili, per facilitare la lettura dei fenomeni e la valutazione delle politiche, e sviluppati/potenziati i sistemi informativi per la gestione di settori cardine di competenza regionale. Alla stessa stregua si potranno sostenere progetti ad hoc per il rafforzamento delle competenze in materia di trasparenza o per la creazione di *network* volti a aumentare la riconoscibilità e la legalità delle azioni condotte dalla PA.

<sup>46</sup> *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

Una specifica attenzione sarà rivolta al rafforzamento degli uffici giudiziari, in considerazione dell'esigenza di sostenere questi organismi nel loro impegno di contrasto e lotta all'illegalità, attraverso iniziative dirette a: l'introduzione di sistemi di qualità presso i tribunali; la reingegnerizzazione delle procedure di lavoro; la formazione e il supporto al personale; la promozione e diffusione della cultura del *management* e del *case management*.

Saranno infine sostenute azioni di semplificazione amministrativa e procedurale, per ridurre gli oneri amministrativi, attraverso il ricorso all'innovazione tecnologica e la promozione di specifiche azioni di supporto, accompagnamento e consulenza alle amministrazioni coinvolte nella gestione di procedure complesse di particolare rilevanza per i cittadini e per le imprese.

**RACCOMANDAZIONE 4.** Rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

---

I temi dell'accesso al credito e del sostegno al sistema produttivo, anche per il 2014, hanno rappresentato una priorità delle *policy* regionali, nella consapevolezza che, specie in tale momento, occorra puntare sulla predisposizione di fattori in grado di rafforzare le potenzialità competitive del sistema economico-sociale, all'interno di un più complesso quadro organico degli interventi, per innestare una ripresa maggiormente valida e duratura.

In tale contesto, le Regioni, in continuità con le azioni realizzate negli anni passati, hanno implementato misure per favorire i prestiti all'economia reale attraverso il potenziamento e il miglioramento del sistema delle garanzie che, negli ultimi anni di crisi, ha svolto un ruolo fondamentale per la tenuta del sistema produttivo. Si richiamano gli interventi finalizzati a favorire il processo di integrazione e di ottimizzazione dei confidi, per pervenire ad un sistema delle garanzie sostenibile e semplificato, caratterizzato da crescenti livelli di servizio e di accesso al credito per le MPMI e le azioni messe in campo per sostenerne il rafforzamento e la patrimonializzazione (*M1-Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia*). Si segnalano, altresì, iniziative tese a favorire la riduzione del debito e del carico fiscale a favore delle imprese (*M1-Abruzzo, Lombardia*).

Inoltre, in considerazione del ciclo economico non favorevole, della crescente scarsità di risorse pubbliche, della stretta creditizia e del conseguente incremento del *cost of funding* delle banche, le Regioni hanno potenziato la strategia finalizzata a migliorare l'accesso al credito delle PMI, ritenuta una delle leve principali su cui agire per favorire l'economia.

Ciò è avvenuto, in primo luogo, attraverso il rafforzamento degli strumenti finanziari anche di tipo rotativo, al fine di massimizzare l'effetto leva, incrementare le risorse a disposizione del territorio e responsabilizzare maggiormente le imprese beneficiarie degli incentivi. In linea generale, vi è stato un potenziamento di tale strumentazione, con attenzione alla filiera agro-

industriale e della ricettività, anche in vista di EXPO 2015. Gli strumenti finanziari sono stati modulati favorendo, da un lato, strumenti di finanza innovativa e rafforzando, dall'altro, il sistema delle garanzie a favore delle PMI (sistemi sussidiari e mutualistici). Su tale versante si è implementato l'impiego della strumentazione finanziaria (es. garanzie, prestiti, *equity*) anche nella forma di strumenti combinati (es. con sovvenzioni, abbuoni di interesse, di commissioni di garanzia) (M2 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Molise, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto*).

Inoltre, sono proseguiti e sono stati implementati gli interventi per il sostegno delle PMI mediante operazioni di garanzia su portafogli bancari (cd *Tranched cover*) (M2- *Puglia, Veneto*). Sempre sul piano della garanzia sono stati costituiti fondi regionali per la copertura delle richieste di anticipo da parte delle imprese agricole beneficiarie di aiuti (M2-*Campania*) o per l'anticipazione di crediti di imposta (M2- *P.A. Bolzano*). Ancora, per potenziare il rilascio delle garanzie, alcune Regioni hanno modificato la normativa consentendo alle imprese di accedere direttamente al Fondo centrale di garanzia, costituendo e finanziando sezioni speciali a favore delle PMI territoriali (M2- *Lazio*).

Per fare fronte alla variazione della dinamica dei prestiti alle imprese che negli ultimi anni, oltre ad essere caratterizzata da una sensibile contrazione dell'indebitamento delle PMI verso le banche ha visto la riduzione delle richieste volte a finanziare gli investimenti a favore delle esigenze derivanti dalla copertura del fabbisogno legato al capitale circolante e alla ristrutturazione del debito, sono state realizzate iniziative regionali volte a costituire Fondi per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi per le PMI (M2- *Lazio*). Inoltre, sono state attivate specifiche linee di credito con la BEI, al fine di implementare le risorse destinate, tramite il sistema bancario, a finanziare il sistema delle micro-imprese e delle *mid-cap* (M2- *Lazio*).

Infine, sono proseguite le adesioni delle Regioni alla proroga dell'Accordo per il credito 2013, sottoscritto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dello Sviluppo Economico, dall'ABI e dalle associazioni imprenditoriali (M2-*Abruzzo, Puglia*).

Accanto a questi interventi, di fronte alla crescente scarsità di risorse pubbliche, una innovativa linea di attività regionale ha riguardato lo sviluppo di nuovi canali di finanziamento non bancari, con la finalità di allentare il fenomeno del *credit crunch* e accompagnare in modo pro-attivo i nuovi percorsi di crescita delle MPMI. Nello specifico, le Regioni hanno puntato a favorire l'accumulo di disponibilità di risorse finanziarie nei cicli produttivi sia nella forma di capitale di debito sia nella forma di capitale di rischio. Si inseriscono, su tale versante, le azioni per la promozione e l'accompagnamento alle PMI all'utilizzo degli strumenti di finanza innovativa nel mercato dei capitali o in quello obbligazionario, come ad esempio per i *minibond* (M2- *Lombardia*). Inoltre, in continuità con l'anno scorso, sono state attivate misure volte a potenziare lo smobilizzo dei crediti vantati da MPMI e grandi imprese verso altri soggetti debitori (M2- *Lombardia*) o verso gli Enti Locali (M2- *Molise*).

Sul versante dell'erogazione dei contributi alle PMI non bancari, le Regioni hanno proseguito gli interventi finalizzati alla promozione dell'imprenditorialità intervenendo lungo tutta la filiera, con la finalità di creare un ambiente

favorevole alla nascita, allo sviluppo e al consolidamento delle imprese sui mercati nazionali e internazionali.

In primo luogo, hanno puntato a sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove imprese sia innovative sia industriali e di servizi (*M3- Abruzzo, Basilicata, Campania, Liguria, Lombardia, Puglia*), favorendone i processi di capitalizzazione e supportandone l'accesso al mercato dei capitali, per rafforzarne la solidità patrimoniale. Tali interventi sono stati diretti prioritariamente a finanziare l'aumento di capitale sociale delle *Start up*, con particolare attenzione a quelle innovative, attraverso l'attivazione di specifiche linee di attività di Fondi per prestiti partecipativi (*M3- Lazio, Molise*) la definizione di strumenti finanziari che prevedono, per esempio il coinvolgimento di operatori di capitale di rischio (*Business Angel, Venture capital, Private equity*) (*M3- Molise, P.A. Bolzano*), la costituzione di fondi per l'acquisizione di partecipazioni minoritarie e temporanee al capitale di rischio (*M3- Liguria*).

Inoltre, le Regioni hanno sia sostenuto il rilancio delle imprese esistenti, nell'ottica di ridurre il tasso di mortalità e di accrescerne le opportunità per la loro affermazione sul mercato sia puntato a sviluppare nuovi modelli di attività di imprese, con attenzione alla filiera agroindustriale, culturale, turistica e commerciale. Sotto tale profilo, sono stati supportati gli investimenti produttivi materiali e immateriali realizzati dalle PMI, con particolare attenzione a quelli relativi all'innovazione tecnologico-produttiva, organizzativa e commerciale, con la finalità di migliorare il rendimento globale dell'impresa e il consolidamento della competitività nonché di accompagnare i processi di riorganizzazione e di ristrutturazione aziendale (*M3- Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Puglia, Umbria, Veneto, P.A. Bolzano, P.A. Trento*). In tale ambito, si rileva anche il sostegno alla promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energia rinnovabile, attraverso la costituzione di specifici fondi di ingegneria finanziaria per l'erogazione di finanziamenti agevolati alle PMI (*M3- Lazio, Sicilia*), l'erogazione di contributi a fondo perduto per i titolari di attività imprenditoriali vittime del reato di usura (*M3 - Lombardia*) e l'attivazione di centri di assistenza tecnica per aiutare le PMI ad accedere alle opportunità offerte a livello comunitario, nazionale e regionale (*M3- Abruzzo, Sicilia*). Infine, particolare attenzione è stata dedicata allo sviluppo e alla diffusione delle reti di impresa, quale strumento strategico di politica industriale in grado di rispondere alle attuali esigenze di riposizionamento competitivo del sistema produttivo italiano (*M3 - Lombardia*).

Allo stesso modo, sono state promosse iniziative per facilitare e rafforzare i percorsi di internazionalizzazione delle imprese sia in forma singola che associata (*M3- Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia*) nonché per favorire l'attrattività degli investimenti, anche attraverso la promozione nelle aree di crisi di iniziative di localizzazione, ampliamento e ammodernamento delle unità industriali, tramite il ricorso ai contratti di sviluppo (*M3- Abruzzo*).

Infine, in continuità con l'anno scorso sono state realizzate azioni mirate a promuovere politiche di innovazione sociale, finalizzate ai processi di inclusione sociale e alla lotta contro la povertà, in particolar modo con lo strumento del microcredito a sostegno di piccole imprese (*M3- Puglia, Valle d'Aosta*), nonché di professionisti e consulenti che esercitano la propria attività in forma individuale (*M3- Puglia*).

**RACCOMANDAZIONE 5.** Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio, e rafforzarne la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

---

Nel 2014 i temi dell'occupazione e dell'inclusione sociale sono stati prioritari per le Regioni tanto più in un frangente di forte evoluzione del mercato del lavoro e di avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, connotato dal rilievo attribuito agli obiettivi tematici in materia di lavoro e di inclusione attiva. L'attività delle Regioni si è sviluppata in forte continuità con quanto realizzato negli anni precedenti e si è rafforzata in una logica di approccio integrato e mirato a coniugare le strategie per la tutela e per la promozione dell'occupazione con i processi di ripresa competitiva e crescita economico-sociale dell'intero sistema territoriale.

Le linee direttrici dell'intervento regionale sono riconducibili essenzialmente a sei ambiti tematici di azione:

#### **Sviluppo, consolidamento e salvaguardia dell'occupazione**

Ha trovato conferma la tendenza ad una forte pianificazione strategica degli interventi in materia di politiche del lavoro, con l'adozione di Piani specifici o a carattere straordinario e con il ricorso ad Accordi con il sistema imprenditoriale locale per la valorizzazione delle risorse umane (*M1 - Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta*). Al fine di aumentare i livelli occupazionali, sono stati erogati contributi per la promozione di nuove imprese ed incentivi all'assunzione e/o alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, con attenzione alle categorie di lavoratori più fragili, associati in alcuni casi a *voucher* formativi per la qualificazione/riqualificazione professionale ed a *voucher* per la conciliazione destinati all'acquisto di servizi di cura (*M1 - Calabria, Lazio, Toscana, P.A. Bolzano*). Al contempo, sono stati sviluppati interventi per la riqualificazione professionale ed altre misure di politica attiva per il mantenimento occupazionale e la ricollocazione dei lavoratori in situazioni di fragilità lavorativa, tra cui i lavoratori più anziani, associati in alcuni casi a strumenti di sostegno finanziario o di facilitazione dell'accesso al credito, anche ai fini dell'avvio di iniziative di lavoro autonomo (*M1 - Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*). Le misure di sostegno della

forza lavoro e del capitale umano sono state affiancate e completate dalle misure rivolte alle imprese, anche relazione a settori specifici, per sostenere e favorire i processi di reindustrializzazione e di rilancio economico, per prevenire la crisi o agevolarne la fuoriuscita, per stimolare la trasmissione di impresa e per favorire lo sviluppo dell'occupazione, anche in occasione di iniziative a valenza strategica come l'Expo 2015 (*M1 - Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto*). Sono state infine incentivate forme di flessibilità e nuovi modelli organizzativi del lavoro, quali la "staffetta" o "ponte" generazionale e sono stati promossi accordi per la competitività delle aziende (*M1 - Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*).

