



Senato della Repubblica



Camera dei deputati



Documento di economia e finanza 2015

(Doc. LVII, n. 3)

n. 9

Aprile 2015

XVII LEGISLATURA

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA N. 9

SENATO DELLA REPUBBLICA:

Servizio del bilancio
Tel. 06 6706-5790
sbilanciocu@senato.it

CAMERA DEI DEPUTATI:

Servizio Bilancio dello Stato
Tel. 06 6760-2174 – 066760-9455
bs_segreteria@camera.it

Servizio Studi – Dipartimento bilancio
Tel. 06 6760-9932 – 066760-2233
st_bilancio@camera.it -  [CD_bilancio](#)

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

In copertina: Piazza San Macuto in una stampa d'epoca

INDICE

PARTE PRIMA: ANALISI DEL PROGRAMMA DI STABILITÀ

1. FINALITÀ E STRUTTURA DEL DEF	1
2. IL QUADRO MACROECONOMICO	5
2.1 La congiuntura internazionale	5
2.2 Lo scenario macroeconomico nazionale	10
2.3 Confronti internazionali	29
3. LA FINANZA PUBBLICA	32
3.1 Gli andamenti tendenziali di finanza pubblica	32
3.1.1 <i>Il consuntivo 2014</i>	38
3.1.2 <i>Le previsioni tendenziali per il periodo 2015-2019</i>	45
Le clausole di salvaguardia	50
3.1.3 <i>Andamento dei saldi e confronti con stime europee</i>	55
Obiettivo di medio termine (OMT), pareggio di bilancio e flessibilità nella governance europea	57
3.2 Il quadro programmatico	62
3.2.1 <i>Analisi del quadro programmatico</i>	62
3.2.2 <i>La manovra</i>	72
3.2.3 <i>I saldi per sottosettore</i>	75
3.2.4 <i>La regola della spesa</i>	77
3.2.5 <i>La regola del debito</i>	81
3.3. Spesa per interessi, fabbisogno e debito	86
3.3.1 <i>La spesa per interessi</i>	86
3.3.2 <i>Il fabbisogno del settore pubblico</i>	90
3.3.3 <i>Il debito pubblico</i>	96

PARTE SECONDA: ANALISI DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

4. IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA	105
4.1 Le raccomandazioni dell'Unione europea di luglio 2014, Analisi della crescita e Rapporto sugli squilibri macroeconomici	105
Il piano Juncker	111
4.2 Le politiche pubbliche nel programma nazionale di riforma	114
4.2.1 <i>Ambiente</i>	115
4.2.2 <i>Competitività</i>	116
Rilancio della competitività del settore agroalimentare	124
Rilancio della competitività dei settori per la cultura ed il turismo	125
4.2.3 <i>Le politiche per la concorrenza e l'apertura dei mercati</i>	127
4.2.4 <i>Giustizia</i>	131
4.2.5 <i>Infrastrutture e trasporti</i>	135

4.2.6 Lavoro	141
4.2.7 La politica di coesione	145
4.2.8 Privatizzazioni	149
4.2.9 Pubblica amministrazione e semplificazioni	152
4.2.10 Revisione della spesa	156
4.2.11 Riforme istituzionali.....	162
4.2.12 Sanità e politiche sociali.....	164
4.2.13 Scuola, università, ricerca	170
4.2.14 Settore bancario.....	174
4.2.15 Sistema fiscale	178

PARTE TERZA: ANALISI SPECIALI

5. L'ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO	187
6. L'ANALISI DI SENSITIVITÀ DELLA DINAMICA DEL DEBITO NEL LUNGO PERIODO	195
7. ESAME DI ALCUNE VOCI DI SPESA	201
7.1. I redditi da lavoro dipendente.....	201
7.2. Prestazioni sociali in denaro.....	204
7.3. Spesa sanitaria.....	207
8. L'ANALISI DELLA FISCAL STANCE	211
9. LE MISURE UNA TANTUM.....	215

PARTE PRIMA: ANALISI DEL PROGRAMMA DI STABILITA'

1. Finalità e struttura del DEF

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del **consolidamento delle finanze** pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo e il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti nella **Strategia Europa 2020**. Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Il documento, che s'inquadra al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE - il **Semestre europeo** – è presentato alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il **10 aprile** di ciascun anno, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**¹, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

In particolare, il semestre europeo prevede le seguenti **fasi**:

- **gennaio**: presentazione da parte della Commissione dell'**Analisi annuale della crescita**; peraltro, è ormai invalsa la prassi di anticipare la presentazione delle indagini annuali all'autunno, contestualmente alla Relazione della Commissione sul meccanismo di allerta per la prevenzione degli squilibri macroeconomici;
- **febbraio/marzo**: il **Consiglio europeo** elabora le **linee guida di politica economica** e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;

¹ La presentazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, già prevista dall'art. 9, co. 1, della legge n. 196/2009, è regolata dal Regolamento UE n. 473/2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, che fissa, all'articolo 4, un calendario comune di bilancio.

- **dalla metà alla fine di aprile:** gli **Stati membri** sottopongono contestualmente i **Piani nazionali di riforma** (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020) ed i **Piani di stabilità e convergenza** (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- **inizio giugno:** sulla base dei PNR e dei PSC, la **Commissione** europea elabora le **raccomandazioni di politica economica e di bilancio** rivolte ai singoli Stati membri;
- **giugno:** il **Consiglio ECOFIN** e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le **raccomandazioni** della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- **seconda metà dell'anno:** gli **Stati membri** approvano le rispettive **leggi di bilancio**, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. In base alla disciplina del regolamento (UE) n. 473/2013 (uno dei due atti che compongono il c.d. *Two-pack*), la Commissione europea opera, di norma entro il mese di novembre, una valutazione del documento programmatico di bilancio di ciascuno Stato membro. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

Quanto alla struttura, il DEF si compone di tre sezioni e di una serie di allegati. In particolare, la **prima sezione** espone lo schema del **Programma di Stabilità**, che deve contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

La sezione contiene gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. La sezione contiene, inoltre, le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità.

Nella **seconda sezione** sono indicate le **regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche**, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica.

La sezione reca, tra l'altro, l'**analisi del conto economico** e del **conto di cassa** delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui **risultati** e sulle **previsioni dei conti dei principali settori di spesa**, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul

relativo costo medio; le informazioni sulle **risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate**, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

Si ricorda, infine, che ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. a) della legge n. 244/2012 (delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale), la Sezione II del DEF deve, altresì, riportare, in **apposito allegato**, informazioni di dettaglio sui risultati conseguiti nell'**attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare**, anche sotto il profilo del recupero delle risorse attuato tramite la legge di stabilità, e sulle previsioni di reindirizzo delle medesime risorse nei settori di spesa in cui si articola il bilancio del Ministero della difesa, almeno per il triennio successivo.

La **terza sezione** reca, infine, lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova **Strategia "Europa 2020"**. In tale ambito sono indicati:

- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

In allegato al DEF sono indicati gli eventuali **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica².

In coerenza con gli obiettivi del programma nazionale di riforma, il DEF 2015 indica come collegati alla manovra 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)³;
- Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (A.S. 1328)⁴;
- Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile (A.C. 2953);

² Che ai sensi dell'articolo 7 della legge di contabilità n.196/2009 vanno presentati entro il mese di gennaio; i disegni di legge collegati possono essere altresì indicati nella Nota di aggiornamento del DEF.

³ Già collegato ambientale alla legge di stabilità 2014.

⁴ Già collegato agricolo alla legge di stabilità 2014.

- 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).

In base alla legge di contabilità nazionale, in **allegato al DEF** devono essere riportate una serie di documenti supplementari:

- a) una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti;
- b) il Programma delle infrastrutture strategiche, previsto dalla "Legge obiettivo" e il relativo stato di avanzamento;
- c) un documento relativo allo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra ;
- d) un documento recante l'esposizione delle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni;
- e) il rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica.

2. Il quadro macroeconomico

2.1 La congiuntura internazionale

Il DEF 2015, nella prima sezione relativa al Programma di Stabilità, evidenzia come nel **2014** il ritmo di **crescita dell'economia mondiale** si sia mantenuto stabile rispetto al 2013, attestandosi ad un tasso del **3,4 per cento**; anche la crescita del **commercio mondiale** è risultata moderata nel 2014, attestandosi al **3,2 per cento**, restando inferiore a quella del PIL, come evidenziato nella tabella che segue:

Tabella 2.1

Andamento del PIL e del commercio mondiale

(variazioni percentuali)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIL mondiale (dati FMI)	3,4	3,4	3,5	3,8			
Prezzo del petrolio (Drent FOB dollari/Barile)	108,6	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Commercio mondiale	3,4	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Cambio dollaro/euro	1,328	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068

Fonte: PIL mondiale: FMI, WEO (14 aprile 2015); prezzo del petrolio, commercio mondiale e cambio dollaro/euro: DEF 2015 (aprile 2015). Per il 2013, dati FMI.

Nonostante il sostegno fornito dal calo dei corsi petroliferi, la ripresa dell'economia mondiale nel **2014** è stata **moderata**.

La crescita globale è stata sostenuta principalmente dall'attività economica degli **Stati Uniti**, in forte accelerazione nell'ultima parte dell'anno: nel complesso, l'economia statunitense è cresciuta, su base annua, del 2,4 per cento con un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (sceso al 5,6 per cento). In **Giappone** il PIL nel 2014 è rimasto stabile, sebbene in ripresa nell'ultimo trimestre dell'anno; in **Russia** le condizioni economiche si sono ulteriormente deteriorate nel corso dell'anno.

Anche l'andamento della crescita nei **mercati emergenti** continua a risultare ancora **rallentato rispetto ai ritmi del passato**. I paesi emergenti dell'area asiatica, in particolare, continuano ad avere tassi di crescita superiori a quelli dei paesi avanzati (la **Cina** e l'**India** sono crescite entrambe del 7,4 per cento nel 2014), ma significativamente inferiori a quelli di qualche anno fa.

Le **prospettive di crescita dell'economia globale** si inseriscono in uno scenario di ripresa internazionale, sebbene caratterizzata da andamenti

disomogenei nei paesi avanzati e in quelli emergenti, in cui il contributo maggiore proviene dalla forte contrazione del prezzo del petrolio che, riducendo l'inflazione, aumenta il potere di acquisto dei consumatori.

Le osservazioni di fondo contenute nel documento governativo ricalcano, in sostanza, le considerazioni contenute nel **WEO di aprile 2015** dell'**FMI**. La crescita modesta del 2014, pari al 3,4 per cento, riflette una accelerazione della crescita nelle economie avanzate, rispetto alle previsioni annuali, ed un **rallentamento dei mercati e delle economie emergenti**. Peraltro, in proiezione, la crescita del prodotto di tali economie si prospetta ancora rallentata, riflettendo soprattutto le difficoltà dei paesi esportatori di petrolio.

Analoghe considerazioni sul quadro macroeconomico internazionale sono state avanzate dalla **Banca Centrale europea**, nel Bollettino economico di **marzo 2015**, che mette in evidenza il rafforzamento graduale dell'economia mondiale, ma a ritmi diversi nelle varie economie. Da un lato, il **calo** significativo dei corsi **petroliferi** funge da stimolo all'attività globale, con il sostegno delle prospettive di espansione vigorosa soprattutto negli Stati Uniti. Dall'altro, il **deterioramento della situazione in alcuni mercati emergenti** pesa sulle prospettive per la crescita internazionale. Più specificamente, le prospettive a breve termine sono positive soltanto per alcune economie emergenti, e specialmente per quelle importatrici di petrolio. Nel resto del mondo, invece, le prospettive si sono indebolite. In particolare, il calo dei corsi petroliferi sta pesando sull'economia dei **paesi esportatori**. In Russia, si prefigura l'ipotesi, per le recenti turbolenze nei mercati finanziari, di una recessione nel 2015.

Secondo le previsioni riportate nel DEF 2015, si prospetta una **crescita** dell'economia internazionale nel **2015** del **3,6 per cento** ed un'espansione del commercio mondiale del 4,0 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.

In particolare, per gli **Stati Uniti** la FED stima per il 2015 una crescita del 2,3-2,7 per cento e per il **Giappone** la Banca centrale prevede un incremento del PIL del 2,1 per cento. Per l'**Area dell'euro**, la BCE prospetta un aumento del PIL dell'1,5 per cento.

In relazione alle prospettive generali di crescita, i principali **fattori di rischio** sul quadro **internazionale** restano legati ai **diversi tassi di crescita** negli **Stati Uniti e nell'area dell'euro** - che il DEF segnala essersi già tradotti in significativi aggiustamenti del tasso di cambio e rischiano di provocare una "guerra delle valute" - e alla possibile **reazione dei mercati finanziari**, ora ai massimi, ad un aumento futuro dei tassi di interesse, che potrebbe destabilizzare e spingere nuovamente l'economia mondiale verso una fase recessiva. Sussistono inoltre i fattori di rischio legati alla **caduta del prezzo del petrolio** per la stabilità finanziaria dei **paesi esportatori**.

Il graduale rafforzamento della ripresa mondiale indicato nel DEF rispecchia le **proiezioni** macroeconomiche riportate dagli **esperti della BCE a marzo 2015**⁵, che prevedono, appunto, un incremento della crescita in termini reali del **PIL mondiale** (esclusa l'area dell'euro) dal 3,6 per cento del 2014 al **3,8 per cento nel 2015** e a poco più del **4 per cento nel 2016-2017** in considerazione del fatto che lo stimolo per la domanda mondiale fornito dal calo dei corsi petroliferi sarà in generale più che compensato dalle prospettive meno favorevoli in alcuni mercati emergenti.

Secondo quanto messo in rilievo dagli esperti della BCE, le prospettive per **l'economia mondiale** riflettono una serie di **fattori favorevoli**, tra cui a) il significativo calo delle quotazioni petrolifere – che si ritiene indotto soprattutto dalle condizioni dell'offerta e che avrebbe un effetto nel complesso positivo sull'attività mondiale – e b) il perdurare della ripresa e le prospettive favorevoli negli Stati Uniti. Esistono però anche **fattori avversi** quali 1) le ripercussioni negative sulla Russia degli shock derivanti dalle sanzioni economiche e dal calo delle quotazioni petrolifere, 2) le brusche oscillazioni dei cambi, dovute in parte alle differenze sempre più accentuate tra politiche monetarie, e 3) la deludente dinamica del prodotto nelle economie emergenti, responsabile delle revisioni al ribasso della loro crescita potenziale.

Il **commercio mondiale**, che sembra aver perso lievemente slancio verso la fine del 2014, dovrebbe riprendersi gradualmente, in un contesto in cui la fase di debolezza ciclica dovrebbe venir meno e gli investimenti globali dovrebbero registrare una ripresa.

Nel **WEO dell'FMI** si confermano le medesime osservazioni circa la spinta offerta dai bassi prezzi del petrolio per una accelerazione della crescita mondiale, compensata tuttavia da **fattori negativi**, quali la **debolezza degli investimenti**, che comporteranno un ridimensionamento delle aspettative di crescita a medio termine anche nelle economie avanzate, **l'andamento dell'inflazione** che in molte economie avanzate è sceso al di sotto dei target e in molti casi declina ancora – in particolare nei paesi con alto debito e bassa crescita e in cui la politica monetaria non riesce a dare sollievo –, la **caduta del prezzo del petrolio**, che costituisce una spinta alla crescita globale e di molti paesi importatori ma peserà sull'attività di quelli esportatori, contribuendo al ribasso delle prospettive di crescita dei mercati emergenti. Le tensioni geopolitiche continuano inoltre a costituire una minaccia. Nel complesso, le **previsioni** di crescita del PIL mondiale formulate dal Fondo monetario, pari al 3,5 per cento nel 2015 e al 3,8 per cento nel 2016, risultano **più contenute** di quanto indicato nel DEF.

Per quel che concerne l'**Area dell'euro**, l'andamento modesto del tasso di crescita dell'economia nel 2014, intorno allo 0,9 per cento, trova le sue cause – osserva il DEF – innanzitutto nella **debolezza della domanda interna**, che colpisce soprattutto gli **investimenti**, e nella persistente difficoltà di aumentare l'offerta di **credito alle imprese** nonostante la politica monetaria espansiva adottata dalla Banca Centrale europea. A ciò si aggiunge il costante **declino del tasso di inflazione**.

Al fine di combattere il rischio deflazione e rendere più agevole la concessione del credito all'economia reale, la BCE ha proceduto ad ampliare la dimensione del bilancio dell'Eurosistema, per riportarlo in

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbstaffprojections201503.it.pdf> (cfr. Riquadro 2)

prossimità dei livelli registrati nel marzo 2012, avviando un *quantitative easing* (QE) di ampie dimensioni

Per combattere le tendenze deflazionistiche (si ricorda che nel corso del 2014 nell'area dell'euro l'inflazione, anche al netto delle componenti più volatili come energia e alimentari, si è portata significativamente al di sotto della definizione di stabilità dei prezzi, che consiste in un tasso di crescita al di sotto ma vicino, al 2%) e rendere più agevole la concessione di credito all'economia reale, la **BCE** ha proceduto, a più riprese, alla **riduzione dei tassi ufficiali** (che in settembre 2014 sono scesi intorno allo zero) e all'avvio di **operazioni** mirate di **rifinanziamento** a più lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO) e in settembre quello di un **programma di acquisto di ABS** emessi in seguito alla cartolarizzazione di crediti bancari a imprese e famiglie (*Asset-Backed Securities Purchase Programme*, ABSPP) e di obbligazioni bancarie garantite (*Covered Bond Purchase Programme*, CBPP3), con l'obiettivo di favorire il credito all'economia reale e di stimolare la crescita attraverso un aumento della dimensione del bilancio dell'Eurosistema.

Nel gennaio 2015, ritenuto insufficiente lo stimolo monetario conseguito mediante le misure di politica monetaria adottate fra giugno e settembre 2014, la BCE ha deciso di ampliare la dimensione del programma di acquisto di titoli per finalità di politica monetaria, includendovi anche quelli pubblici (*Asset Purchase Programme*, APP), per un ammontare complessivo di 60 miliardi mensili fino a settembre 2016 (**Quantitative Easing, QE**).

Il 9 marzo la BCE ha avviato il programma di Quantitative Easing (QE), già annunciato a inizio d'anno. L'intervento mira ad arrestare la fase di deflazione che interessa l'Eurozona e a favorire il ripristino di normali condizioni di funzionamento del mercato creditizio in molti paesi dell'area euro.

L'acquisto di titoli pubblici previsto dal QE avrebbe effetti espansivi sul sistema economico in quanto, oltre ad influire sulla curva dei tassi e sul cambio dell'euro, determinerebbe un riaggiustamento indotto nei portafogli degli operatori finanziari, verso altre attività finanziarie più redditizie, non direttamente interessate dagli interventi della Banca centrale, trasmettendo così l'impulso monetario a un ampio ventaglio di strumenti di finanziamento del settore privato. Inoltre, l'incremento del valore della ricchezza delle famiglie indotto dall'aumento dei prezzi delle attività finanziarie, e in prospettiva di quelle reali, potrà riflettersi in una maggiore crescita dei consumi.

La **Commissione europea**, nel *Winter Forecast* di febbraio 2015⁶, osserva come nell'Area dell'euro la ripresa abbia avuto un andamento lento nel **2014**, dimostrandosi modesta a livello complessivo e non omogenea.

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

Tabella 2.2

Andamento congiunturale del PIL 2014 in termini reali nell'Area dell'euro

(valori percentuali)

2014	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.
Italia	0,0	-0,2	-0,1	0,0
Francia	0,0	-0,1	0,3	0,1
Germania	0,8	-0,1	0,1	0,3
Spagna	0,3	0,5	0,5	0,6
AREA EURO	0,3	0,1	0,2	0,2
Regno Unito	0,6	0,8	0,7	0,6

Con riferimento ai risultati congiunturali, nel **Bollettino di marzo 2015** la **Banca Centrale Europea** osserva che nel secondo semestre del 2014 la domanda interna ha mostrato comunque un graduale consolidamento e il PIL dell'area dell'euro, dopo sette trimestri consecutivi di crescita, **è tornato nel quarto trimestre del 2014** sui livelli registrati nel primo trimestre del 2011, circa due punti percentuali al di sotto dei **livelli precedenti la crisi** del 2008. L'attività nell'area dell'euro sarebbe stata sorretta dal calo significativo dei corsi petroliferi a partire da luglio 2014. Il calo dei prezzi del petrolio, infatti, rafforza il reddito reale disponibile sostenendo i consumi privati; l'attuale deprezzamento del tasso di cambio dell'euro favorisce le esportazioni. Tuttavia, l'intensità della ripresa si conferma disomogenea tra gli Stati membri.

La BCE sottolinea come fattore di ulteriore consolidamento della domanda interna l'orientamento accomodante della **politica monetaria** (con particolare riferimento all'espansione del programma di acquisto degli *asset*), che dovrebbe portare a miglioramenti delle condizioni finanziarie e delle condizioni di offerta del credito, favorendo l'emergere di andamenti economici più favorevoli nell'area dell'euro, sorreggendo la crescita del PIL in termini reali sia a breve termine sia su un orizzonte temporale più lungo. Si prevede inoltre che l'economia reale possa trarre gradualmente beneficio dai progressi compiuti in materia di **riforme strutturali** e risanamento dei conti pubblici.

Questi sviluppi positivi si riflettono nelle **proiezioni** macroeconomiche per l'Area dell'euro formulate dagli esperti della **BCE**⁷ che prevedono un incremento della crescita del PIL in termini reali **dell'1,5 per cento nel 2015, dell'1,9 nel 2016 e del 2,1 nel 2017**.

Secondo la **BCE**, vari fattori continuano tuttavia ad **ostacolare una ripresa** più robusta dell'attività. Tra questi figurano principalmente il processo di aggiustamento dei bilanci in corso in diversi settori e il ritmo piuttosto lento di attuazione delle riforme strutturali. Inoltre, l'incertezza perdurante, ancorché in diminuzione, connessa alla crisi del debito sovrano a livello europeo e fattori geopolitici frenano la crescita nell'area dell'euro.

Secondo il **WEO** dell'**FMI** di aprile 2015 - che ha rivisto al rialzo le prospettive di crescita della zona dell'Euro di 0,3 punti percentuali per il 2015 e di 0,2 punti per il 2016, rispetto alle previsioni di gennaio, portandole all'1,2% nel 2015 - la crescita negli ultimi mesi del 2014 è stata più lenta del previsto principalmente, a causa della debolezza degli investimenti e del continuo declino delle prospettive dell'inflazione. Il recupero dell'economia dell'Area euro, secondo l'**FMI**, dovrà essere sostenuto principalmente dal

⁷ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbstaffprojections201503.it.pdf>

ribasso dei prezzi del petrolio, dalle misure di politica monetaria e dal deprezzamento dell'euro.

2.2 Lo scenario macroeconomico nazionale

Il DEF 2015 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2014 e le previsioni per l'anno in corso e per il periodo 2016-2019, che riflettono i primi segnali di graduale ripresa dell'economia, nonostante gli elementi d'incertezza che ancora caratterizzano le prospettive di crescita globali.

I risultati nel 2014

Con riferimento al 2014, il DEF evidenzia come nella seconda metà dell'anno sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si sia interrotta la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive.

Come rilevato dall'ISTAT, nel **IV trimestre** 2014⁸ il prodotto interno lordo ha registrato una **variazione nulla** rispetto al trimestre precedente. I principali aggregati della domanda interna hanno però segnato una **lieve risalita**. In particolare, rispetto al trimestre precedente, si è registrata una crescita dello 0,2% sia dei **consumi finali nazionali**, sia degli **investimenti fissi lordi**. Anche le importazioni e le esportazioni sono aumentate, con incrementi rispettivamente dello 0,3% e dell'1,6%. Nell'ambito dei consumi finali, la spesa delle famiglie residenti e delle ISP in particolare è aumentata dello 0,1% e quella della PA dello 0,4%. La crescita degli investimenti è stata determinata da una risalita della spesa in macchine, attrezzature e prodotti vari (0,2%) e di quella in mezzi di trasporto (7,7%), mentre gli investimenti in costruzioni sono diminuiti ancora, dello 0,6%.

L'andamento dell'attività economica dell'Italia nell'ultimo trimestre dell'anno è risultato peraltro **inferiore** a quello registrato nell'**Area dell'euro** nello stesso periodo (+0,3 per cento) e nei principali paesi europei, i quali hanno riportato tutti variazioni positive rispetto al terzo trimestre, in particolare, Germania (+0,7 per cento), Francia (+0,1 per cento), Regno Unito (+0,5 per cento). Negli Stati Uniti, nel quarto trimestre, il PIL è aumentato in termini congiunturali dello 0,7%.

Nel complesso, tuttavia, nel **2014** il **PIL** ha registrato una **contrazione dello 0,4 per cento**, a fronte della contrazione dell'1,7 per cento registrata nel 2013.

La contrazione del prodotto nel 2014 è risultata **sostanzialmente in linea** con le previsioni formulate all'interno del **Documento Programmatico di Bilancio** (-0,3 per cento), presentato ad ottobre 2014⁹, e della Nota di aggiornamento del DEF, di settembre 2014¹⁰.

⁸ Comunicato ISTAT, "Conti economici trimestrali" (5 marzo 2015).

⁹ Si ricorda che il *Regolamento UE n. 473/2013*, recante disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro, fissa

I dati disponibili per i maggiori paesi sviluppati indicano un aumento del PIL in volume nel 2014 negli Stati Uniti (2,4%), in Germania (1,6%) e in Francia (0,4%).

Sul risultato negativo del 2014 ha inciso, in maniera rilevante, - si osserva nel DEF - la **debolezza della domanda interna**, ed in particolare degli investimenti, il cui contributo negativo alla variazione del PIL è stato pari a -0,6 punti percentuali.

Un **apporto positivo** è, invece, disceso dalla **domanda estera** (0,3 punti percentuali), seppure in misura più contenuta rispetto al 2013 (+0,8 per cento). In particolare, le esportazioni hanno beneficiato della favorevole dinamica della domanda mondiale e del miglioramento di competitività indotto, a fine 2014, dal deprezzamento dell'euro.

Per quanto concerne i risultati del 2014, l'ISTAT¹¹ rileva che nel 2014 si è registrato, dal lato della **domanda interna**, in termini di volume, una **variazione nulla** dei consumi finali nazionali e un **calo del 3,3%** degli **investimenti** fissi lordi.

Per quanto concerne i **consumi**, la spesa delle famiglie residenti è cresciuta in volume dello 0,3%, segnando un lieve recupero rispetto all'accentuata diminuzione del 2013 (-2,9%). Sul punto il **DEF** evidenzia come nel 2014 il graduale recupero dei consumi privati in corso d'anno sia stato sostenuto dall'aumento della propensione al consumo, a fronte di una stabilità del reddito disponibile in termini reali. Al contrario, le misure di contenimento della spesa per redditi e per consumi intermedi nelle Pubbliche Amministrazioni, hanno comportato una flessione dei **consumi pubblici** (-0,9 per cento in termini reali). Per quanto concerne gli **investimenti fissi lordi**, nel 2014, si è verificata ancora una flessione del 3,3 per cento, ma di intensità inferiore a quella dell'anno precedente (-5,8%). Il calo maggiore ha

un calendario comune di bilancio e introduce l'obbligo per gli Stati membri di trasmettere annualmente, entro il 15 ottobre, alla Commissione europea e all'Eurogruppo, il documento programmatico di bilancio, che contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica indicate nel Programma di stabilità presentato nel mese di aprile e i dettagli della manovra di finanza pubblica finalizzata al raggiungimento degli obiettivi dei saldi di bilancio coerenti con il ciclo annuale di sorveglianza, compresa la procedura sugli squilibri macroeconomici, e con le raccomandazioni formulate dalle Istituzioni europee sul suddetto Programma di stabilità. Sul documento programmatico, e dunque sulle previsioni formulate dagli Stati membri, la Commissione europea procede ad una valutazione entro il 30 novembre e successivamente l'Eurogruppo si pronuncia sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione. Tale procedura ha trovato attuazione in occasione dell'esame dei disegni di legge di bilancio e di stabilità per il 2014. La misura di osservanza da parte degli Stati membri dei pareri elaborati dalla Commissione è tenuta in considerazione dal Consiglio al momento di decidere se esiste un disavanzo eccessivo per il Paese e dalla Commissione al momento di raccomandare le conseguenti sanzioni.

¹⁰ Si ricorda che la Nota di aggiornamento del DEF 2014, in considerazione dell'andamento negativo dell'economia italiana nella prima parte dell'anno, conteneva una revisione al ribasso degli indicatori del quadro macroeconomico, prevedendo, per il 2014, una contrazione del PIL dello 0,3 per cento rispetto ad una crescita dello 0,8 per cento precedentemente indicata dal DEF di aprile.

¹¹ Comunicato ISTAT, "PIL e indebitamento AP – Anni 2012-2014" (1 marzo 2015).

riguardato la componente delle costruzioni (-4,9%), mentre gli investimenti in macchinari e attrezzature sono diminuiti del 2,7% e quelli in mezzi di trasporto dell'1,2%.

A livello settoriale, la caduta del PIL è riconducibile a cali in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (- 2,2%), nell'industria in senso stretto (-1,1%) e nelle costruzioni (-3,8%).

Per l'**industria in senso stretto**, il DEF rimarca come la caduta della produzione industriale si sia arrestata nell'ultimo trimestre dell'anno. Secondo l'ultimo Comunicato ISTAT¹², dopo la stazionarietà registrata a ottobre, la produzione industriale ha mostrato incrementi sia a novembre sia a dicembre. Nella media del trimestre ottobre-dicembre 2014 la produzione è diminuita dello 0,1% rispetto al trimestre precedente.

Per il settore delle **costruzioni** si registra, ancora, nel 2014, per il settimo anno consecutivo, un valore negativo. Si rilevano tendenze negative anche nei prezzi delle abitazioni. Come rilevato nel recente Comunicato ISTAT¹³, nel IV trimestre 2014, sulla base delle stime preliminari, l'indice dei prezzi delle abitazioni (IPAB) acquistate dalle famiglie, sia per fini abitativi sia per investimento, diminuisce dello 0,8% rispetto al trimestre precedente e del 2,9% nei confronti dello stesso periodo del 2013. Questo dato conferma la **tendenza al ribasso dei prezzi delle abitazioni in atto da tre anni**. È la prima volta, inoltre, da quando è disponibile la serie storica dell'IPAB, che per le abitazioni nuove i prezzi risultano al di sotto di quelli medi del 2010. In media, nel 2014, i prezzi delle abitazioni sono diminuite del 4,2% rispetto al 2013 (quando la variazione media annua era stata del -5,7%). I primi segnali di inversione di tendenza si registrano però nelle compravendite di case, in graduale risalita rispetto ai recenti livelli storicamente molto bassi.

Come già detto, la dinamica delle **esportazioni** si è invece mantenuta **positiva**. Le esportazioni hanno mostrato un profilo di crescita progressivo nel corso dell'anno supportate dal favorevole andamento della domanda mondiale e del miglioramento di competitività derivante dal deprezzamento dell'euro.

Per quanto concerne, in particolare, il **commercio con l'estero**, il DEF evidenzia che nell'anno 2014 l'interscambio ha mostrato una accelerazione, in linea con l'andamento positivo del commercio e della produzione industriale globali. Nel complesso, il saldo commerciale è risultato in avanzo per circa 42,9 miliardi (2,8 per cento del PIL), in miglioramento rispetto a quello registrato lo scorso anno (29,2 miliardi), risultando – illustra il DEF – tra i più elevati dell'Unione europea, dopo la Germania e i Paesi Bassi.

Tale risultato – sottolinea il DEF – 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. Il contributo al miglioramento del saldo è stato fornito, in particolare, dai **flussi verso l'area extra-europea**. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso gli Stati Uniti (7,8 per cento) e i paesi EDA Economie Dinamiche Asiatiche (6,3 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni verso la Spagna hanno registrato l'incremento maggiore (4,2 per cento).

Quanto al **mercato del lavoro**, il DEF rileva come l'**occupazione** complessiva misurata in ULA (unità di lavoro standard) ha registrato nel 2014 un aumento dello 0,2 per cento grazie ai favorevoli andamenti nei servizi e nel manifatturiero. La crescita ha

¹² Comunicato ISTAT, "Produzione industriale", del 10 febbraio 2015.

¹³ Comunicato ISTAT "Prezzi delle abitazioni – IV Trimestre 2014", del 3 aprile 2015

interessato tutti i macro-settori, ad eccezione delle costruzioni, dove si è registrato un calo del 4,5%; l'occupazione è aumentata dell'1,4% per l'agricoltura, silvicoltura e pesca, dello 0,6% per l'industria in senso stretto e dello 0,5% per i servizi.

Il DEF sottolinea che 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.

Con riferimento all'evoluzione dei **prezzi**, l'indice armonizzato dei prezzi al consumo è sceso nel 2014 allo **0,2 per cento** rispetto all'1,3 per cento registrato nel 2013. Il DEF evidenzia come 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.

Quanto al mercato del lavoro e all'inflazione, si rinvia anche agli approfondimenti riportati più avanti.

Le prospettive dell'economia italiana

Con riferimento alle prospettive di crescita dell'economia italiana a partire dall'anno 2015, si segnala che il DEF 2015 presenta **due scenari di previsioni macroeconomiche**, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico**, che, fermo restando le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, coerenti con le più recenti previsioni delle principali istituzioni internazionali, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

In particolare, le **previsioni del quadro tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso.

Il quadro macroeconomico **programmatico**, invece, include l'impatto sull'economia delle politiche economiche prospettate all'interno del Programma di Stabilità e del Piano Nazionale delle Riforme, che saranno concretamente definite nella Nota di aggiornamento che sarà presentata a settembre 2015 e adottate con la prossima legge di stabilità.

In particolare, il quadro macroeconomico programmatico 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 prudentiale.

Le due previsioni coincidono per **l'anno in corso**, mentre si **differenziano** gradualmente negli **anni successivi** (si veda più avanti la Tabella 2.8).

Si ricorda, inoltre, che, nel rispetto dei regolamenti europei¹⁴, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nel DEF 2015 sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio del bilancio¹⁵.

Come sottolineato nel DEF, lo scenario macroeconomico tendenziale ha già ottenuto la [validazione](#) dell'Ufficio, il 31 marzo 2015.

Il quadro programmatico otterrà la validazione entro il 30 di aprile, in tempo utile per la presentazione del DEF 2015 alla Commissione europea.

Il quadro macroeconomico tendenziale

Il DEF 2015 evidenzia come nel **2015** l'economia italiana sia entrata in una **fase di moderata ripresa**, contrassegnata in prospettiva da dinamiche favorevoli del commercio estero e da una graduale stabilizzazione della domanda interna.

Il documento mette in evidenza come il **contributo decisivo alla ripresa dell'economia italiana** venga dalla **domanda internazionale**. La svalutazione del cambio, *in primis*, e la ripresa del commercio internazionale, che si attende più sostenuta a partire dal 2016, dovrebbe, secondo il DEF, riflettersi positivamente sulla crescita delle esportazioni italiane.

Al contempo, il Governo prefigura un graduale superamento dei fattori negativi che hanno condizionato finora l'andamento della **domanda interna**. Si prevede sia una ripresa graduale dei consumi, favorita dall'aumentato potere d'acquisto in termini di reddito reale, che degli investimenti, in conseguenza delle migliorate condizioni finanziarie e del cambiamento di clima reso visibile dagli indicatori di fiducia.

La domanda interna, nel suo insieme, viene considerata dal DEF un "rischio positivo", che potrebbe manifestare livelli più elevati del previsto in corrispondenza di sviluppi favorevoli nel mercato del lavoro.

Gli indicatori congiunturali più recenti evidenziano, secondo il DEF, una tendenza moderatamente favorevole per l'economia italiana, prospettando una prima **variazione positiva** del prodotto interno lordo già **nel primo trimestre 2015** ed una accelerazione più sostenuta della ripresa nei trimestri successivi.

¹⁴ Si veda, in particolare, il Reg. (EU) 473/2013, facente part del c.d.d *Two-Pack*.

¹⁵ La legge costituzionale n. 1/2012 ha previsto l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'UPB, che disciplina il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche è stato siglato il 15 settembre 2014.

I dati congiunturali disponibili confermano – osserva il Governo - 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. 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. I livelli degli indicatori di fiducia, in particolare, si sono portati nel corso degli ultimi mesi su livelli storicamente elevati.

I dati congiunturali diffusi dall'**ISTAT** relativi ai primi mesi dell'anno confermano i segnali di una ripresa. Il Comunicato del 13 aprile scorso, relativo alla **produzione industriale**, indica che a febbraio 2015 l'indice destagionalizzato della produzione industriale è aumentato dello 0,6% rispetto a gennaio. Nella media del trimestre dicembre 2014-febbraio 2015 la produzione è aumentata dello 0,4% rispetto al trimestre precedente. Corretto per gli effetti di calendario, a febbraio 2015, l'indice è tuttavia leggermente diminuito in termini tendenziali dello 0,2%.

Per quanto attiene al **clima di fiducia delle imprese**, a marzo l'indice ha mostrato un significativo aumento. Secondo il Comunicato ISTAT diffuso il 30 marzo scorso, esso **cresce** a 103,0 da 97,5 di febbraio. Gli incrementi più rilevanti hanno riguardato il settore delle costruzioni (a seguito del miglioramento dei giudizi sugli ordini e/o i piani di costruzione) e i servizi di mercato (per il balzo in avanti delle valutazioni sulla situazione generale dell'economia) e, più lievemente, il settore delle imprese manifatturiere.

Anche l'indice del **clima di fiducia dei consumatori** registra a marzo, per il terzo mese consecutivo, un significativo incremento, raggiungendo il valore di 110,9 da 107,7 del mese precedente (Comunicato ISTAT, 30 marzo 2015).

A gennaio, l'indicatore composito anticipatore dell'economia italiana è risultato positivo per il terzo mese consecutivo, confermando le indicazioni a supporto di un miglioramento dell'attività economica nel primo trimestre.

In considerazione del più favorevole quadro internazionale, il DEF fissa le stime tendenziali di **crescita del PIL** per il **2015** allo **0,7 per cento**, al **rialzo** rispetto alla crescita dello 0,6 per cento prevista, in termini programmatici, ad ottobre 2014 nel Documento programmatico di bilancio 2015 (DPB).

Nel DEF si sottolinea che si tratta di una stima di crescita prudentiale, in quanto il mutato quadro internazionale giustificerebbe una previsione più ottimistica.

Per il **2016** si prevede una crescita tendenziale del PIL dell'**1,3 per cento**, superiore rispetto alle previsioni programmatiche elaborate ad ottobre scorso, contenute nella Nota di aggiornamento del precedente DEF e nel Documento Programmatico di bilancio, in ragione del rapido miglioramento del ciclo economico.

Tabella 2.3

Confronto sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	Nota agg. DEF 2014 settembre 2014				DPB ott. 2014	DEF 2015 – PREVISIONI TENDENZIALI aprile 2015				
	2015	2016	2017	2018	2015	2015	2016	2017	2018	2019
PIL	0,6	1,0	1,3	1,4	0,6	0,7	1,3	1,2	1,1	1,1

Per gli anni successivi, il DEF evidenzia una crescita tendenziale del PIL più contenuta, pari nel **2017 all'1,2 per cento** e pari in **media dell'1,1 per cento nel biennio successivo**, inferiore a quanto previsto ad ottobre.

Le nuove previsioni rifletterebbero – secondo quanto illustrato nel DEF - un principio di cautela sulla valutazione delle principali variabili di finanza pubblica. In particolare, il Governo ha **sottratto** dalla previsione del tasso di crescita tendenziale del PIL **l'impatto positivo sulla crescita** che il Governo stima, a partire dal 2016, provenire da alcune **riforme strutturali già avviate**.

Tale impatto è stato, invece, considerato nella formulazione delle previsioni programmatiche di crescita a partire dall'anno 2018, in via prudenziale, come si precisa meglio più avanti.

Nel DEF sono analiticamente illustrate – nella Sezione I relativa al Programma di stabilità, nel **FOCUS** relativo alla “**Revisione delle stime di crescita**” - le **motivazioni** di base che giustificano una revisione al rialzo del tasso di crescita dell'economia per il biennio 2015-2016 e ad un ridimensionamento delle prospettive di crescita nel medio periodo (2017-2018).

Le nuove stime di **crescita tendenziale di breve periodo (2015-2016)** sono state in particolare influenzate da inaspettati andamenti positivi del mercato del lavoro (l'occupazione ha mostrato, contrariamente alle aspettative, una tenuta già sul finire del 2014) e, soprattutto, dal miglioramento del quadro esogeno internazionale rispetto a quanto ipotizzabile in autunno. Gli impatti sulla crescita di tale **miglioramento del quadro internazionale** sono riportati in una apposita tabella, in cui 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.

Effetto stimato sul PIL delle esogene internazionali (impatto su tassi di crescita previsti) (variazioni percentuali)					
	2015	2016	2017	2018	2019
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 di interesse	0,	0,1	0,1	0,2	0,2
Totale	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1

Secondo quanto illustrato nel DEF, dunque, nel complesso per il biennio 2015-2016 la spinta verso la revisione al rialzo delle previsioni avrebbe potuto essere maggiore di quella effettivamente effettuata, per motivi prudenziali.

Contrariamente alle previsioni per il 2015 e 2016 (di breve periodo), il DEF ha operato una revisione verso il basso delle previsioni tendenziali del PIL per il **medio periodo**, a partire **dal 2016**, in quanto, come sopra illustrato, è stato **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 già avviate**.

Si ricorda, al riguardo, che la Nota di aggiornamento del DEF 2014, stimava un impatto sull'economia dei provvedimenti di riforma – il DEF 2015 in esame si riferisce a quelli volti a migliorare l'efficienza del sistema giustizia e della PA, nonché a favorire il lavoro - valutato nell'ordine di un aumento complessivo del PIL, a partire dal 2016, dello 0,2 per cento nel 2016 e dello 0,4 per cento negli anni 2017 e 2018 (tale impatto è stato, come detto, considerato nella formulazione delle previsioni programmatiche di crescita a partire dall'anno 2018). Secondo quanto illustrato nel DEF, 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.

Si ritiene utile, infine, riportare nella tabella che segue un confronto tra le previsioni di crescita recate nel DEF e quelle più recenti dei principali istituti di ricerca nazionali e internazionali, che stimano per l'anno in corso una crescita del PIL tra 0,5–0,7 punti percentuali, lievemente inferiore rispetto a quella del Governo (con l'eccezione del CER, che stima una crescita dello 0,9%). Per il 2016, le previsioni disponibili degli istituti si presentano, in media, anch'esse leggermente inferiori rispetto a quelle del Governo.

Tabella 2.4

Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita del PIL italiano

(variazioni percentuali)

	2015	2016
GOVERNO (aprile '15)	0,7	1,3
CER (aprile '15)	0,9	1,3
PROMETEIA (marzo '15)	0,7	1,4
REF.IRS (gennaio '15)	0,7	1,1
BANCA D'ITALIA (gennaio '15)	0,4	1,2
FMI - WEO (14 aprile '15)	0,5	1,1
COMMISSIONE UE – Spring Forecast (febbraio '15)	0,6	1,3

Analisi delle componenti del quadro macroeconomico tendenziale

La tabella che segue riporta le previsioni tendenziali per gli anni 2015-2019 dei principali indicatori del quadro macroeconomico complessivo esposto nel DEF 2015, posti a raffronto con i dati di consuntivo del 2014.

Tabella 2.5

Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
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
- spesa delle famiglie e I.S.P	0,3	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
- spesa delle P.A.	-0,9	-1,3	0,4	-0,1	0,0	0,3
Investimenti fissi lordi	-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>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	1.616,0	1.639,0	1.687,7	1.738,4	1.788,6	1.840,9

* Tale voce ricomprende gli investimenti in macchinari e attrezzature, in trasporti e in beni immateriali.

Fonte: DEF 2015, Sezione I: Programma di stabilità, Tab. II.1.

Come si evince dalla tabella, tutti i principali indicatori macroeconomici manifestano nell'anno **2015** un **valore positivo** rispetto al 2014, **salvo** l'andamento negativo indicato per la spesa delle PA (-1,3 per cento), che sconta gli effetti negativi delle misure di contenimento della spesa per redditi e per consumi intermedi nelle Pubbliche Amministrazioni, e per gli investimenti nel settore delle **costruzioni** (-0,3 per cento).

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 particolare, l'andamento dei **consumi privati** torna positivo nel 2015 (+0,3 per cento), evidenziando una progressiva crescita negli anni successivi, favoriti dall'aumentato potere d'acquisto in termini di reddito reale. In tale ambito, i **consumi delle famiglie e delle I.S.P.** (Istituzioni sociali private) manifestano un recupero di 0,5 punti percentuali nel 2015, con una crescita dello 0,8 per cento, via via sempre più sostenuta intorno all'1,0 per cento a fine periodo.

Anche gli **investimenti fissi lordi** sono previsti in sensibile aumento, dopo gli andamenti fortemente negativi degli ultimi anni (-8,0 per cento nel 2012, -4,7 per cento nel 2013, -3,3 per cento nel 2014), evidenziando nell'anno in corso una crescita dell'1,1 per cento rispetto al 2014, che prosegue a ritmi sostenuti anche nel periodo successivo, intorno a valori medi di crescita superiori al 2 per cento. In particolare nel DEF si evidenzia l'andamento particolarmente positivo degli **investimenti in macchinari**, grazie alle migliorate condizioni finanziarie.

Mantiene una dinamica ancora negativa nel **2015** il settore delle **costruzioni**, per il quale si prevede **ancora un calo dello 0,3 per cento**. Anche tale settore, tuttavia, è previsto in ripresa a partire dal 2015, e destinato a stabilizzarsi su valori positivi pari in media all'1,5 per cento nel triennio 2016-2019.

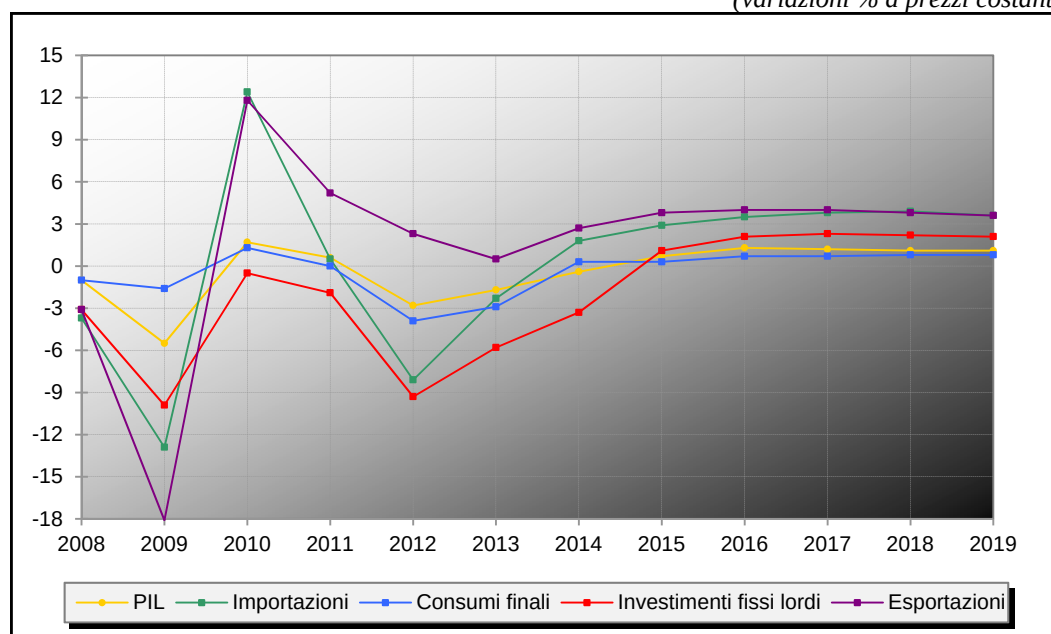
Per quanto concerne le **esportazioni** – che hanno costituito l'unico apporto positivo alla crescita del PIL negli ultimi due anni – continuerebbero a manifestare un andamento positivo anche nell'anno in corso, raggiungerebbero una crescita del 3,8-4 per cento nel periodo successivo. Come già ricordato, la svalutazione del cambio e la ripresa del commercio internazionale a partire dal 2016, dovrebbe, secondo il DEF, sospingere verso l'alto le esportazioni italiane. Anche le **importazioni** manifestano un andamento positivo per tutto il periodo, trainate dalla ripresa della domanda interna.

Il grafico seguente indica l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico a partire dal 2008 sino alla fine del periodo di previsione indicato del DEF 2015.

Grafico 2.1

Conto economico delle risorse e degli impieghi – Previsioni tendenziali

(variazioni % a prezzi costanti)



Mercato del lavoro

Per quanto concerne il **mercato del lavoro**, il DEF stima per l'anno 2015 una moderata **crescita dell'occupazione**, in termini di ULA, dello **0,6 per cento**, rispetto all'anno precedente, anno in cui l'occupazione ha manifestato un andamento positivo, con un incremento dello 0,2 per cento. Il tasso di occupazione è previsto in **accelerazione nel 2016** (+0,9 per cento), per poi stabilizzarsi intorno allo 0,6-0,5 negli anni successivi.

Tabella 2.6

Il mercato di lavoro

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
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)	55,7	55,8	56,2	56,5	56,8	57,0
CLUP	1,2	0,4	1,1	0,9	1,3	0,9

Il DEF rileva come l'andamento del mercato del lavoro nel corso del **2014** ha rappresentato una sorpresa positiva in termini di occupazione. Le previsioni formulate fino ad ottobre 2014, nel Documento programmatico di bilancio, assumevano, infatti, un leggero calo di occupazione a fine 2014

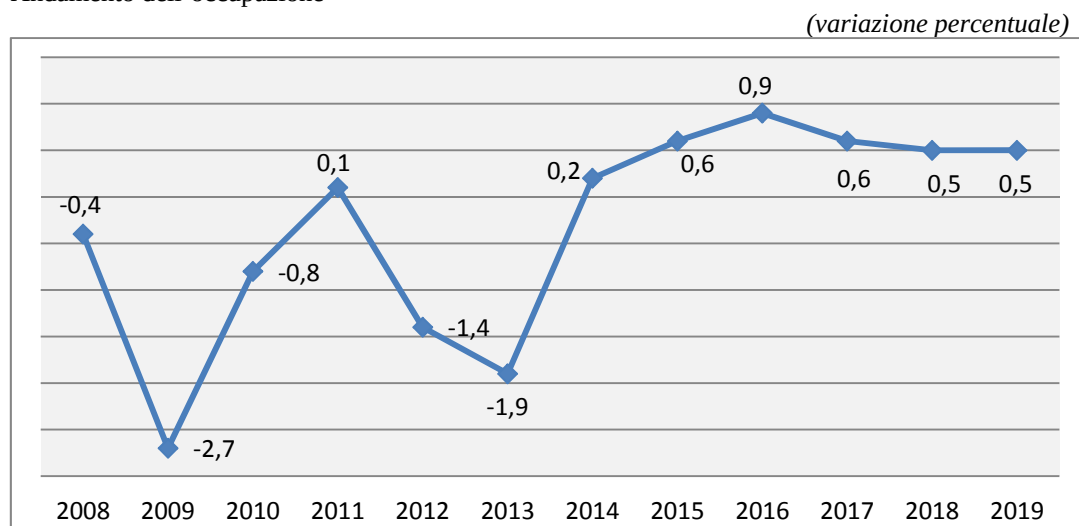
e una sua ripresa soltanto a partire dal 2015. La crescita dell'**occupazione** misurata in termini di unità di lavoro (ULA) è **aumentata dello 0,2** per cento, grazie ai favorevoli andamenti registrati nei servizi e nel manifatturiero.

Dopo la consistente perdita di posti di lavoro nel 2012 e nel 2013 (che hanno registrato, rispettivamente, una contrazione dell'occupazione dell'1,4 e dell'1,9 per cento), il numero degli occupati si è dunque sostanzialmente stabilizzato nel 2014.

Il grafico seguente mostra l'andamento dell'occupazione in Italia a partire dal 2008, con le previsioni 2015-2019 contenute nel DEF.

Grafico 2.2

Andamento dell'occupazione



Pur in presenza della crescita dell'occupazione, il **tasso di disoccupazione** ha tuttavia presentato, anch'esso, un **aumento** nel 2014, raggiungendo il **12,7 per cento** (dal 12,2 per cento del 2013), in conseguenza di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

A partire dal 2015, il DEF prevede una **graduale riduzione del tasso di disoccupazione** al **12,3 per cento nel 2015** fino al 10,9 per cento di fine periodo.

Tuttavia, nel contempo il Documento rileva come il miglioramento delle prospettive di occupazione e di ripresa economica ipotizzate dal DEF, potendo implicare, quale reazione positiva, un incremento più deciso della partecipazione al mercato del lavoro, risulterebbe suscettibile di comportare una discesa più contenuta del tasso di disoccupazione rispetto a quella prospettata nel periodo considerato.

Sul punto si evidenzia come la **Commissione europea**, nel Documento sugli squilibri macroeconomici del 18 marzo 2015¹⁶, attribuisce l'aumento del tasso di disoccupazione registrato nel 2014 quasi esclusivamente alla **crescita del tasso di partecipazione**. Il contributo maggiore all'aumento della forza lavoro è venuto dalle donne, probabilmente a causa delle più pressanti necessità economiche delle famiglie¹⁷.

I più recenti dati congiunturali forniti dall'**ISTAT**¹⁸ sull'andamento del mercato del lavoro nei **primi mesi del 2015** indicano a febbraio 2015 una diminuzione degli occupati dello 0,2% (-44 mila) rispetto al mese precedente e un aumento dei disoccupati su base mensile dello 0,7% (+23 mila). Dopo il calo registrato a dicembre e a gennaio, a febbraio il **tasso di disoccupazione** sale di 0,1 punti percentuali, tornando al 12,7%, lo stesso livello di dicembre.

Rispetto ai **tre mesi** precedenti, nel periodo dicembre-febbraio **l'occupazione** è rimasta **sostanzialmente stabile**, mentre il tasso di disoccupazione è diminuito di 0,4 punti percentuali, in larga misura per la risalita del tasso di inattività (+0,3 punti).

In particolare, il tasso di disoccupazione dei **15-24enni**, cioè la quota di giovani disoccupati sul totale di quelli attivi (occupati o disoccupati) è pari al 42,6 per cento, in crescita di 1,3 punti percentuali rispetto al mese precedente. Il numero di giovani disoccupati, aumenta dell'1,7% su base mensile (+11 mila). L'incidenza dei giovani disoccupati tra 15 e 24 anni sul totale dei giovani della stessa classe di età è pari al 10,8% (cioè poco più di un giovane su 10 è disoccupato). Dal calcolo del tasso di disoccupazione sono esclusi i giovani inattivi, cioè quelli che non sono occupati e non cercano lavoro, perché ad esempio impegnati negli studi.

Si ricorda, infine, che secondo le previsioni della **Commissione europea** di febbraio 2015, il tasso di disoccupazione in Italia dovrebbe rimanere **al di sopra del 12 per cento nel biennio 2015-2016** (rispettivamente, 12,8 e 12,6 per cento).

La Commissione rileva, inoltre, il rischio di un ulteriore aumento della disoccupazione, nella misura in cui le riforme del mercato del lavoro del 2012 e del 2014 mirano a limitare l'uso della cassa integrazione guadagni straordinaria per consentire la riallocazione della forza lavoro, per cui i lavoratori che potevano in precedenza beneficiarne divengono disoccupati. Tuttavia, secondo la Commissione europea, le misure adottate di recente per sostenere la creazione di posti di lavoro potrebbero favorire nuove assunzioni e pertanto influire in senso positivo sulle previsioni.

¹⁶ Relazione per paese relativa all'Italia 2015 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, (COM(2015) 85 final).

¹⁷ Questa interpretazione sembra confermata dai dati derivanti dall'indagine sulle forze lavoro nel 2014, secondo cui il tasso di inattività ha fatto registrare nel 2014 una diminuzione di 0,6 punti percentuali rispetto al 2013, e tale 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).

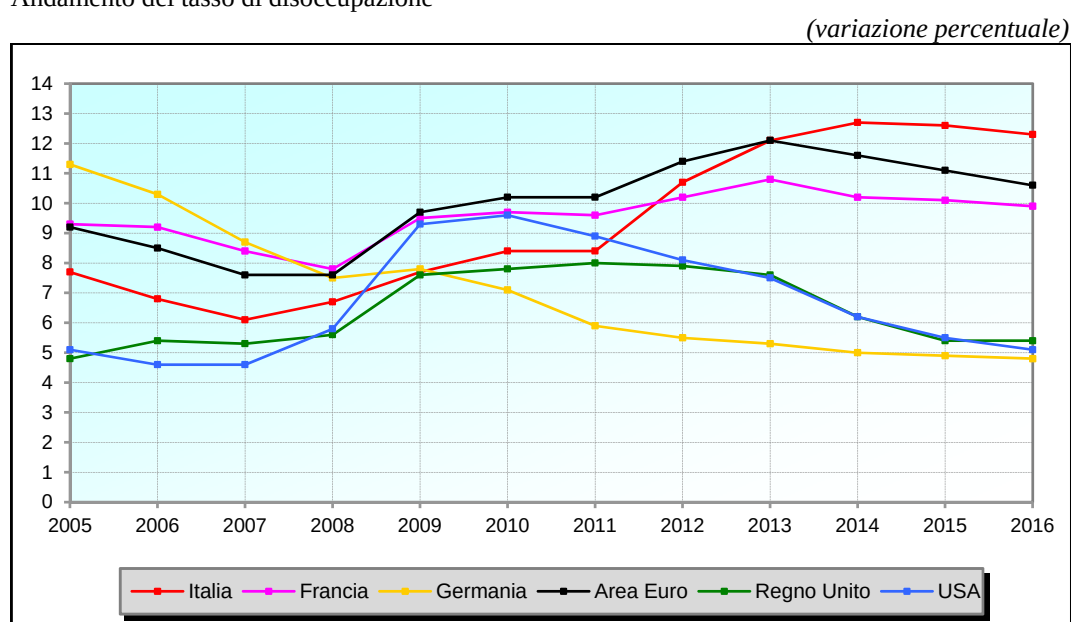
¹⁸ Comunicato ISTAT, "[Occupati e disoccupati \(mensili\)](#)" del 30 marzo 2015.

Anche il **Fondo Monetario Internazionale**, nelle recenti previsioni di aprile, reca una previsione del tasso di disoccupazione per l'Italia superiore a quello previsto dal Governo nel DEF 2015, pari al **12,6 per cento** per il **2015** e al **12,3 per cento** per il **2016** (12,3 e 11,8 nelle stime del Governo) .

Il grafico che segue mostra l'andamento del tasso di disoccupazione a partire dal 2005 per i principali paesi della UE e per gli Stati Uniti, tratte dal recente rapporto del Fondo monetario internazionale (Word Economic Outlook, aprile 2015).

Grafico 2.3

Andamento del tasso di disoccupazione



Fonte: Per i consuntivi dei paesi della UE, dati della Commissione Europea, per USA, dati FMI. Per le previsioni, FMI, *Word Economic Outlook* (aprile 2015)

Con una quota di persone in cerca di lavoro del 12,7 per cento nel 2014, il nostro Paese si pone al di sopra della **media dell'Area Euro** (pari all'11,6 per cento), mentre nel 2007, prima della crisi, il dato italiano era pari al 6,1 per cento contro una media dell'Area del 7,6 per cento.

Nel confronto con i principali Paesi europei, emerge che nel 2014 il tasso di disoccupazione italiano è risultato superiore a quello di Germania (5,0 per cento), Regno Unito (6,3 per cento) e Francia (9,7 per cento), inferiore solo al dato della Spagna (24,7 per cento).

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.

Si osservi che le **riforme programmate**, secondo le stime del Governo - come illustrate di seguito, nel paragrafo sul quadro macroeconomico programmatico - avrebbero **effetto** anche **sull'occupazione**, a decorrere dall'anno 2016: l'effetto cumulato di esse sarebbe un incremento dello 0,5 per cento nel 2016, dell'1,6 nel 2020, per poi giungere, nel 2025, ad un incremento del 2,2 per cento (cfr. Tavola a pag. 49 della Sez. I - Programma di stabilità del DEF). Come già segnalato, tuttavia, il quadro programmatico include (parzialmente) gli effetti delle riforme solo a partire dal 2018 in poi, sebbene lo scenario programmatico evidenzia comunque una evoluzione più favorevole dell'occupazione e un minor livello di disoccupazione nel periodo considerato rispetto all'andamento tendenziale.

La dinamica dei prezzi

Quanto all'andamento dei **prezzi**, il deflatore del PIL è stimato in aumento nell'anno in corso, pari all'1,4 per cento (rispetto allo 0,4 del 2014).

L'aumento dei prezzi al consumo è stato modesto nel 2014.

Secondo il DEF, 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).

A livello tendenziale, si prevede che le **misure espansive** di QE implementate dalla **Banca Centrale Europea** siano in grado di conseguire una graduale **risalita dell'inflazione** al consumo verso l'obiettivo statutario, sostenuta anche dall'aumento delle imposte indirette.

I dati congiunturali dei primi mesi del 2015 forniti dall'**ISTAT**, confermano l'andamento in declino dell'inflazione. Nel Comunicato sui prezzi al consumo del 30 marzo 2015, si rileva che mese di marzo l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), ha registrato una diminuzione su base annua pari a -0,1%.

L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) aumenta del 2,1% su base mensile mentre fa registrare un tasso tendenziale nullo (la stima provvisoria era -0,1%), dopo la lieve ripresa rilevata a febbraio (+0,1%).