### **Integrazione tra le politiche attive e le politiche passive**

In una logica salvaguardia dell'occupazione e di rafforzamento dell'occupabilità, anche nel 2014 un'attenzione specifica è stata riservata alla tutela dei lavoratori, sospesi e/o licenziati, di aziende colpite dalla crisi economica, mediante l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Come in passato, l'attività di integrazione del reddito è stata coniugata con iniziative tese ad un'assistenza intensiva e mirata alla ricollocazione professionale e alla formazione specialistica, per una spendibilità e un'aderenza delle competenze dei lavoratori ai bisogni del contesto produttivo (*M2 - Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto*). Sono stati realizzati programmi di intervento sulle realtà imprenditoriali di ampio spettro, nonché sperimentati interventi innovativi, come il contratto di ricollocazione e il lavoro minimo di cittadinanza (*M2 - Lazio, Puglia*). Sono state, inoltre, stanziare risorse integrative per incentivare il ricorso ai contratti di solidarietà (*M2 - Lombardia, Toscana*) ed è stato fatto ricorso, con il concorso degli enti locali, alla formula dei Cantieri lavoro per lo svolgimento di attività di utilità sociale, nell'ottica di rafforzare l'occupabilità delle persone disoccupate o svantaggiate, destinatarie di misure di sostegno al reddito (*M2 - Calabria, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano*).

### **Implementazione, qualificazione e potenziamento dei servizi per il lavoro**

Si è consolidato l'impegno delle amministrazioni regionali volto al rafforzamento ed alla qualificazione dei servizi per il lavoro, in linea con le indicazioni europee e con le priorità della nuova stagione 2014-2020 di programmazione dei fondi SIE. Tale impegno, peraltro, assume oggi ancor più centralità, in virtù delle novità recate dalla legge nazionale (Legge delega n. 183/2014, cd. *Jobs Act*). In questo scenario in evoluzione, anche nel 2014 le Regioni e P.A. non hanno rinunciato a svolgere una funzione propulsiva in merito ai profili di riforma dei servizi per il lavoro, esercitando al contempo un presidio del sistema sul territorio. A tal riguardo, sono stati adottati nel corso dell'anno provvedimenti per la costituzione di organismi regionali, tra cui Agenzie regionali del lavoro e Consulte regionali (*M3 - Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana*); sono stati approvati atti riguardanti la standardizzazione e l'innalzamento della qualità dei servizi e delle competenze degli operatori (*M3 - Piemonte, Umbria, P.A. Bolzano, Lombardia*); sono state disciplinate le procedure per una regolamentazione e gestione omogenea dello stato di disoccupazione, in

conformità alle Linee Guida in materia concordate tra lo Stato e le amministrazioni territoriali (*M3 - Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*); sono stati sviluppati sistemi territoriali per l'accreditamento e per l'incentivazione delle modalità di raccordo tra operatori pubblici e operatori privati del mercato del lavoro, con un approccio mirato fortemente al conseguimento del risultato occupazionale mediante il ricorso a strumenti innovativi, quali la Dote Lavoro, nonché definendo le modalità per la partecipazione degli organismi accreditati agli *Youth Corner* ed agli interventi di politica attiva previsti dal programma Garanzia Giovani (*M3 - Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto*); sono stati sperimentati progetti speciali e reti di servizi finalizzati ad avvicinare le filiere dell'istruzione e della formazione al mondo del lavoro (*M3 - Lazio, Veneto*). Sono state, infine, potenziate le infrastrutture di servizio, quali i sistemi informativi e i relativi applicativi, ed è stata rafforzata la funzione di monitoraggio e osservatorio delle dinamiche occupazionali e del contesto produttivo (*M3- Basilicata, Lazio, Umbria, Veneto*).

### **Occupazione femminile**

Sono proseguite le azioni volte a favorire l'occupazione femminile, agendo contemporaneamente su due leve di intervento: misure dirette alle persone, per rafforzarne le competenze e stimolare la partecipazione al mercato del lavoro, e misure rivolte al contesto, per rimuovere gli ostacoli all'ingresso ed alla permanenza delle donne nel lavoro. Sono stati realizzati interventi di formazione e di riqualificazione, anche mediante l'erogazione di *voucher* formativi ed erogati incentivi per l'assunzione di donne con forme contrattuali stabili e *part-time* (*M4 - Calabria, Toscana, P.A. Bolzano*); sono stati implementati i servizi di conciliazione tra vita e lavoro, anche mediante l'apertura di sportelli *ad hoc* e il ricorso allo strumento del *voucher* (*M4- Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta*); sono stati sperimentate modalità e soluzioni organizzative flessibili e *family friendly* per le imprese e le pubbliche amministrazioni ed avviati percorsi formativi specialistici in tema di innovazione organizzativa e welfare aziendale (*M4- Lazio, Piemonte, Puglia*); sono stati infine approvati provvedimenti normativi in materia di parità di genere e lotta alle discriminazioni (*M4 - Abruzzo, Emilia- Romagna*).

### **Occupazione giovanile**

Le politiche per l'integrazione lavorativa dei giovani sono state una priorità comune delle attività delle Regioni nel 2014, con un notevole impegno anche in termini di adeguamento e rafforzamento dei servizi. La novità di rilievo è stata l'attuazione del Piano nazionale Garanzia per i Giovani. Le Regioni partecipanti al Programma, in qualità di Organismi Intermedi del *PON YEI*, hanno provveduto alla sottoscrizione di una convenzione con il Ministero del Lavoro, alla definizione di piani regionali tesi a declinare sul territorio l'iniziativa ed alla messa in atto di interventi di politica attiva volti a favorire l'occupabilità e la formazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni. Gli interventi avviati sul versante della Garanzia Giovani, che proseguiranno per tutto il 2015, rivestono comunque un carattere di complementarità con le altre iniziative già da tempo adottate sul territorio per



l'occupazione giovanile e che sono state ulteriormente sviluppate nel 2014, al fine di concentrare gli strumenti. Sono stati, pertanto, adottati piani regionali di valenza più ampia e realizzati progetti finalizzati all'occupazione giovanile mediante percorsi formativi mirati all'inserimento lavorativo, azioni di orientamento professionale e accompagnamento al lavoro, erogazione di *voucher* formativi, erogazione di incentivi all'assunzione o alla stabilizzazione del rapporti di lavoro (M5- *Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto*). Sono stati concessi incentivi all'autoimprenditorialità e realizzate misure per favorire l'insediamento di giovani agricoltori (M5 - *Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia*). Sono stati adottati provvedimenti per la regolazione e la promozione dell'istituto del tirocinio extracurricolare, con attenzione ai profili di sicurezza nei luoghi di lavoro, al riconoscimento delle competenze acquisite in esito all'esperienza e alla introduzione di disposizioni specifiche per la promozione dello strumento a favore dell'integrazione socio-lavorativa dei soggetti in particolari condizioni di svantaggio e fragilità personale (M5 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano*). Si è, inoltre, registrata un'attenzione specifica al tirocinio estivo di orientamento come strumento chiave per favorire la transizione scuola-lavoro e, in generale, sono state stimolate le *work experiences*, anche in un'ottica di mobilità (M5- *Abruzzo, Campania, Veneto, P.A. Bolzano*) Infine, è stato incentivato e disciplinato in ambito regionale, in attuazione delle linee guida nazionali, l'apprendistato professionalizzante (M5- *Calabria, Lazio, Lombardia, Toscana*).

### **Inclusione sociale e lotta alla povertà**

In coerenza con le indicazioni europee recepite nella programmazione dei fondi per il prossimo settennio, è stato confermato l'approccio fondato sull'integrazione fattiva tra *welfare* e politiche di attivazione per l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro. L'ampio spettro di interventi in materia di inclusione sociale e lotta alla povertà realizzati nel 2014 presentano un elemento ricorrente: alle azioni rivolte direttamente alle categorie di persone più fragili vengono associate misure di *welfare* territoriale per migliorare le condizioni socioeconomiche di contesto, in chiave di sviluppo strategico locale. Gli interventi regionali di promozione di un'inclusione attiva, attraverso progetti sociali di presa in carico della persona, si sono concentrati prevalentemente sulle persone con disabilità, sugli immigrati, sui lavoratori colpiti dalla crisi occupazionale e sulle famiglie in situazioni di particolare vulnerabilità, sui minori, sui detenuti, sulle minoranze etniche. Sono state, inoltre, sviluppate azioni specifiche per il contrasto, la prevenzione e la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco patologico.

In tale direzione, sono stati approvati in ambito sociale piani strategici e concessi contributi per rilanciare un approccio all'inclusione fondato sull'integrazione tra politiche sociali, sanitarie, formative, occupazionali, abitative e relative al trasporto pubblico locale e scolastico, rafforzando le partnership tra pubblico e privato. Sono stati approvati atti legislativi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, intesa come parte integrante delle politiche attive del lavoro, ed è proseguita la sperimentazione di azioni di coesione territoriale in cui le misure di sostegno al reddito sono abbinate con

interventi personalizzati di formazione, lavoro e supporto all'avvio di imprese sociali. Sono stati realizzati interventi di sostegno finanziario, come il micro-credito e il reddito di garanzia, in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà o al di sotto della soglia di povertà, anche attraverso il rafforzamento dei servizi per la non autosufficienza e per la prima infanzia e di altri servizi di prossimità. La realizzazione delle azioni di *welfare* ha visto la partecipazione degli enti locali e in alcuni casi delle amministrazioni centrali, anche attraverso la sottoscrizione di Protocolli e la costituzione di tavoli *ad hoc* (M6- *Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto e P.A. Trento*).

**RACCOMANDAZIONE 6.** Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.

#### **Implementare valutazione Istituti scolastici qualità e capitale umano**

L'azione delle Regioni si è concentrata su azioni di razionalizzazione e distribuzione territoriale dell'offerta formativa con lo scopo di garantire continuità didattica, integrazione fra le professionalità dei docenti dei diversi gradi nonché efficienza nell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Sono stati approntati, in via sperimentale, sistemi di *rating* per la valutazione dei servizi di istruzione e formazione erogati in diritto dovere; sono stati messi a disposizione mezzi per l'innovazione pedagogica e la messa in rete - anche transnazionale - delle istituzioni scolastiche, mediante facilitazione istituzionale alla partecipazione a specifici progetti. Sono state, inoltre, previste varie tipologie di interventi volte all'innalzamento della qualità del sistema di istruzione e di formazione professionale nel suo complesso quali:

- supporto alle istituzioni scolastiche per l'inserimento e l'integrazione di studenti con disabilità, di cittadinanza non italiana, o appartenenti a gruppi sociali potenzialmente a rischio di esclusione;
- supporto ai Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti, per la promozione e la realizzazione dell'offerta educativa rivolta agli adulti a basso titolo di istruzione formale;
- sostegno al mantenimento del tempo scuola esteso e del tempo pieno, con specifico riferimento alla scuola primaria e alla scuola secondaria di I grado. (*M1 - Lombardia, Abruzzo, Lazio, Umbria, Puglia, Veneto, Valle D'Aosta*)

#### **Rafforzare formazione pratica, istruzione formazione professionale**

Le Regioni hanno concentrato le loro azioni di riforma dei sistemi regionali della formazione professionale nell'ottica di favorire un maggiore ancoramento alle imprese e al mondo del lavoro, prevedendo interventi di formazione

maggiormente finalizzati a dare risposta ai fabbisogni provenienti dal mondo delle imprese, sia attraverso azioni legate agli ambiti economico-produttivi ritenuti strategici per l'economia regionale, sia attraverso azioni legate ai bisogni del territorio. Tale obiettivo viene perseguito attraverso la messa in opera di diverse tipologie di strumenti. Il principale tra questi è sicuramente rappresentato dai percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) per consentire agli studenti l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica nel sistema di leFP. Esistono poi una molteplicità di programmi per il finanziamento, anche tramite *voucher*, di progetti di apprendimento e di formazione formale e informale e/o di *work experience* finalizzati all'inserimento lavorativo ideati e realizzati dagli studenti/laureati in collaborazione e con il supporto di organizzazioni pubbliche e private italiane ed estere.

Una differente e ulteriore categoria di strumenti può essere certamente individuata negli interventi volti ad incrementare l'offerta dei servizi per facilitare l'accesso e la frequenza degli studenti alle Istituzioni scolastiche secondarie di II grado con priorità assegnata alle fasce più deboli della popolazione, sia a causa delle condizioni economiche, sia avuto riguardo a specifiche condizioni di svantaggio, quali la condizione di disabilità (*M2 - Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto*).

### **Registro nazionale qualifiche**

Nell'ambito del quadro normativo delineato dal D. Lgs. n. 13/13 le Regioni stanno lavorando all'Istituzione del Repertorio regionale dei Titoli e delle Qualificazioni, garantendo una correlabilità e spendibilità dei titoli e delle qualificazioni autorizzati intra-regione anche a livello nazionale ed europeo. Più nello specifico le Regioni stanno adoperando o perfezionando azioni volte a garantire ad ogni persona il riconoscimento formale e la certificazione delle competenze acquisite anche in contesti lavorativi e professionali (*M3- Lazio, Liguria, Puglia, Umbria, Piemonte, Emilia-Romagna*).

### **Finanziamenti a università per ricerca e innovazione**

Le Regioni hanno provveduto alla sottoscrizioni di diversi protocolli/accordi di programma per l'attuazione di progetti, programmi di ricerca, sviluppo e innovazione finalizzati ai bisogni economici e sociali territoriali, con particolare riferimento allo sviluppo di attività di ricerca ad alto potenziale di sviluppo e trasferimento tecnologico su tematiche di valore strategico per la ricerca italiana e di elevata ricaduta di natura sociale. Sono previste, inoltre, azioni volte a potenziare e riqualificare il sistema delle infrastrutture dell'istruzione, della formazione e della ricerca attraverso la fornitura di strumentazioni per laboratori didattici, sperimentali e per la diagnostica nonché iniziative di promozione, sviluppo e valorizzazione del capitale umano nell'ambito della ricerca (*M4 - Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Sicilia, Umbria*).

**RACCOMANDAZIONE 7.** Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti *in house*.

---

Le politiche per la semplificazione e la concorrenza sono prevalentemente di competenza nazionale. Le Regioni e le Province autonome agevolano l'attuazione delle riforme nazionali: in particolare quelle sulla semplificazione normativa e amministrativa in favore di cittadini e imprese, ripresi in particolare nell'Agenda sulla Semplificazione 2015-2017 approvata con intesa in Conferenza Unificata il 13 novembre 2014. Così facendo hanno contribuito in primo luogo a rimuovere gli ostacoli ancora esistenti allo sviluppo di un mercato libero e competitivo. A tutto ciò si è accompagnato nell'ultimo anno anche un forte impulso a rendere i servizi amministrativi più efficienti ed efficaci, attraverso processi di digitalizzazione e di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. D'altra parte, per meglio apprezzare lo sforzo delle amministrazioni regionali verso un quadro complessivo di riordino procedurale che investe ambiti tra loro interconnessi, si valutino gli intrecci e la complementarietà tra le iniziative della raccomandazione 7 con quelle descritte nelle raccomandazioni 1 e 3.

#### **Semplificazione per cittadini e imprese**

La semplificazione è stata assunta come priorità nel corso del 2014 anche sul versante regionale, nella duplice importanza che essa riveste per migliorare e fluidificare i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese da una parte, e con i cittadini dall'altra. Significativi sono stati i provvedimenti regionali volti a snellire il carico burocratico per l'avvio di attività produttive come l'adozione di una modulistica semplificata, e la riduzione dei controlli sulle imprese (M1 - *Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio*). Altri interventi sono stati indirizzati alla semplificazione delle procedure per gli insediamenti produttivi, alla riqualificazione delle aree dismesse e all'istituzione di "zone a burocrazia zero" (M1 - *Abruzzo, Lombardia*), nonché per rilanciare la competitività dei territori e di alcuni comparti, soprattutto artigianato, agricoltura, pesca (M1 - *Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Veneto*). In favore dei cittadini si evidenziano anche procedimenti di razionalizzazione in materia urbanistica ed edilizia (M1 - *Sardegna*). Da evidenziare l'uso in molti casi di Leggi quadro di riordino normativo in materie su cui gravano procedimenti complessi, come ad esempio le attività produttive (M1 - *Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna, Veneto*).

#### **Semplificazioni in materia ambientale**

L'ambiente risulta un settore sui cui le Regioni si sono dimostrate particolarmente attive nell'adottare interventi attuativi delle norme nazionali,

per facilitare gli adempimenti amministrativi a carico delle piccole e medie imprese. Si segnalano in questo ambito le linee guida delle Regioni in materia di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) (M2 - *Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta*), ma anche interventi di semplificazione dei controlli per le attività produttive più impattanti dal punto di vista ambientale, sottoposte ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) (M2 - *Emilia-Romagna, Lombardia*). Numerosi interventi di rilancio economico e di tutela ambientale realizzati attraverso strumenti di semplificazione e di efficientamento. In questo ambito si segnalano provvedimenti di gestione dei rifiuti e adozione dei piani paesaggistici (M2 - *Abruzzo, Toscana*), semplificazione amministrativa per difesa del suolo (M2 - *Lazio*), incremento dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e incentivi per la riqualificazione energetica degli impianti e degli edifici esistenti (M2 - *Piemonte*).

### **Apertura del mercato e competitività**

In risposta all'obiettivo comunitario di favorire la concorrenza per accrescere le opportunità di sviluppo del mercato e dei consumi, e a fronte di una competenza nazionale volta a tutelare tale principio, le Regioni hanno risposto nel 2014 soprattutto nella prospettiva di rilancio dei settori produttivi più a rischio di perdita di competitività. Uno di questi è stato il commercio in cui si è intervenuti soprattutto con testi di disciplina organica e norme, anche finanziarie, di sostegno (M4 - *Emilia-Romagna, Lazio, PA Bolzano, Puglia, Sicilia, Veneto*) e i distretti rurali (M4 - *Campania*). Incentivato anche il comparto della distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento allo sviluppo di reti distributive di metano (M4 - *Lombardia*) e con la liberalizzazione degli orari e dei turni di apertura degli impianti (M4 - *P.A. Trento*). Altri esempi nel campo della qualificazione del trasporto pubblico locale, con affidamenti *in house* dei servizi su gomma e ferroviari (M4 - *Toscana, P.A. Trento*), dello sfruttamento delle acque pubbliche (M4 - *Piemonte*) e della liberalizzazione del servizio di distribuzione del gas naturale (M4 - *Lombardia*).

### **Potenziare l'efficienza degli appalti pubblici**

Sul versante delle modalità di funzionamento "semplificato" della macchina amministrativa, l'ambito degli appalti pubblici riveste un ruolo importante su cui nel 2014 le Regioni hanno segnalato interventi:

- per accelerare le procedure di appalto (es. ricorso a procedure negoziate per casi urgenti);
- per l'efficientamento tramite l'accesso a banche dati;
- per la stipula dei contratti in modalità elettronica;
- per semplificare la partecipazione delle imprese agli appalti pubblici. (M5 - *Emilia-Romagna, Lombardia, Umbria, Veneto*)

### **Razionalizzazione centrali d'acquisto**

Le Regioni hanno avviato e promosso da tempo un processo di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi e, nell'ultimo anno, un ulteriore impulso a tali iniziative si è avuto a seguito della normativa nazionale sulla *spending review*. Con l'obiettivo di ottimizzare e innovare il processo di

approvvigionamento dei beni e dei servizi, ai fini del contenimento della spesa pubblica, diverse Regioni e Province Autonome in questo senso hanno dato seguito alle indicazioni nazionali del DL 66/2014 e nel corso del 2014 hanno istituito/regolamentato il funzionamento delle Centrali di Acquisto. (M6 - Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, Puglia, Umbria, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto).

### **Applicazione della normativa sugli affidamenti in house**

In questo ambito sono state segnalate delibere di giunta che dettano linee di indirizzo, discipline uniformi e integrate per Enti, società controllate e società in house (M7- Lombardia, Puglia).

**RACCOMANDAZIONE 8.** Garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

---

Nell'ambito di questa raccomandazione, che riguarda maggiormente il livello nazionale, sono state individuate tre macro tipologie di intervento: una si riferisce ai rapporti istituzionali regionali con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti; un'altra a tutti quegli interventi nel settore dei trasporti che le amministrazioni regionali hanno segnalato in merito al miglioramento infrastrutturale dell'intermodalità nei porti e interporti; infine un'altra relativa alla segnalazione di interventi regionali per il potenziamento delle infrastrutture energetiche.

### **Autorità di regolazione dei trasporti**

Alcune Regioni hanno segnalato che nell'ambito delle attività propedeutiche all'avvio delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale automobilistico e ferroviario nel corso del 2014 sono state avviate proficue interlocuzioni e consultazioni con l'Autorità di regolazione dei trasporti per acquisire dati, informazioni e documenti utili (ART) (M1 - Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia).

In particolare nello spirito della collaborazione interistituzionale, in risposta alle richieste dell'ART, sono stati forniti dati regionali sul trasporto pubblico locale (M1 Lazio) al fine di analizzarne le condizioni economiche, la qualità dei servizi, i diritti degli utenti; inoltre è stata avviata la consultazione da parte dell'ART di un documento relativo alla predisposizione degli atti per le procedure di gare per l'affidamento dei servizi di trasporto, nel quale vengono fornite indicazioni rispetto agli obblighi del servizio pubblico, al contenuto dei bandi e dei contratti di servizio e ai criteri per la nomina delle commissioni di gara (M1 Friuli Venezia Giulia, Lombardia).

### **Infrastrutture Intermodali e porti**

Nell'ambito delle nuove Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea viene riscontrata la carenza di infrastrutture intermodali e di sinergie e

collegamenti con l'entroterra: si evidenziano gli interventi strategici che le Regioni hanno attuato con particolare attenzione alle azioni volte al potenziamento e al miglioramento delle infrastrutture nei porti e negli interporti (M2 - *Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana*).

Le Regioni inoltre hanno indicato diverse tipologie di intervento con investimenti specifici, finanziati anche attraverso la riprogrammazione dei fondi SIE della programmazione 2007-2013.

Nello specifico sono stati segnalati interventi per la realizzazione e/o il completamento di piattaforme logistiche (M2 *Abruzzo, Toscana*) e per la realizzazione di opere strategiche anche a carattere ambientale per il potenziamento e il miglioramento delle infrastrutture nei porti e negli interporti (ad esempio con interventi di escavi nei bacini portuali e potenziamento delle banchine) (M2 *Abruzzo, Campania, Toscana*).

Sono stati altresì indicate azioni finalizzate sia al miglioramento della mobilità e dell'accessibilità nel settore dei trasporti ferroviari, su gomma, fluvio-marittimi e aereo attraverso il rafforzamento delle combinazioni intermodali di trasporto (M2 - *Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana*), sia al miglioramento per l'interconnessione della rete infrastrutturale e all'intermodalità passeggeri e merci (M2 - *Lombardia, Sardegna, Toscana*).

Sono stati inoltre individuati interventi relativi allo sviluppo di nuovi servizi di trasporto integrati, sostenibili e transfrontalieri anche nell'ambito dei progetti infrastrutturali europei (Corridoi europei RETI TEN-T) (M2 *Abruzzo, P.A. Bolzano*).

In relazione alle indicazioni dell'art. 29 comma 2 del DL 12 settembre 2014, n. 133, che ha avviato la Pianificazione strategica della portualità e della logistica, un'altra tipologia di interventi prevista dalle Regioni riguarda la sottoscrizione di atti che consentono di individuare delle modalità di operare omogenee e condivise, per esempio: protocolli d'intesa con le Autorità portuali per la realizzazione, sviluppo, riqualificazione e ammodernamento dei porti, anche al fine di ottimizzarne l'accessibilità (M2 *Toscana*); costituzione di una cabina di regia che permetterà di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema logistico delle Regioni del nord-ovest (Piemonte, Liguria e Lombardia), in maniera da potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e il retroporto (M2 *Piemonte*); redazione del piano porti (M2 *Lazio*).