Tabella 2.7

Andamento dei prezzi

(variazioni percentuali)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deflatore del PIL	0,8	0,7	1,7	1,8	1,8	1,8
Deflatore dei consumi	0,2	0,4	1,8	1,9	1,6	1,7
Inflazione programmata	0,2	0,3	1,0	1,5		
Inflazione IPCA (al netto degli energetici importati)	0,8	1,3	1,5	1,6		

Fonte: DEF 2015 (aprile 2015).

Sul punto, si rileva che la **Commissione europea**, sia nel *Winter Forecast* di febbraio 2015¹⁹ che nel Documento sugli squilibri macroeconomici, prevede che l'inflazione **scenda su livelli negativi nel 2015**, a causa del calo dei prezzi del petrolio, dell'elevata disoccupazione e della debole domanda interna.

Più precisamente, la Commissione sottolinea come l'inflazione IPCA (cioè l'indice armonizzato europeo) sia in calo dalla metà del 2012; nel 2014 si è attestata in media allo 0,2% nel 2014, ad un livello percentuale inferiore a quella della zona euro, spinta al ribasso, nell'ultima parte dell'anno, dal crollo dei prezzi del petrolio, che hanno fatto scendere l'indice su livelli negativi nel dicembre 2014 e nel gennaio 2015.

Secondo le previsioni d'inverno, il calo dei prezzi del petrolio dovrebbe farsi rapidamente sentire sulla componente energetica dell'inflazione IPCA, la quale, secondo le proiezioni, dovrebbe **essere in media negativa nel corso del 2015** e aumentare molto gradualmente successivamente con il miglioramento delle prospettive economiche e l'aumento marginale del prezzo del petrolio.

L'**aumento dell'IVA** di 2 punti percentuali a decorrere dal gennaio 2016, previsto dalla legge di stabilità 2015, dovrebbe aumentare l'inflazione IAPC nel 2016 all'1,5%.

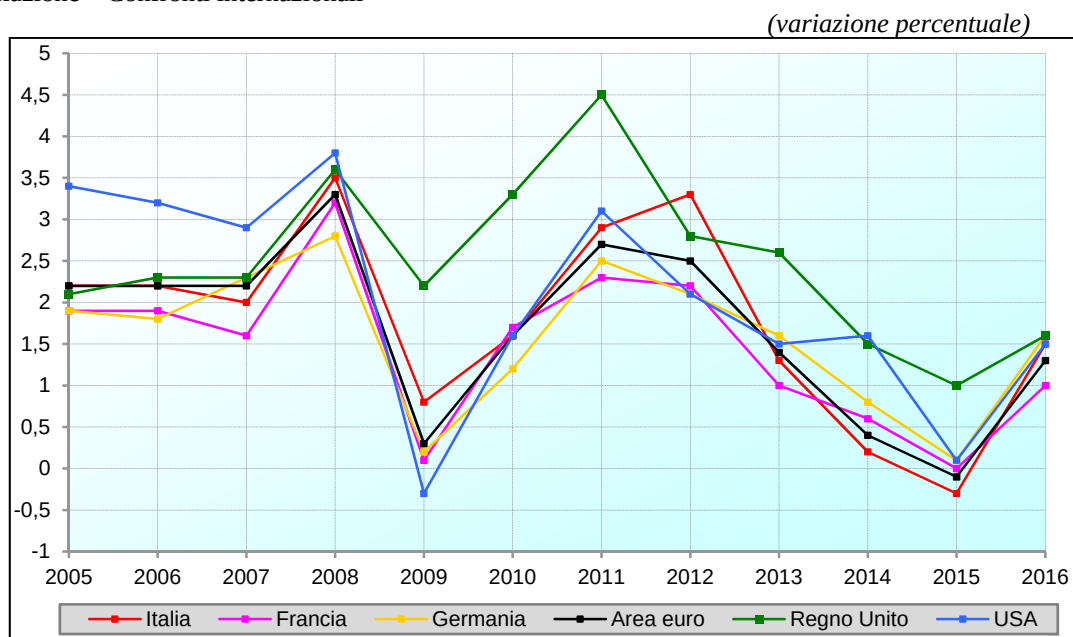
Secondo la Commissione, la **politica monetaria espansionistica** annunciata di recente dalla Banca centrale europea dovrebbe diminuire notevolmente il rischio di una spirale deflazionistica.

Il grafico che segue mostra l'andamento dell'inflazione a partire dal 2005 per i principali paesi della UE e per gli Stati Uniti.

¹⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee1_en.pdf

Grafico 2.4

Inflazione – Confronti internazionali



Fonte: per i paesi della UE: indice armonizzato dei prezzi al consumo (Commissione Europea), per USA: indice dei prezzi al consumo (FMI).

Il quadro macroeconomico programmatico

Lo scenario previsivo tendenziale è affiancato nel DEF, come già ricordato, dallo scenario programmatico che, ferme restando le componenti derivanti dagli andamenti economici internazionali (vale a dire le c.d. “esogene internazionali” considerate nel quadro tendenziale: commercio internazionale, prezzo del petrolio e cambio dollaro/euro), **include gli effetti** sull’economia **prodotti dalle politiche governative** previste nel Documento.

Ne deriva un **andamento programmatico** che per il primo anno del periodo di previsione – il 2015 – conferma il risultato del tendenziale, mentre risulta **più elevato** per il periodo successivo, rispettivamente di 0,1, 0,3, 0,3 e 0,2 punti percentuali di PIL **per ciascuno degli anni 2016-2019**.

Come espone la tabella che segue, l’incremento deriva da un andamento più positivo, rispetto al tendenziale, di tutte le componenti (tranne le esportazioni), che si riflette su una più favorevole evoluzione dell’occupazione e su un minor livello di disoccupazione nel periodo considerato.

Tabella 2.8

Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico

(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI					PREVISIONI PROGRAMMATICHE				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
PIL	0,7	1,3	1,2	1,1	1,1	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Importazioni	2,9	3,5	3,8	3,9	3,6	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
Consumi finali nazionali	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8	0,3	0,8	1,0	1,0	1,0
- spesa delle famiglie e I.S.P	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
- spesa delle P.A.	-1,3	0,4	-0,1	0,0	0,3	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti fissi lordi	1,1	2,1	2,3	2,2	2,1	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
- macchinari, attrezzature e vari*	2,5	3,0	2,9	2,8	2,7	2,5	4,1	4,1	3,5	3,2
- costruzioni	-0,3	1,2	1,6	1,6	1,4	-0,3	1,4	1,9	2,0	1,6
Esportazioni	3,8	4,0	4,0	3,8	3,6	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
Occupazione (ULA)	0,6	0,9	0,6	0,5	0,5	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	12,3	11,8	11,4	11,1	10,9	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Deflatore PIL	0,7	1,7	1,8	1,8	1,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
Inflazione programmata	0,3	1,0	1,5			0,3	1,0	1,5		

* Tale voce ricomprende gli investimenti in macchinari e attrezzature, in trasporti e in beni immateriali.

Fonte: DEF 2015, Sezione II: Analisi e tendenze della Finanza pubblica, Tab. I.1-1 e I.1-2.

Il più favorevole quadro macroeconomico esposto nello scenario programmatico deriva da:

- la piena **disattivazione** degli aumenti di imposte indirette previste per il 2016. Si tratta degli aumenti connessi alle c.d. **clausole di salvaguardia** recate dalle due ultime leggi di stabilità – in particolare dall’articolo 1, comma 430 della L.n.147/2013 e dall’articolo 1, commi 718-719 della L.n.190/2014 - che, tenuto conto della parziale sterilizzazione recentemente intervenuta della prima clausola, comporta, perché non si proceda nel 2016 a dar corso alle stesse, il reperimento di risorse per circa 16 miliardi di euro (1 punto percentuale di PIL);
- misure di **contenimento della spesa** pari a circa 10 miliardi (0,6 punti di PIL), secondo quanto prefigurato nel DEF in esame per quanto concerne l’attività di revisione della spesa;
- gli **effetti positivi** di medio periodo connessi alla **politica di bilancio** esposta nel Documento, ed in particolare all’obiettivo di ridurre la pressione fiscale mediante riduzioni di spesa. Effetti che derivano dalla temporaneità dell’impatto riduttivo del PIL prodotto dai tagli di spesa, a fronte degli effetti positivi permanenti connessi al mancato aumento delle imposte indirette richiesto dalle clausole suddette;

- l'impatto sulla crescita del PIL prodotto dalle **riforme strutturali**, che sulla base di criteri prudenziali viene incluso nello scenario programmatico limitatamente agli ultimi due anni del periodo di previsione e per valori circoscritti a **0,1 punto di PIL nel 2018** ed a **0,2 punti nel 2019**.

In ordine a tale ultimo fattore (su cui si rinvia più approfonditamente nella parte del dossier relativa alle Analisi speciali) le stime dell'**impatto macroeconomico delle riforme strutturali** vengono riportate nel **Programma Nazionale di Riforma**²⁰, nel quale, pur precisandosi che le stesse dovrebbero produrre effetti già a partire dal 2016, se ne fornisce un quadro – articolato per ciascuna delle riforme - ad iniziare dal 2020, precisandosi che vengono incluse soltanto **le nuove riforme** già varate dall'attuale Governo ovvero in corso di approvazione. Le principali aree interessate sono la PA, la competitività, il mercato del lavoro, la giustizia, l'istruzione e la riduzione del cuneo fiscale, come riportato nella tabella che segue.

PNR Effetti macroeconomici per ciascuna riforma strutturale			
	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	1,2
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
<i>Tax shift (totale)</i>	0,2	0,2	0,2
<i>di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP –IRPEF)</i>	0,4	0,4	0,4
<i>Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA</i>	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,2	0,3
TOTALE	1,8	3,0	7,2

I medesimi effetti sono altresì riportati nel **Programma di Stabilità**²¹ con riferimenti alle componenti del PIL su cui esse agiscono, esponendone gli effetti anche per il primo anno di impatto, vale a dire il 2016, secondo la seguente tabella. Effetti che, come sopra detto, per ragioni di prudenzialità vengono inclusi solo parzialmente nello scenario programmatico e dal 2018 in poi.

²⁰ PNR, paragrafo II.2

²¹ PDS, Sezione I, paragrafo III.3

PDS Effetti delle riforme strutturali sulle componenti del Pil				
	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

Come sopra precisato, in presenza di effetti che sulla base delle risultanze esposte nelle tabelle decorrono dal 2016, con un impatto poi crescente negli anni successivi, le stime recate dal quadro programmatico includono gli effetti in questione nel periodo di previsione del DEF **solo nel biennio 2018-2019**, per complessivi **0,3 punti** percentuali di incremento sul PIL.

2.3 Confronti internazionali

Nel recentissimo rapporto del **Fondo Monetario Internazionale** presentato il 14 aprile scorso (*Word economic outlook – aprile 2015*), le previsioni per l'economia dell'Area dell'euro risultano riviste lievemente al **rialzo**, di 0,3 punti percentuali per il 2015 e di 0,2 punti per il 2016, rispetto alle previsioni di gennaio.

Nel complesso, nell'**Area euro** l'FMI prevede una crescita del prodotto pari all'1,5 per cento nel 2015 e all'1,6 nel 2016.

Le revisioni rispetto alle precedenti stime hanno riguardato, nei medesimi importi indicati per l'area euro, la Germania, stimata crescere intorno all'1,6 per cento nel 2015 (rispetto all'1,3 stimato a gennaio) e la Francia, per la quale si prevede una crescita dell'1,2 per cento nel 2015 (rispetto al precedente 0,9). Per la Spagna è indicata una revisione al rialzo ancora più consistente, di 0,5 punti percentuali per il 2015, prevedendosi una crescita intorno al 2,5 per cento nel 2015.

Le previsioni dell'FMI per l'**Italia**, pur riviste al rialzo rispetto al precedente Rapporto di 0,1 punti percentuali, stimano per il **2015** una crescita dello **0,5 per cento**, più modesta di quanto prospettato dalla Commissione Europea nel *Winter Forecast* di febbraio 2015 ed anche di quanto previsto dal Governo nel DEF 2015.

Nonostante il recupero delle prospettive economiche, il tasso di crescita del PIL per l'Italia si mantiene ben al di sotto della media dell'Area euro.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di crescita del PIL dei principali paesi europei formulate dalla Commissione europea a febbraio 2015, nel *Winter Forecast*, e dal FMI nel recente *Word economic outlook* del 14 aprile 2015.

Tabella 2.9

Prodotto interno lordo – Confronti internazionali

(variazioni %)

	DEF 2015 aprile 2015		Commissione Europea febbraio 2015		FMI aprile 2015	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
ECONOMIE AVANZATE						
ITALIA	0,7	1,3	0,6	1,3	0,5	1,1
FRANCIA			1,0	1,8	1,2	1,5
GERMANIA			1,5	2,0	1,6	1,7
SPAGNA			2,3	2,5	2,5	2,0
AREA EURO			1,3	1,9	1,5	1,6
REGNO UNITO			2,6	2,4	2,7	2,3
USA			3,5	3,2	3,1	3,1
GIAPPONE			1,3	1,3	1,0	1,2
ECONOMIE EMERGENTI						
CINA					6,8	6,3
INDIA					7,5	7,5
BRASILE					-1,0	1,0
RUSSIA					-3,8	-1,1

Con riferimento alla crescita economica dell'Area dell'Euro, si sottolinea come nel *Winter Forecast* la Commissione europea metta in evidenza che, da quest'anno - e per la prima volta da quando è iniziata la crisi economica e finanziaria - **tutti gli Stati** membri dell'UE dovrebbero registrare una **crescita positiva** del PIL.

Tuttavia, secondo la Commissione, la diversità dei risultati economici è probabile persista fino a quando le caratteristiche peculiari influenzeranno la performance di crescita. La crescita infatti è anche collegata al diverso progresso nella lotta alle debolezze strutturali e all'attuazione delle riforme. Più recentemente, il diverso sfruttamento della discesa dei prezzi del petrolio è diventato un ulteriore fattore di differenziazione. Esso si aggiunge ad altri fattori quali le differenze nella regolazione del bilancio pubblico, gli sforzi di *deleveraging* del settore privato e di consolidamento della settore pubblico.

Tra gli Stati membri più grandi, l'attività economica è prevista – secondo la Commissione UE – molto dinamica in Spagna e nel Regno Unito con tassi di crescita ben al di sopra della media UE. Si rileva, peraltro, che mentre la crescita nel **Regno Unito** si è mostrata piuttosto forte già dalla fine della recessione del 2008-09, con un moderato rallentamento nel 2012, in **Spagna**, la ripresa è iniziata soltanto lo scorso anno, sostenuta da un migliore mercato del lavoro e da migliori condizioni di finanziamento.

La crescita economica in **Germania**, in linea con la media UE nel 2015 e nel 2016, è sostenuta fortemente dalla domanda interna, che dovrebbe crescere più velocemente che nel resto della zona euro, ma con un minor ausilio dalle esportazioni nette, che sono previste in calo e potrebbero girare in negativo nel 2016. L'attività economica in **Francia** è prevista riprendere lentamente slancio nel 2015 e poi nel 2016, trainata principalmente dai consumi delle famiglie, mentre gli investimenti appaiono impostati a rimanere contenuti quest'anno.

In **Italia**, l'economia, dopo essersi contratta nuovamente nel 2014, dovrebbe recuperare gradualmente quest'anno e tornare **positiva**, trainata dal rafforzamento della domanda interna ed esterna. Per il 2015, il PIL reale è previsto in espansione dello **0,6%** sostenuto dalle esportazioni e solo da un lieve miglioramento della domanda interna.

Il previsto aumento del reddito reale disponibile delle famiglie derivante dal calo dei prezzi dell'energia si tradurrà – secondo la Commissione UE - solo in parte in maggiori consumi. Infatti, le condizioni del mercato del lavoro restano deboli.

Il graduale declino dei tassi di interesse nominali si prevede sostenere gli investimenti nel 2015 e più significativamente nel 2016. La domanda estera è prevista in crescita grazie al deprezzamento dell'euro, alla migliorata competitività dovuta al minore costo unitario del lavoro, alla crescita e al miglioramento della domanda mondiale. Complessivamente, la crescita del PIL reale è prevista all'**1,3%** nel 2016. Le importazioni dovrebbero aumentare più lentamente delle esportazioni.

Un eventuale ritardo della ripresa della domanda estera è il rischio principale di ribasso per le previsioni di crescita, mentre il successo delle riforme strutturali e del piano di investimenti UE rappresentano i principali fattori di rischio al rialzo verso la fine dell'orizzonte delle previsioni.

3. La finanza pubblica

3.1 Gli andamenti tendenziali di finanza pubblica

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2014.

I conti a legislazione vigente, presentati nella sezione II del DEF, vengono rappresentati nella versione conforme alle regole di Contabilità Nazionale, differenziandosi quindi, nella presentazione dei dati, rispetto a quelli contenuti nella sezione I, redatti ai sensi del Regolamento CE 1500/2000.

Le tabelle da 3.1 a 3.5 contengono i dati relativi al conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, riferiti all'esercizio 2014 e al periodo 2015-2019. Limitatamente al periodo 2015-2017 sono presentati, inoltre, elementi di raffronto con le stime formulate nella Nota tecnico illustrativa della legge di stabilità 2015 (NTI - quadro programmatico).

Ai fini delle analisi contenute nel presente dossier si utilizza la versione della NTI aggiornata alla luce delle più recenti revisioni contabili coerenti con il sistema SEC 2010²².

²² Tale versione aggiornata, che differisce in parte da quella originaria della Nota, è riportata nel DEF in esame limitatamente al 2014 e, per gli esercizi successivi, è stata acquisita direttamente dal Ministero dell'economia in data 14 aprile 2015. Le differenze rispetto alla versione originaria della NTI riguardano singole poste di entrata e di spesa e appaiono compensative fra di loro, non alterando quindi in modo significativo i saldi finali. In particolare, per il 2014 non si rileva alcuna differenza in termini di saldi, mentre per gli esercizi successivi (2015-2017) le variazioni conseguenti alle riclassificazioni determinano differenze trascurabili (circa 5 milioni in ciascun esercizio), rispetto ai saldi esposti nel testo originario della Nota, consultabile al link: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilit/2015/Nota_tecnico-illustrativa/.

Tabelle 3.1 - 3.5

RAFFRONTO NOTA TECNICO ILLUSTRATIVA (NTI) 2015 - LEGGE DI STABILITA 2015 - DEF 2015 (milioni di euro)																
SPESE	Nota tecnico illustrativa LS 2015 (NTI)				DEF 2015				Differenza NTI - DEF							
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017				
Redditi da lavoro dipendente	163.051	164.217	165.869	165.181	163.874	164.752	166.428	165.742	823	535	559	561				
Consumi intermedi	128.421	123.794	125.593	127.581	134.063	129.116	131.199	133.224	5.642	5.322	5.606	5.643				
Prestazioni sociali	332.140	342.923	348.968	357.535	328.304	338.050	342.630	350.990	-3.836	-4.873	-6.338	-6.545				
Pensioni	258.870	263.006	268.086	275.061	256.902	259.500	262.480	269.350	-1.968	-3.506	-5.606	-5.711				
Altre prestazioni sociali	73.270	79.917	80.881	82.474	71.402	78.550	80.150	81.640	-1.868	-1.367	-731	-834				
Altre uscite correnti	65.201	64.897	65.615	65.538	66.090	65.651	66.953	65.463	889	754	1.338	-75				
Totale spese correnti netto interessi	688.813	695.831	706.045	715.835	692.331	697.569	707.210	715.419	3.518	1.738	1.165	-416				
Interessi passivi	76.670	74.213	75.412	74.086	75.182	69.386	71.227	69.251	-1.488	-4.827	-4.185	-4.835				
Totale spese correnti	765.483	770.044	781.457	789.921	767.513	766.955	778.437	784.670	2.030	-3.089	-3.020	-5.251				
Totale spese in conto capitale	60.129	59.228	63.048	61.321	58.749	60.191	63.735	59.967	-1.380	963	687	-1.354				
Investimenti fissi lordi	36.403	36.808	37.090	38.426	35.993	36.671	38.327	39.253	-410	-137	1.237	827				
Contributi in c/capitale	15.919	16.549	18.464	15.104	12.947	14.758	15.094	12.342	-2.972	-1.791	-3.370	-2.762				
Altri trasferimenti	7.807	5.871	7.494	7.791	9.809	8.762	10.314	8.372	2.002	2.891	2.820	581				
Totale spese netto interessi	748.942	755.059	769.093	777.156	751.080	757.760	770.945	775.386	2.138	2.701	1.852	-1.770				
Totale spese finali	825.612	829.272	844.505	851.242	826.262	827.146	842.172	844.637	650	-2.126	-2.333	-6.605				
ENTRATE																
Tributarie	487.585	497.786	522.255	540.003	485.837	496.531	525.861	542.768	-1.748	-1.254	3.606	2.765				
Imposte dirette	238.241	245.471	254.588	258.918	237.539	247.285	258.647	263.308	-702	1.814	4.059	4.390				
Imposte indirette	247.997	250.244	266.512	280.147	246.991	247.267	266.147	278.505	-1.006	-2.977	-365	-1.642				
Imposte in c/capitale	1.347	2.070	1.155	938	1.307	1.979	1.067	955	-40	-91	-88	17				
Contributi sociali	216.398	214.326	215.484	220.099	216.408	216.031	218.253	223.366	10	1.705	2.769	3.267				
Altre entrate correnti	67.147	68.674	69.700	72.222	68.945	68.213	69.113	70.272	1.798	-461	-587	-1.950				
Totale entrate correnti	769.783	778.715	806.284	831.386	769.883	778.796	812.160	835.451	100	81	5.876	4.065				
Entrate in conto capitale non tributarie	5.269	5.884	6.824	5.883	6.016	5.182	5.459	4.459	747	-702	-1.365	-1.424				
Totale entrate finali	776.399	786.669	814.263	838.207	777.206	785.957	818.686	840.865	807	-712	4.423	2.658				
Pressione fiscale	43,3	43,2	43,7	43,6	43,5	43,5	44,1	44,1	0,2	0,2	0,4	0,4				
Saldo primario	27.458	31.610	45.171	61.052	26.126	28.197	47.741	65.479	-1.332	-3.413	2.570	4.427				
in percentuale del PIL	1,7	1,9	2,7	3,5	1,6	1,7	2,8	3,8								
Saldo di parte corrente	4.300	8.671	24.828	41.465	2.370	11.841	33.723	50.781	-1.930	3.170	8.895	9.316				
in percentuale del PIL	0,3	0,5	1,5	2,4	0,1	0,7	2,0	2,9								
Indebitamento netto	-49.213	-42.603	-30.240	-13.035	-49.056	-41.189	-23.486	-3.772	157	1.414	6.754	9.263				
in percentuale del PIL	-3,0	-2,6	-1,8	-0,7	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2								
PIL nominale	1.626.516	1.646.550	1.690.027	1.742.327	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	-10.468	-7.567	-2.319	-3.938				

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (milioni di euro)									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	166.130	164.910	163.874	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270	
Consumi intermedi	130.319	133.299	134.063	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958	
Prestazioni sociali	311.442	319.688	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450	
Pensioni	248.936	254.568	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920	
Altre prestazioni sociali	62.506	65.120	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530	
Altre uscite correnti	63.532	66.134	66.090	65.651	66.953	65.463	65.837	66.330	
Totale spese correnti netto interessi	671.423	684.031	692.331	697.569	707.210	715.419	725.791	737.008	
Interessi passivi	84.086	77.942	75.182	69.386	71.227	69.251	68.201	67.638	
Totale spese correnti	755.509	761.973	767.513	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646	
di cui : Spesa sanitaria	110.422	110.044	111.028	111.288	113.372	115.508	117.708	120.084	
Totale spese in conto capitale	64.532	57.961	58.749	60.191	63.735	59.967	60.416	59.473	
Investimenti fissi lordi	41.295	38.310	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021	
Contributi in c/capitale	17.348	14.451	12.947	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578	
Altri trasferimenti	5.889	5.200	9.809	8.762	10.314	8.372	8.532	6.874	
Totale spese netto interessi	735.955	741.992	751.080	757.760	770.945	775.386	786.207	796.481	
Totale spese finali	820.041	819.934	826.262	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119	
ENTRATE									
Tributarie	487.394	483.706	485.837	496.531	525.861	542.768	554.312	565.313	
Imposte dirette	239.760	240.908	237.539	247.285	258.647	263.308	266.758	271.825	
Imposte indirette	246.110	238.644	246.991	247.267	266.147	278.505	286.592	292.519	
Imposte in c/capitale	1.524	4.154	1.307	1.979	1.067	955	962	969	
Contributi sociali	215.837	215.288	216.408	216.031	218.253	223.366	232.898	238.436	
Contributi sociali effettivi	211.733	211.200	212.383	211.923	214.083	219.132	228.603	234.084	
Contributi sociali figurativi	4.104	4.088	4.025	4.108	4.170	4.234	4.295	4.352	
Altre entrate correnti	64.076	68.337	68.945	68.213	69.113	70.272	71.659	72.876	
Totale entrate correnti	765.783	763.177	769.883	778.796	812.160	835.451	857.907	875.656	
Entrate in conto capitale non tributarie	4.424	5.148	6.016	5.182	5.459	4.459	4.375	4.593	
Totale entrate finali	771.731	772.479	777.206	785.957	818.686	840.865	863.244	881.218	
Pressione fiscale	43,5	43,4	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7	
Saldo primario	35.776	30.487	26.126	28.197	47.741	65.479	77.037	84.737	
Saldo di parte corrente	10.274	1.204	2.370	11.841	33.723	50.781	63.915	71.010	
Indebitamento netto	-48.310	-47.455	-49.056	-41.189	-23.486	-3.772	8.836	17.099	
PIL nominale	1.615.131	1.609.462	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954	

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (% del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,3	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Prestazioni sociali	19,9	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
<i>Pensioni</i>	15,8	15,9	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,0	4,4	4,8	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre uscite correnti	4,1	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	42,5	42,8	42,6	41,9	41,2	40,6	40,0
Interessi passivi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Totale spese correnti	47,3	47,5	46,8	46,1	45,1	44,4	43,7
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	6,8	6,9	6,8	6,7	6,6	6,6	6,5
Totale spese in conto capitale	3,6	3,6	3,7	3,8	3,4	3,4	3,2
Investimenti fissi lordi	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi in c/capitale	0,9	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Altri trasferimenti	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
Totale spese netto interessi	46,1	46,5	46,2	45,7	44,6	44,0	43,3
Totale spese finali	50,9	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
ENTRATE							
Tributarie	30,1	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
Imposte dirette	15,0	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
Imposte indirette	14,8	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
Imposte in c/capitale	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,4	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,1	13,1	12,9	12,7	12,6	12,8	12,7
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
Totale entrate correnti	47,4	47,6	47,5	48,1	48,1	48,0	47,6
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale entrate finali	48,0	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
<i>Pressione fiscale</i>	43,4	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Saldo primario	1,9	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Saldo di parte corrente	0,1	0,1	0,7	2,0	2,9	3,6	3,9
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(variazioni assolute rispetto all'anno precedente)

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	-1.220	-1.036	878	1.676	-686	29	499
Consumi intermedi	2.980	764	-4.947	2.083	2.025	999	2.735
Prestazioni sociali	8.246	8.616	9.746	4.580	8.360	8.970	7.490
<i>Pensioni</i>	5.632	2.334	2.598	2.980	6.870	7.830	6.740
<i>Altre prestazioni sociali</i>	2.614	6.282	7.148	1.600	1.490	1.140	750
Altre uscite correnti	2.602	-44	-439	1.302	-1.490	374	493
Totale spese correnti netto interessi	12.608	8.300	5.238	9.641	8.209	10.372	11.217
Interessi passivi	-6.144	-2.760	-5.796	1.841	-1.976	-1.050	-563
Totale spese correnti	6.464	5.540	-558	11.482	6.233	9.322	10.654
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	-378	984	260	2.084	2.136	2.200	2.376
Totale spese in conto capitale	-6.571	788	1.442	3.544	-3.768	449	-943
Investimenti fissi lordi	-2.985	-2.317	678	1.656	926	248	520
Contributi in c/capitale	-2.897	-1.504	1.811	336	-2.752	41	195
Altri trasferimenti	-689	4.609	-1.047	1.552	-1.942	160	-1.658
Totale spese netto interessi	6.037	9.088	6.680	13.185	4.441	10.821	10.274
Totale spese finali	-107	6.328	884	15.026	2.465	9.771	9.711
ENTRATE							
Tributarie	-3.688	2.131	10.694	29.330	16.907	11.544	11.001
Imposte dirette	1.148	-3.369	9.746	11.362	4.661	3.450	5.067
Imposte indirette	-7.466	8.347	276	18.880	12.358	8.087	5.927
Imposte in c/capitale	2.630	-2.847	672	-912	-112	7	7
Contributi sociali	-549	1.120	-377	2.222	5.113	9.532	5.538
<i>Contributi sociali effettivi</i>	-533	1.183	-460	2.160	5.049	9.471	5.481
<i>Contributi sociali figurativi</i>	-16	-63	83	62	64	61	57
Altre entrate correnti	4.261	608	-732	900	1.159	1.387	1.217
Totale entrate correnti	-2.606	6.706	8.913	33.364	23.291	22.456	17.749
Entrate in conto capitale non tributarie	724	868	-834	277	-1.000	-84	218
Totale entrate finali	748	4.727	8.751	32.729	22.179	22.379	17.974
<i>Pressione fiscale</i>	-0,1	0,0	0,0	0,6	0,0	-0,1	-0,4
Saldo primario	-5.289	-4.361	2.071	19.544	17.738	11.558	7.700
Saldo di parte corrente	-9.070	1.166	9.471	21.882	17.058	13.134	7.095
Indebitamento netto	855	-1.601	7.867	17.703	19.714	12.608	8.263
PIL nominale	-5.669	6.586	22.935	48.725	50.681	50.221	52.344

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (var % rispetto anno precedente)									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	-0,7	-0,6	0,5	1,0	-0,4	0,0	0,3		
Consumi intermedi	2,3	0,6	-3,7	1,6	1,5	0,7	2,0		
Prestazioni sociali	2,6	2,7	3,0	1,4	2,4	2,6	2,1		
<i>Pensioni</i>	2,3	0,9	1,0	1,1	2,6	2,9	2,4		
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,2	9,6	10,0	2,0	1,9	1,4	0,9		
Altre uscite correnti	4,1	-0,1	-0,7	2,0	-2,2	0,6	0,7		
Totale spese correnti netto interessi	1,9	1,2	0,8	1,4	1,2	1,4	1,5		
Interessi passivi	-7,3	-3,5	-7,7	2,7	-2,8	-1,5	-0,8		
Totale spese correnti	0,9	0,7	-0,1	1,5	0,8	1,2	1,3		
di cui : <i>Spesa sanitaria</i>	-0,3	0,9	0,2	1,9	1,9	1,9	2,0		
Totale spese in conto capitale	-10,2	1,4	2,5	5,9	-5,9	0,7	-1,6		
<i>Investimenti fissi lordi</i>	-7,2	-6,0	1,9	4,5	2,4	0,6	1,3		
<i>Contributi in c/capitale</i>	-16,7	-10,4	14,0	2,3	-18,2	0,3	1,6		
Altri trasferimenti	-11,7	88,6	-10,7	17,7	-18,8	1,9	-19,4		
Totale spese netto interessi	0,8	1,2	0,9	1,7	0,6	1,4	1,3		
Totale spese finali	0,0	0,8	0,1	1,8	0,3	1,2	1,1		
ENTRATE									
Tributarie	-0,8	0,4	2,2	5,9	3,2	2,1	2,0		
Imposte dirette	0,5	-1,4	4,1	4,6	1,8	1,3	1,9		
Imposte indirette	-3,0	3,5	0,1	7,6	4,6	2,9	2,1		
Imposte in c/capitale	172,6	-68,5	51,4	-46,1	-10,5	0,7	0,7		
Contributi sociali	-0,3	0,5	-0,2	1,0	2,3	4,3	2,4		
Contributi sociali effettivi	-0,3	0,6	-0,2	1,0	2,4	4,3	2,4		
Contributi sociali figurativi	-0,4	-1,5	2,1	1,5	1,5	1,4	1,3		
Altre entrate correnti	6,6	0,9	-1,1	1,3	1,7	2,0	1,7		
Totale entrate correnti	-0,3	0,9	1,2	4,3	2,9	2,7	2,1		
Entrate in conto capitale non tributarie	16,4	16,9	-13,9	5,3	-18,3	-1,9	5,0		
Totale entrate finali	0,1	0,6	1,1	4,2	2,7	2,7	2,1		
<i>Pressione fiscale</i>			0,0	1,4	0,0	-0,1	-0,8		
Saldo primario	-14,8	-14,3	7,9	69,3	37,2	17,7	10,0		
Saldo di parte corrente	-88,3	96,8	399,6	184,8	50,6	25,9	11,1		
Indebitamento netto	-1,8	3,4	-16,0	-43,0	-83,9	-334,3	93,5		
PIL nominale	-0,4	0,4	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9		

3.1.1 Il consuntivo 2014

L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni

I dati riferiti all'esercizio 2014 diffusi dall'ISTAT²³ attestano un **indebitamento netto della PA** per il 2014 pari a 49.056 milioni: il dato è sostanzialmente in linea con le stime del saldo di bilancio (49.213) contenute nella Nota tecnico-illustrativa della Legge di Stabilità 2015 (NTI – quadro programmatico). Anche in percentuale del PIL il risultato complessivo in termini di indebitamento è confermato quindi al **3 per cento**, secondo le precedenti stime, in lieve incremento rispetto al 2013 (2,9 per cento).

Concorrono a determinare questo risultato un avanzo primario inferiore alle attese (-1,3 miliardi), compensato tuttavia da una minore spesa per interessi (-1,5 miliardi circa).

In particolare, l'**avanzo primario**, dopo aver raggiunto l'1,9 per cento del PIL nel 2013 (30,5 miliardi) è sceso all'1,6 per cento nel 2014 (26,1 miliardi).

La **spesa per interessi** si è attestata al 4,7 per cento del prodotto (75,2 miliardi), riducendosi del 3,5 per cento rispetto al livello del 2013 (pari a circa 78 miliardi) e del 3,5 per cento rispetto alle precedenti stime (circa 1,5 mld in meno).

Le entrate

Rispetto all'anno 2013, nel 2014 le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate dello 0,6% in termini nominali, attestandosi al 48,1% del PIL (+0,1% rispetto al PIL nel 2013).

Le **entrate correnti** registrano, rispetto al 2013, un incremento dello 0,9% determinato da un aumento delle imposte indirette (prevalentemente imputabili al gettito IVA, accise e contributi sociali), in parte compensato da una riduzione delle imposte dirette (prevalentemente imputabile alla contrazione del gettito IRES).

In merito al gettito IVA, si segnala che per l'intero anno 2014 è stata applicata l'aliquota ordinaria del 22% mentre, nel 2013, tale aliquota era intervenuta a decorrere dal 1° ottobre, sostituendo la precedente aliquota del 21%. Pertanto, tra i fattori che hanno determinato l'incremento del gettito nel 2014, rispetto al 2013, rileva anche l'aumento dell'aliquota ordinaria applicata.

²³ Ai fini dell'analisi del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per l'anno 2014 il DEF utilizza le stime diffuse in via provvisoria dall'ISTAT con Nota del 2 marzo 2015, aggiornati con successiva Nota del 2 aprile 2015.

In riferimento al gettito delle accise, si segnala che con Determinazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli²⁴ è stato disposto, per l'anno 2014, l'incremento delle aliquote di accise sulla benzina e sul gasolio usato come carburante (+ 2 euro per mille litri). Tale Determinazione è stata adottata ai sensi dell'articolo 61, comma 1, del DL n. 69/2013 che ha previsto l'aumento delle accise in misura tale da assicurare, per l'anno 2014, maggiori entrate pari a 75 milioni di euro. A decorrere dal 1° gennaio 2015 le predette aliquote sono state rideterminate nella misura precedente il predetto incremento (ossia 728,40 euro per mille litri per la benzina e 617,40 euro per mille litri per il gasolio usato come carburante).

In merito all'andamento dell'IRES, il DEF evidenzia che il gettito "ha registrato una sostanziale flessione dovuta sia al rafforzamento dell'aiuto alla crescita economia (ACE) sia all'aumento delle aliquote di acconto per il 2013, relativo in particolare al settore bancario e assicurativo".

In proposito si segnala che la disciplina agevolata ACE – che consiste in una deduzione, ai fini delle imposte sui redditi, di un ammontare corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale investito - è stata introdotta dal DL n. 201/2011 ed è stata modificata (ampliandone i benefici) dalla legge di stabilità 2014. Quest'ultima, tuttavia, ha espressamente stabilito che, ai fini della determinazione dell'acconto delle imposte da versare nel 2014, si applica il metodo storico, escludendo quindi l'applicazione del metodo previsionale. Pertanto, la relazione tecnica ha ascrivito effetti di cassa a decorrere dall'anno 2015 (minori entrate pari a 658 milioni nel 2015 e a 716 milioni dal 2016).

Alla luce di quanto sopra indicato, appare utile un chiarimento in merito alle ragioni sottostanti gli effetti di gettito che si sono realizzati nel 2014 in relazione al rafforzamento dell'aiuto alla crescita economica (ACE).

Le imposte in conto capitale registrano un significativo decremento determinato dal venir meno del versamento *una tantum*, realizzato nel 2013, dell'imposta sostitutiva dell'IRES e dell'IRAP per il riallineamento dei valori contabili (IAS).

La **pressione fiscale** per l'anno 2014, pari al 43,5 per cento del PIL, riflette, secondo quanto indicato nel Documento in esame:

- rispetto al 2013, un lieve rialzo (+0,1 per cento) imputabile principalmente all'incremento delle imposte indirette;
- rispetto alle stime contenute nel DEF 2014 - basate sui criteri del SEC 95 - una riduzione di 0,5 punti percentuali imputabile sia alla maggiore debolezza delle grandezze macroeconomiche sia dalla rivalutazione del PIL in seguito all'applicazione dei nuovi criteri contabili (SEC 2010);

²⁴ Determinazione n. 145733 del 23/12/2013

- rispetto alle più recenti previsioni contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, si registra un aumento di 0,2 punti percentuali ascrivibile alla revisione al ribasso del PIL e ad una riduzione delle entrate di 1,7 miliardi.

In un apposito *focus*, il DEF segnala che ai fini della contabilità nazionale gli effetti finanziari legati all'agevolazione di cui all'art.1 del DL n. 66/2014 (c.d. *bonus* 80 euro) sono registrati tra le spese delle Amministrazioni pubbliche nella categoria delle prestazioni sociali. Quindi, secondo quanto affermato dal DEF, la stima della pressione fiscale risente dei criteri di classificazione contabile della predetta misura; pertanto, qualora gli effetti della medesima fossero qualificati come minore entrata tributaria in luogo della maggiore spesa per prestazioni sociali, il valore della pressione fiscale nel 2014 e negli anni successivi risulterebbe essere più contenuto.

In particolare, per l'anno 2014, la pressione fiscale al netto degli effetti recati dalla predetta misura (c.d. *bonus* 80 euro) scenderebbe dal 43,5 al 43,1 per cento del PIL.

In proposito si segnala che il decreto legge n. 66/2014, che ha introdotto in via transitoria per 8 mesi del 2014 il c.d. *bonus* 80 euro, ha stimato effetti negativi pari a 6.655 milioni. Il prospetto riepilogativo riferito al predetto provvedimento (compreso delle modifiche approvate nel corso dell'*iter* parlamentare) ha qualificato gli effetti come minori entrate ai fini dell'indebitamento netto mentre, ai fini del SNF e del fabbisogno, ha ripartito il totale tra maggiori spese e minori entrate²⁵ (5.823 nel 2014 e 832 mln nel 2015).

Alla definitiva stabilizzazione del *bonus*, fissata dalla legge di stabilità 2015 (cfr successivo paragrafo sulle previsioni tendenziali di entrata), gli effetti finanziari sono stati qualificati interamente come maggior spesa ai fini dell'indebitamento (9.503 mln annui dal 2015) mentre ai fini del SNF e del fabbisogno sono stati imputati, in parte, come minori entrate (696,9 mln nel 2015 e 760,2 mln dal 2016) e, in parte, come maggiori spese (8.014,1 mln nel 2015 e 8.742,8 mln dal 2016).

In proposito si evidenzia che il Documento in esame, nell'analisi della spesa per prestazioni sociali, indica che su tale aggregato è stato considerato l'importo di 5.850 milioni riferito alla spesa effettiva nel 2014 per l'agevolazione in esame. Inoltre, in una nota²⁶ riferita alla riduzione delle spese 2014 per prestazioni sociali rispetto alla stima della NTI 2015, il Documento evidenzia che la differenza è dovuta ad una serie di fattori,

²⁵ La relazione tecnica riferita alla norma in esame precisa che, trattandosi di una fattispecie particolare, la classificazione definitiva verrà stabilita dall'ISTAT sulla base delle regole del SEC (con particolare riferimento a quelle 2010). Pertanto, la RT non esclude che una parte degli sgravi possa essere contabilizzata dal lato della spesa (trasferimenti alle famiglie) alla stregua di altri crediti d'imposta.

²⁶ Sezione II – Analisi dei principali settori di spesa, nota n. 26 pagina 187-188, Doc. LVII, n. 3.

tra cui un “effetto di minore spesa connessa alla prestazione di cui all’art. 1 del DL 66/2014”. Tenuto conto che la RT associata a tale decreto-legge stimava, per competenza, un onere di 6.655 milioni, andrebbe chiarito secondo quale criterio (competenza o cassa) siano state registrate le spese in questione ai fini dei dati di consuntivo 2014 e se si siano verificati scostamenti rispetto alle stime delle RT.

Inoltre, alla luce della diversa imputazione tra le minori entrate e le maggiori spese riscontrata nelle relazioni tecniche e nei prospetti riepilogativi riferiti alle norme che hanno disciplinato la misura in esame, andrebbe confermato, secondo quanto sembra emergere dal Documento, che gli effetti finanziari siano stati quindi qualificati come maggiore spesa.

I risultati del 2014 indicati nel Documento sono inoltre oggetto di confronto rispetto alle stime indicate nella NTI 2015 in relazione al medesimo anno, aggiornata alla luce dei nuovi criteri contabili.

Come già segnalato in base ai nuovi criteri di imputazione utilizzati, alcuni dati riportati nella colonna “NTI 2015” sono differenti da quelli indicati nella Nota tecnica illustrativa originaria. Tali modifiche, appaiono compensative fra di loro e pertanto non rilevano ai fini dei saldi²⁷.

Si tratta, in particolare, delle “altre spese/uscite correnti” che, nella NTI sono indicate in misura pari a 74.871 mln e nel DEF sono riportate con il valore di 65.201 mln (-9.670 mln); tale differenza trova compensazione nelle modifiche alla voce “altre entrate correnti” indicate, nella NTI, in misura pari a 76.818 mln e riportate nel DEF in misura pari a 67.147 (-9.671 mln). Inoltre, nell’ambito delle spese/uscite in conto capitale, gli investimenti sono riportati in valore 36.403 mln in luogo di 36.391 mln (+12 mln) mentre le altre uscite/trasferimenti in conto capitale sono indicati in 7.807 mln in luogo dell’originario importo pari a 7.819 (-12 mln).

Le **entrate tributarie** della PA registrano, rispetto alle stime della NTI, una contrazione di 1.748 mln, dovute alla riduzione delle imposte indirette (-1.006 mln), delle imposte dirette (-702 mln) e delle imposte in conto capitale (-40 mln).

Con riferimento alla ripartizione per sottosettori, il DEF evidenzia che la richiamata contrazione di 1.748 mln è determinata da una forte riduzione del dato relativo al bilancio statale (-4.114 mln) compensato in parte dalle maggiori entrate affluite agli Enti territoriali (+1.461 milioni) e dalle minori poste correttive (+ 905 mln). In particolare, la riduzione del gettito erariale è imputabile alla flessione delle imposte indirette (principalmente IVA ed imposta di fabbricazione sugli oli minerali), che hanno risentito di una dinamica dei consumi meno favorevole di quella stimata, ed a quella delle

²⁷ Per i dati indicati nella Nota tecnica illustrativa nel testo originario si rinvia al seguente link: http://www.rqs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit--i/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilit/2015/Nota_tecnico-illustrativa/

imposte dirette, con particolare riferimento all'IRES e all'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze.

Per quanto riguarda il comparto degli enti territoriali, le entrate 2014 - che evidenziano un valore superiore rispetto alle stime NTI - riguardano, principalmente, il gettito IRAP (+1.095 mln) e le tasse auto a carico delle famiglie (+227 mln).

In base ai dati indicati nel Bollettino delle entrate tributarie pubblicato dal Dipartimento delle finanze²⁸, il gettito delle principali imposte degli enti territoriali (addizionali IRPEF, IRAP ed IMU quota comuni) risulta pari a 66,7 miliardi nel 2014 e registra in incremento del 2,7% rispetto al gettito 2013. A tale gettito occorre inoltre aggiungere quello relativo alla TASI che si attesta a 4.607 milioni di euro per l'anno 2014.

Le spese

Le spese finali nel 2014 mostrano un incremento rispetto al precedente esercizio (+0,8 per cento), passando da 819.934 milioni del 2013 a 826.262 milioni del 2014. Tale risultato si determina a fronte di un aumento della spesa primaria (+1,2 per cento per le spese correnti e + 1,4 per cento per quelle in conto capitale) e di una riduzione della spesa per interessi (-3,5 per cento). Le spese finali aumentano lievemente anche la loro incidenza sul PIL, passando dal 50,9 per cento del 2013 al 51,1 del 2014. La variazione complessiva è determinata dall'aumento per 0,3 punti di PIL della spesa corrente primaria (da 42,5 a 42,8 per cento) a fronte di un'invarianza dell'incidenza della spesa di parte capitale (3,6 per cento in rapporto al PIL) e di una leggera flessione (-0,1 punti) della spesa per interessi (da 4,8 a 4,7 per cento).

La dinamica della spesa primaria corrente è sostenuta da una variazione positiva delle prestazioni in denaro (+2,7 per cento rispetto al 2013), cui concorrono un incremento della spesa pensionistica (+0,9 per cento rispetto al 2013) e, in massima parte, un aumento della spesa per altre prestazioni sociali in denaro per circa 6,3 miliardi (+9,6 per cento rispetto al 2013). Quest'ultimo incremento è condizionato dalla contabilizzazione in tale voce di spesa dei benefici concessi dall'art. 1 del decreto-legge n. 66/2014 (bonus 80 euro), i cui effetti per il 2014 sono indicati dal DEF in circa 5.850 mln.

In proposito si rinvia alle considerazioni già svolte nel precedente paragrafo, relativo alle entrate, nel quale sono presentati elementi di raffronto rispetto alle modalità di contabilizzazione degli effetti

²⁸ I dati indicati nel Bollettino delle entrate tributarie sono determinati in base al criterio della competenza giuridica.

dell'agevolazione e ai relativi importi, indicati nella relazione tecnica allegata al DL 66/2014.

L'aumento che si registra sulla spesa pensionistica non determina invece una significativa variazione della relativa incidenza sul PIL (che passa dal 15,8 al 15,9 per cento) ed è dovuto principalmente all'indicizzazione ai prezzi applicata dal 1° gennaio 2014 e ad altri fattori gestionali. In particolare l'indicizzazione è risultata pari all'1,2 per cento, con deindicizzazione parziale per prestazioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS.

Si riducono, invece, i redditi da lavoro dipendente (-0,6 per cento nel 2014) confermando il *trend* in atto dagli esercizi precedenti, che ha comportato una riduzione dell'incidenza in termini di PIL dal 10,7 per cento del 2009 al 10,1 per cento del 2014. Il risultato del 2014 è condizionato sia dalle misure limitative delle assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche adottate negli ultimi anni e dalla conferma del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2011-2015, sia da interventi più specifici di razionalizzazione amministrativa e contenimento delle spese (relative ad esempio alle risorse per la contrattazione integrativa).

L'aggregato dei consumi intermedi fa registrare un incremento dei volumi di spesa (+0,6 per cento) pur risultando immutata, rispetto al precedente esercizio, l'incidenza in termini di PIL (8,3 per cento) in conseguenza delle misure correttive adottate negli ultimi anni.

L'evoluzione della spesa corrente è influenzata dalla dinamica della spesa sanitaria che aumenta complessivamente dello 0,9 per cento (da 110.044 a 111.028 mln.), non modificando peraltro sostanzialmente la propria incidenza sul PIL, che aumenta dello 0,1 per cento (da 6,8 a 6,9 per cento).

Infine la spesa in conto capitale, dopo la significativa variazione negativa del 2013 rispetto al precedente esercizio (-10,2 per cento), registra un rialzo nel 2014 (+1,4 per cento). L'incremento complessivo risulta da riduzioni sia degli investimenti fissi lordi (-6 per cento) sia dei contributi agli investimenti (-10,4 per cento), più che compensate dal considerevole incremento della voce "altre uscite in c/capitale" (+88,6 per cento). Dalle informazioni contenute nel Documento, tale incremento sembrerebbe riflettere, in particolare, la riclassificazione tra i trasferimenti in conto capitale dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente, in particolare delle *Deferred Tax Asset* (DTA).

Tali crediti, espressamente individuati dalla normativa vigente, sono vantati dai contribuenti che - in applicazione di norme che dispongono un differimento temporale della deducibilità di alcuni componenti negativi di reddito (quali, ad esempio, la svalutazione di crediti) - pagano maggiori imposte nell'esercizio di competenza in quanto il reddito imponibile risulta superiore a quello che si sarebbe ottenuto nell'ipotesi di immediata deducibilità degli oneri in questione. Le maggiori imposte pagate, tuttavia, rappresentano una "anticipazione" in quanto negli esercizi successivi il contribuente potrà dedurre tali oneri e recuperare il credito vantato.

In base ai criteri previsti dal SEC 95 i crediti per imposte anticipate (DTA) erano contabilizzate per cassa tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del Bilancio dello Stato. In base ai criteri previsti dal SEC 2010, invece, i predetti crediti sono contabilizzati in base al criterio di competenza tra le spese in conto capitale.

In riferimento all'anno 2014, il documento afferma che i crediti per DTA sono stati pari a 6,3 miliardi di euro, e che quelli utilizzati in compensazione ammontano a circa 4 miliardi di euro.

In proposito sarebbe utile chiarire se il dato indicato in relazione ai crediti per DTA nel 2014 (6,3 miliardi) sia riferito al valore di competenza, ossia ai nuovi crediti maturati dell'anno.

In termini percentuali rispetto al PIL non si verifica una riduzione dell'incidenza della spesa in conto capitale (3,6 per cento) rispetto al precedente esercizio, pur riducendosi quella degli investimenti pubblici (dal 2,4 al 2,2 per cento).

Rispetto alle previsioni contenute nella Nota tecnico illustrativa della legge di stabilità, la spesa finale nel 2014 risulta inferiore di 650 milioni, per effetto di :

- maggiori spese correnti primarie per circa 3,5 miliardi;
- minori interessi passivi per circa 1,5 miliardi;
- minori spese in conto capitale per circa 1,4 miliardi.

All'interno della spesa corrente primaria, si riducono in misura significativa, rispetto alle precedenti stime, la spesa per pensioni (circa 2 miliardi in meno) e per altre prestazioni sociali in denaro (-1,9 miliardi circa). Su quest'ultima variazione incidono diversi fattori, tra cui – secondo quanto segnalato dal DEF - una minore spesa connessa al beneficio di cui all'art. 1 del DL 66/2014 (bonus 80 euro), minori spese per ammortizzatori sociali e minori spese per liquidazioni di fine rapporto nel pubblico impiego, con parziale recupero negli anni successivi.

Registra invece un incremento di circa 5,6 miliardi la spesa per consumi intermedi, imputabile sia alla revisione al rialzo sull'anno 2013 (+2.673

milioni) sia dall'affinamento delle classificazioni conseguenti alla contabilità nazionale nella versione SEC 2010.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, il Documento non evidenzia i fattori sottostanti la revisione delle stime, che comportano una lieve riduzione degli investimenti fissi lordi (-410 milioni) e una più consistente riduzione (per circa 3 miliardi) dei contributi agli investimenti, solo in parte compensata da un incremento (circa 2 miliardi) delle altre spese in conto capitale.

3.1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2015-2019

Rispetto alle più recenti stime contenute nella Nota tecnico illustrativa della legge di stabilità 2015, riferite al triennio 2015-2017 (quadro programmatico), il DEF presenta le nuove previsioni sulla base delle informazioni relative al 2014 diffuse dall'ISTAT, della revisione del quadro macroeconomico e dell'impatto dei provvedimenti adottati entro il mese di marzo 2015. Sono inoltre presentate le previsioni relative agli esercizi 2018 e 2019, non considerati nell'orizzonte previsionale della NTI.

L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni

Periodo 2015-2017

Con riferimento al triennio 2015-2017 è possibile operare un raffronto con le previsioni contenute nella NTI, nella versione che tiene conto delle riclassificazioni contabili da ultimo operate (*cfr.* in proposito il paragrafo 3.1.1)

Il conto economico esposto dal DEF evidenzia **per il 2015 un indebitamento netto** pari a -2,5 per cento del PIL nel 2015, **inferiore di 0,1 punti rispetto alle previsioni** (-2,6 per cento) della NTI.

Tale variazione è ascrivibile ai seguenti fattori:

- 0,3 punti a minori entrate tributarie
- 0,1 punti a minori entrate non tributarie
- 0,2 punti a minori spese primarie
- 0,3 punti a minori spese per interessi, in relazione ad un andamento dei tassi più favorevole rispetto a quello previsto in precedenza.

Rispetto al 2014, si determina una riduzione dell'indebitamento di 0,5 per cento in termini di PIL dovuto sia ad un incremento del saldo primario (2 mld circa) sia ad una consistente riduzione della spesa per interessi (-5,8 mld circa) che compensa quasi integralmente l'incremento della spesa corrente primaria (+ 5,2 mld circa).

L'aggiornamento delle stime per l'esercizio in corso comporta un aggiornamento della previsione di indebitamento netto anche nei due esercizi successivi.

Rispetto alle precedenti stime contenute nella NTI, il raffronto evidenzia miglioramenti per il biennio **2016-2017**. In termini di PIL, le previsioni risultano così aggiornate :

- -1,4 .per cento nel 2016 rispetto a -1,8 per cento indicato nell'ultimo quadro programmatico;
- -0,2 per cento nel 2017 rispetto all'obiettivo di -0,8 per cento già indicato della NTI.

Tale andamento è determinato da una spesa primaria prevista in crescita nell'intero periodo 2015-2017, ma con una dinamica meno sostenuta rispetto al previsto incremento delle entrate. La stima relativa alla spesa per interessi, in riduzione nel 2015 rispetto al 2014 (-7,7 per cento), cresce nel 2016 (+2,7 per cento) per poi ridursi negli esercizi successivi.

In rapporto al PIL, la spesa per interessi resta sostanzialmente costante nel biennio 2015-2016 (4,2 per cento) per poi ridursi nel 2017 (4,0 per cento).

Il saldo primario aumenta invece la propria incidenza rispetto al PIL dall'1,7 per cento del 2015 al 3,8 per cento del 2017.

Periodo 2018-2019

Il Documento fornisce inoltre le previsioni relative agli esercizi 2018-2019, non compresi nell'orizzonte previsionale della NTI.

Per il **2018**, il documento evidenzia un saldo di bilancio in avanzo (0,5 per cento rispetto al valore obiettivo di 0,2 indicato nel Documento programmatico di bilancio presentato nell'Ottobre 2014). Per il 2019, il saldo tendenziale è previsto in avanzo di 0,9 per cento del PIL.

L'avanzo primario evidenzia una crescita costante su base annua, raggiungendo il valore di 4,6 per cento in termini di prodotto nel 2019. Tale andamento è sostenuto da una dinamica delle spese crescente, ma meno sostenuta rispetto all'incremento delle entrate (+2,7 per cento nel 2018 e 2,1 nel 2019).

Le entrate

Il Documento di economia e finanze stima un andamento crescente, in valore assoluto, delle entrate totali che passano da 786 miliardi nel 2015 a 881 miliardi nel 2019. Rispetto al PIL, le entrate totali registrano un incremento di 0,5 punti nell'anno 2016, per effetto dell'innalzamento delle

aliquote IVA disposto dalla legge di stabilità 2015; negli anni 2017 e 2018 presentano invece una modesta riduzione, mentre nel 2019 registrano una contrazione di 0,4 punti percentuali anche per il venir meno degli effetti finanziari attribuiti all'applicazione del *reverse charge* nel settore energetico²⁹.

Il DEF segnala che le previsioni delle entrate tributarie considerano, oltre all'effetto di trascinamento dei risultati di consuntivo per il 2014, anche il rafforzamento della congiuntura economica e gli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento.

Rispetto alle stime contenute nella NTI (riferite alle annualità dal 2015 al 2017), le entrate tributarie sono riviste al ribasso per l'anno 2015, mentre per le annualità 2016 e 2017 le previsioni sono riviste al rialzo. In particolare, la revisione al ribasso è pari a 1.254 milioni nel 2015, mentre le stime relative agli anni 2016 e 2017 sono incrementate, rispettivamente, di 3.606 milioni e 2.765 milioni.

Rispetto ai risultati 2014, come già indicato, l'incremento delle entrate tributarie, stimato in 10.694 milioni nel 2015, include gli effetti delle misure fiscali adottate e il miglioramento del quadro macroeconomico.

Le prospettive di miglioramento della congiuntura economica ed i provvedimenti fiscali continuano a produrre effetti positivi anche sulle entrate previste per gli anni successivi; le entrate tributarie registrano, infatti, ulteriori incrementi nel 2016 (+29.330 mln), nel 2017 (+16.907 mln) e negli anni 2018 e 2019 (circa 11 miliardi all'anno).

Rispetto ai singoli sottosettori, il DEF evidenzia che per il bilancio dello Stato si stima un incremento delle entrate tributarie, nel 2015 rispetto al 2014, di circa 21 miliardi, ascrivibile essenzialmente agli effetti di miglioramento del quadro macroeconomico e a quelli conseguenti a fattori legislativi.

La stima delle entrate degli enti territoriali, invece, evidenzia una flessione di circa 4 miliardi di euro per il 2015 attribuibili, in via prevalente, alla disposizione contenuta nella legge di stabilità 2015 che consente la piena deducibilità ai fini IRAP del costo del lavoro per assunzioni a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda le regioni, si segnala, tuttavia, sul piano contabile, che, a fronte del minor gettito IRAP indicato, sono previste forme compensative a carico dello Stato dirette ad assicurare l'ammontare delle risorse originariamente previste per le esigenze del Fondo sanitario

²⁹ La legge di stabilità 2015 ha introdotto tale regime per un periodo transitorio di quattro anni.

nazionale. Tali risorse, tuttavia, non potranno essere qualificate come entrate tributarie degli enti territoriali.

In merito alle entrate tributarie delle Amministrazioni locali, si segnala che le stime indicate considerano le aliquote standard stabilite dalla normativa nazionale dei principali tributi (IMU, TASI, addizionali IRPEF, IRAP). Tuttavia, poiché la normativa vigente consente alle predette Amministrazioni di variare (in aumento o in diminuzione) le aliquote e che i dati a livello nazionale mostrano, in generale, una tendenza ad aliquote effettive più elevate, a consuntivo dovrebbe rilevarsi un valore superiore di gettito effettivo.

La pressione fiscale passa dal 43,5 per cento del PIL del 2014 al 43,7 per cento del PIL del 2019.

Le previsioni evidenziano variazioni non omogenee nel periodo considerato. Infatti, viene confermato nel 2015 il valore del 2014 (43,5%), successivamente incrementato nel 2016 (44,1%) e confermato nel 2017. Si registra una inversione di tendenza nel 2018 (44%) e nel 2019 (43,7%).

Come evidenziato nel DEF, le stime indicate scontano gli effetti positivi introdotti dalla legge di stabilità 2015, che ha modificato la clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità 2014. Tale ultima clausola, se applicata, avrebbe comportato una riduzione delle agevolazioni fiscali (e quindi un maggior gettito) pari a 3 miliardi di euro per il 2015, a 7 miliardi per il 2016 e a 10 miliardi annui a decorrere dal 2018. Con la legge di stabilità 2015 è stata totalmente disattivata la clausola prevista per il 2015 e sono stati ridotti di 3,728 mld annui gli obiettivi di maggior gettito fissati dalla legge di stabilità 2014 a decorrere dal 2016.

Contestualmente, tuttavia, le previsioni incorporano gli effetti relativi all'aumento delle aliquote IVA (dal 2016) e delle accise (dal 2018) stimati in 12,8 mld nel 2016, 19,2 mld nel 2017 e circa 22 mld dal 2018 (*cfr. approfondimento le clausole di salvaguardia*).

Tali ultime misure, afferma il DEF, incidono sul valore massimo (44,1%) raggiunto dalla pressione fiscale negli anni 2016 e 2017.

In un apposito *focus*, il DEF precisa che, ai fini della contabilità nazionale gli effetti finanziari legati all'agevolazione di cui all'art.1 del DL n. 66/2014 e alla legge di stabilità 2015 (c.d. *bonus* 80 euro) sono registrati tra le spese delle Amministrazioni pubbliche nella categoria delle prestazioni sociali. Come già segnalato nell'analisi sul consuntivo 2014, il DEF evidenzia che qualora gli effetti della predetta misura fossero qualificati come minore entrata tributaria in luogo di maggiore spesa per prestazioni sociali, i valori della pressione fiscale nel 2014 e negli anni successivi risulterebbero più contenuti.