Infine nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche sono stati aggiornati e ridefiniti i contenuti della Intesa Generale Quadro, redatta ai sensi della "legge obiettivo" (legge n. 443 del 2001), con un aggiornamento dell'elenco delle opere. Gli interventi prioritari definiti sono oggetto di condivisione con le Regioni tramite lo strumento dell'Intesa Generale Quadro Stato-Regione (I.G.Q.). Pertanto I.G.Q. ha la finalità di far confluire nel programma P.I.S. le opere considerate "strategiche" sia da parte statale che regionale (M2 *Lazio, Piemonte*).

### **Infrastrutture settore energetico**

L'azione regionale nel corso del 2014 si è concentrata prevalentemente nell'aggiornamento dei piani energetici e ambientali regionali (PEAR e PER), nei quali saranno previsti interventi volti al miglioramento, potenziamento e

ottimizzazione del sistema energetico regionale (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Trento, Puglia*). Ad esempio saranno previste misure che consentiranno l'individuazione dei corridoi energetici, la fattibilità di un mini rigassificatore, la rimodulazione delle centrali termoelettriche tradizionali e lo smantellamento delle infrastrutture energetiche obsolete mediante la predisposizione di nuovi impianti progettati con criteri di maggior efficienza energetica (*M3 Friuli Venezia Giulia*); realizzazione di un metanodotto (*M3 - Lombardia*) e disposizioni atte a disciplinare ed incentivare l'uso di risorse geotermiche a bassa entalpia e l'installazione di impianti di produzione di calore da risorsa geotermica, e a promuovere la diffusione della geotermia quale fonte di produzione di calore ed energia da fonti rinnovabili (*M3 Lazio*).

Sono da segnalare in ambito regionale interventi specifici volti a incentivare Piani Progettuali Aziendali per l'innovazione tecnologica e il potenziamento delle reti elettriche di bassa, media, alta e altissima tensione, al fine di evitare forti dipendenze da fonti energetiche esterne alla Regioni e per migliorare la *performance* del sistema energetico regionale in termini di risparmio ed efficienza energetica (*M3 Campania*); a fornire contributi per l'installazione di sistemi di rilevamento individuale del fabbisogno energetico (*M3 P.A. Bolzano*).

Infine sono da evidenziare le attività legate alla sottoscrizione delle convenzioni tra Regioni e MIT a seguito dell'approvazione del Piano infrastrutturale per le reti di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica per l'implementazione dei progetti finanziati con il DPCM del 26 settembre 2014 (*M3 Lazio*).

## **II. I TARGET NAZIONALI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020**

### **Target 1 - Occupazione**

Il concorso delle Regioni al raggiungimento del *Target* occupazionale è stato particolarmente significativo durante il 2014, in coerenza con la priorità accordata dagli attori territoriali alle strategie di rilancio dell'occupazione. Peraltro, l'operatività delle Regioni si è sviluppata in sinergia con un duplice processo che, in parallelo, ha caratterizzato e orientato la dimensione europea delle strategie di intervento: da un lato, la definizione dell'Accordo di Partenariato dell'Italia per la programmazione dei fondi SIE 2014-2020, con l'avvio della sua declinazione nei programmi operativi territoriali; dall'altro, il processo di consultazione avviato dalle istituzioni europee per la revisione di medio termine degli obiettivi fissati da Europa 2020.

Le iniziative segnalate dalle Regioni sul *Target* occupazionale, pur ponendosi in chiave di forte complementarità e continuità con le misure attivate in risposta alla raccomandazione n. 5, assumono una caratteristica ulteriore di trasversalità degli interventi e di maggiore specializzazione delle azioni rispetto ai destinatari. In generale, le amministrazioni regionali hanno cercato di definire strategie innovative per la fuoriuscita dalla crisi e per il rilancio della crescita operando, essenzialmente, su quattro leve tematiche di azione, tese ad avvicinare la



domanda all'offerta di lavoro ed a puntare su settori - chiave dei sistemi economici locali:

### 1) La definizione di strumenti di avvicinamento tra la formazione e il lavoro

Si inseriscono in questo ambito le iniziative volte a favorire l'acquisizione di competenze tecnico - professionali necessarie per un inserimento lavorativo mirato, attraverso il finanziamento di progetti di apprendimento formale e informale, di tirocini e *work experience* all'interno di università, centri di ricerca, imprese ed enti, di progetti pilota nei settori dell'arte e della cultura (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Puglia, Umbria, Veneto*). In alcune esperienze regionali tali strumenti sono stati associati all'erogazione di *voucher* per la mobilità ed a progetti di ricerca industriale e di trasferimento tecnologico (M1- *Abruzzo, Umbria, P.A Bolzano*). Al fine di avvicinare la domanda all'offerta di lavoro, puntando su settori - chiave dei sistemi economici locali, sono state attivate botteghe tematiche di mestiere, valorizzate le professionalità nel settore dell'artigianato e dell'arte e disciplinati gli *standard* formativi relativi a figure professionali specifiche (M1- *Abruzzo, Calabria, Umbria*). Rilevanza strategica è stata accordata all'innovazione e al potenziamento dei poli tecnico-professionali, al fine di sostenere le filiere produttive del territorio, la transizione tra scuola e lavoro e l'occupazione giovanile (M1 - *Lombardia*). Un ruolo importante è stato riservato al contratto di apprendistato di secondo livello (apprendistato professionalizzante), per l'attivazione del quale sono stati concessi contributi alle aziende per la formazione degli apprendisti (M1- *Piemonte*); si è fatto ricorso a tale tipologia contrattuale, inoltre, anche ai fini dello sviluppo della filiera scuola-formazione-lavoro, prevedendo l'attivazione di esperienze di apprendistato in affiancamento ai percorsi formali di istruzione/formazione a tempo pieno e la messa in atto di azioni di accompagnamento al lavoro (M1- *P.A. Trento*).

### 2) Il sostegno alla competitività delle aziende ed ai livelli occupazionali

Rientrano in questo filone le misure adottate in una logica espansiva per il rafforzamento delle imprese e lo sviluppo di una forza lavoro qualificata e specializzata, a difesa concreta dei livelli occupazionali attraverso l'innovazione e il consolidamento della base produttiva.

In quest'ottica, sono stati avviati progetti tesi alla promozione della cultura imprenditoriale ed al sostegno dei processi di creazione e trasmissione d'impresa e di lavoro autonomo (M2 - *Abruzzo, Friuli Venezia Giulia*,); è stata supportata con fondi *ad hoc* la creazione di impresa, l'autoimpiego e la micro impresa e i processi di *start up* tecnologico e di *spin-off* (M2- *Campania, Lazio, Umbria*); è stato promosso l'insediamento, il ricambio generazionale e l'ammodernamento delle aziende agricole e supportate le attività non agricole nelle zone rurali (M2 -*Abruzzo, Campania, Emilia - Romagna, Lombardia*). Sono state, inoltre, stanziare risorse per supportare la definizione di piani di rilancio aziendale, per migliorare la competitività ed il livello occupazionale delle PMI, per realizzare ricerche industriali e studi di fattibilità e per

sperimentare applicazioni integrate, anche nell'ambito dei Poli di Innovazione (M2 - *Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto*). Sono stati, in tale direzione, sostenuti i progetti di ricerca & sviluppo, anche in chiave transnazionale, prevedendo meccanismi premiali legati alla creazione di occupazione aggiuntiva in tale comparto (M2- *Piemonte, Toscana*); in generale, sono state riconosciute agevolazioni per gli investimenti innovativi in determinati settori e per promuovere nel sistema regionale la specializzazione tecnica, la sostenibilità ambientale, l'innovazione dei processi produttivi e la sicurezza sui luoghi di lavoro, prevedendo anche percorsi formativi integrati (M2 - *Piemonte, Veneto*). Sono stati, altresì, sperimentati interventi di staffetta generazionale rivolti a lavoratori over 50 e sostenuto il passaggio intergenerazionale e l'interscambio di conoscenze tra lavoratori anziani e giovani (M2 - *Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte*). Sono state sviluppate azioni integrate di sistema per facilitare la ripresa competitiva e interventi di consulenza e supporto alle aziende per favorirne il riposizionamento o la reindustrializzazione nelle situazioni di crisi reversibile (M2- *Veneto*). Infine, sono stati concessi incentivi, contributi sotto forma di credito di imposta e altre agevolazioni fiscali per l'assunzione e per la creazione di lavoro stabile a favore di giovani, donne, soggetti svantaggiati, lavoratori licenziati o percettori di ammortizzatori sociali, associati all'erogazione di *voucher* formativi aziendali per la messa in atto di percorsi di riqualificazione ovvero di *voucher* di conciliazione per l'acquisto di servizi di cura per minori, anziani e disabili (M2- *Basilicata, Campania, Lazio, Toscana*).

### 3) **l'adattabilità del lavoro e del lavoratori**

Si è consolidata nel corso del 2014 la tendenza delle Regioni ad intervenire sul versante dell'adattabilità del lavoro, nel duplice profilo dell'adeguamento delle competenze dei lavoratori e della modalità organizzative/gestionali delle imprese, per fronteggiare in modo sinergico le sfide poste dall'attuale frangente economico. Sono state così avviate iniziative rivolte alle imprese di grandi, medie e piccole dimensioni ed a imprenditori individuali, per la formazione di *manager* dei processi di cambiamento organizzativo e per l'acquisizione di competenze e strumenti per la gestione innovativa delle organizzazioni (M3- *Lazio, Veneto*). In continuità con l'attività degli anni precedenti, è stato rinnovato il finanziamento di iniziative di formazione continua ad iniziativa individuale e di piani formativi aziendali finalizzati all'aggiornamento professionale e sono stati realizzati percorsi per la riqualificazione e la ricollocazione dei lavoratori, tra cui quelli disoccupati o sospesi (M3 - *Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Veneto*). Sono stati utilizzati i Cantieri Lavoro per l'impiego temporaneo di lavoratori disoccupati e di soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale e, nell'ambito di Piani straordinari, concessi sussidi a favore di lavoratori in gravi difficoltà economiche o in situazioni personali e socio- familiari problematiche, coinvolti in progetti di attività socialmente utili (M3- *Valle d'Aosta*). Alcuni strumenti regionali, come la Dote Lavoro, caratterizzati dal ricorso a *bonus* per l'assunzione correlati al grado di vicinanza del profilo professionale alle caratteristiche del mercato territoriale del lavoro, sono stati

ulteriormente adeguati in funzione dei fabbisogni della fascia adulta della popolazione (*M3 - Lombardia*). Al fine di massimizzare le opportunità di sviluppo, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con le parti sociali contenente una serie di misure funzionali a favorire lo sviluppo dell'occupazione nelle attività economiche correlate ad Expo 2015, coniugando i bisogni di flessibilità delle imprese con le esigenze di tutela dei lavoratori (*M3 - Lombardia*).

#### **4) L'orientamento, il rafforzamento delle competenze e dell'empowerment delle persone**

Si inseriscono in tale cornice le iniziative di realizzate dalle Regioni per sviluppare l'*empowerment* delle persone e per orientarle e sostenerle nelle fasi più delicate di transizione attraverso le filiere della scuola, della formazione e del lavoro. Sono state, in tale direzione, rafforzate nel sistema regionale le funzioni di orientamento professionale e di orientamento permanente, attraverso il potenziamento degli uffici di consulenza e l'attivazione di centri, laboratori culturali e strutture specifiche rivolte ai giovani, *in primis* studenti (laureati e laureandi) e i soggetti in condizione di disagio occupazionale (*M4 -Lazio, Lombardia, Piemonte, P.A. Bolzano*). Una particolare attenzione è stata dedicata ai giovani che sono fuori dal sistema scolastico e lavorativo, i cosiddetti NEET, quale risorsa da rimotivare e integrare per fronteggiare la crisi e trasformarla in un'opportunità di cambiamento (*M4 - Puglia*). Sono state sviluppate azioni di sistema volte a rafforzare la rete pubblico - privata dei servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mediante l'erogazione di *voucher* formativi finalizzati al sostegno dei processi di organizzazione/qualificazione delle agenzie formative accreditate e degli operatori dei servizi per il lavoro (*M4 - Piemonte*).