Si riporta, di seguito, una tabella contenente la revisione dei dati sulla pressione fiscale esposta dal DEF (cfr. prima e ultima riga). Nella tabella sono inoltre ricostruiti, tramite apposita elaborazione, i dati sottostanti il passaggio tra le due serie di valori. Si tratta dei dati relativi alla clausola di salvaguardia e al c.d. *bonus* 80 euro (l'importo indicato è riferito all'onere annuo stimato nelle relazioni tecniche che hanno accompagnato la misura. Per il solo anno 2014 si riporta invece il dato indicato nel DEF 2015).

Tabella 3.6

Pressione fiscale al netto del bonus fiscale e delle clausole di salvaguardia

(milioni di euro)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pressione fiscale DEF 2015 (in % del PIL)	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Entrate tributarie e contributive DEF 2015	702.245	712.562	744.114	766.134	787.210	803.749
di cui:						
Clausola di salvaguardia			16.086	25.493	28.237	28.237
Bonus 80 euro (ipotesi qualificazione minori entrate)	5.850	9.503	9.503	9.503	9.503	9.503
Entrate tributarie e contributive ricalcolate	696.395	703.059	718.525	731.138	749.470	766.009
Pressione fiscale ricalcolata	43,1	42,9	42,6	42,1	41,9	41,6

Fonte: elaborazioni su dati DEF

Come già evidenziato, i valori ricalcolati della pressione fiscale non tengono conto degli effetti dell'incremento delle aliquote IVA e delle accise nonché degli effetti della clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità 2014 e modificata dalla legge di stabilità 2015. Tali effetti risultano peraltro scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica in quanto riferiti a norme tuttora vigenti.

Per quanto riguarda, invece, gli effetti relativi al c.d. "bonus 80 euro", l'ipotesi adottata è basata sul fatto che gli effetti finanziari siano stati interamente qualificati come maggiore spesa. Su questi aspetti si rinvia alle considerazioni svolte nella parte relativa ai dati 2014 sulle entrate.

Le clausole di salvaguardia

La “clausola di salvaguardia” è disciplinata dall’**articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica**³⁰, che la rende obbligatoria in tutti i casi in cui gli oneri associati ad un provvedimento legislativo non siano configurati entro un limite massimo di spesa, ma siano oggetto di una valutazione che dia luogo ad una specifica previsione di spesa. In tali ipotesi, viene introdotta nel testo del provvedimento legislativo una clausola che preveda, da un lato, l’obbligo di monitorare i reali effetti finanziari che il provvedimento produce e, dall’altro lato, l’attivazione automatica di forme di compensazione finanziaria di eventuali effetti che eccedano le originarie previsioni di spesa. La clausola di salvaguardia deve essere automatica ed effettiva, consentendo quindi l’attivazione di ulteriori forme di copertura finanziaria (minori spese o maggiori entrate) nel caso in cui la copertura originaria (riferita alla stima o valutazione originaria degli oneri) non risulti sufficiente.

La definizione di clausola di salvaguardia è stata poi **estesa ad altre disposizioni** che prevedono meccanismi suscettibili di produrre, a determinate scadenze, variazioni automatiche di entrate o di spese, non necessariamente subordinate alla verifica di scostamenti rispetto a determinate previsioni di spesa, ma poste a garanzia del conseguimento di più generali obiettivi fiscali.

In particolare, la legge n. 147/2013 (**legge di stabilità 2014**) e la legge n. 190 del 2014 (**legge di stabilità 2015**) recano disposizioni relative a clausole di salvaguardia che prevedono l’attivazione di **meccanismi automatici per la realizzazione di un maggior gettito fiscale**.

Articolo 1, comma 430, della legge di stabilità 2014 e articolo 1, comma 207 della legge di stabilità 2015

L’art. 1, comma 430, della legge di stabilità 2014, nella formulazione originaria, prevedeva l’introduzione di interventi di variazione di aliquote d’imposta e di riduzione delle agevolazioni e delle detrazioni (c.d. *tax expenditure*) tali da assicurare un maggior gettito tributario pari a 3 miliardi nel 2015, a 7 miliardi nel 2016 e a 10 miliardi annui a decorrere dal 2017. L’articolo 1, comma 207 della legge di stabilità 2015 ha disposto la riduzione degli obiettivi di maggior gettito originariamente stabiliti che, in base alla normativa attualmente vigente, risultano quindi fissati in **3.272 milioni per l’anno 2016 e in 6.272 milioni annui a decorrere dal 2017**, come illustrato nella seguente tabella.

(milioni di euro)

	SNF, fabbisogno e indebitamento			
	2015	2016	2017	Dal 2018
Maggiori entrate (testo originario art. 1, co. 430, L.147/13)	+3.000	+7.000	+10.000	+10.000
Riduzione di maggiori entrate (art.1, c. 207, L.190/2014)	-3.000	-3.728	-3.728	-3.728
Obiettivo finale maggiori entrate (vigente art.1, c. 430, L.147/2013)	0	+3.272	+6.272	+6.272

³⁰ Legge n. 196/2009.

Articolo 1, comma 718, della legge di stabilità 2015

Il comma 718 stabilisce, per gli anni 2016-2018, un graduale incremento delle aliquote IVA e dell'aliquota di accisa sui carburanti. Gli effetti di maggior gettito scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica, sono valutati in misura pari a **12.814 milioni nel 2016 (aumento IVA), 19.221 milioni nel 2017 (aumento IVA) e 21.965 milioni (aumento IVA e accise) a decorrere dal 2018.**

Articolo 1, comma 719, della legge di stabilità 2015

Il successivo comma 719 dispone che gli incrementi delle aliquote riferiti alle clausole sopra descritte possono essere sostituiti integralmente o parzialmente da provvedimenti normativi che assicurino gli stessi effetti sui saldi di finanza pubblica attraverso maggiori entrate o minori spese.

Pertanto, gli obiettivi di maggior gettito tributario attesi in base alla normativa vigente - in relazione alle clausole di salvaguardia contenute nella legge di stabilità 2015 sopra illustrate – sono riepilogati nella seguente tabella.

(milioni di euro)

	SNF, fabbisogno e indebitamento			
	2015	2016	2017	Dal 2018
Co. 430 L. stabilità 2014 e Co. 207 L. stabilità 2015	0	+3.272	+6.272	+6.272
Co. 718 L. stabilità 2015	0	+12.814	+19.221	+21.965
Totale	0	+ 16.086	+ 25.493	+ 28.237

Ulteriori clausole relative al 2015

La normativa vigente prevede ulteriori disposizioni che contengono “clausole di salvaguardia” suscettibili di determinare incrementi del gettito fiscale. Tra queste se ne illustrano, a titolo esemplificativo, alcune che potrebbero interessare l'anno 2015. **L'attivazione di tali clausole** tuttavia, a differenza di quelle prima descritte, **è eventuale in quanto subordinata al verificarsi di specifiche condizioni.**

La legge di stabilità 2015 ha disposto, tra l'altro, l'introduzione dello *split payment* e ha esteso l'applicazione del meccanismo contabile IVA *reverse charge* a nuovi settori produttivi. A tali disposizioni sono stati ascritti effetti positivi pari, rispettivamente, a 988 milioni annui e a 1.638 milioni annui a decorrere dal 2015. Il comma 632 stabilisce che, in caso di mancato rilascio di autorizzazione derogatoria da parte dell'Unione europea, venga attivata la clausola di salvaguardia in base alla quale si dovranno incrementare le aliquote di accisa sui carburanti in misura tale da assicurare il maggior gettito scontato ai fini dei saldi di finanza pubblica, pari a 1.716 milioni annui a decorrere dal 2015³¹.

Il DL 102/2013 ha introdotto una clausola di salvaguardia (articolo 15, comma 4) in relazione ad alcune maggiori entrate previste dal medesimo decreto e scontate nel

³¹ Poiché l'autorizzazione comunitaria è richiesta solo per alcuni settori interessati dalle discipline indicate, il valore della clausola di salvaguardia (1.716 milioni) è inferiore alla somma degli effetti positivi ascritti alle due disposizioni.

prospetto riepilogativo³². La clausola prevedeva che, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia avrebbe provveduto ad incrementare la misura degli acconti IRES e IRAP dovuti per i periodi d'imposta 2013 e 2014, nonché ad aumentare - dal 1° gennaio 2015 - le accise. Con il decreto MEF del 30 novembre 2013 si è dato conto di avvenuti scostamenti³³, disponendo di conseguenza sia un incremento dell'acconto IRES sia un aumento delle aliquote dell'accisa sui carburanti. Successivamente il DL 192/2014 ha soppresso tale ultima disposizione di aumento delle accise ed ha sostituito la clausola di salvaguardia contenuta nel DL 102/2013, prevedendo che – per assicurare le entrate già scontate sui saldi di finanza pubblica³⁴ –l'utilizzo delle risorse attese dalla disciplina sul rientro dei capitali³⁵. Anche in questo caso, tuttavia, è stata introdotta una clausola di salvaguardia, prevedendo che, qualora le adesioni alla *voluntary disclosure* non siano sufficienti a garantire il gettito atteso, dovrà essere adottato dal MEF un decreto che stabilisca l'incremento della misura degli acconti IRES e IRAP dovuti per il periodo d'imposta 2015 nonché l'aumento dal 2016 delle aliquote di accisa in misura tale da assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti.

Spese

All'andamento dei saldi nel periodo 2015-2019 contribuisce una dinamica della spesa primaria con variazioni annue positive (+0,9 per cento nell'anno in corso, +1,7 per cento nel 2016, +0,6 nel 2017, +1,4 per cento nel 2018 e +1,3 per cento nel 2019), cui corrisponde tuttavia una riduzione

³² Maggiori introiti IVA collegati al pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche (maggior gettito pari a 925 milioni nel 2013); versamenti connessi alla definizione agevolata dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile dei concessionari dei giochi (maggior gettito pari a 600 milioni nel 2013).

³³ Nella misura di 260 milioni per la definizione agevolata dei giudizi di responsabilità dei concessionari dei giochi (introiti conseguiti nella misura di 340 milioni a fronte di una previsione di 600 milioni) e nella misura di 385 milioni per l'IVA correlata al pagamento dei debiti pregressi delle P.A. (introiti conseguiti nella misura di 540 milioni a fronte di una previsione di 925 milioni). Il totale dei (maggiori) introiti non conseguiti ammonta quindi a 645 milioni.

³⁴ Nella misura di 671,1 milioni nel 2015 e di 17,8 milioni nel 2016. Tali somme sono il risultato del susseguirsi delle predette norme. Infatti:

- le maggiori entrate derivanti dal DL 102/2013 riguardavano l'anno 2013 (1.525 milioni, di cui 925 mln per maggiori entrate IVA e 600 mln per la sanatoria giochi);
- la clausola di salvaguardia del DL 102/2013 doveva intervenire mediante un incremento degli acconti IRES ed IRAP per gli anni 2013 e 2014, nonché mediante un incremento delle aliquote di accisa per l'anno 2015 al fine di compensare le minori entrate in termini di saldo imposte 2014;
- con il decreto MEF del 30 novembre 2013 è stata data attuazione alla prima delle due misure (ossia all'incremento degli acconti IRES ed IRAP per gli anni 2013 e 2014), assicurando la neutralità finanziaria anche per l'anno 2014 (meccanismo saldo/acconto);
- la seconda misura prevista dallo stesso decreto MEF (aumento accise) è stata invece neutralizzata dal DL 192/2014, il quale, in mancanza dell'aumento delle accise, ha stabilito nuove misure (*voluntary disclosure*) con effetti equivalenti a quelli espressamente previsti dallo stesso decreto MEF in relazione al medesimo aumento (ossia, come precisato dalla RT allegata al DL 192/2014, maggiori entrate nette per 671,1 mln nel 2015 e per 17,8 mln nel 2016).

³⁵ Legge n. 186/2014 alla quale non sono stati ascritti effetti positivi di gettito.

dell'incidenza sul prodotto di 3,1 punti percentuali: il peso sul PIL passa, infatti, dal 46,2 per cento del 2015 al 43,3 per cento nel 2019.

Rispetto alle precedenti previsioni contenute nella NTI, si registrano minori spese finali per circa 2,1 miliardi nel 2015 e 2,3 miliardi nel 2016. Il miglioramento è dovuto alla revisione in diminuzione delle previsioni di spesa per interessi per circa 4,8 miliardi nel 2015 e 4,2 miliardi nel 2016 ed al peggioramento delle previsioni relative alla spesa primaria che cresce di 2,7 miliardi nel 2015 e di 1,9 miliardi nel 2016. Nel 2017 la minore spesa complessiva stimata, pari a 6,6 miliardi, è dovuta alla contemporanea riduzione della spesa per interessi (4,8 miliardi), della spesa corrente al netto degli interessi (0,4 miliardi) e della spesa in conto capitale (1,4 miliardi).

Con riguardo ai diversi aggregati di spesa, per i redditi da lavoro dipendente si prevede una moderata crescita delle retribuzioni per gli anni 2015 (0,5 per cento) e 2016 (+1 per cento) ed una riduzione delle medesime per l'anno 2017 (-0,4 per cento). Secondo il DEF l'incremento è da porre in relazione sia al venir meno di alcune delle misure di contenimento della spesa disposte dalle precedenti manovre di finanza pubblica³⁶, sia all'effetto di disposizioni recate dalla Legge di Stabilità 2015³⁷, tra cui, in particolare, la creazione del Fondo "La buona scuola".

Per quanto concerne i rinnovi contrattuali, il DEF evidenzia che 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. Pertanto, per il periodo 2016-2018, l'IVC di riferimento è quella in vigore dal 1°luglio 2010.

Rispetto a quanto ipotizzato nella Nota tecnica illustrativa la spesa per redditi da lavoro dipendente aumenta di circa 550 milioni in ciascun anno del triennio 2015-2017. Tale incremento potrebbe essere attribuito alla revisione del dato di preconsuntivo 2014. Si prevede che nell'anno 2018 la spesa non aumenti rispetto all'anno precedente mentre nel 2019 è attesa una crescita dello 0,3 per cento da attribuire, in gran parte, alla corresponsione dell'IVC del nuovo triennio contrattuale 2019-2021.

³⁶ Il DEF, in particolare, 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).

³⁷ Legge n. 190/2014.

La riduzione dell'incidenza di tale voce di spesa rispetto al prodotto (dal 10,1 per cento del 2015 al 9 per cento del 2019) è da correlare soprattutto all'andamento crescente del PIL, considerato il contenuto incremento complessivo della voce di spesa, che nel periodo 2015-2019, aumenta di circa 1,5 miliardi di euro.

Si prevede una drastica riduzione della spesa per consumi intermedi nel 2015 (-3,7 per cento), seguita da una crescita pari all'1,6 per cento nel 2016, all'1,5 per cento nel 2017, allo 0,7 per cento nel 2018 e al 2 per cento nel 2019. La crescita di tale voce di spesa si mantiene comunque al di sotto della dinamica del PIL nominale e, conseguentemente, la sua incidenza rispetto a tale variabile si riduce dal 7,9 per cento dell'esercizio 2015 al 7,4 per cento del 2018.

Rispetto a quanto ipotizzato nella Nota tecnica illustrativa, la spesa per consumi intermedi aumenta, in media, di circa 5,5 miliardi nel triennio 2015-2017. Anche in questo caso, si rileva che l'incremento pare attribuibile alla revisione del dato di preconsuntivo 2014.

L'andamento della spesa sanitaria indicato nel quadro tendenziale sconta una crescita dello 0,2 per cento nell'anno 2015, dell'1,9 per cento annuo nel triennio 2016-2018 e del 2 per cento nell'anno 2019. Tale previsione comporta una lieve riduzione dell'incidenza dell'aggregato sul PIL, che passa dal 6,8 per cento del 2015 al 6,5 per cento nel 2019.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è stimata in aumento per l'intero periodo previsionale: dopo una crescita del 3 per cento nel 2015 rispetto all'esercizio precedente, la dinamica si dimostra più contenuta dando luogo a incrementi dell'1,4 per cento per il 2016, 2,4 per cento per il 2017, 2,6 per cento per il 2018 e 2,1 per cento per il 2019. L'incidenza sul PIL si attesta a fine periodo sul 20 per cento, in riduzione rispetto al dato relativo al 2015 (20,6 per cento). Per il periodo 2016-2019 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a partire dall'anno 2015, del 2,1 per cento.

Per quanto concerne, in particolare, la spesa pensionistica, le previsioni tengono conto, oltre che dei fattori legislativi, del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati, della indicizzazione delle pensioni in essere ai prezzi, delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro le previsioni tengono conto, oltre che dei fattori legislativi, degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio.

Il tasso di variazione medio nel periodo 2016-2019 per la spesa pensionistica risulta pari al 2,3 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro è pari al 1,5 per cento annuo.

La riduzione delle previsioni di spesa per prestazioni sociali in denaro ipotizzata dal DEF per l'anno 2015, rispetto a quanto previsto dalla Nota tecnico-illustrativa deriva, in parte, dalla revisione del dato riferito all'anno 2014 e, in parte, dall'effetto di una minore indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, tenuto conto delle nuove previsioni sulle dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto in sede di Nota di Aggiornamento al DEF 2014.

Le previsioni tendenziali mostrano un andamento complessivamente decrescente della spesa in conto capitale non solo in termini percentuali, ma anche in valore assoluto: a fine periodo l'aggregato si attesta su un valore pari a 59,5 miliardi, inferiore di circa 0,7 miliardi rispetto al valore previsto per il 2015 e di circa 5 miliardi rispetto a quello registrato nel 2012. L'andamento descritto viene confermato dalla dinamica della spesa in termini di PIL, che dal 3,7 per cento del 2015 scende al 3,2 per cento a fine periodo.

3.1.3 Andamento dei saldi e confronti con stime europee

Le stime diffuse nello scorso mese di febbraio dalla Commissione europea (*Winter Forecast*), nel confermare la previsione di un rapporto dell'indebitamento netto rispetto al PIL pari al 3,0 per cento nel 2014, aggiorna le precedenti stime relative al periodo 2014-2016 (*Autumn Forecast* – Novembre 2014).

Nella Tabella 3.7 le stime contenute nei due rapporti della Commissione sono confrontate, rispettivamente, con le previsioni contenute nel Documento programmatico di bilancio (DBP presentato dal Governo nell'Ottobre 2014) e con le previsioni contenute nel Documento in esame (Aprile 2015).

Il raffronto è limitato alle stime della Commissione europea, che utilizzano metodologie conformi a quelle del Documento in esame³⁸, e riguarda i valori dell'indebitamento netto, della spesa per interessi e del saldo primario. Inoltre, ai fini di una più completa rappresentazione degli andamenti tendenziali, il confronto è esteso al saldo strutturale³⁹, ossia all'indebitamento netto depurato della componente ciclica e delle misure *una tantum*, per la cui definizione ed analisi si rinvia al paragrafo 3.2 del presente dossier.

³⁸ Non sono quindi operati raffronti rispetto ai recenti dati diffusi dall'OCSE e dal FMI.

³⁹ Per quanto riguarda il DEF si utilizzano i dati della Tavola I.1.

Tabella 3.7 - Confronti con stime europee (2014 - 2016) –Indebitamento netto, Interessi, Saldo primario, Indebitamento netto strutturale

(%PIL)

	2014	2015	2016
Indebitamento netto			
DBP (Ottobre 2014)	-3,0	-2,6	-1,8
<i>Autumn Forecast</i> (Novembre 2014)	-3,0	-2,7	-2,2
<i>Winter Forecast</i> (Febbraio 2015)	-3,0	-2,6	-2,0
DEF (Aprile 2015)	-3,0	-2,5	-1,4
Interessi			
DBP (Ottobre 2014)	4,7	4,5	(*)
<i>Autumn Forecast</i> (Novembre 2014)	4,7	4,5	4,6
<i>Winter Forecast</i> (Febbraio 2015)	4,7	4,3	4,3
DEF (Aprile 2015)	4,7	4,2	4,2
Saldo primario			
DBP (Ottobre 2014)	1,7	1,9	(*)
<i>Autumn Forecast</i> (Novembre 2014)	1,7	1,8	2,4
<i>Winter Forecast</i> (Febbraio 2015)	1,6	1,7	2,4
DEF (Aprile 2015)	1,6	1,7	2,8
Indebitamento netto strutturale			
DBP (Ottobre 2014)	-0,9	-0,6	-0,4 (**)
<i>Autumn Forecast</i> (Novembre 2014)	-0,9	-0,8	-1,0
<i>Winter Forecast</i> (Febbraio 2015)	-0,9	-0,6	-0,8
DEF (Aprile 2015)	-0,8	-0,5	-0,0

(*) Dati non disponibili nel Documento programmatico di bilancio; (**) In base al DBP (Ottobre 2014), l'obiettivo del pareggio strutturale si raggiunge nel 2017, anno non coperto dalla previsione della Commissione europea.

Le ultime stime della Commissione europea, pur migliorando, rispetto a quelle dell'autunno 2014, la **previsione di indebitamento** sia per il 2015 che per il 2016, restano al di sopra del livello del saldo ipotizzato dal DEF (per 0,1 per cento nel 2015 e 0,6 punti percentuali nel 2016). In termini strutturali, la differenza è invece pari a 0,1 per cento nel 2014 e nel 2015 e a 0,8 punti percentuali nel 2016.

Lievemente superiore a quella del DEF è anche la previsione riferita alla spesa per interessi (+0,1 per cento per ciascuno dei due esercizi). La stima del saldo primario differisce di conseguenza solo per il 2016 (-0,4 per cento rispetto al PIL).

Il Documento individua le cause degli scostamenti rispetto alle previsioni della Commissione essenzialmente nella diversa proiezione di crescita formulata, in particolare, per il 2015 e nell'utilizzo di stime basate sulla metodologia delle "politiche invariate" per il 2016. Inoltre, viene evidenziato, in via generale, che gli scostamenti sono riconducibili all'utilizzo di dati diversi per il 2014 rispetto a quelli utilizzati dal DEF, diffusi in via provvisoria dall'ISTAT nel marzo 2015, dopo la pubblicazione del rapporto europeo.

Inoltre, si rileva che il DEF (*cfr.* Sez I - Programma di stabilità, nota 12, pag. 55 Doc. LVII, n. 3) sottolinea come il diverso orizzonte temporale utilizzato nelle previsioni della Commissione (che si fermano all'esercizio successivo a quello in corso) sia suscettibile di determinare differenze nelle stime rispetto alle previsioni dei Paesi membri, che utilizzano un orizzonte temporale più ampio. Queste differenze riguardano principalmente il calcolo dell'*output gap* e possono determinare discrepanze in fase di stima dei valori strutturali.

Obiettivo di medio termine (OMT), pareggio di bilancio e flessibilità nella *governance* europea

Obiettivo di medio termine

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti presentati in corso d'anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delle regole che costituiscono la cosiddetta *governance* europea, intesa come un complesso di previsioni, contenute nei trattati e nella normativa europea, tese a rafforzare gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e a garantire la solidità finanziaria dei Paesi aderenti all'Unione europea.

L'impianto normativo richiamato è costituito da tre regolamenti approvati dalle Istituzioni europee nel novembre 2011 nell'ambito di un insieme complessivo di sei atti legislativi (il c.d. *six pack*), dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*

nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*)⁴⁰, ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114, e da due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *two pack*).

Gli Stati membri, nell'ambito dell'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT), calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. L'OMT è definito in modo specifico per ciascun Paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite. Il percorso di avvicinamento all'OMT dovrebbe infatti garantire la convergenza, nel medio termine, verso livelli sostenibili nel rapporto debito/PIL.

Più specificamente, l'OMT consiste in un livello di **indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per il ciclo e al netto delle misure temporanee e una tantum⁴¹)** che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, ma che deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento dell'indebitamento ed un ritmo di avvicinamento certo ad una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare l'obiettivo di medio termine si attesta in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo.

Per l'Italia, l'obiettivo di medio termine (OMT) è fissato nel **pareggio di bilancio in termini strutturali**, da realizzare, sulla base dei precedenti impegni, confermati dal quadro programmatico del Documento in esame, entro il 2017.

I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori della p.a., tali da assicurare il **conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo**. Nei casi di scostamento dall'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi emersi a consuntivo è previsto un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti di programmazione indicano anche le misure da adottare per conseguirli.

Il percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine viene a sua volta definito in termini di miglioramento progressivo del saldo strutturale verso la convergenza con l'OMT. Nel definire tale percorso occorre quindi tener conto, oltre che del saldo di partenza e della distanza rispetto all'OMT, delle condizioni cicliche dell'economia, del livello del rapporto debito/PIL e dell'esistenza di rischi rispetto alla sostenibilità di medio periodo delle finanze pubbliche.

Nella definizione degli obiettivi programmatici sono comunque ammessi **margini di flessibilità** per tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, della spesa per investimenti e della congiuntura economica, alle condizioni e secondo le modalità definite in ambito europeo.

⁴⁰ Si ricorda che anche il *Fiscal Compact* fissa l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% e di ridurre il debito nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni.

⁴¹ Per una definizione del saldo di bilancio strutturale si veda il successivo capitolo 3.2.

Flessibilità nell'avvicinamento all'OMT

Il 13 gennaio 2015 la Commissione ha presentato una comunicazione⁴² sull'utilizzo di margini di flessibilità nel perseguimento dell'obiettivo di medio termine per “*tener conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale*”.

La comunicazione, che ha natura interpretativa, non modifica le disposizioni del Patto di stabilità e crescita, ma è volta a garantire un uso ottimale dei margini di flessibilità già insiti nell'attuale normativa europea, con riguardo sia al braccio preventivo che al braccio correttivo del Patto.

Contributi al FEIS e clausola degli investimenti

Una prima categoria di spese di investimento prese in considerazione dalla Comunicazione sono i contributi al nuovo **Fondo europeo per gli investimenti strategici** (FEIS)⁴³.

Per quanto riguarda i contributi degli Stati membri al FEIS, questi non avranno alcuna incidenza nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita in quanto saranno considerati spese *una tantum*, in quanto tali prive di effetti sul percorso di avvicinamento all'OMT, che è definito facendo riferimento al saldo strutturale.

Nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi (parte correttiva del Patto), i contributi al FEIS saranno considerati “fattori significativi” : pertanto, in caso di superamento del valore di riferimento per il deficit e per il debito, non sarà aperta la procedura se l'inosservanza è dovuta al contributo versato (e, se il superamento del valore di riferimento del deficit è di entità ridotta ed è da considerarsi temporaneo). Riguardo invece al cofinanziamento da parte di Stati membri di progetti di investimento finanziati anche dal FEIS la Commissione ne terrà conto nell'applicazione della cosiddetta “**clausola sugli investimenti**”, di cui vengono meglio chiariti i profili applicativi. Detta clausola consente infatti, a determinate condizioni⁴⁴, una deviazione temporanea dello Stato membro dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso, per consentire spese di investimento con effetti a lungo termine positivi, diretti e verificabili, sulla crescita e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e che producano un incremento del livello complessivo degli investimenti pubblici.

Le principali innovazioni consistono nella possibilità di applicare “la “**clausola sugli investimenti**” *indipendentemente dalla situazione economica della zona euro*

⁴² Comunicazione della Commissione Europea “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita” (13.01.2015).

⁴³ Cfr. infra l'apposito approfondimento.

⁴⁴ Tali condizioni consistono essenzialmente nelle seguenti: crescita del PIL negativa o al di sotto del suo potenziale; non superamento del valore di riferimento del 3% con opportuno margine di sicurezza; obbligo di compensare la deviazione entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità; rispondenza degli investimenti alle categorie specificamente individuate.

o dell'UE nel suo complesso, collegandola esclusivamente alla situazione congiunturale nel singolo Stato membro”.

Clausola delle riforme strutturali

Margini di flessibilità nel perseguimento dell'OMT, insiti nella disciplina del Patto, riguardano ancora gli Stati membri che attuino riforme strutturali importanti, integralmente attuate e che presentino effetti positivi quantificabili sul bilancio a lungo termine, che possono determinarsi anche attraverso un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. Gli Stati possono quindi essere autorizzati a deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso per far fronte ai costi a breve termine derivanti dall'attuazione delle predette riforme. Per gli Stati sottoposti a procedura per disavanzi eccessivi, la Commissione terrà invece conto dell'esistenza di un piano correttivo che indichi le predette riforme strutturali nel definire il termine per la correzione del disavanzo eccessivo. Pertanto le valutazioni della Commissione si baseranno quindi sulle informazioni riportate nello specifico piano di riforme strutturali (o nel piano correttivo).

Pertanto si potrà concedere allo Stato membro più tempo per raggiungere l'obiettivo a medio termine e, quindi, la possibilità di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento strutturale verso di esso, ovvero, per gli Stati membri che hanno già raggiunto tale obiettivo, la possibilità di discostarsene temporaneamente, a condizione che:

- i) le riforme soddisfino i criteri summenzionati;
- ii) la deviazione temporanea non superi lo 0,5% del PIL e l'obiettivo a medio termine sia raggiunto nell'orizzonte temporale del programma di stabilità dell'anno in cui è attivata la clausola;
- iii) sia mantenuto sempre un opportuno margine di sicurezza, in modo che la deviazione dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento di bilancio concordato non determini il superamento del valore di riferimento del 3% del PIL fissato per l'indebitamento netto nominale.

Aggiustamento strutturale di bilancio e congiuntura economica

La Comunicazione della Commissione fornisce infine una matrice (di seguito riportata) che chiarisce la modulazione dell'aggiustamento di bilancio in rapporto ai periodi di congiuntura più o meno favorevole, al fine di escludere i profili applicativi delle disposizioni del Patto che richiedono di rapportare lo sforzo di avvicinamento all'OMT in funzione delle diverse fasi del ciclo e delle complessive circostanze economiche. Pertanto d'ora in poi la Commissione utilizzerà tale matrice *“per precisare l'aggiustamento di bilancio necessario e per tener meglio conto della situazione congiunturale dei singoli Stati membri nel quadro del braccio preventivo del patto”*.

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

* Tabella tratta dalla Comunicazione della Commissione Europea “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita” (13.01.2015) – Allegato 2.

Pertanto, sulla base della matrice, in previsione di un *output gap* compreso tra -4,0 e -3,0, intervallo nel quale ricade l'*output gap* previsto per l'Italia nel 2015 dal DEF (-3,8), si determina una condizione di *very bad times*, con possibilità, per gli Stati con un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento di prevedere un aggiustamento annuo **pari allo 0,25 per cento**.

3.2 Il quadro programmatico

3.2.1. Analisi del quadro programmatico

L'impianto programmatico del DEF è costruito al fine di realizzare due obiettivi di politica di bilancio dichiarati dal Governo nello stesso documento: rafforzare la ripresa economica e di qui conseguire un rilancio dell'occupazione, evitando aumenti del prelievo fiscale e rilanciando gli investimenti; ricondurre il rapporto tra il debito pubblico e il PIL su un sentiero di riduzione coerente con le regole europee. Da questo impianto strategico discende la scelta di politica fiscale dichiarata dal Governo di disattivare le clausole di salvaguardia previste per il 2016 dalla Legge di Stabilità 2015 per circa 0,8 punti percentuali di PIL e dalla Legge di Stabilità 2014 per circa 0,2 punti percentuali di PIL. Scelta resa possibile grazie all'effetto combinato del maggiore gettito fiscale conseguente alla migliore dinamica del Pil (+0,4 per cento) e della contrazione della spesa per interessi (-0,3 per cento) rispetto al dato previsivo della Nota di aggiornamento al DEF 2014 il cui impatto complessivo è stimato dal Governo in circa lo 0,4 per cento di PIL e dalle minori uscite per importo pari a circa 0,6 per cento del PIL conseguite attraverso le politiche di revisione della spesa in corso di definizione (pp. 133-134 Sez. I).

Il Documento di economia e finanza per il 2015 indica saldi programmatici che risultano sostanzialmente coerenti con il quadro di regole di bilancio europee alla luce dei diversi fattori mitiganti prospettati dal Governo e dell'ipotesi di attivazione della clausola delle riforme come delineata dalla Commissione europea nella comunicazione " Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita" (di seguito anche: Comunicazione flessibilità)⁴⁵.

Analizzando in dettaglio le informazioni contenute nella tabella AT1 che riporta i principali dati di finanza pubblica corretti per il ciclo con nelle stime indicate negli ultimi documenti programmatici Documento di economia e finanza 2014 (DEF2014), Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014 (Nota di aggiornamento al DEF 2014), Documento programmatico di bilancio 2015 (DPB2015) e da ultimo dal documento in esame (DEF2015) si può osservare quanto segue.

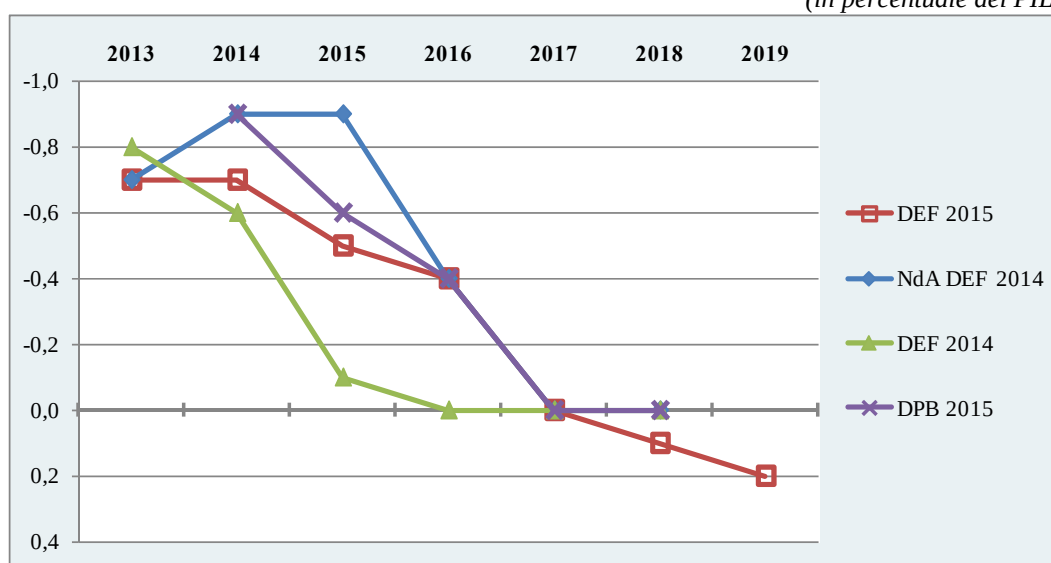
⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita", [COM\(2015\)12](#). In proposito si rinvia all'approfondimento "Obiettivo di medio termine (OMT), pareggio di bilancio e margini di flessibilità nella governance europea" inserito nel capitolo 3.1.

In termini di saldo strutturale si osserva che l'obiettivo del pareggio strutturale prefigurato nel DEF 2014 al 2016 viene posticipato al 2017. A riguardo il Governo dichiara di volersi avvalere per il 2016 della clausola europea sulle riforme delineata nella citata Comunicazione sulla flessibilità⁴⁶, ciò al fine di percorrere con maggiore gradualità il sentiero di avvicinamento all'OMT e il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale nel 2017 (cfr. grafico 3.1).

Grafico 3.1

Saldo strutturale programmatico: confronto tra DEF 2015, DPB 2015 tabelle aggiornate, Nota di aggiornamento del DEF 2014 e DEF 2014

(in percentuale del PIL)



Fonti: DEF 2015, DPB 2015 tabelle aggiornate, Nota di aggiornamento del DEF 2014 e DEF 2014

Si ricorda, in questa sede, che nel DEF2014 il Governo, con l'intenzione di attivare la clausola delle riforme strutturali, aveva posticipo il conseguimento del pareggio strutturale di bilancio dal 2015 al 2016, motivando questa scelta con l'esigenza di non determinare un impatto depressivo sulla domanda interna.

Il percorso di avvicinamento all'OMT viene ripreso nel 2015, anno in cui il saldo strutturale è programmato al livello di -0,5 per cento del PIL, quindi in miglioramento di 0,2 punti percentuali rispetto al 2014 (cfr. infra).

A riguardo si precisa che, nel quadro del braccio preventivo del patto, in presenza di una congiuntura molto sfavorevole – come nel caso in esame in cui l'output gap si attesta al 3,8 per cento – e con un rapporto debito sul Pil

⁴⁶ Per un approfondimento si veda anche Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *La comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità*, [Nota breve n. 10](#), febbraio 2015.

superiore al 60 per cento l'aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di medio periodo dovrebbe attestarsi su di un valore pari a 0,25 punti di Pil, di poco superiore al dato stimato per il 2015.

Nel 2016 si registra, come detto, un saldo di bilancio strutturale a -0,4 per cento, con un miglioramento di 0,1 punti percentuali. Infine nel 2017 viene raggiunto il pareggio di bilancio strutturale. Negli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione il saldo passa in positivo attestandosi allo 0,1 per cento (2018) e allo 0,2 per cento (2019).

Con riferimento alle stime di aggiustamento relative al 2016, si osserva che queste rispettano le condizioni previste dal braccio preventivo solo laddove venga attivata la cd. clausola delle riforme.

Tabella 3.8

Obiettivi programmatici della P.A. Rapporti sul PIL.

		2013				2014				2015				2016				2017				2018				2019	
		NdA DEF 2015	DEF 2014	DEF 2014	DEF 2014	NdA DEF 2015	DEF 2015	DEF 2015	DEF 2014	NdA DEF 2014	DEF 2015	DEF 2015	DEF 2014	NdA DEF 2015	DEF 2015	DEF 2015	DEF 2014	NdA DEF 2015	DEF 2015	DEF 2015	DEF 2014	NdA DEF 2014	DEF 2015	DEF 2014	DEF 2015		
Saldo di bilancio strutturale		-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	-0,9	-0,9	-0,6	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2		
Avanzo primario strutturale		4,1	4,2	4,5	4,0	3,8	4,6	3,7	3,7	4,1	3,8	4,1	5,1	4,0	4,2	4,9	3,9	3,9	4,1	4,7	3,9	4,1	4,7	3,9			
Indebitamento netto		-2,9	-2,8	-3,0	-3,0	-3,0	-2,6	-2,6	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	0,3	0,4	0,3	0,4			
di cui avanzo primario		1,9	2,0	2,2	1,6	1,7	2,6	1,6	1,9	1,6	2,4	2,7	4,2	3,2	3,4	4,6	3,8	3,8	3,9	5,0	4,0	3,9	5,0	4,0			
interessi passivi		4,8	4,8	5,3	4,7	4,7	5,2	4,2	4,5	4,5	4,2	4,5	5,1	4,0	4,2	4,9	3,8	3,8	4,1	4,7	3,7	4,1	4,7	3,7			
Componente ciclica		-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,0	-1,9	-1,9	-1,4	-1,4	-0,9	-0,7	-0,8	-0,8	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	0,3	0,3	-0,2	0,3			
Output gap		-4,7	-4,3	-4,5	-4,6	-4,3	-4,3	-3,7	-3,8	-3,5	-2,7	-2,5	-1,6	-1,3	-1,4	-1,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4	0,6	0,6	-0,4	0,5			
Misure una tantum		0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Tasso di crescita del PIL		-1,7	-1,9	-1,9	-0,4	-0,3	0,8	0,7	0,6	0,6	1,3	1,4	1,6	1,5	1,3	1,3	1,8	1,4	1,4	1,4	1,9	1,4	1,9	1,3			
Tasso di crescita del PIL potenziale		-0,6	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	0,3	0,0	0,4	0,2	0,2	0,2	0,7	0,3	0,3	0,8	0,5	0,3	0,8	0,5			

Fonti: DEF 2015, DPB 2015 tabelle aggiornate, Nota di aggiornamento del DEF 2014 e DEF 2014

Gli obiettivi di indebitamento netto nominale del conto economico della pubblica amministrazione sono pari a -3,0 per cento nel 2014, -2,6 per cento nel 2015, -1,8 per cento nel 2016, -0,8 per cento nel 2017, 0 nel 2018, per passare poi ad un accreditamento netto (0,4 per cento) alla fine dell'orizzonte di riferimento (cfr. la tabella 3.8 e il grafico 3.2).

La stima della componente ciclica è stata rivista alla luce delle nuove previsioni macroeconomiche e risulta essere in peggioramento nel 2015, invariata nel 2016 e in miglioramento nel biennio 2017-2018.

Grafico 3.2

Indebitamento netto programmatico: confronto tra DEF 2015, DPB 2015, Nota di aggiornamento del DEF 2014 e DEF 2014

(in percentuale del PIL)



Fonti: DEF 2015, DPB 2015 Nota di aggiornamento del DEF 2014 e DEF 2014

I valori programmatici evidenziano una rapida discesa nell'arco di programmazione, posizionandosi in modo deciso al di sotto della soglia limite dell'ordinamento europeo, pari al 3 per cento di disavanzo sul PIL, arrivando a conseguire una posizione di surplus nel 2019. Per il triennio 2015-2017 risultano inoltre confermati i valori obiettivo, da ultimo aggiornati con la Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al DEF 2014 e incamerati nelle tabelle aggiornate al Documento programmatico di bilancio 2015.

Se si guarda, invece, al DEF2014, pur tenendo in debita considerazione le mutate condizioni macroeconomiche tra le previsioni primaverili e quelle autunnali, nel triennio considerato si osserva un peggioramento del saldo in esame di -0,8 punti percentuali nel 2015, di -0,9 punti percentuali nel

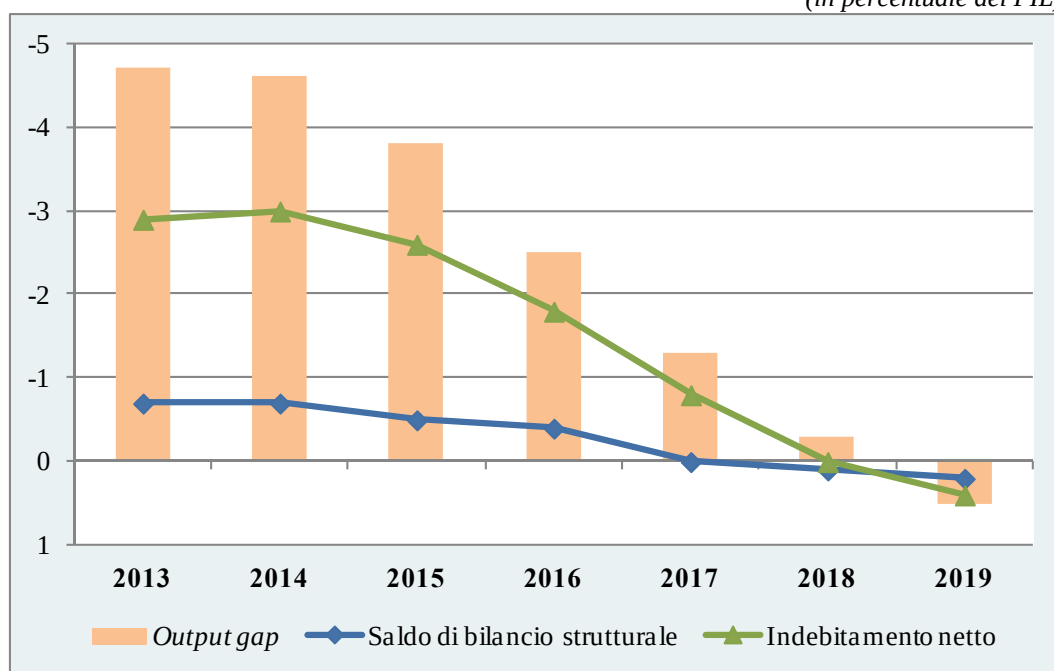
2016, di -0,5 per cento 2017 tra le previsioni del DEF2015 e quelle del DEF2014.

Il grafico 3.3 mostra l'evoluzione dell'indebitamento netto programmatico in relazione agli obiettivi strutturali e all'andamento stimato dell'*output gap*, cioè della misura del divario tra andamento economico effettivo e potenziale. Esso evidenzia che – in presenza di pareggio strutturale – l'entità dell'*output gap* determina la misura del disavanzo nominale consentito, cioè la misura della stabilizzazione consentita per far fronte alla posizione ciclica negativa. Gli obiettivi nominali – dopo un picco nel 2014 – si riducono di entità, in conseguenza della progressiva chiusura attesa dell'*output gap*.

Grafico 3.3

Andamento del saldo nominale e strutturale in relazione all'*output gap*

(in percentuale del PIL)



Nota: il grafico presenta i valori del saldo nominale, strutturale e *output gap* a segni invertiti.

Fonte: DEF 2015

L'avanzo primario nominale viene mantenuto su livelli significativi, crescenti in tutto il periodo di programmazione, passando dal 1,9 per cento del PIL nel 2013 al 4 per cento nel 2019. Gli interessi sono nettamente decrescenti, passando da 4,8 nel 2013 a circa 3,7 punti di PIL nel 2019, dati in netto miglioramento rispetto alle previsioni dell'anno passato (cfr. la tabella 3.8).

Guardando al complesso dei dati in tabella (periodo 2015-2018) si registra quindi un chiaro miglioramento del quadro di previsione rispetto allo scorso autunno ma non sufficiente a riportare le stime sui valori previsti con il DEF2014, l'unico dato che, infatti, risulta in miglioramento rispetto ad un anno fa è la minore spesa per interessi.

Le valutazioni sul Documento programmatico di bilancio 2015 e le previsioni invernali della Commissione europea

Nel novembre 2014 la Commissione europea ha adottato un parere sul Documento programmatico di bilancio (DPB)⁴⁷ predisposto dal Governo per illustrare i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche per il 2015. Il parere esaminava il progetto di bilancio e le proiezioni in esso contenute in relazione a quelle del Programma di stabilità di aprile 2014 confrontandole con quelle fornite dalla stessa Commissione nell'autunno del 2014. La Commissione europea ricordava preliminarmente che l'Italia è soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC)⁴⁸ e deve pertanto assicurare la realizzazione di progressi sufficienti al raggiungimento dell'OMT, nonché verso il rispetto della regola del debito; tuttavia fino al 2015 è soggetta alle disposizioni transitorie valevoli nei tre anni successivi all'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi (che per l'Italia è avvenuta nel 2012).

La Commissione notava che il Governo ha rivisto significativamente al ribasso la crescita del PIL a -0,3 per cento nel 2014 (contro il +0,8 previsto nel programma di stabilità) e +0,6 per cento nel 2015 (dal +1,3 per cento del programma di stabilità). A tale proposito le previsioni della Commissioni coincidevano per il 2015 mentre prevedevano un lieve peggioramento (-0,4 per cento) per il 2014⁴⁹.

La Commissione prevedeva nel 2015 un disavanzo nominale leggermente più elevato di quello programmato dal Governo (2,7 contro 2,6 per cento del PIL). Il saldo strutturale risultava in miglioramento nel 2015 di 0,1 punti percentuali contro lo 0,3 previsto dal Governo. La Commissione associava i rischi di revisione al ribasso delle previsioni di bilancio a risultati macroeconomici peggiori del previsto, dal persistere di bassi tassi di inflazione e da un'attuazione solo parziale delle misure di bilancio programmate.

Secondo le previsioni della Commissione, l'andamento del debito era sostanzialmente in linea con quanto previsto nel documento programmatico di bilancio aggiornato⁵⁰.

Con riferimento all'impatto del DPB, la Commissione valutava il rischio che almeno una parte della riduzione dei trasferimenti dal governo centrale potesse comportare aumenti di imposta e/o riduzioni di spesa in conto capitale a livello locale.

La valutazione complessiva, sulla base delle previsioni della Commissione, evidenziava il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine. Mentre nel 2014 le condizioni economiche

⁴⁷ [Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA, C\(2014\) 8806 final, 28 novembre 2013](#)

⁴⁸ Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *La governance economica europea*, op.cit..

⁴⁹ [L'ISTAT ha poi rilevato una diminuzione dello 0,4 per cento del PIL nel 2014.](#)

⁵⁰ Si prevedeva un rapporto debito/PIL pari a 131,6 per cento nel 2014 w 133,1 per cento nel 2015.

eccezionalmente gravi (crescita negativa e divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale negativo superiore al 4 per cento del PIL) giustificavano, a parere della Commissione, il fatto che l'Italia non fosse tenuta a soddisfare il requisito di un avanzo strutturale prossimo all'obiettivo a medio termine, nel 2015 le previsioni della Commissione indicano una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine.

Con riferimento agli aspetti fiscali del DPB, la Commissione osservava che il DPB prevede misure di riduzione del carico fiscale sul lavoro, come raccomandato dal Consiglio.

Nel complesso, la Commissione esprimeva il parere che il DPB dell'Italia rischia di non rispettare i requisiti del patto di stabilità e crescita. La Commissione invitava pertanto le autorità ad adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura di bilancio nazionale al fine di assicurare che il bilancio 2015 rispetti il patto di stabilità e crescita.

Nel febbraio 2015 la Commissione europea ha pubblicato le previsioni invernali nelle quali sono stati evidenziati i seguenti andamenti⁵¹.

Il PIL italiano dovrebbe incrementare dello 0,6 per cento nel 2015 e dell'1,3 per cento nel 2016, sostenuto dal rafforzamento dalla domanda estera⁵² e da un lieve miglioramento della domanda interna⁵³. L'inflazione è prevista assumere valori negativi nel 2015 (-0,3 per cento) a causa del calo del prezzo del petrolio, dell'elevata disoccupazione e della debole domanda interna. La graduale riduzione dei tassi di interesse nominali, anche se non si è completamente tradotta in termini reali, dovrebbe sostenere gli investimenti nel 2015 e nel 2016, soprattutto nel settore dell'edilizia e degli investimenti in attrezzature.

Il disavanzo pubblico è previsto attestarsi al 2,6 per cento del PIL nel 2015 e dovrebbe ridursi nel 2016 al 2 per cento, supportato dalla caduta della spesa per interessi. La spesa primaria dovrebbe crescere solo leggermente in termini nominali⁵⁴. La spesa per stipendi pubblici dovrebbe rimanere invariata.

Per quanto riguarda il saldo di bilancio strutturale, cioè al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*, la Commissione europea stima per il 2015 un valore pari a -0,6 per cento, rispetto al -0,8 per cento previsto in autunno.

Le stime della Commissione confermano il valore del saldo strutturale indicato dal Governo nel DPB dell'ottobre scorso (-0,3 per cento nel 2015).

⁵¹ Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, [Le previsioni d'inverno della Commissione europea, Nota breve n. 9, Febbraio 2015.](#)

⁵² La domanda estera dovrebbe beneficiare ulteriormente del deterioramento dei tassi di cambio dell'euro, del miglioramento della competitività dovuta al minore costo unitario del lavoro e della più elevata domanda globale.

⁵³ Il previsto aumento del reddito disponibile reale delle famiglie derivante dal calo dei prezzi dell'energia dovrebbe tradursi solo parzialmente in più elevati livelli di consumo. Infatti, le esigenze del mercato del lavoro permangono deboli e molte famiglie hanno bisogno di ripristinare i risparmi che sono stati erosi durante la crisi.

⁵⁴ I piani di riduzione della spesa del Governo interessano sia la spesa corrente che quella in conto capitale ma la prima dovrebbe incrementare leggermente principalmente per le misure di supporto al reddito e per la maggiore estensione dei benefici di disoccupazione.

Nello stesso mese di **febbraio 2015** la Commissione ha adottato una **relazione sulla conformità dell'Italia al criterio del debito stabilito dal Trattato**⁵⁵ nella quale è stato ribadito che nel complesso, considerati gli sforzi strutturali programmati e i livelli di debito previsti, l'Italia non sta facendo progressi sufficienti verso la conformità con il parametro per la riduzione del debito nel 2014 e nel 2015, in quanto la variazione del saldo strutturale è nettamente inferiore all'aggiustamento lineare strutturale minimo del saldo strutturale richiesto sia nel 2014 (-0,3 per cento del PIL contro lo 0,9 per cento richiesto) che nel 2015 (0,3 per cento del PIL contro il 2,2 per cento richiesto). Tuttavia, considerata anche la presenza di fattori significativi, la Commissione ha concluso che il criterio del debito risulta attualmente soddisfatto⁵⁶.

Le variabili utilizzate per l'analisi della finanza pubblica corretta per il ciclo: alcuni elementi definatori

La *governance* economica europea definisce gli obiettivi di finanza pubblica in termini nominali e strutturali.

Per ottenere il saldo strutturale (indebitamento netto o saldo primario), occorre in primo luogo depurare il saldo nominale dalla sua componente ciclica: se negativa, tale componente migliora il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva.

La componente ciclica del saldo di bilancio è data dal prodotto tra l'*output gap* e la stima della sensibilità al ciclo del saldo di bilancio. La metodologia concordata in sede europea per il calcolo della componente ciclica è cambiata. A decorrere dal 2013, invece di misurare l'impatto di variazioni della crescita del PIL sul livello assoluto del saldo di bilancio, si prende in considerazione la variazione del saldo (in percentuale del PIL) rispetto a variazioni della crescita. A livello aggregato il nuovo parametro (basato sul concetto di semi-elasticità) è pari a 0,55 per l'Italia, non significativamente diverso rispetto a quello in precedenza applicato (0,5, in base al concetto di sensitività); mutano tuttavia le sue componenti, cioè le elasticità ponderate delle entrate e delle spese, che si posizionano ora su valori, rispettivamente, prossimi a zero e a 0,5⁵⁷. Il valore del parametro corrispondente alla somma delle elasticità ponderate delle entrate e delle spese viene periodicamente aggiornato in sede europea sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio.

Il saldo corretto per il ciclo va poi depurato delle misure una tantum, sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie. In caso di prevalenza delle prime

⁵⁵ [Relazione della Commissione, Italia. Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato, COM/2015/0113 final */](#)

⁵⁶ I fattori significativi considerati sono stati: i) le attuali condizioni economiche sfavorevoli, in particolare bassi tassi di inflazione, rendono il rispetto della regola del debito particolarmente difficile; ii) dovrebbe essere sostanzialmente garantita la conformità all'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine; iii) la prevista attuazione di ambiziose riforme strutturali orientate alla crescita in linea con gli impegni delle autorità dovrebbe contribuire alla riduzione del debito a medio/lungo termine.

⁵⁷ European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, AA.VV., [The cyclically adjusted budget balance in the EU fiscal framework: an update](#), in «Economic Paper» n. 478.

sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

Va infine osservato come variazioni nelle stime del PIL (effettivo e potenziale) e dell'*output gap* determinano, a parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto o del saldo primario una variazione nel saldo strutturale. Ciò si verifica con riferimento non solo agli esercizi di previsione, ma anche per i valori di consuntivo.

In termini di dibattito, non solo scientifico, è utile sapere che le diverse istituzioni internazionali utilizzano metodologie diverse per la correzione dei saldi per gli effetti del ciclo ciò dà luogo a differenze spesso non trascurabili sotto il profilo delle raccomandazioni circa le decisioni di politica di bilancio⁵⁸. Ovviamente con riferimento all'analisi della finanza pubblica dei paesi europei assumono valore di coerenza unicamente le elaborazioni definite in sede comunitaria. È bene rilevare infine che, come ha osservato la BCE, "indipendentemente dal metodo utilizzato, la stima di una variabile inosservabile quale la posizione ciclica è sempre soggetta a una notevole incertezza, che si traduce fra l'altro in consistenti revisioni, anche dopo un prolungato periodo di tempo"⁵⁹.

PIL potenziale e *output gap*

Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto, i fattori fondamentali dell'economia e la componente strutturale della crescita. La differenza tra il livello del PIL effettivo e quello del PIL potenziale, espressa in percentuale del PIL potenziale stesso, viene denominata *output gap*.

Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma viene stimato secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri dell'UE per il calcolo degli indicatori strutturali di finanza pubblica riportati nei Programmi di stabilità⁶⁰. Tale metodologia è basata sulla funzione di produzione e dipende quindi non solo dalle ipotesi del quadro macroeconomico, ma anche dei parametri utilizzati per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAWRU) e della *Total factor productivity* (TFP)⁶¹.

Per quanto riguarda il NAWRU, i parametri sono stati più volte rivisti dalla Commissione, alla luce degli effetti sul mercato del lavoro della prolungata recessione. Il NAWRU è stato pertanto rideterminato verso l'alto, determinando una riduzione nel tasso di crescita del PIL potenziale. In altri termini questo significa che il tasso di disoccupazione di equilibrio, tale da non generare pressioni inflazionistiche sui salari è

⁵⁸ Per un approfondimento si vedano in particolare i contributi del Fondo monetario internazionale disponibili su <http://www.imf.org/external/np/fad/strfiscbal/> e della Banca Centrale Europea nel riquadro 6 Il saldo strutturale come indicatore della posizione di bilancio del Bollettino mensile BCE n. 9/2014:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-bce/bol-bce-2014/Bollmensile-09-14.pdf>

⁵⁹ Banca centrale europea (BCE), Bollettino mensile n. 9/2014, op. cit.

⁶⁰ Tale metodologia è stata approvata dal Consiglio ECOFIN e viene periodicamente discussa e rivista all'interno del Comitato di Politica Economica e dell'*Output Gap Working Group* (EPC-OGWG).

⁶¹ D'Auria et al., 2010, [*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*](#), in «European Economy, Economic Papers», n. 420.

stato stimato in crescita negli anni della crisi, con una dinamica che, di fatto, ha fatto sì che al crescere della disoccupazione crescesse anche il NAWRU. Ciò comporta, a sua volta, un più contenuto valore dell'*output gap* e della componente ciclica, con effetti sul calcolo dei saldi di bilancio in termini strutturali.

È altresì intuitivo rilevare che, a parità di metodologia, riforme strutturali che incidessero sul costo del lavoro e/o sulla produttività di tale fattore avrebbero l'effetto di ridurre stabilmente il tasso di disoccupazione di equilibrio, poiché la metodologia utilizza sia i valori del PIL effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti, sia il valore del PIL atteso nel periodo di previsione, ne derivano due conseguenze: i) difficilmente il calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione del PIL potenziale, e quindi dell'*output gap*, anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa). Tali revisioni influiscono, a loro volta, sul calcolo degli indicatori strutturali di finanza pubblica (cfr. *infra*).

3.2.2. La manovra

Nei paragrafi seguenti viene analizzato con maggior dettaglio il quadro programmatico, anche al fine di chiarire la portata della manovra correttiva in senso espansivo delineata nel DEF2015.

Il quadro programmatico determina infatti un peggioramento dell'indebitamento netto di 0,1 punti di PIL nel 2015; 0,4 punti di PIL nel 2016; 0,6 punti di PIL nel 2017 e 0,5 punti di PIL in ciascun anno dell'ultimo biennio, (cfr. grafico 3.4).

In termini assoluti, con riferimento al PIL nominale stimato, tali variazioni percentuali si sostanziano in un maggior indebitamento netto per circa 1,6 miliardi di euro (2015), 6,7 miliardi di euro (2016), 10,4 miliardi di euro (2017), 9,0 miliardi di euro (2018).

Si ricorda che la legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) richiede che la sezione I del DEF indichi l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi almeno per un triennio, nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi (art. 10, comma 2, lett. f)).

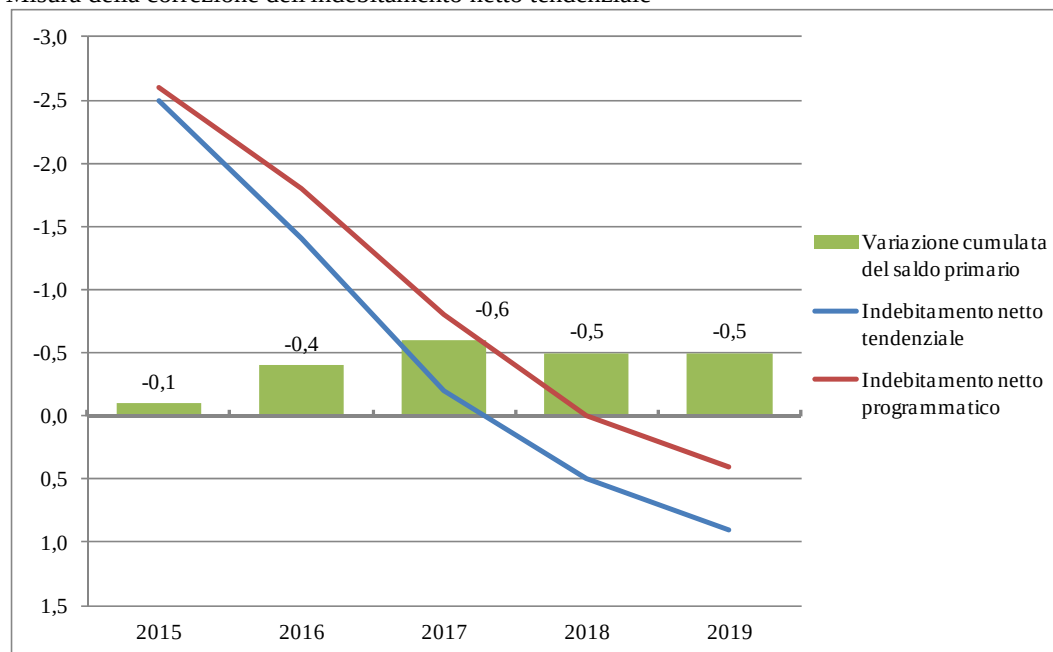
Ovviamente, non potendosi conoscere in questa fase la composizione di dettaglio della manovra non è possibile fornire valutazioni in merito ai suoi possibili impatti.

Si rammenta altresì che la scelta di come tradurre in termini di politiche di bilancio le scelte sul livello dell'indebitamento netto ha ricadute non

secondarie in considerazione sia degli effettivi moltiplicativi sul Pil⁶² che di quelli redistributivi.