### **Target 2 - Ricerca e Sviluppo**

La recessione ha prodotto profonde ristrutturazioni del tessuto economico, facendo emergere la necessità di individuare nuove fonti di crescita e competitività, basate su attività ad alto contenuto di conoscenze e a elevata produttività, che siano in grado di garantire una rapida ripresa dell'economia. In risposta a tale istanza le Regioni hanno continuato a dare priorità agli investimenti pubblici nella ricerca e nell'innovazione, garantendone l'effetto leva rispetto agli investimenti privati, nella consapevolezza che tali investimenti svolgono un ruolo cruciale nel rilanciare la crescita sostenibile.

#### **Rafforzamento del sistema innovativo e della Ricerca Regionale**

Le scelte di *policy* operate dalle Regioni si sono focalizzate innanzitutto sul rafforzamento del sistema innovativo e della Ricerca Regionale. A partire dall'azione intrapresa a livello nazionale dal MIUR, sono proseguiti a livello regionale gli interventi diretti al riconoscimento, consolidamento e l'internazionalizzazione dei cluster tecnologici territoriali e alla realizzazione delle attività complementari e funzionali allo sviluppo, alla valorizzazione e alla

promozione dei *cluster* nazionali (M1: *Abruzzo; Calabria; Lombardia; Piemonte; Puglia; Veneto*). E' stato dato, inoltre, ulteriore impulso al finanziamento di progetti di ricerca presentati dai Centri di Ricerca o dalle Università regionali, in particolare nelle aree di specializzazione intelligente, allo scopo di favorire il trasferimento e la valorizzazione di conoscenze dal mondo accademico al sistema produttivo (M1- *Abruzzo, Puglia, Veneto P.A. Trento*).

L'azione Regionale si è altresì concentrata sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale, sullo sviluppo della banda ultra larga e l'ampliamento della banda larga alle aree rurali. In considerazione del fatto che il digitale e l'ITC sono un fattore di innovazione congiunto dei processi economici, sociali, istituzionali e amministrativi, le Regioni hanno agito su queste tre dimensioni in modo sinergico e integrato, in modo da attivare e supportare un impatto strutturale. Sono stati preliminarmente definiti documenti e linee guida che identificano le tappe del processo di digitalizzazione (M2- *Abruzzo, Basilicata, Lombardia, PA Bolzano, Puglia, Valle d'Aosta*), attivati interventi specifici per l'infrastrutturazione tecnologica della PA (M2- *Campania, Emilia Romagna, Puglia, Umbria*), sostenuti gli investimenti innovativi delle PMI, in sistemi ed apparecchiature digitali, attraverso appositi meccanismi di incentivazione (M2- *Lazio*).

#### **Sostegno allo sviluppo di specializzazioni innovative in perimetri ad alta intensità applicativa e alla creazione di *start up* innovative**

È proseguito nel 2014 il percorso di *Smart Specialisation* in atto, attraverso la definizione, l'approvazione e l'aggiornamento delle *Smart Specialisation Strategies (RIS3)* con le quali sono state identificate le priorità in materia di R&I, sulla base di un processo di scoperta imprenditoriale dal basso e diretto a valorizzare i vantaggi competitivi e il potenziale di eccellenza dei territori (M3- *Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, PA Trento, Piemonte, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*). In alcune realtà sono stati, al contempo, approvati i programmi di lavoro sulle aree di specializzazione individuate nelle strategie RIS3, per l'identificazione dei temi che saranno oggetto di specifici bandi/avvisi a valere sui PO 2014-2020 (M3-*Lombardia*), e promosse iniziative per la valorizzazione degli ambiti di specializzazione di maggior rilievo per l'economia locale, attraverso lo sviluppo e il consolidamento dei Distretti Industriali-Commerciali strategici (M6- *Campania; Lombardia; Veneto*).

Sono state inoltre consolidate le iniziative dirette a favorire la creazione e lo sviluppo di *start up* innovative attraverso la concessione di incentivi, finanziamenti agevolati e sgravi fiscali, anche ad imprese provenienti da *spin off* della ricerca pubblica, in particolare in quegli ambiti ad alta intensità di conoscenza ed elevata.

#### **Promozione dell'attività di innovazione e del ricorso a forme aggregative tra le imprese (distretti industriali e reti innovative)**

Un ruolo propulsivo è stato svolto, dalle Regioni, con riferimento alle attività rivolte al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca e innovazione, in particolare nelle PMI, che hanno rappresentato anche nel 2014 la filiera

d'interventi prevalente. A tal fine sono stati erogati contributi per la realizzazione, da parte delle PMI, di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale - anche transnazionali - diretti a dare impulso ad innovazioni di processo e di prodotto (M5 - *Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto*). Per accelerare i processi di *knowledge transfer* e di sviluppo di innovazioni, sfruttando le potenzialità della rete, sono stati concessi incentivi per l'accesso a piattaforme di *open innovation*, per offrire alle PMI uno spazio di confronto per migliorare la loro progettualità in R&S (M5 - *Lombardia*). Sono stati, inoltre, erogati aiuti per l'assunzione o la messa a disposizione di personale altamente qualificato e ricercatori, finalizzati ad agevolare il trasferimento tecnologico nelle imprese (M4 - *Lombardia, PA Bolzano, Puglia*) e stanziati contributi per i processi di brevettazione (M5 - *Lombardia*).

All'obiettivo di favorire l'accesso delle PMI a servizi strategici per la crescita e l'innovazione, rispondono anche le iniziative dirette a promuovere la cooperazione interimprenditoriale, attraverso il sostegno alla creazione di reti di impresa (M6 - *Lombardia, Veneto*).

#### **Sostegno ad attività collaborative di R&S realizzate da imprese in collegamento con soggetti della ricerca, Università e aggregazioni pubblico private**

Nell'ottica di consolidare le relazioni tra le università, i centri di ricerca regionale e il sistema delle imprese sono proseguite le azioni di sostegno ad attività collaborative di R&S realizzate da imprese in collegamento con soggetti della ricerca, Università e aggregazioni pubblico private. Sono state, in particolare, concesse agevolazioni alle PMI aggregate ai poli di innovazione per la realizzazione di studi di fattibilità preliminari e di attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, e per l'acquisizione di servizi di ricerca (M7- *Calabria; Calabria, Campania, Lombardia, PA Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto*).

Sono stati inoltre finanziati progetti di sviluppo precompetitivo, per la realizzazione di nuovi prodotti-processi e la messa a punto di tecnologie innovative, nel settore agricolo e alimentare e in quello forestale (M7- *Lombardia*).

#### **Qualificazione del Capitale umano e promozione della competitività dei giovani ricercatori**

Sotto il profilo della qualificazione del capitale umano e della promozione della competitività dei giovani ricercatori, al fine di agevolare la formazione di figure qualificate nei processi di innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico, sono state assegnate: borse di ricerca per la frequenza di percorsi formativi di eccellenza post universitari; borse di studio per incentivare la partecipazione di giovani ricercatori a attività di ricerca congiunta tra enti di ricerca e imprese; borse di studio per lo svolgimento di dottorati di ricerca, anche internazionali; *voucher* alta formazione per la frequenza di *master post lauream* (M8 *Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto*). In alcune realtà è stato dato, inoltre, impulso a progetti per la creazione di strutture destinate al potenziamento e allo sviluppo

delle attività di ricerca biomedica e alta formazione e all'applicazione dei risultati della stessa per lo sviluppo di iniziative industriali in campo sanitario (M8 - Lombardia).

### **Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della Pubblica Amministrazione**

Allo scopo di rafforzare e qualificare la domanda di innovazione della Pubblica Amministrazione, sono state messe in atto iniziative dirette a promuovere l'utilizzo di schemi di *procurement* innovativi, attraverso la predisposizione di linee guida per appalti pre-commerciali e di *green public procurement* (M9 - Lombardia, Sicilia).

La nuova programmazione dei Fondi SIE proseguirà nel percorso di allineamento ai *target* di Europa 2020. I POR FESR saranno orientati a promuovere azioni volte: i) al rafforzamento e qualificazione delle infrastrutture di ricerca pubbliche e private in termini di creazione di nuovi laboratori e miglioramento degli impianti esistenti; ii) alla promozione degli investimenti delle imprese in attività di ricerca e sviluppo mediante l'acquisizione di servizi innovativi e prototipi di soluzioni innovative iii) alla creazione di *start up* innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alla iniziative di *spin-off* della ricerca grazie ad un portafoglio di soluzioni (fondo perduto, *equity* e prestiti agevolati); iv) al sostegno alla costruzione di aggregazioni spontanee di centri di eccellenza per la realizzazione di progetti di ricerca ed innovazione (reti/ accordi organizzati e strutturati tra grandi imprese e PMI/ strutture della ricerca); v) alla valorizzazione degli ambiti di specializzazione dove maggiore appare il potenziale competitivo; vi) al sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazioni e reti nazionali di specializzazione intelligente, nonché ad altri progetti finanziati dai Programmi Europei per la ricerca e l'innovazione. I POR FSE attiveranno iniziative complementari dirette alla formazione di personale altamente qualificato (borse di ricerca, dottorati, master, apprendistato in alta formazione) in grado di favorire l'acquisizione da parte delle imprese dei risultati della ricerca universitaria di eccellenza e il trasferimento delle competenze attraverso l'inserimento nel tessuto produttivo.

### **Obiettivi ambientali**

Nel 2014 le Regioni hanno rafforzato il loro impegno in campo ambientale partecipando ai processi di rafforzamento e di coesione nazionale per il perseguimento di obiettivi europei e internazionali. In ambito di Comitato Interministeriale Affari Europei (CIAE) le Regioni hanno condiviso la costruzione della posizione italiana rispetto all'attuazione del Pacchetto Clima - Energia (Direttiva 2009/29/CE), ricompreso peraltro come priorità nell'ambito dell'Agenda del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio europeo. La trattazione dei temi energetici è stata intrapresa dalle Regioni con l'ottica di conseguire modalità di raccordo sempre più efficaci col livello nazionale rispetto alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, alla produzione e all'impiego massiccio di fonti rinnovabili di energia al raggiungimento di modalità virtuose per l'attuazione di una sempre maggiore efficienza energetica.

Anche per perseguire questi intenti, le Regioni hanno partecipato con determinazione al processo di revisione della Strategia Europa 2020, inviando un proprio contributo al livello nazionale e ai preposti uffici europei: la Conferenza delle Regioni ha infatti richiesto la revisione della Strategia europea, intendendo conferire alla medesima una maggiore dimensione territoriale. Ciò è stato considerato possibile facendo della *governance* multilivello l'approccio *standard*; dotando gli Stati membri di Programmi nazionali di riforma da elaborare e attuare in partenariato; adottando Programmi regionali di riforma.

Nel contempo è proseguito a livello regionale il processo di composizione dei Programmi Operativi per l'impiego dei Fondi SIE, che ha portato le Regioni a tradurre la matura riflessione sull'impegno ambientale ed energetico finora esercitato in azioni di impiego sia innovativo sia di consolidamento per il conseguimento dei *Target* della Strategia 'Europa 2020'. Il 2014 costituisce comunque un anno di passaggio per le pianificazioni strategiche regionali. In considerazione di questo impegno programmatico, le attività regionali hanno progredito con nuovi interventi normativi, regolativi ed attuativi in favore della componente ambientale quale motore propulsivo della valenza economica; per questo motivo hanno rafforzato le azioni di *green economy*, consolidandone la portata trasversale nei processi di sviluppo locale e di rinnovamento del modello di sviluppo sostenibile.

Nell'analisi di quest'anno, pertanto, i *target* ambientali assumono una particolare importanza: le pertinenti azioni vanno lette come elementi di valutazione intermedia per il raggiungimento degli obiettivi al 2020; nel contempo i medesimi *target* ambientali sono stati declinati, dove possibile, in misure quanto più corrispondenti agli obiettivi e ai risultati attesi individuati dalle Regioni nei Programmi operativi rispetto all'accordo di Partenariato dei Fondi SIE 2014-2020.