Grafico 3.4

Misura della correzione dell'indebitamento netto tendenziale



Fonte: Elaborazione su dati DEF 2015

Il confronto tra l'indebitamento netto tendenziale e indebitamento netto programmatico e tra il saldo primario tendenziale e quello programmatico evidenzia infatti che nel periodo 2015-2019 il Governo opera una correzione espansiva, (gli anni 2013 e 2014 sono qui riportati per fornire una informazione più completa della dinamica delle variabili considerate).

La tabella seguente indica che i vincoli posti dai saldi tendenziali vengono allentati al fine di incrementare i saldi programmatici, permettere un percorso di aggiustamento di bilancio più graduale, non ostacolando la ripresa ma anzi rafforzandone la dinamica di crescita. Il Governo afferma, infatti, che affinché le riforme strutturali 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.

⁶² Per un approfondimento sul tema dei moltiplicatori fiscali si cfr., in particolare, Anja Baum, Marcos Poplawski-Ribeiro e Anke Weber, [Fiscal Multipliers and the State of the Economy](#) in «International Monetary Fund Working Paper», WP/12/286, dicembre 2012; Ana-Isabel Guerra e Ferran Sancho, [Budget Constrained Expenditure Multipliers](#), in «Applied Economics Letters», Vol. 18, Issue 13, febbraio 2011, pagg. 1259-1262; Antonio Spilimbergo, Steve Symansky, and Martin Schindler, [Fiscal Multipliers](#), in «IMF Staff Position Note», SPN/09/11 20 maggio 2009; Olivier Blanchard and Daniel Leigh, [Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers](#), in «International Monetary Fund Working Paper», WP/13/1, gennaio 2013.

Tabella 3.9

Misura della correzione dell'indebitamento netto e del saldo primario tendenziali

In percentuale del Pil

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quadro tendenziale							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
di cui 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
Quadro programmatico							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
di cui 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
Correzione dell'indebitamento netto	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
Correzione del saldo primario	0,0	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,6

Fonte: Elaborazione su dati DEF 2015

Nota: eventuali incongruenze tra le cifre sono dovute agli arrotondamenti.

L'incremento dello 0,1 per cento sul Pil dell'indebitamento netto 2015, rispetto al dato tendenziale, è motivato in base all'intenzione di rafforzare l'attivazione delle riforme strutturali già avviate e di qui aumentare il tasso di crescita del PIL potenziale dal - 0,2 per cento (NaDEF2014) al -0,1 per cento. Nel 2015 viene, ad ogni modo, assicurato un miglioramento dell'indebitamento netto strutturale di 0,2 punti percentuali di Pil rispetto al dato 2014 (da -0,7 a -0,5 per cento), così da essere coerente con l'aggiustamento fiscale richiesto agli Stati Membri ad alto debito in presenza di condizioni economiche severe.

Anche per il 2016, l'indebitamento netto viene rivisto al rialzo (-0,4 per cento) rispetto al quadro tendenziale. Il Governo si appella in questo caso alla possibilità offerta dalla flessibilità prevista dalle regole di bilancio definite dal Patto di stabilità e crescita (articolo 5 del regolamento (CE) 1466 del 1997 come modificato dal regolamento (UE) 1175 del 2011), letto alla luce della cd. Comunicazione sulla flessibilità e dalla normativa nazionale (articolo 3, comma 4 della legge n. 243 del 2012) per gli Stati che stanno attuando riforme strutturali importanti, con effetti diretti positivi di lungo periodo sul bilancio, quantificabili sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, già attuate o inserite in un piano strutturale di medio periodo dettagliato da misure precise e secondo un calendario credibile per la loro adozione e realizzazione.

In questa sede si ricorda che l'attuazione delle misure e il rispetto del calendario sono monitorati nel contesto del Semestre europeo o della

procedura per squilibri macroeconomici eccessivi e che, nel caso in cui lo Stato non attui le riforme concordate, la deviazione temporanea dall'OMT non sarebbe più garantita.

A riguardo si rammenta che la mancata attivazione della clausola sulle riforme (o il suo venir meno) comporterebbe la necessità di una correzione dell'indebitamento netto strutturale verso l'OMT dello 0,5 per cento (a fronte dello 0,1 previsto), riportando quindi il pareggio del bilancio strutturale al 2016.

3.2.3 I saldi per sottosettore

Il DEF 2015 espone l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; diversamente dai documenti dei precedenti anni (DEF 2014 e 2013) non viene indicato il saldo a legislazione vigente dei sottosectori della PA: amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza (tabella 3.10). In tal modo non risulta possibile verificare in che misura i valori dei sottosectori della PA si riflettano sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Sul punto si segnala che, diversamente dal DEF 2015, nel quale l'ISTAT non ha reso disponibili i dati di consuntivo dei sottosectori, nei precedenti documenti i medesimi dati di preconsuntivo e consuntivo, ancorché non ancora diffusi, erano stati resi disponibili dall'ISTAT.

La tabella 3.10 mostra anche la variazione cumulata del saldo primario necessaria a ricondurre l'evoluzione dell'indebitamento netto della PA a legislazione vigente all'obiettivo programmatico.

Si rileva che - poiché il DEF 2015 non indica nemmeno la ripartizione per sottosettore della manovra della legge n. 196 del 2009 a partire dal 2015 - non è possibile altresì desumere i saldi programmatici per sottosettore. Si ricorda che la legge di contabilità richiede che i saldi programmatici siano articolati per sottosettore (art. 10, comma 2, lett. e)).

Tabella 3.10

Indebitamento netto per sottosettore.

	<i>(in percentuale del PIL)</i>					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amministrazioni pubbliche (programmatico)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Amministrazioni pubbliche (tendenziale)	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Correzione del saldo primario		-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
Amministrazioni centrali (tendenziale)	-	-	-	-	-	-
Amministrazioni locali (tendenziale)	-	-	-	-	-	-
Enti di previdenza (tendenziale)	-	-	-	-	-	-

Fonte: DEF 2015, Sezione I, Tavola III.1.

Nota: eventuali incongruenze tra le cifre sono dovute agli arrotondamenti.

Le regole di bilancio per le amministrazioni locali

Il DEF fornisce una sintesi delle regole che governano la finanza pubblica degli enti territoriali soffermandosi in particolare sulle regole del patto di stabilità interno.

I vincoli sul controllo dei saldi finanziari per gli enti locali e il vincolo sulla crescita della spesa finale per le regioni sono destinati ad essere soppiantati in seguito all'entrata in vigore dal 2016 della regola del pareggio di bilancio per gli enti territoriali introdotta dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

La nuova *governance* vedrà lo Stato definire i principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica mentre gli enti territoriali beneficeranno di maggiore autonomia finanziaria, nel rispetto del pareggio di bilancio e dei principi contabili comuni.

Con riferimento agli enti locali (province, città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti) il DEF riporta sinteticamente le misure introdotte dalla legge di stabilità per il 2015, evidenziando da un lato l'alleggerimento dei vincoli posti dal patto di stabilità interno per circa 2,3 miliardi di euro e dall'altro le misure compensative derivanti da una nuova posta di bilancio ai fini della determinazione del saldo finanziario obiettivo (Fondo crediti di dubbia esigibilità)⁶³ e dalla riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale.

A decorrere dal 2015 viene abolito il meccanismo di premialità basato sulla virtuosità degli enti che prevedeva effetti di minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi e di maggiore incidenza per gli altri enti. Per gli anni 2015 e 2016 si estende anche alle province e alle città metropolitane l'esclusione dal computo del saldo finanziario delle spese per interventi di edilizia scolastica, entro il limite massimo di 50 milioni di euro per ciascun anno. Anche per l'anno 2015, ancorché in misura ridotta rispetto all'anno 2014, viene confermata la deduzione dal patto di stabilità interno della spesa relativa ai pagamenti dei debiti di parte capitale, certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013 (40 milioni di euro per gli enti locali, 60 milioni di euro per le regioni). Infine, si è proceduto a una revisione dei limiti all'indebitamento, innalzando il valore percentuale massimo dell'importo degli interessi passivi rispetto ai primi tre titoli delle entrate.

Relativamente alle regioni il DEF evidenzia l'anticipo al 2015 della regola del pareggio di bilancio che si concretizza nell'equilibrio tra entrate e spese finali nella fase di rendicontazione del bilancio e nell'equilibrio di parte corrente sia in termini di competenza che di cassa. Il contributo aggiuntivo richiesto alle regioni a statuto ordinario nel periodo 2015-2018 ammonta a circa 3,5 miliardi mentre per le regioni a statuto speciale tale apporto si attesta in circa 0,5 miliardi annui.

Con la legge di stabilità si è provveduto a unificare le misure di flessibilità del patto regionalizzato verticale e orizzontale, mentre è stato soppresso il patto regionale integrato. Infine, viene esteso al 2015 il patto verticale incentivato con un contributo di 1 miliardo di euro alle regioni che si impegnano a cedere ai comuni e alle province spazi finanziari per pagare debiti commerciali di parte capitale maturati al 30 giugno 2014.

Il passaggio dal vincolo in termini di tetto di spesa alla regola del pareggio di bilancio dovrebbe comportare un effetto redistributivo dell'onere tra enti in disavanzo ed

⁶³ L'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità non potrà essere oggetto di impegno e genererà un'economia di bilancio che confluirà nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

enti in avanzo, da un lato incidendo sulle regioni che presentano un disavanzo e che quindi devono conseguire risparmi di spesa o incrementi di entrate per poter conseguire il pareggio di bilancio e dall'altro alleggerendo le regioni che presentano una situazione di avanzo che potranno incrementare le proprie voci di spesa o diminuire le proprie entrate, fino alla concorrenza del pareggio di bilancio.

3.2.4. La regola della spesa

Come è noto le modifiche del Patto di stabilità e crescita del 2011 hanno introdotto un vincolo sull'evoluzione della spesa, esso è stato recepito anche nell'ordinamento nazionale con l'articolo 5 della legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio di pareggio del bilancio.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento per la regola è calcolato secondo l'ipotesi di politiche invariate e non incorpora, pertanto, l'effetto delle misure programmate dal Governo. Le spese da escludere nel calcolo dell'aggregato di spesa di riferimento che deve rispettare la regola sono indicate nella tabella seguente. Il tasso di crescita limite (*benchmark*) è fissato dalla Commissione europea⁶⁴.

Tabella 3.11

Spese da escludere dalla regola della spesa

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	<i>Livello (1)</i>	<i>in % del PIL</i>	<i>in % del PIL</i>			
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	5.500	0,3	0,3	0,3	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
Entrate discrezionali (3)	8.118	0,5	-0,3	0,6	0,5	0,2
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: DEF 2015

La tabella seguente, che indica i passaggi e gli importi necessari per calcolare il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento nonché il relativo limite massimo consentito dalla regola (*benchmark*).

⁶⁴ Cfr. l'approfondimento sulla regola della spesa per i dettagli sulle voci da inserire nell'aggregato di riferimento e sulla modalità di determinazione del tasso di crescita limite (*benchmark*).

Tabella 3.12

Applicazione della regola della spesa

(milioni di euro)

	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. <i>Step 1</i> : aggregato di spesa di riferimento (1-2-3-4-5+6)	739.171	746.762	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. <i>Step 2</i> : aggregato di spesa di riferimento (7-8)	734.917	738.644	755.762	753.931	763.995	783.893
10. <i>Step 3</i> : tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini nominali	-0,2	-0,1	1,2	0,3	-0,1	1,4
11. <i>Step 4</i> : tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-2,1	-1,6	0,3	-0,8	-1,9	-0,5
12. <i>Benchmark</i> (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

Fonte: DEF 2015, sez. I (Programma di stabilità), Focus "Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative", pag. 44, tabella "Applicazione della regola di spesa".

A riguardo si segnala che l'importo indicato al punto 7 con riferimento all'anno 2014 è 738.654 e non 738.644, si tratta ad ogni modo di una differenza che non incide sui risultati dell'analisi.

Nel DEF 2015 il Governo evidenzia che, 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, in presenza di condizioni cicliche particolarmente avverse (*"very bad times"*) e in corrispondenza quindi di un miglioramento richiesto di 0,25 punti percentuali di PIL in termini strutturali, le finanze pubbliche risulterebbero in linea con i requisiti del braccio preventivo del Patto non segnalandosi inoltre deviazioni significative nella media di due anni.

Con riferimento al 2016, il miglioramento delle condizioni cicliche da particolarmente avverse ad avverse (*output gap* compreso tra -3% e -1,5%) comporterebbero 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, ipotizzando l'applicazione della clausola delle riforme il Governo indica un aggiustamento del saldo strutturale nullo e un tasso di crescita dell'aggregato di riferimento della regola di spesa allineato al tasso di crescita medio del PIL potenziale, annullando, il margine di convergenza.

A riguardo sarebbe utile che la tabella "Applicazione della regola della spesa" contenuta all'interno del focus "Verifica della regola della spesa e delle deviazioni significative" recasse tutti gli elementi necessari al fine di verificarne la concreta applicazione, in particolare ci si riferisce ai passaggi matematici che consentono di passare dallo step 9 allo step 10.

La regola della spesa							
I regolamenti europei che costituiscono il c.d. <i>six pack</i> ⁶⁵ hanno introdotto nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) un vincolo alla crescita della spesa (<i>expenditure benchmark</i>), diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.							
Le specifiche riguardanti l'attuazione del PSC e le linee guida su il formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza sono definite all'interno del cd. Codice di condotta.							
Quest'ultimo stabilisce che il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale sia calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi.							
Il calcolo del <i>benchmark</i> viene aggiornato periodicamente e comunicato agli Stati membri: per quanto riguarda l'Italia, il valore relativo al 2013 è pari a +0,3 per cento, al 2014 è pari a 0, al 2015 è pari a -0,5 per cento, al 2016 è pari a 0, per il biennio 2017-2018 è pari a -1,3 per cento e infine al 2019 il valore è pari a zero.							
Limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa (2013-2019)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Benchmark</i> (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	0,3	0	-0,5	0	-1,3	-1,3	0
Fonte: DEF 2015.							
L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche ⁶⁶ diminuito della spesa per interessi, della spesa							

⁶⁵ Articoli 5 e 6 del Regolamento (CE) 1466/1997 come modificato dal Regolamento (UE) 1175/2011. Le linee guida sono consultabili sul sito della Commissione, al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

⁶⁶ Il dato relativo alla spesa delle amministrazioni pubbliche, redatto ai sensi del Regolamento CE 1500/2000, differisce da quello contenuto nel Conto Economico delle Amministrazioni redatto in base alle regole di Contabilità Nazionale. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'Istat a distanza di alcuni mesi.

nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione⁶⁷. L'aggregato deve essere poi depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Deve inoltre essere aggiunta la stima delle maggiori spese, rispetto a quelle iscritte nel tendenziale a legislazione vigente, secondo lo scenario a politiche invariate.

Al valore della spesa così ottenuto devono essere sottratte le entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente ($t-1$). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce o già scontate nei tendenziali) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa⁶⁸.

Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione, in particolare si utilizzano le medie dei valori del deflatore del PIL indicati per ciascun anno dalle previsioni della Commissione pubblicate nell'anno precedente (media previsioni *Spring* e *Autumn*). Per gli anni successivi a quelli per i quali si dispongono le previsioni della Commissione, si utilizzano i valori del deflatore indicati dai Governi nell'aggiornamento annuale dei Programmi di stabilità.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato.

Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare.

Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'OMT, il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.

Per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT, il calcolo del *benchmark* ($L = \text{lower rate}$) si basa sulla seguente formula, in cui R è il tasso di riferimento pari al tasso di crescita del PIL potenziale, P la quota (in percentuale del PIL) della spesa al netto degli interessi e $-50/P$ il c.d. *shortfall* ($L = R - 50/P$). Lo *shortfall* è applicato anche nell'anno di raggiungimento dell'OMT in quanto considerato "strumentale" rispetto all'obiettivo medesimo.

Il rispetto del *benchmark* viene valutato *ex post* nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato.

⁶⁷ Secondo la metodologia contenuta in Mourre et al., [The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update](#), «European Economy – Economic papers», n. 478, marzo 2013, il livello di spesa per ammortizzatori sociali e sussidi di disoccupazione è moltiplicando per il prodotto tra l'*output gap* e la semielasticità di questa specifica spesa.

⁶⁸ V. Commissione, Documento del 27 giugno 2012, *Complementary information on the functioning of the expenditure and debt benchmarks*; v. anche Codice di condotta, Tavola 2c.

Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

3.2.5. La regola del debito

Nel 2015 la regola del debito (cfr. *box*) è entrata a regime per l'Italia, cioè al termine di un periodo triennale di transizione avviato con l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi avvenuta nel 2012.

Si ricorda in questa sede che, nel periodo di transizione, l'Italia era chiamata ad assicurare un aggiustamento strutturale minimo del saldo di bilancio tale da consentire di colmare gradualmente la differenza tra il debito previsto e quello che consentirebbe di rispettare la regola al termine del periodo di transizione.

La stima programmatica del rapporto debito/PIL contenuta nel documento di economia e finanza si attesta al 132,5 per cento nel 2015, segnando un incremento di circa 0,4 punti percentuali rispetto al dato 2014 (132,1 per cento).

I dati riportati nella tavola seguente tratta dal DEF evidenziano il dettaglio delle determinanti delle variazioni attese nel debito nel 2015 e negli anni successivi, da cui si può agevolmente verificare come in effetti è innanzitutto lo *stock-flow adjustment*, pari a -0,3 per cento per il 2015 unitamente a un effetto *snow-ball* più contenuto rispetto al 2014 a spiegare la modesta crescita del rapporto tra i due anni considerati.

Tabella 3.13

Determinanti del debito pubblico

	2013	2014	2015	2016	(in percentuale del PIL)		
					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
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico							
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
p. m. : 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.

Dal 2016 il rapporto Debito/PIL dovrebbe avviarsi un percorso di riduzione del rapporto in commento, -1,6 punti percentuali rispetto al dato 2015. Le previsioni per gli anni successivi fanno attestare il rapporto al 127,4 per cento nel 2017, 123,4 per cento nel 2018, e al 120 per cento nel 2019. La riduzione cumulata è di circa 12 punti percentuali.

Per quanto riguarda il rispetto della regola del debito si osserva quanto segue.

Nel DEF viene rilevato che, nello scenario a legislazione vigente, la dinamica del rapporto debito/PIL 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.

Il Governo, nel fare riferimento, allo scenario programmatico evidenzia come, nel periodo 2015-2018, il rapporto debito/PIL sia previsto ridursi in coerenza con il criterio *forward looking* garantendo così il rispetto della regola già nel 2016. Il DEF dà conto del fatto che nel 2018 la distanza tra il rapporto debito/PIL programmatico e il *benchmark forward looking* (pari a 123,4 per cento) è prevista annullarsi, sia pure sotto la condizione che vengano realizzati gli aggiustamenti fiscali programmati sull'avanzo primario e gli incassi derivanti dalle privatizzazioni pari a 0,4 per cento di PIL nel 2015 e quelli programmati per complessivi 1,3 punti di PIL nel triennio 2016-2018.

Si segnala che il documento non riporta una tabella analitica con il dettaglio dei valori presi in esame, riportando unicamente due grafici che illustrano il sentiero di aggiustamento e la regola del debito nello scenario tendenziale e in quello programmatico. A tal fine sarebbe auspicabile disporre di tale dettaglio informativo o che i grafici siano corredati delle etichette con i dati in corrispondenza dei singoli anni considerati.

La regola del debito

Il quadro di riforma della *governance* economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamato nel *fiscal compact*, rafforza il controllo della disciplina di bilancio attraverso l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL⁶⁹.

In particolare, il nuovo articolo 2 del regolamento 1467/97 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari a 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (criterio *backward looking*).

Come specificato in ECFIN/C1-C4(2011), *Operationalizing the debt criterion in Excessive Deficit Procedure. Clarifications of open issues*, la regola numerica che ciascun Stato membro si impegna a rispettare è la seguente:

$$d_t = 60 \% + \frac{0.95}{3} (d_{t-1} - 60 \%) + \frac{0.95^2}{3} (d_{t-2} - 60 \%) + \frac{0.95^3}{3} (d_{t-3} - 60 \%)$$

dove d_t indica il livello del debito in percentuale del PIL nell'anno t -i, con i compreso tra 0 e 3⁷⁰.

Nel caso in cui il valore del rapporto debito/PIL nell'esercizio di riferimento sia superiore al *benchmark*, la Commissione deve verificare se il mancato rispetto della

⁶⁹ Nella prima versione del Patto di Stabilità e Crescita si specificava che i paesi con un debito pubblico superiore al 60 % avrebbero dovuto avvicinarsi a tale soglia ad un ritmo adeguato, ma senza specificarlo in modo concreto.

⁷⁰ La formula è scomponibile in due parti: da un lato, il livello di debito di lungo periodo, ossia il 60 per cento del PIL; dall'altro, la quota in eccesso rispetto a tale soglia, definita da una media geometrica sul triennio precedente. Tale formula tende a dare un maggiore peso al debito registrato negli anni più recenti, per via dell'esponente i ($i=1,2,3$) incorporato nel peso $0,95^i$, che diminuisce all'aumentare della distanza temporale rispetto all'anno di riferimento (in concreto il peso passa da 0,95, a 0,9025, a 0,857375).

regola possa essere attribuibile a effetti ciclici o se, sulla base delle previsioni a politiche invariate, è prevista una correzione entro i due anni successivi al primo anno di valutazione ($t+2$), (criterio *forward-looking*)⁷¹.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre considerare che una regola sul debito che non tenga in considerazione gli andamenti ciclici potrebbe portare a risultati incoerenti con la fissazione di obiettivi di saldo in termini strutturali, depurato cioè dagli effetti degli stabilizzatori automatici. Essa, inoltre, rischierebbe di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un deterioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Per tale ragione la regola di *benchmark* del debito è affiancata da un'altra formula che misura il debito aggiustato per l'andamento ciclico. Tenuto conto che il ciclo influenza la dinamica del debito sia attraverso l'andamento del saldo di bilancio (che incide sul numeratore) sia attraverso l'andamento del PIL (effetto denominatore), la formula utilizzata è la seguente:

$$\left(\frac{B_t}{Y_t} \right)^{3 - years - adjusted} = \left(\frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot})(1 + p_{t-h})} \right)$$

dove B indica il debito nominale, Y il PIL nominale, C la componente ciclica, p il deflatore del PIL e y^{pot} il tasso di crescita del PIL potenziale. Al numeratore, il debito effettivo B_t viene aggiustato per l'andamento del ciclo degli ultimi tre anni; mentre al denominatore, il PIL dei tre esercizi precedenti, Y_{t-3} , viene proiettato sull'anno t , per l'intero triennio considerato, al tasso di crescita nominale del PIL potenziale $[(1+y_t^{pot})(1+p_t)]$.

In fasi negative del ciclo, il rapporto debito/PIL aggiustato risulterà inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il debito verrà depurato per l'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL nei tre anni precedenti viene fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale. È da notare che tale formula non viene utilizzata dalla Commissione nelle fasi positive del ciclo, nelle quali il debito aggiustato risulterebbe superiore rispetto a quello effettivo (una componente ciclica positiva farebbe aumentare il numeratore e quindi il valore del rapporto). In altre parole, ai paesi non è chiesto, in relazione al debito, uno sforzo aggiuntivo nei "tempi buoni".

In conclusione, la prima formula fornisce il livello di debito in percentuale sul PIL da perseguire che, qualora raggiunto, esime il paese da ulteriori sforzi; la seconda formula serve, invece, a valutare - qualora l'applicazione del primo algoritmo evidenziasse un mancato rispetto del *benchmark* - se la regola possa essere considerata comunque effettivamente rispettata, tenuto conto della possibilità di scontare gli andamenti ciclici.

Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ex articolo 126, comma 3 del TFUE, nel quale al *benchmark* numerico si aggiungono valutazioni "qualitative" relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti". L'analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa di una mancata riduzione del debito a un "ritmo adeguato".

⁷¹ Conseguentemente, pur basandosi la chiusura della EDP sulla notifica di dati ex-post, la Commissione prenderà in considerazione non soltanto l'avvenuto rispetto della regola del debito al tempo t , ma anche l'evoluzione in prospettiva del rapporto debito/PIL.

Nella relazione si prende in considerazione l'evoluzione di medio periodo del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, e in particolare: l'evoluzione della posizione economica a medio termine; gli sviluppi nella posizione del debito a medio termine, la sua dinamica e sostenibilità, anche alla luce di fattori di rischio legati alla struttura per scadenze e alla denominazione in valuta; le operazioni di aggiustamento *stock-flow*; le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico; le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario; le passività, sia esplicite che implicite, connesse all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui questo rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico.

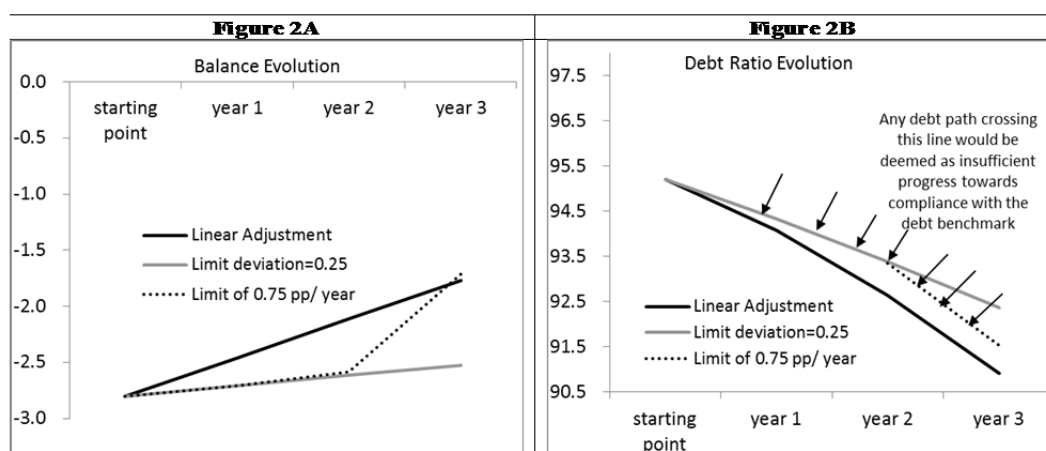
Particolare attenzione meritano, inoltre, gli interventi di sostegno tra Stati membri o nei confronti dell'EFSF/MES nel contesto della salvaguardia della stabilità finanziaria: qualora la regola non fosse rispettata, la Commissione dovrà valutare in quale misura tali interventi incidano sul debito e verificare se, al netto di essi, la regola risulti rispettata.

La Commissione tiene infine in debita considerazione tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito.

Nel caso di Stati membri che siano stati sottoposti alla procedura di deficit eccessivo (PDE), è previsto un periodo di transizione di tre anni (dall'uscita della PDE) per l'applicazione della regola. In tale periodo, gli Stati devono prevedere un aggiustamento fiscale strutturale "minimo" (*Minimum linear structural adjustment - MLSA*), cioè una correzione del saldo di bilancio che garantisca un progresso continuo e realistico verso il *benchmark* del debito, considerando la regola meno stringente. L'aggiustamento deve essere tale da rispettare le seguenti condizioni: l'aggiustamento strutturale annuo del saldo di bilancio non deve scostarsi più dello 0,25 per cento del PIL dell'aggiustamento richiesto per assicurare la regola del debito a fine periodo; in qualsiasi momento del periodo di transizione, il restante aggiustamento strutturale annuo non deve superare lo 0,75 per cento del PIL.

Ciò, indipendentemente dalle correzioni del saldo richieste per raggiungere l'obiettivo di medio termine. In base agli esercizi di simulazione compiuti dai Servizi della Commissione, la correzione del saldo richiesta dalla regola del debito sarebbe inferiore o al massimo uguale a quella necessaria per raggiungere l'OMT.

Tale percorso di aggiustamento è evidenziato dalle seguenti figure.



Fonte: Nota Ecofin/ C1-C4 (2011)

È da rilevare che il sentiero di aggiustamento lineare viene rivisto alla fine del primo e del secondo anno del periodo transitorio, al momento dell'invio della notifica alla Commissione europea e dell'aggiornamento annuale dei programmi di stabilità, per tener conto dei risultati conseguiti e dell'aggiornamento del quadro macroeconomico e delle previsioni del debito. A chiusura del terzo anno viene valutato *ex post* il rispetto della regola.

A conclusione della valutazione *ex post* di ogni “step”, l'eventuale mancato rispetto dell'aggiustamento richiesto attiva la preparazione di un rapporto da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 126, comma 3 del Trattato, diretto a valutare se debba essere aperta o meno la procedura per deficit eccessivi. Anche in questo caso, la Commissione prende in debita considerazione i “fattori rilevanti”.

3.3. Spesa per interessi, fabbisogno e debito

3.3.1. La spesa per interessi

Nei dati contenuti nel Documento di economia e finanza 2015⁷², la spesa per interessi nel 2014 risulta pari a 75.182 milioni con una riduzione rispetto al dato del 2013 di 2.760 milioni.

Dal confronto con i dati contenuti nel Documento di economia e finanza 2014 e con la successiva Nota di aggiornamento al DEF 2014⁷³, si osserva che la stima attuale per l'anno 2014 registra una netta diminuzione della spesa per interessi. In particolare, la revisione delle stime mostra una correzione in diminuzione di 1.488 milioni rispetto al valore stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 di settembre 2014.

Negli anni 2015 e 2016 le previsioni a legislazione vigente mostrano una spesa per interessi pari, in valore assoluto, rispettivamente a 69.386 milioni e a 71.227 milioni. Tuttavia in termini di incidenza sul PIL la stessa rimane costante al 4,2 per cento nei due anni considerati, per passare al 4 per cento nel 2017 ed attestarsi ad un valore pari a 3,7 punti percentuali di PIL alla fine del 2019.

Rispetto alle precedenti stime, si osserva una correzione al ribasso e una generale stabilizzazione dell'andamento di tale aggregato, che raggiunge nel 2019, ultimo anno considerato dalla serie, il valore di 67.638 milioni.

Pur rilevando che non varia l'incidenza della spesa sul PIL, appaiono utili chiarimenti in merito ai fattori sottostanti il valore più elevato (in cifra assoluta) della spesa per interessi indicato per l'anno 2016.

⁷² I dati utilizzati sono tratti dalla Sezione II, *Analisi e tendenze della Finanza pubblica*.

⁷³ I valori della spesa per interessi indicati, per il periodo 2014-2017, nella Nota tecnico illustrativa alla legge di stabilità 2015 (NTI 2015) risultano identici a quelli indicati nella Nota di aggiornamento al DEF 2014.

Tabella 3.14

Spesa per interessi, andamento tendenziale a legislazione vigente: confronto tra Nota di aggiornamento del DEF 2014, Nota tecnico illustrativa LS2015 e Documento di economia e finanza 2015.