La scelta di procedere ad una lettura combinata dei provvedimenti di riforma, attuati dalle Regioni per conseguire i *target* ambientali della Strategia Europa 2020, si combina per questo PNR con l'impostazione della Raccomandazione n.8, che ha posto un *focus point* sulle infrastrutture energetiche: rispetto ad essa, quindi, è stato deciso di mantenere nella medesima CSR evidenza degli sforzi regionali, così da consentire una visione immediata degli impegni assunti dalle Regioni per collaborare col livello nazionale a superare le strozzature che ostacolano il corretto funzionamento del mercato dell'energia.

### **Target 3 - Emissioni di gas serra**

Sul *Target 3* si è provveduto ad allocare le azioni verticali che agiscono rispetto a specifici temi nei settori coperti e non coperti dal mercato della CO<sub>2</sub> (aria, agricoltura, trasporti e mobilità sostenibile), in maniera da dare conto con immediatezza dei provvedimenti per incentivare il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio.

- Per il settore Aria sono in corso le revisioni dei Piani regionali per la tutela della qualità della stessa. Le Regioni hanno definito una serie di misure atte a ridurre le emissioni dei gas inquinanti e climalteranti, sia dal punto di vista normativo che attuativo. Sulla scia delle azioni strategiche già innestate negli anni precedenti sul proprio territorio, alcune esperienze regionali sono state

considerate positivamente mature per assumere un impegno attivo e propositivo a livello internazionale: tra queste si segnala la sottoscrizione del *Compact of States and Regions*, accordo internazionale attraverso il quale i Paesi e le Regioni aderenti si impegnano a individuare obiettivi di riduzione di gas serra per incentivare una *governance* globale del clima (Conferenza di Lima, 12 dicembre 2014) (M1 Lombardia). Accanto a questi, anche gli impegni regionali a carattere europeo hanno concentrato l'attenzione sulla riduzione delle emissioni di gas climalteranti: nella scrittura dei Programmi Operativi regionali FESR e dei Programmi di sviluppo rurale le Regioni hanno concentrato numerose azioni che prevedono interventi di efficientamento contro le emissioni; in correlazione a questi hanno adottato proposte formali di pianificazione per il miglioramento della qualità dell'aria (M1 Emilia-Romagna). Hanno inoltre impostato azioni di sistema mirate a ridurre l'impatto delle attività umane che producono sostanze gassose inquinanti e ad effetto serra, mediante sistemi di reti di monitoraggio (M1 Abruzzo), hanno avviato l'informatizzazione delle procedure autorizzative secondo le norme IPPC e la regolarizzazione dei sistemi di controllo (M1 Abruzzo).

- Rispetto alla riduzione delle emissioni di gas serra e all'aumento del sequestro di carbonio in agricoltura e nelle foreste, alcune Regioni hanno avviato studi per la rilevazione dello stoccaggio di CO<sub>2</sub> dalle coltivazioni e dalla gestione del verde (M2 Abruzzo, Emilia-Romagna); hanno impostato nuove disposizioni per la combustione dei residui vegetali (M2 Lombardia). Hanno inoltre considerato strategica le priorità relative alla gestione in chiave multifunzionale del patrimonio forestale, alla protezione ambientale e alla prevenzione delle calamità naturali, provvedendo a potenziare linee di intervento sulla nuova programmazione di sviluppo rurale in continuità con la precedente (M2 Campania).
- Una buona parte delle Regioni ha riconosciuto ampia priorità agli ambiti del trasporto, mobilità e connesse infrastrutture per uno sviluppo urbano sostenibile: hanno predisposto pianificazioni, finanziamenti e attuato azioni strategiche plurimodali finalizzate al miglioramento della mobilità e dell'accessibilità in termini di trasporto sostenibile di passeggeri e merci, identificando precise priorità di sviluppo (M3 Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto); hanno segnalato regimi di aiuto vigenti fino a fine 2015 finalizzati al sostegno del trasferimento modale dalla gomma al ferro e al mare di quote crescenti di traffico merci (M3 Friuli Venezia Giulia); hanno destinato incentivi per l'installazione di filtri antri particolato (M3 Lombardia) e per l'acquisto di veicoli di nuova generazione (M3 Veneto); hanno normato misure per la limitazione di veicoli inquinanti (M3 Lombardia) a favore dello sviluppo della mobilità ferroviarie, automobilistica pubblica e di servizi marittimi (M3 Friuli Venezia Giulia) per ridurre il traffico automobilistico privato urbano ed extraurbano.
- Inoltre, in correlazione con le attuazioni dei Piani regionali specifici per i trasporti (M3 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia, Veneto), sono state tratte indicazioni strategiche per impostare le politiche regionali in materia di mobilità finanziate con i fondi SIE a valere per il periodo 2014-2020; in questo



contesto, in continuità con quanto attuato fino all'anno 2014, alcune Regioni hanno preventivato una riqualificazione urbana in chiave energeticamente sostenibile (M3 - *Emilia-Romagna*), programmando il rinnovo del parco autobus locale, incentivando la mobilità su veicoli elettrici, migliorando i nodi di scambio del sistema dei trasporti verso i principali attrattori turistici e a favore di sistemi di trasporto pulito delle merci (M3 - *Marche*); impiegando azioni di disseminazione sui sistemi di accumulo e mobilità elettrica (M3 - *Valle d'Aosta - progetto Alpstore*); sono stati attuati progetti sperimentali di veicoli pubblici a idrogeno (M3 - *PA Trento*). Infine hanno approvato programmi di investimento per il finanziamento di aziende di TPL per l'acquisto di mezzi filo-tramviari ed autobus Euro4 per un TPL a minor impatto energetico e ambientale (M3 - *PA Trento, Veneto*).

- Si segnalano in particolare strategie regionali in favore della mobilità ciclistica, mediante *bike sharing* (M4-*Veneto*) e lo sviluppo dell'intermodalità bici-treno-trasporto pubblico locale (TPL) (M4-*Lombardia, P.A. Trento*): per definire le azioni della pianificazione su cui concentrare le risorse, sono stati necessari interventi di mappatura delle infrastrutture e dei servizi a favore della mobilità ciclistica (M4-*Lombardia, Veneto, P.A. Trento*); la predisposizione di una rete e una segnaletica ad hoc pianificate anche mediante attività di *governance* intelligente delle reti di informazione e delle esperienze derivanti dalle pertinenti associazioni e di altri *stakeholders* correlati (M4-*Lombardia*).

#### Target 4 - Fonti rinnovabili

Le Regioni hanno proseguito le attività in attuazione dell'obiettivo fissato per l'Italia del 17% di consumo di fonti di energia rinnovabile (FER), ritenendo opportuno conseguire i risultati mediante il maggior sviluppo territoriale. In particolare sono previsti interventi a supporto della programmazione degli EE LL, con aggiornamenti in corso dei Piani energetici regionali al fine di adeguarli alle metodologie e agli obiettivi dettati dal DM 15 marzo 2012<sup>47</sup>; inoltre sono stati segnalati interventi che incentivano l'impiego di fonti energetiche rinnovabili e di soluzioni in grado di aumentare l'efficienza dei sistemi energetici regionali, finanziati con la programmazione 2007-2013, impegno che proseguirà anche con la programmazione 2014-2020, come riportato nei POR e nei PSR in via di approvazione da parte della Commissione europea; infine alcune Regioni hanno segnalato interventi che sono stati erogati specifici contributi e agevolazioni per aumentare lo sfruttamento sostenibile delle bioenergie.

- Alcune Regioni stanno effettuando aggiornamenti per garantire il costante allineamento con l'evoluzione normativa sovraordinata; nello specifico si tratta dei Piani energetici regionali (PER), Piani energetici regionali per le fonti energetiche rinnovabili (PERFER) e di Piani energetici ambientali regionali (PEAR) (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Trento, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto*). Inoltre sono state segnalare due iniziative regionali quali: il progetto per la realizzazione del nuovo complesso

<sup>47</sup> D.M. MiSE: 'Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome (c.d. *burden sharing*).

amministrativo ed istituzionale della Regione Piemonte a energia quasi zero (UNICA NZEB), finanziato con risorse del POR FESR 2007-2013; il Piano per la promozione e l'uso razionale dell'energia ai fini del contenimento di costi di emissioni nocive degli impianti e dei mezzi a servizio degli uffici della Regione Puglia (*Energy Management*).

- Le Regioni hanno effettuato programmazioni di interventi di riforma incentivando l'uso singolo o combinato delle FER (M2 - *Basilicata*) a favore del patrimonio immobiliare pubblico (M2 *Calabria, Lazio, Umbria*), sostenendo lo sviluppo e l'utilizzo delle energie rinnovabili nelle aziende agricole (M2 *Campania, Emilia-Romagna, Sicilia*), promuovendo la diffusione di impianti termici alimentati a fonte rinnovabile (M2 - *Piemonte*), istituendo un Fondo di garanzia per le energie rinnovabili (M2 - *Sicilia, Toscana*), e emanando bandi per finanziare progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale su componenti/prodotti/sistemi/tecnologie destinati alla produzione energetica da fonti rinnovabili (M2 *Umbria*). Sono stati attuati progetti sperimentali di veicoli pubblici a idrogeno (M2 *P.A. Trento*). Inoltre sono stati indicati interventi che favoriscono la promozione di insediamento e sviluppo delle imprese che mirano anche alla generazione diffusa di energia, con particolare riferimento all'impiego di fonti energetiche rinnovabili e di soluzioni in grado di aumentare l'efficienza del sistema energetico regionale (M2 *Emilia-Romagna*).
- Particolare attenzione è stata data dalle Regioni a favorire azioni mirate all'incremento dello sfruttamento sostenibile delle bioenergie (M3 *Emilia-Romagna*). Infatti sono stati segnalati provvedimenti che riguardano: azioni di sperimentazioni e ricerca sul controllo degli accessi veicolari e delle emissioni da biomassa legnosa (M3 *Lombardia*); agevolazioni volte alla diffusione di sistemi di valorizzazione dell'energia termica prodotta da impianti alimentati da biomasse provenienti dalla filiera forestale (M3 *Piemonte*); concessione di contributi finalizzati all'acquisto di apparecchi per il riscaldamento domestico alimentati a biomassa (M3 *Veneto*).

### Target 5 - Efficienza energetica

Le Regioni hanno sostenuto interventi strategici a livello locale per la diminuzione dei consumi degli utenti finali e per la promozione di iniziative nel campo del risparmio energetico in favore delle Amministrazioni pubbliche comunali, al fine di conseguire modelli standard applicabili anche in presenza di contesti più ampi e diversificati. Sulla scorta di quanto peraltro già impostato negli anni precedenti sono proseguiti, pertanto, gli interventi finalizzati a promuovere l'uso razionale dell'energia elettrica attraverso il miglioramento dell'efficienza energetica dell'impiantistica esistente, così da conseguire un'effettiva contrazione dei consumi e dei costi gestionali.

- Su questo *target* le Regioni hanno concentrato le soluzioni tecnologiche adottate per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, mediante la promozione di installazioni di sistemi automatici di regolazione (sensori di luminosità, sistemi di telecontrollo e di telegestione energetica della rete, LED) (M1 - *Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA Bolzano, Sicilia, Umbria, Veneto*). Su questa misura sono state registrate diverse linee strategiche di intervento, tradotte in azioni rifinanziate in continuità, anche mediante cospicue risorse

da Fondi SIE. Le Regioni hanno sostenuto azioni di promozione per incentivare l'abbattimento dell'inquinamento luminoso come pure a favorire l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile sia per interventi su impianti esistenti, sia per sistemi da impiantare *ex novo* (M1 - Lombardia).

- Numerosi contributi sono stati impiegati dalle Regioni per finanziare i sistemi di risparmio energetico tramite teleriscaldamento e teleraffrescamento. In merito alle reti di distribuzione del calore, l'attuazione puntuale di linee di intervento strategiche regionali ha riguardato Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere di diritto pubblico (M2 Calabria) e reti di teleriscaldamento di proprietà comunali connesse ad impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (M2 Umbria). Tra gli interventi normativi hanno assunto consistenza i sistemi di certificazione per la manutenzione dell'impiantistica (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Valle d'Aosta) e le disposizioni operative per la costituzione e la gestione di catasti unici regionali degli impianti termici (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte).
- Molte Regioni hanno fatto confluire ingenti finanziamenti in continuità con gli anni precedenti, per rafforzare i sistemi di riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili (Edilizia pubblica/privata) (M3-Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta). Si segnalano azioni di promozione della riduzione dei consumi di energia primaria nonché di sostegno dell'efficientamento energetico delle strutture di proprietà pubblica, principalmente attraverso interventi diretti di ristrutturazione degli edifici ed ammodernamento degli impianti (M3 Friuli Venezia Giulia, Lazio); certificazione degli edifici pubblici (M3 Emilia-Romagna, Toscana, Umbria); contratti di rendimento energetico (M3 Piemonte); protocolli d'Intesa locali (M3 Toscana); pianificazione secondo i criteri di *Energy management* (M3 Puglia). Come attuazione di azioni di sistema (M3 Lombardia, Piemonte) si segnalano gli impegni in particolare di programmi di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed efficientamento energetico riguardanti scuole (M3 Piemonte), strutture carcerarie (M3 Lombardia), impianti sportivi polivalenti, palestre scolastiche (M3 Lombardia, Piemonte). Sono state inoltre perpetuati finanziamenti mediante Fondo Rotativo (M3 Lombardia) e concessioni ed erogazioni di contributi (M3 Umbria) in conto capitale per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla messa a norma di impianti tecnologici o al conseguimento del risparmio energetico relativi alla prima casa (M3 Friuli Venezia Giulia). Infine si evidenzia l'avvio del progetto con la predisposizione degli atti, degli strumenti e l'individuazione del soggetto valutatore) in relazione ad un nuovo complesso amministrativo e istituzionale regionale (M3 Piemonte).
- Accanto alla definizione di obiettivi e requisiti in materia di efficienza energetica con interventi sul terziario e sul patrimonio pubblico in generale, sono stati identificati modelli di intervento di efficientamento energetico a favore delle imprese (M4 - Lazio, Lombardia, Piemonte): l'azione è consistita

nell'attivazione di agevolazioni dedicate al sistema imprenditoriale, strutturando un apposito sistema di registrazione dei contributi concessi, attraverso l'istituzione di un fondo di ingegneria finanziaria che conceda finanziamenti a tasso agevolato a progetti per l'efficientamento energetico nelle PMI e che si assuma il rischio di mancata restituzione da parte delle PMI, nella misura del 75% dei crediti concessi dalle banche convenzionate.

- Inoltre si riportano interventi volti a coinvolgere le Amministrazioni comunali nell'adesione al Patto dei Sindaci, con particolari azioni di supporto alla redazione dei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), attraverso la concessione di contributi regionali ai comuni per l'elaborazione di progetti preliminari di lavori pubblici attuativi delle scelte operate dai predetti PAES (*M5 Veneto*). Infine in attuazione alle direttive comunitarie e alla normativa nazionale in alcune Regioni sono stati attivate le procedure di adozione della Strategia energetica ambientale regionale (SEAR) (*M5 Umbria*).

## **TARGET 6 - Abbandono scolastico**

### **Percorsi triennali e quadriennali di leFP**

I percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) rappresentano uno dei canali per consentire agli studenti l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica nel sistema di leFP. Questi percorsi combinano l'Istruzione con una Formazione Professionale concreta e specifica di carattere laboratoriale e costituiscono un valido strumento di prevenzione della dispersione scolastica agevolando, dunque, il completamento del ciclo educativo. Al termine del triennio, gli studenti conseguono una qualifica professionale, riconosciuta a livello nazionale e corrispondente ai livelli previsti dal quadro EQF, ricompresa nell'ambito delle 22 figure e degli indirizzi previsti a livello nazionale. Oggi la leFP raccoglie l'8 per cento della popolazione 14-18 anni ed elevata è la soddisfazione dei ragazzi all'interno dei percorsi, così come l'efficacia di questi ultimi in termini di transizione al lavoro (circa il 60% dei ragazzi entro 6 mesi dalla qualifica/diploma risulta collocato nel mondo del lavoro). La stragrande maggioranza delle risorse a finanziamento di tali percorsi (72,8% dell'erogato), deriva da finanziamenti regionali e europei (28,6% risorse europee e 44,2 % risorse regionali/provinciali). (*M1- Abruzzo, Basilicata, Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria, Valle D'Aosta, Emilia-Romagna, Piemonte*)

### **Diritto allo studio**

Si tratta di misure attuate dalle Regioni per la concessione, in generale, di contributi agli studenti in diritto-dovere e, nello specifico, per il finanziamento di servizi di trasporto urbano ed extraurbano finalizzato al raggiungimento della sede scolastica e servizi di assistenza specialistica con riferimento alle peculiari esigenze degli studenti con disabilità (*M2- Basilicata, Emilia-Romagna, Puglia, Veneto*).

### **Interventi formativi rivolti ai giovani a rischio di esclusione scolastica e socio-lavorativa**

Le Regioni hanno approntato diverse azioni volte a scongiurare l'abbandono scolastico e a migliorare la qualità e i risultati della scuola con particolare attenzione a determinate fasce di utenza come i giovani NEET o le persone detenute. Si rilevano diversi strumenti come ad esempio:

- interventi anche individualizzati finalizzati al conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado o di secondo grado e/o all'acquisizione di crediti formativi spendibili per l'ammissione ai percorsi triennali di leFP;
- percorsi di arricchimento curricolare o laboratori esperienziali per sviluppare l'autonomia e il senso di responsabilità, agendo sulla rimotivazione allo studio e all'apprendimento, fornendo competenze orientative e specifiche dell'ambito pre-professionale;
- orientamento e recupero a percorsi di istruzione;
- integrazione di giovani dispersi in percorsi scuola-lavoro;
- accompagnamento e orientamento per completare ciclo scolastico;
- "progetti pilota" di tipo laboratoriale per permettere ai ragazzi, tra il secondo e terzo anno della scuola secondaria di primo grado, di progettare e realizzare anche semplici manufatti per risvegliare l'interesse verso le attività scolastiche e formative. I progetti saranno realizzati in collaborazione con enti di formazione, istituti tecnici o professionali presenti sul territorio che dispongono delle necessarie attrezzature, alla stregua di uno stage non presso un'azienda, ma presso un istituto superiore. I progetti prevedranno il coinvolgimento degli allievi più grandi degli enti di formazione/istituti in qualità di tutor e di un docente della scuola secondaria di primo grado con il compito di monitorare il progetto individuale degli studenti (*M3 - Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, PA Trento, Toscana, Valle d'Aosta, Umbria*).

### **Sistemi Informativi/Anagrafi**

Le Regioni hanno lavorato per approntare opportuni strumenti informativi e anagrafici (Anagrafi regionali degli Studenti) utili alla programmazione in materia di istruzione e formazione e per il contrasto alla dispersione scolastica, attraverso l'acquisizione di informazioni sulla tracciabilità dei percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti (*M4- Puglia*).

### **Azioni di sistema**

Si tratta di azioni di razionalizzazione ed equa distribuzione territoriale dell'offerta formativa con lo scopo di garantire continuità didattica, l'integrazione fra le professionalità dei docenti dei diversi gradi nonché l'efficienza nell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali nonché di misure finalizzate all'acquisto di attrezzature didattiche (*M5 - Basilicata, Campania, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana*).

## **Orientamento**

Le Regioni stanno lavorando alla strutturazione di sistemi di orientamento permanente volti a:

- definire un modello di *governance* che valorizzi la competenza e gli apporti di tutti i soggetti operanti nel territorio;
- identificare i servizi e le azioni che devono essere garantite a livello decentrato territoriale;
- prevedere lo sviluppo di punti unitari di fruizione da parte del cittadino, coordinati da reti territoriali;
- prevedere requisiti professionali minimi per l'erogazione dei servizi e standard minimi di sistema affinché i servizi di orientamento possano caratterizzarsi come 'offerta pubblica' (M6 - Lombardia, Friuli Venezia Giulia).

## **TARGET 7 - Istruzione universitaria**

### **Percorsi annuali Istruzione Formazione Tecnica Superiore (IFTS)**

Si tratta di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) di durata annuale per il conseguimento dei certificati di specializzazione tecnica superiore di livello EQF IV (M1- Toscana).

### **Percorsi ITS e Poli Tecnico-professionali**

Gli ITS sono istituti di eccellenza ad alta specializzazione tecnologica la cui offerta si configura in percorsi ordinamentali di formazione terziaria non universitaria (post diploma secondaria superiore). Gli ITS rispondono alla domanda di imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. I percorsi sono caratterizzati da un nuovo modello didattico/formativo di tipo laboratoriale, integrato da *stages* e tirocini. I diplomi conseguiti si collocano al V livello EQF, consentono l'acquisizione di crediti riconosciuti dalle università e costituiscono titolo di accesso per i pubblici concorsi (M2 - Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sicilia, Toscana).

### **Apprendistato III livello**

Le Regioni, anche al fine di garantire uniformità e coerenza delle iniziative a livello regionale in tema di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca ed evitare il potenziale disorientamento dell'utenza complessivamente interessata, hanno sviluppato specifici protocolli di intesa con Università e parti sociali, per la sperimentazione dei contratti di apprendistato alta formazione per il conseguimento del titolo di dottore di ricerca. Obiettivo di tale azione è quello di consentire a giovani laureati di conseguire il titolo di dottore di ricerca, alternando l'attività di studio e ricerca in Università con l'attività di lavoro e ricerca nell'impresa presso la quale sono assunti come apprendisti. (M3 - Basilicata, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana).

### **Progetti innovativi/Integrativi tra Atenei e sistema produttivo**

Si tratta di protocolli/convenzioni atti, da una parte, a porre in essere percorsi formativi rivolti a laureandi e dottorandi finalizzati ad integrare le conoscenze degli studenti con le competenze necessarie ad attivare *spin-off*, *start up* di imprese ed altre iniziative imprenditoriali connesse al mondo della ricerca e, dall'altra, volti a collegare le Università con il mondo della ricerca per lo sviluppo di attività di ricerca ad alto potenziale di sviluppo e trasferimento tecnologico su tematiche di valore strategico per la ricerca italiana e per la elevata ricaduta di natura sociale. (M4 - *Abruzzo, Lazio, Puglia, Sicilia, Toscana*)

### **Borse di Ricerca**

Si tratta di azioni per il finanziamento di attività a sostegno di un maggiore e migliore raccordo fra alta formazione, ricerca e mercato del lavoro. (M5 - *Toscana, Campania*).

### **Diritto allo studio Universitario**

Le Regioni hanno approntato atti specifici per l'assegnazione delle borse di studio e dei servizi connessi (mensa ed alloggio, contributi mobilità all'estero). I benefici sono finalizzati a garantire l'accesso alla formazione universitaria e il successo formativo, con particolare riferimento agli studenti universitari meritevoli e con basso reddito (M6 - *Abruzzo, Basilicata, Toscana, Valle d'Aosta*).

### **Progetti speciali**

Al fine di innalzare i livelli di apprendimento, nonché l'effettiva equità di accesso ai percorsi dell'istruzione e della formazione, sono stati approvati dei progetti volti a innalzare il livello delle competenze dei cittadini nell'ambito della formazione terziaria, con priorità assegnata alle fasce più deboli della popolazione, sia a causa delle condizioni economiche, sia avuto riguardo a specifiche condizioni di svantaggio, quali la condizione di disabilità (M7 - *Regione Lazio*)

### **Target 8 - Contrasto alla povertà**

Per favorire il cambiamento sociale e ridurre nel tempo le disuguaglianze e l'indigenza le Regioni hanno elaborato strategie di contrasto alla povertà che affrontano le diverse dimensioni del concetto europeo di inclusione sociale: l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti necessari per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale. La logica di intervento è stata quella di combinare in un approccio integrato: misure di inclusione attiva, accompagnate da sostegni al reddito adeguati; percorsi di attivazione e di accompagnamento al lavoro; sostegno per l'accesso a servizi economicamente accessibili e di qualità.

Le politiche regionali sono in prima istanza intervenute sul versante del sostegno alle famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale per garantirne l'accesso ai servizi essenziali (istruzione; servizi socio-sanitari; alloggio). Sono

state allo scopo attivate misure dirette a favorire l'accesso ai servizi socio-educativi per la prima infanzia, da parte di famiglie svantaggiate, attraverso la concessione di erogazioni finanziarie (*voucher*, micro-crediti) per la riduzione della retta pagata per la frequenza da parte dei bambini 0-36 mesi presso i micro-nidi e i servizi integrativi (M1 - *Abruzzo, Basilicata, Campania*). Al fine di agevolare l'accesso all'istruzione, si è provveduto alla fornitura gratuita di libri di testo agli studenti appartenenti a nuclei in condizioni di svantaggio economico (M1- *Lazio*). Sono stati, inoltre, erogati contributi per l'accesso a servizi socio-assistenziali da parte di persone che necessitano di interventi di risocializzazione/reinserimento (M1 - *Lombardia, Umbria*), nonché *bonus* o prestiti a tasso zero per la copertura di spese sanitarie, affitti, pagamento delle bollette (M1- *Campania; Emilia R; Friuli; Liguria; Valle d'Aosta; Veneto*); erogati prestiti sociali d'onore per far fronte a spese straordinarie, eventualmente collegate anche ad eventi particolari della vita che coinvolgono il richiedente e i familiari conviventi (M1 - *Valle d'Aosta*).

#### **Potenziamento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura e socio educative nonché della rete dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari territoriali**

In parallelo sono state portate avanti le iniziative di potenziamento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura e socio-educative e della rete dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari territoriali. In linea con le indicazioni dell'AGS 2015, l'azione regionale è stata innanzitutto orientata alla creazione, all'espansione o al miglioramento dei servizi per l'infanzia. Sono stati, in particolare, supportati interventi diretti alla creazione di nidi comunali, all'attivazione di nuovi posti presso i nidi pubblici e privati (M2- *Abruzzo*), all'adeguamento dei servizi offerti per garantirne una fruizione più flessibile (M2- *Sicilia*). Priorità è stata data alle politiche di contrasto alla povertà minorile, attraverso il sostegno a progettualità specifiche -dirette ai bambini ed alle loro famiglie - che prevedessero il coinvolgimento dei soggetti della rete dei Servizi per la prima infanzia. A tal fine sono stati finanziati: interventi per la prevenzione degli allontanamenti familiari (M2 - *Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte*); progetti di sostegno alle responsabilità genitoriali per la fascia di età 0/5 anni (M2 - *Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria*); iniziative in favore di genitori separati con figli minori (M2-*Lombardia*) e iniziative per lo sviluppo dei consultori familiari pubblici (M2- *Veneto*). A corollario sono state attivate iniziative di qualificazione degli operatori dei servizi sociali (M2- *Emilia R.*) e per la formazione di figure consulenziali in grado di promuovere cambiamenti organizzativi nelle imprese in una logica di welfare aziendale (M2- *Puglia*). E' stato dato -poi- impulso all'avvio, all'ampliamento o all'innovazione di centri e servizi di pronta accoglienza e per l'accompagnamento e il reinserimento sociale di persone che versano in situazione di povertà ed esclusione sociale (M2- *Valle D'Aosta*). Sono state inoltre create o consolidate reti di solidarietà sociale, per l'approvvigionamento e la redistribuzione di beni alimentari, o per l'attivazione di iniziative di volontariato destinate alla prevenzione e alla cura di soggetti in condizioni di disagio economico (M2- *Emilia R.; Liguria; Lombardia*). Un'attenzione specifica è stata riservata allo sviluppo di interventi diretti al



miglioramento e all'espansione dei servizi per la popolazione rurale, attraverso: l'integrazione della rete dei servizi di trasporto; il finanziamento di piccole infrastrutture di servizio (strade vicinali; acquedottistica; rinnovamento villaggi); il potenziamento delle infrastrutture telematiche; la creazione di centri di aggregazione con finalità socio-culturali (M2- *Abruzzo; Campania; Emilia*).

#### **Implementazione del sistema dei servizi rivolti alle persone con disabilità**

Allo scopo di favorire l'inclusione sociale delle persone con disabilità sono stati attivati interventi diretti all'implementazione del sistema dei servizi per la non autosufficienza (M3 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Veneto*). L'azione regionale si è in concreto estrinsecata nel potenziamento: dei servizi di trasporto, telesoccorso, assistenza domiciliare (M3- *Abruzzo*); delle attrezzature mediche e degli ausili tecnici per tale target (M3- *Campania*) e dei sistemi di istruzione e formazione, per renderli più rispondenti ai loro bisogni specifici (M3- *Lazio*). Sono stati inoltre previsti trasferimenti economici in favore dei comuni per l'abbattimento delle barriere architettoniche nelle abitazioni private, nonché stipulati protocolli d'intesa con il MLPS per l'attivazione ed implementazione di progetti per la vita indipendente e l'inclusione sociale delle persone con disabilità (M3 - *Lombardia*).

#### **Iniziative di supporto a soggetti/famiglie in condizioni di disagio abitativo**

L'acuirsi del fenomeno dell'emergenza abitativa, anche per effetto del protrarsi della crisi economica, ha reso necessario la prosecuzione delle iniziative di contrasto all'esclusione abitativa, sia attraverso il potenziamento del patrimonio pubblico e privato esistente, per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie fragili, sia tramite l'erogazione di sostegni in favore di soggetti/famiglie in condizioni di disagio abitativo (M4- *Emilia R.; Lombardia; Puglia; Valle d'Aosta*). Sono state, quindi, messe in campo forme di garanzia integrate con forme di sostegno sociale per consentire l'acquisto della prima casa o per il mantenimento delle abitazioni in locazione (M4- *Lombardia; Puglia; Valle D'Aosta*); fornita assistenza alle famiglie interessate da provvedimenti di sfratto, in caso di morosità incolpevole (M4- *Lombardia*); sperimentanti nuovi modelli di abitare sociale (M4- *Emilia R.; Lombardia*).

#### **Interventi per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone maggiormente vulnerabili**

In risposta alle istanze dell'UE si è puntato al rafforzamento del legame tra assistenza sociale e misure di attivazione, fornendo servizi più personalizzati e operando una distribuzione più funzionale dei sussidi che garantisca l'efficacia delle misure e la loro penetrazione presso le fasce maggiormente vulnerabili. Sono stati allo scopo istituiti sportelli di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, per la presa in carico dei soggetti in condizione di svantaggio (M5 - *Abruzzo*); attivati percorsi di inserimento socio-lavorativo che combinano interventi di politica attiva (formazione, tirocini) con misure di politica passiva (sostegno al reddito, micro credito) (M5 - *Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia*,

Lazio, P.A. Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta); erogati voucher/buoni per l'accesso ai servizi di cura (M5 - Abruzzo, Umbria). Sono state, inoltre, promosse politiche e interventi mirati, finalizzati a favorire l'inclusione sociale dei migranti e delle comunità ROM, mediante l'istituzione di tavoli e la predisposizione di Leggi regionali per l'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei ROM; la definizione di Piani di azione e Accordi con il MLPS per l'accoglienza l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti (M6 - Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta). Alla stessa stregua, misure specifiche di inclusione sociale sono state intraprese in favore di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria: attraverso l'offerta di strumenti per favorire l'inserimento lavorativo (tirocini, lavori di pubblica utilità); promuovendo l'accesso all'istruzione, in particolare quella universitaria; incentivando lo sviluppo di meccanismi di riparazione del danno alternativi alla pena detentiva, come la messa in prova ai servizi sociali (M7 - Emilia-Romagna, Lombardia).

### **Iniziative di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale**

La significativa crescita della percentuale di donne vulnerabili a rischio di povertà ed esclusione, registrata negli ultimi anni, ha indotto infine le Regioni ad attivare misure specifiche di inclusione sociale anche in favore di tale *target*. Sono state allo scopo promosse iniziative di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale, legato a situazioni di povertà, che si sono concretizzate nell'offerta di servizi di accoglienza, assistenza sanitaria e legale, in particolare per le vittime di tratta; nella definizione di Leggi Regionali e l'attivazione di percorsi formativi- di sensibilizzazione sul tema, finalizzati alla prevenzione del fenomeno (M8 - Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria, Veneto).

L'attuale scenario socio economico, che denota la persistenza e addirittura l'incremento di fenomeni di povertà ed esclusione sociale, conferma del resto la promozione dell'inclusione sociale quale sfida da affrontare attraverso la programmazione dei Fondi SIE 2014-2020.

Sulla scorta di quanto realizzato nel 2007-2013 saranno perseguite, attraverso il FSE, le direttrici strategiche dirette a promuovere: l'inclusione attiva delle persone maggiormente vulnerabili per migliorarne l'occupabilità e combattere la discriminazione; l'accesso a servizi sostenibili e di qualità in ambito sociale e sociosanitario quale elemento complementare e sinergico all'inclusione attiva; l'imprenditorialità sociale quale strumento per garantire la disponibilità di servizi qualitativamente elevati a favore delle famiglie meno abbienti e creare al contempo nuove prospettive occupazionali.

Sul versante dell'inclusione attiva si punterà ad integrare le iniziative a sostegno dell'occupazione con le politiche socioassistenziali e, per i soggetti senza fissa dimora, con le politiche abitative. Si prevede in tal senso di attivare interventi di presa in carico da parte di equipe multidisciplinari (medico, psicologo, assistente sociale, operatori dei centri per l'impiego ecc.) per la definizione di un progetto personalizzato di inserimento socio-lavorativo; percorsi integrati (formazione, *work experiences*, sostegno al reddito) per l'ingresso/reingresso nel mercato del lavoro; borse lavoro; progetti di lavoro di

pubblica utilità e cittadinanza attiva; forme di partecipazione del lavoratore al capitale sociale o alla gestione dell'impresa; micro-credito/incentivi per l'avvio di nuove attività imprenditoriali. Sotto il profilo dei servizi l'obiettivo è quello di potenziare e differenziare sempre più la rete d'offerta sociale e sociosanitaria in modo da garantirne l'accesso alla componente più fragile della popolazione e dare adeguata risposta anche ai nuovi bisogni emergenti. In tale direzione saranno: erogati voucher/titoli di credito per l'accesso a servizi in favore dell'infanzia, agendo al tempo stesso sulla loro organizzazione (orario giornaliero, utilizzo settimanale o mensile, o nei fine settimana, oppure nei periodi festivi o estivi, ecc.) per renderli più adeguati alle istanze delle famiglie; potenziati i servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari in favore delle persone anziane e/o non autosufficienti, per incentivare la deistituzionalizzazione delle cure, e corrisposti sostegni economici per l'accesso alle prestazioni. Per quanto riguarda la promozione dell'economia sociale saranno: portate avanti attività di rafforzamento della qualità organizzativa e professionale delle imprese sociali; creati modelli regionali di "accreditamento" delle cooperative sociali e associazioni di volontariato; incentivata la creazione di partenariati pubblico-privati che coinvolgano diversi *stakeholder* (comuni, università, organizzazione del terzo settore, imprese sociali, servizi sociali e per il lavoro, università, cittadini) per lo sviluppo di servizi innovativi; forniti servizi di consulenza organizzativa e accesso al credito per l'avvio di attività di impresa in ambito sociale; sperimentati progetti di innovazione sociale quali: sportelli di cittadinanza, utilizzo sociale del patrimonio pubblico, reti di solidarietà per la distribuzione di beni primari (alimenti, vestiario, calzature, materiale scolastico), *welfare community*.

A corollario delle iniziative FSE, il sostegno dei PO FESR sarà invece prioritariamente convogliato verso l'offerta di servizi abitativi innovativi per le persone in situazione di disagio e/o senza dimora, attraverso: l'introduzione di modelli innovativi, sociali ed abitativi, finalizzati a soddisfare i bisogni specifici dei soggetti *target*; la funzionalità ed il rinnovamento del patrimonio abitativo pubblico; l'introduzione di pratiche e servizi di accoglienza e di *housing* sociale rivolti alle persone senza dimora. Si agirà inoltre sul versante dell'infrastrutturazione della rete dei servizi di cura e socio-educativi per ampliarne l'offerta e migliorarne le *performance*, attraverso: iniziative di riqualificazione e riattrezzatura di spazi esistenti da destinare ad attività socio-culturali; l'attivazione di punti di accoglienza e pronto intervento sociale; il supporto alle imprese private per la realizzazione di strutture di servizi socio-educativi per la prima infanzia e/o servizi di cura per gli anziani.

€ 39,80



\*170570005211\*