(milioni di euro – in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nota agg. DEF 2014						
Spesa per interessi	76.670	74.280	75.446	74.150	73.897	n.d.
Variazione assoluta	-1.272	-2.390	-1.166	-296	-253	-
Variazione %	-1,6	-3,1	-1,5	-0,3	-0,3	-
<i>in percentuale del PIL</i>	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2	-
<i>PIL nominale</i>	1.626,5	1.642,8	1.677,7	1.723,1	1.770,9	-
NTI LS 2015*						
Spesa per interessi	76.670	74.213	75.412	74.086	73.897	-
Variazione assoluta	-1.272	-2.457	-1.199	-1.326	-189	-
Variazione %	-1,6	-3,2	-1,6	-1,7	-0,2	-
<i>in percentuale del PIL</i>	4,7	4,5	4,4	4,2		-
<i>PIL nominale</i>	1.626,5	1.646,5	1.690,0	1.742,3	n.d.	-
DEF 2015						
Spesa per interessi	75.182	69.386	71.227	69.251	68.201	67.638
Variazione assoluta	-2.760	-5.796	1.841	-1.976	-1.050	-563
Variazione %	-3,5	-7,7	2,6	-2,7	-1,5	-0,8
<i>in percentuale del PIL</i>	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
<i>PIL nominale</i>	1.616,0	1.638,9	1.687,7	1.738,3	1.788,6	1840,9

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

*Si fa riferimento ai dati della Nota tecnica illustrativa aggiornata alla luce delle più recenti revisioni contabili coerenti con il sistema SEC 2010 (vedi punto 3.1)

Il DEF precisa che 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. Il Documento precisa altresì che il calo degli interessi passivi 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 SEC 2010. Infatti, in linea con i nuovi criteri del 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.

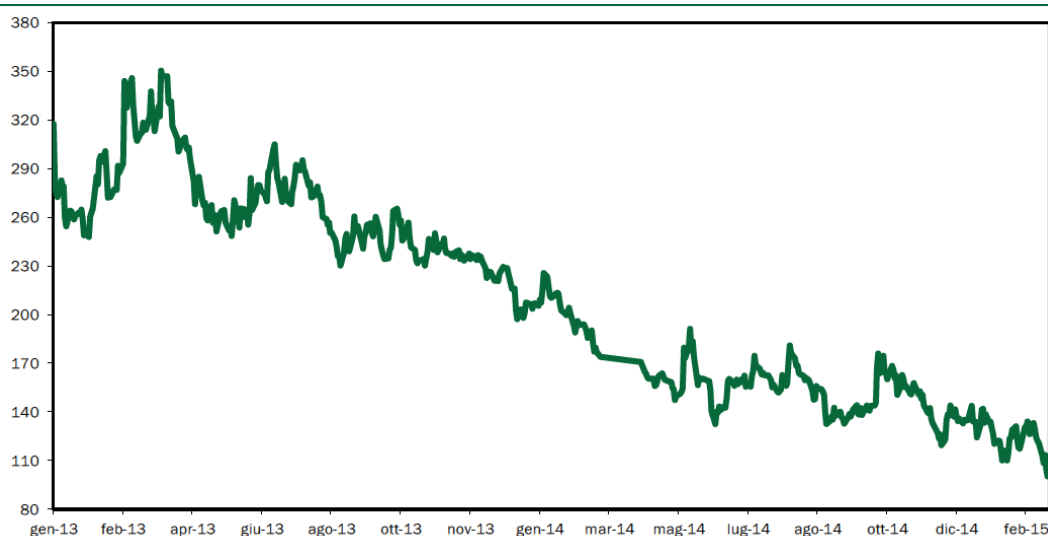
Sarebbe utile un chiarimento riguardo all'incidenza effettiva di tale riclassificazione sullo scostamento rilevato tra l'anno 2013 e 2014, posto che quest'ultimo risulta pari a circa 2,8 miliardi e che sullo stesso incide - secondo quanto rilevato dal DEF - il trend decrescente dei tassi d'interesse.

Inoltre, il dato 2014 ha risentito, da un lato, della 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, di 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. Coerentemente a tale fenomeno, il DEF segnala che 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.

In virtù del più favorevole scenario 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.

Grafico 3.5

Differenziale di rendimento BTP-BUND-BENCHMARK10 anni



Nota: grafico tratto dal Pds-DEF 2015

Per gli anni 2015-2019, la spesa per interessi rispetto al PIL segue un percorso di riduzione progressiva. Così come precisato dal Documento, la stessa 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 (e nella Nota di aggiornamento al DEF 2014), 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 e dell'andamento previsto dei saldi programmatici di cassa. Questi due fattori, infatti, consentono, 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 sull'onere per interessi.

La spesa per interessi si riduce, in media, sull'orizzonte di previsione, ad un tasso di circa il 2,3 per cento, in coerenza, così come sottolineato nel Documento in esame, con l'evoluzione favorevole dei tassi di interesse.

Tabella 3.15

Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di interesse a breve termine	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

Fonte: PdS-DEF 2015

Nota: 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.

Con riferimento alla riduzione attesa dei tassi di interesse, si rileva che, a gennaio 2015⁷⁴, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di estendere il Programma di acquisto di attività (PAA) (cd. *Quantitative Easing* (QE)) includendo a partire da marzo le obbligazioni emesse da amministrazioni e agenzie pubbliche dei paesi dell'area dell'euro e da istituzioni europee. Gli acquisti mensili di titoli del settore pubblico e del settore privato ammonteranno nel complesso a 60 miliardi di euro. Gli acquisti dovrebbero proseguire sino alla fine di settembre 2016 e, in ogni caso, finché il Consiglio direttivo non riscontri un aggiustamento durevole del profilo dell'inflazione coerente con il proprio obiettivo di conseguire tassi di inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio termine.

Come rilevato dalla BCE⁷⁵, il programma di acquisto di attività ha già prodotto un sostanziale allentamento delle condizioni finanziarie generali. A dicembre 2014 e per gran parte di gennaio 2015 gli andamenti nei mercati finanziari sono stati determinati in larga misura dalle aspettative degli operatori circa l'annuncio del PAA. In questo contesto i rendimenti dei titoli dell'area dell'euro hanno subito un calo che ha interessato la generalità degli strumenti, delle scadenze e degli emittenti e sono scesi in molti casi su nuovi minimi storici. Andamenti favorevoli nei mercati finanziari hanno determinato una diminuzione dei costi di raccolta per le banche, che sono stati gradualmente trasmessi ai costi del finanziamento esterno per il settore privato. Le misure di politica monetaria adottate dalla BCE hanno migliorato le condizioni del finanziamento bancario e i

⁷⁴ Cfr. Comunicato stampa della BCE del 22 gennaio 2015.

⁷⁵ Bollettino economico n. 2/2015 del 19 marzo 2015.

rendimenti sulle obbligazioni bancarie non garantite sono scesi su minimi storici nel quarto trimestre del 2014. Questo miglioramento è stato gradualmente trasmesso ai tassi di interesse bancari sui prestiti alle famiglie e alle società non finanziarie (SNF), che nel terzo e quarto trimestre del 2014 hanno registrato un calo sostanziale.

Il Documento sottolinea, inoltre, che le 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 considerazione della difficoltà di poter prevedere l'impatto del *Quantitative Easing* (QE) della BCE sul differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli tedeschi, il DEF evidenzia che si è ritenuto pertanto opportuno focalizzare l'attenzione esclusivamente sul livello e la conformazione attesa della curva italiana.

In proposito il DEF precisa che gli acquisti di titoli di Stato della BCE interessano anche i titoli tedeschi, rispetto ai quali è calcolato lo spread. Per questi ultimi sussistono peraltro condizioni diverse, con riguardo al possibile valore degli acquisti in relazione al circolante e alla platea di investitori, solo parzialmente sovrapponibile a quella che detiene il debito italiano. Ne conseguono effetti non prevedibili sui prezzi medi e quindi sui tassi medi dei titoli dei due Paesi. Non viene inoltre evidenziata 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. Il Documento segnala inoltre che attualmente i tassi tedeschi sono negativi fino all'area 5-7 anni. L'insieme di queste considerazioni rende quindi scarsamente efficace formulare previsioni basate su un percorso atteso dello spread Italia-Germania.

Pertanto il DEF non formula ipotesi circa l'andamento previsto dello spread nel periodo di riferimento.

In proposito si evidenzia che la Nota di aggiornamento al DEF 2014 (così come il DEF 2014) ipotizzava una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.

3.3.2. Il fabbisogno del settore pubblico

I risultati del 2014

Nel 2014 il settore pubblico⁷⁶ ha registrato incassi totali per 768 miliardi e pagamenti totali per 838 miliardi da cui scaturisce un fabbisogno pari a

⁷⁶ Tale comparto rappresenta in termini soggettivi un universo quasi coincidente con quello delle amministrazioni pubbliche contenute nell'elenco (lista S13) elaborato dall'ISTAT per la costruzione del conto economico della pubblica amministrazione secondo le regole contabili europee.

quasi 70 miliardi di euro. Considerando i pagamenti al netto della voce interessi passivi si ottiene un saldo primario pari a circa 14 miliardi di euro

Rispetto al 2013, il fabbisogno registra un miglioramento (dal 4,6 per cento del PIL al 4,3 per cento) dovuto allo spiccato decremento dei pagamenti finali accompagnato da una minore flessione degli incassi finali.

La tabella 3.16 consente un confronto del dato relativo al fabbisogno pubblico del 2014 con quello degli anni precedenti.

Tabella 3.16

	<i>milioni di euro</i>			<i>percentuale del PIL</i>		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Incassi correnti	753.788	759.112	759.827	46,7	47,2	47,0
Incassi in conto capitale	7.324	7.207	6.758	0,5	0,4	0,4
Incassi partite finanziarie	10.317	3.665	1.686	0,6	0,2	0,1
TOTALE INCASSI	771.428	769.983	768.271	47,8	47,8	47,5
Pagamenti correnti	756.870	781.990	787.058	46,9	48,6	48,7
<i>di cui interessi passivi</i>	87.766	83.497	83.899	5,1	5,2	5,2
Pagamenti in conto capitale	51.777	46.512	41.188	3,9	2,9	2,5
Pagamenti partite finanziarie	12.896	14.729	9.889	0,8	0,9	0,6
TOTALE PAGAMENTI	821.543	843.231	838.135	50,9	52,4	51,9
Saldo di parte corrente	-3.082	-22.878	-27.231	-0,2	-1,4	-1,7
Saldo primario	32.652	10.249	14.036	2,0	0,6	0,9
Fabbisogno	-50.115	-73.248	-69.863	-3,1	-4,6	-4,3

Fonte: DEF 2015

Il saldo dei pagamenti finali vede una diminuzione di circa 5 miliardi in termini di spesa in conto capitale (minori erogazioni per investimenti fissi lordi e minori trasferimenti a imprese). E di circa 4,8 miliardi in termini di pagamenti per partite finanziarie. 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).

Gli incassi finali si riducono di circa 1,7 miliardi rispetto al 2013, per effetto:

- dei minori incassi per partite finanziarie (2 miliardi) e di quelli di parte capitale (0,45 miliardi), (+0,7 miliardi);

- dell'incremento degli incassi correnti (0,7 miliardi) dovuto all'effetto combinato dell'aumento dei contributi sociali (1,2 miliardi) e dei trasferimenti da altri soggetti (0,4 miliardi), e della contrazione degli incassi tributari (0,5 miliardi, dato influenzato dall'andamento negativo degli incassi IRPEF e IRES, parzialmente compensato dal più sostenuto gettito riveniente dall'IVA e dalle imposte relative ai fattori energetici) e degli altri incassi correnti (0,4 miliardi).

La tabella 3.17 riporta l'analisi distinta del fabbisogno pubblico riferito ai settori delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali⁷⁷. I dati evidenziano un miglioramento a livello di Amministrazioni centrali (da 79 a 74 miliardi di fabbisogno, ai -49 miliardi del 2012) e lieve flessione di quasi 2 miliardi dell'attivo riferibile al comparto delle Amministrazioni locali.

Tabella 3.17

(milioni di euro)

	2012	2013	2014
<u>Amministrazioni centrali</u>			
Incassi correnti	416.983	422.286	422.139
Incassi in conto capitale	2.099	3.121	4.025
Incassi partite finanziarie	3.787	5.032	3.181
TOTALE INCASSI	422.869	430.439	429.345
Pagamenti correnti	432.482	455.674	461.956
Pagamenti in conto capitale	30.746	28.409	22.726
Pagamenti partite finanziarie	8.661	25.625	18.906
TOTALE PAGAMENTI	471.889	509.708	503.589
Fabbisogno Amministrazioni centrali	-49.020	-79.269	-74.244
in percentuale del PIL	-3,0	-4,9	-4,6
<u>Amministrazioni locali</u>			
Incassi correnti	222.239	228.105	231.130
Incassi in conto capitale	13.642	14.503	8.186
Incassi partite finanziarie	9.298	15.247	13.870
TOTALE INCASSI	245.180	257.855	253.186
Pagamenti correnti	213.492	220.348	222.027
Pagamenti in conto capitale	29.414	28.296	23.671
Pagamenti partite finanziarie	3.368	3.189	3.107
TOTALE PAGAMENTI	246.274	251.833	248.805
Fabbisogno Amministrazioni locali	-1.095	6.021	4.381
in percentuale del PIL	-0,1	0,4	0,3

Fonte: DEF 2015

Il comparto delle Amministrazioni centrali registra nel 2014 un fabbisogno pari a 74,2 miliardi, in riduzione di 5 miliardi rispetto al 2013. Il

⁷⁷ La tavola non riporta i dati relativi al comparto degli Enti di previdenza e assistenza sociale.

miglioramento è riconducibile alla favorevole dinamica del saldo di parte capitale (+6.6 miliardi) e del saldo delle operazioni di carattere finanziario (+4.9 miliardi), parzialmente attenuata dal deterioramento del saldo di parte corrente (-6,4 miliardi). L'avanzo primario, pari a 5,4 miliardi si confronta con il valore marginalmente negativo registrato nel 2013.

Il miglioramento del fabbisogno è da ricondurre, in via prevalente, all'attivo del saldo corrente, alla contrazione del saldo negativo di parte capitale e al risultato positivo riscontrato del saldo delle operazioni di carattere finanziario, che 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 (1.6 miliardi), la sottoscrizione di strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena (2 miliardi), il pagamento (5,7 miliardi) relativo alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e le anticipazioni fornite a Regioni, Comuni e Province per fornire la liquidità necessaria ai pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione (14 miliardi). I pagamenti per partite finanziarie effettuati nel 2014 comprendono il pagamento dell'ultima quota di sottoscrizione del capitale del MES (2,8 miliardi) e anticipazioni di liquidità a favore di Regioni, Comuni e Province per il pagamento dei debiti pregressi (12,5 miliardi).

Il comparto delle Amministrazioni locali⁷⁸ evidenzia nel 2014 un saldo positivo pari a 4,4 miliardi, con un decremento di 1,6 miliardi rispetto al 2013.

Alla determinazione del saldo contribuisce un ammontare di incassi finali pari a 253,2 miliardi (-4.7 miliardi rispetto al 2013) e un ammontare di pagamenti finali pari a 248,8 miliardi (-3 miliardi rispetto al 2013).

Nel dettaglio, gli incassi tributari sono pari a 107,1 miliardi (+1,3 miliardi rispetto al 2013), i trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche sono pari a 103,2 miliardi (4,3 miliardi rispetto al 2013), gli incassi da partite finanziarie sono 13,9 miliardi (-1,4 miliardi rispetto al 2013).

Dal lato dei pagamenti si registra, rispetto all'anno precedente, l'aumento delle spese per l'acquisto di beni e servizi (+2,6 miliardi) e la riduzione delle spese di personale (-2,3 miliardi), delle spese per investimenti fissi lordi (-3 miliardi) e dei trasferimenti in conto capitale ad imprese (-1 miliardi).

L'avanzo primario registra una riduzione, passando da 11,4 miliardi nel 2013 a 9,5 miliardi nel 2014.

Si segnala infine che le disponibilità presso le contabilità speciali di tesoreria unica intestate a tutte le Regioni, hanno registrato una diminuzione, rispetto al 1° gennaio 2014, pari a 1,2 miliardi (passando da 15,2 a 14 miliardi circa).

⁷⁸ Comprende Regioni, Sanità, Comuni e Province.

Il Fabbisogno di cassa del settore pubblico: previsioni tendenziali 2015-2019

Le previsioni del fabbisogno del settore pubblico, e della sua analisi per comparti, è riportata nella seguente tabella 3.18.

Tabella 3.18

(milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
<u>Fabbisogno settore pubblico</u>					
Incassi correnti	787.540	819.894	844.083	865.261	875.378
Incassi in conto capitale	6.168	5.940	5.926	5.756	5.677
Incassi partite finanziarie	2.688	2.977	2.661	2.807	2.687
TOTALE INCASSI	796.397	828.811	852.671	873.825	883.742
Pagamenti correnti	798.802	800.435	808.348	816.075	825.560
Pagamenti in conto capitale	46.780	46.572	43.250	42.206	44.104
Pagamenti partite finanziarie	8.223	8.154	7.594	12.927	9.712
TOTALE PAGAMENTI	853.806	855.161	859.192	871.209	879.375
Fabbisogno	-57.409	-26.350	-6.521	2.616	4.366
<i>in percentuale del PIL</i>	-3,5	-1,6	-0,4	0,1	0,2
<u>Comparto amministrazioni centrali</u>					
Incassi correnti	454.945	484.138	502.003	512.353	514.873
Incassi in conto capitale	2.654	2.472	2.467	2.759	2.039
Incassi partite finanziarie	3.664	3.891	3.624	3.644	3.686
TOTALE INCASSI	461.262	490.501	508.093	518.755	520.598
Pagamenti correnti	484.551	487.986	489.621	492.281	492.207
Pagamenti in conto capitale	26.844	28.373	24.825	23.703	23.996
Pagamenti partite finanziarie	13.854	3.159	2.969	3.002	2.970
TOTALE PAGAMENTI	525.250	519.518	517.415	518.986	519.173
Fabbisogno	-63.987	-29.017	-9.322	-231	1.425
<i>in percentuale del PIL</i>	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
<u>Comparto amministrazioni locali</u>					
Incassi correnti	228.758	232.856	234.283	241.290	241.832
Incassi in conto capitale	9.301	11.168	11.169	11.066	11.173
Incassi partite finanziarie	11.826	1.252	1.229	1.421	1.339
TOTALE INCASSI	249.885	245.276	246.681	253.777	254.344
Pagamenti correnti	215.257	214.287	215.620	216.696	219.352
Pagamenti in conto capitale	25.037	25.107	25.259	25.989	27.065
Pagamenti partite finanziarie	3.012	3.216	3.002	8.245	4.986
TOTALE PAGAMENTI	243.306	242.609	243.881	250.930	251.403
Fabbisogno	6.578	2.667	2.801	2.847	2.941
<i>in percentuale del PIL</i>	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

Negli anni dal 2015 al 2019 il Documento stima un fabbisogno del settore pubblico in costante miglioramento fino a raggiungere, nel 2018, il valore positivo di 2,6 miliardi (0,1 per cento rispetto al PIL) dato che è previsto raddoppiarsi a 4,4 miliardi nel 2019 (0,2 per cento rispetto al PIL).

Per il 2015, le previsioni indicano un fabbisogno del settore pubblico che si attesta a 57.409 milioni, livello inferiore di 12.454 milioni al consuntivo del 2014 (69.863 milioni). Rispetto alla stima della NTI 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 del consuntivo 2014, che si è attestato su livelli inferiori rispetto alle attese, e, dall'altro, la positiva evoluzione del quadro macroeconomico.

In particolare, 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.

Sul versante dei pagamenti, il venir meno degli interventi per il pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche contribuisce a contenerne la dinamica. In termini di saldo "primario" si stima, sempre per l'anno 2015, un avanzo di 22,6 miliardi in crescita di circa 8,5 miliardi rispetto al dato del 2014 (14 miliardi). La spesa per interessi è stimata in riduzione del 5 per cento rispetto all'anno precedente. Sul versante dei pagamenti in conto capitale, essi sono previsti in crescita nel 2015, riportandosi su valori coerenti con l'andamento storico, dopo il risultato particolarmente contenuto registrato nel 2014.

Per gli anni 2016-2019 il fabbisogno è previsto in forte riduzione nel biennio 2016-2017, attestandosi, rispettivamente, a 26,3 e 6,5 miliardi, 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 2,6 miliardi, attestandosi l'anno dopo a 4 miliardi. Anche l'avanzo primario è previsto in costante miglioramento su tutto l'orizzonte di previsione, passando dai 22,6 miliardi del 2015 ai 77,4 miliardi del 2019.

Sul versante degli incassi, 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 2019⁷⁹, mentre 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 cento⁸⁰.

In merito alle stime relative alle annualità 2017-2019 andrebbero richiesti chiarimenti in merito all'effetto d'impatto sulla dinamica del fabbisogno prevista per effetto del ritorno al regime di tesoreria cd. "mista".

3.3.3. Il debito pubblico⁸¹

Il Documento colloca il rapporto debito/PIL per l'anno 2014 ad un valore pari a 132,1 punti percentuali, un valore inferiore di 0,5 punti a quello programmatico indicato nella Nota di aggiornamento al DEF 2014. Si afferma che, 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, la causa principale cui ascrivere il risultato è l'effetto "trascinamento" del più basso livello del PIL del 2013 (per quasi 0,6 punti percentuali).

Per l'anno 2015 la nuova stima programmatica del rapporto debito/PIL si attesta al 132,5 per cento, un dato solo in lieve aumento rispetto alla

⁷⁹ Le previsioni degli incassi contributivi indicano una sostanziale stabilità nel 2015 (-0,2 per cento) 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.

⁸⁰ 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 per cento), 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 per cento). 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.

⁸¹ L'analisi del debito pubblico contenuta nel presente paragrafo si basa sui dati relativi al quadro programmatico del DEF.

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 al 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 e alla maggiore crescita nominale prevista per circa 0,2 punti percentuali.

Le minori privatizzazioni previste per il 2015 rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 (per circa lo 0,3 per cento di PIL) sono 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.

In merito alle determinanti delle variazioni del debito nel 2015, si può facilmente evincere dalla tavola seguente come in effetti è proprio lo *stock-flow adjustment*, pari a -0,3 per cento - principalmente dovuto alla combinazione dei fattori sopra 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 presenza di un avanzo primario invariato e ancora inferiore rispetto allo *snow-ball*.

Dal 2016 prende avvio la fase di discesa, che prevede, in tale anno, una riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2015. In virtù di 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 sostenuta 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. 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. 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 2019 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.

Nella tabella che segue è riportata, un'analisi delle componenti che determinano la variazione del rapporto debito/PIL: il segno algebrico delle singole componenti indica l'effetto, ad incremento o a riduzione del rapporto, esercitato dalle medesime.

Tabella 3.19

Determinanti della variazione del rapporto debito /PIL programmatico, anni 2014-2019

	<i>(in percentuale del PIL)</i>					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rapporto debito/PIL	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120
Variazione rapporto debito/PIL	3,6	0,4	-1,6	-3,6	-3,9	-3,4
Di cui:						
Saldo primario (segno “-“ indica l’avanzo)	-1,6	-1,6	-2,4	-3,2	-3,8	-4
Snow ball effect	4,1	2,4	0,9	-0,2	-0,2	0,0
di cui:						
interessi	4,6	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Stock flow adjustment	1,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,6
di cui:						
differenza tra cassa e competenza	0,8	0,6	-0,3	-0,2	-0,3	0,1
accumulazione netta di asset finanziari (*)	0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
effetti di valutazione del debito	-0,5	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
altro (**)	0,4	-0,8	0,1	-0,1	0,1	0,0

Fonte: DEF 2015

(*) include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM

(**) la voce altro residuale rispetto alle precedenti comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazione Eurostat, contributi a sostegno dell’area Euro previsti dal programma EFSF

Dall’analisi dei dati sopraesposti è possibile osservare che la riduzione del rapporto debito/PIL dal 2014 è quasi interamente attribuibile ad un miglioramento del saldo primario, che contribuisce in misura pari a circa 3,9 punti percentuali nella media del periodo 2014-2018.

Nella tabella che segue è riportato il confronto tra le previsioni contenute nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento e del DEF del rapporto debito/PIL per il periodo 2014-2019. I dati sono, rispettivamente, al netto ed al lordo degli effetti delle misure di sostegno adottate nell’area euro ai fini della stabilizzazione finanziaria.

Negli anni 2014 e 2015, il valore del debito al lordo delle misure di sostegno tiene conto della quota di pertinenza dell’Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM, per un valore pari rispettivamente a 46.000 milioni e a 14.300 milioni di euro.

Tabella 3.20

Debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL: confronto tra Nota di Aggiornamento al DEF 2014 e DEF 2015

(in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DEF 2015:						
<u>quadro programmatico</u>						
al lordo dei sostegni	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
al netto dei sostegni	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Nota agg. DEF 2014:						
<u>quadro programmatico</u>						
al lordo dei sostegni	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6	
al netto dei sostegni	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0	
Fonte: DEF 2015						
Nota: 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.						

Si rileva che il Documento non espone il dato del debito pubblico in valore assoluto relativo al quadro tendenziale. In proposito si osserva che la disponibilità dello stesso risulterebbe utile al fine di verificare gli effetti delle misure che si intendono adottare per la riduzione del rapporto debito/PIL.

Gli strumenti di sostegno UE: l'EFSF e l'ESM

La nozione di debito pubblico conteggiata ai fini del rispetto dei parametri del "Fiscal Compact" é valutata al lordo e al netto delle emissioni riconducibili al finanziamento nazionale degli strumenti EFSF ed ESM adottati in sede comunitaria al fine di assicurare sostegno finanziario agli stati UE che si trovino in crisi di solvibilità. Il primo strumento, istituito per tutelare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro a seguito della decisione del Consiglio della UE del 9 maggio 2010 e giuridicamente costituito come società per azioni, con sede legale in Lussemburgo è stato *l'European Financial Stability Facility (EFSF)* è stato sostituito dallo *European Stability Mechanism (ESM)* nel fornire nuovo sostegno ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà. Noto col nome di Fondo salva-stati, l'EFSF é autorizzato a intervenire come prestatore per i Paesi in difficoltà finanziaria, operando sui mercati primari e secondari del debito. L'intervento sul mercato secondario può essere però programmato solo in seguito ad un'analisi da parte della BCE che deve riconoscere l'esistenza di circostanze finanziarie di carattere eccezionale tali da mettere a rischio la stabilità finanziaria. Lo strumento può intervenire anche attraverso operazioni di ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie, per mezzo di prestiti ai loro governi, e può compiere attività volte a prevenire il verificarsi di situazioni di instabilità. Per raccogliere i fondi necessari per finanziare i prestiti ai paesi della Zona Euro in difficoltà finanziaria l'EFSF emette obbligazioni a breve, medio e lungo termine. Tale strumento di sostegno rimane tuttavia ancora in attività per la gestione dei programmi ai quali ha già

preso parte (quelli a favore di Irlanda, Portogallo e Grecia). Ad oggi, la provvista complessiva delle risorse necessarie al suo finanziamento avviene attraverso l'emissione e il collocamento sul mercato di obbligazioni supportate dalla garanzia dei paesi dell'area dell'euro, secondo la quota di partecipazione nel capitale della BCE. La capacità finanziaria iniziale, pari a circa 250 miliardi, è stata poi innalzata a 440, con l'accordo raggiunto dal Consiglio europeo del 25 marzo 2011, congiuntamente all'aumento delle garanzie da 440 a 780 miliardi.

L'istituzione dell' *European Stability Mechanism (ESM)* è stata invece concordata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010, e portata a termine l'11 luglio 2011 con la sottoscrizione del Trattato che lo istituisce, da parte dei 17 paesi allora appartenenti all'area dell'euro, poi emendato il 2 febbraio 2012. È divenuto operativo nell'ottobre 2012 e per l'appunto ha sostituito gradualmente lo *European Financial Stability Facility (EFSF)*. L'*European Stability Mechanism (ESM)* è il meccanismo di salvataggio permanente a cui è riconosciuto il potere di emettere titoli simili a quelli emessi dall'EFSF in passato per i prestiti a Irlanda e Portogallo (garantiti dai paesi dell'Eurozona, in proporzione alle quote nella BCE). Il Fondo inoltre può anche acquistare Eurobond sul mercato primario e secondario e nel caso di insolvenza di uno stato finanziato essendo riconosciuto il diritto di prelazione rispetto ai creditori privati. In definitiva, l'*ESM* concede sostegno finanziario ai paesi membri dell'area dell'euro che ne faranno richiesta a condizioni non di favore e previa un'approfondita analisi che verifichi la loro solvibilità. L'Euro Summit del 29 giugno 2012 ha previsto l'ampliamento delle finalità di utilizzo dei fondi dell'*ESM*, includendovi la ricapitalizzazione diretta degli istituti bancari, una volta realizzata l'integrazione a livello europeo della vigilanza sugli istituti di credito. La capacità di prestito dell'*ESM* è ad oggi di circa 500 miliardi, garantita da un capitale iniziale di quasi 702 miliardi, di cui circa 80 miliardi conferiti dai singoli paesi in proporzione, salvo alcune correzioni, alla partecipazione al capitale della Banca centrale europea e 622 miliardi sotto forma di capitale richiamabile.

Nella tabella che segue è riportata la ripartizione del debito al lordo e al netto dei sostegni finanziari all'area dell'euro per sottosettori, con la precisazione che la quota relativa a tali sostegni è posta interamente a carico delle Amministrazioni centrali.

Tabella 3.21

Debito programmatico delle Amministrazioni pubbliche per sottosettori

(milioni di euro - in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Debito <u>netto</u> sostegni						
P.A.	2.074.618	2.111.841	2.141.008	2.154.920	2.153.136	2.157.851
%PIL	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Amm.C.	1.986.785	2.030.741	2.062.714	2.076.556	2.080.736	2.088.489
Amm.L.	139.613	132.881	130.074	127.144	124.179	121.141
Enti prev.	213	213	213	213	213	213
Debito <u>lordo</u> sostegni						
P.A.	2.134.947	2.172.170	2.201.337	2.201.249	2.213.465	2.218.180
%PIL	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Amm.C.	2.047.114	2.091.070	2.123.043	2.136.885	2.141.065	2.148.818
Amm.L.	139.613	132.881	122.123	127.144	124.179	121.818
Enti prev.	213	213	213	213	213	213

Fonte: DEF 2015

Nota: il debito delle amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza è da considerarsi al lordo degli interessi non consolidati.

Come evidenziato nella tabella 2.16, l'andamento complessivo del debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle amministrazioni centrali. Quest'ultima registra una crescita annua in termini assoluti fino al 2017; dal 2017 subentra, invece, una lieve flessione. In termini di incidenza sul PIL, tale flessione si registra già dal 2016.

Garanzie concesse dallo Stato

Il Documento riferisce che 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 % di PIL
Stock garanzie	43.068	2,7
di cui: settore finanziario	23.375	1,4

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- Il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. E' uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte

modalità di intervento. 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;
- Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali. 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.

PARTE SECONDA: ANALISI DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

4. Il Programma Nazionale di Riforma

Come già segnalato, la terza sezione del DEF 2015 reca lo schema del Programma Nazionale di riforma (PNR) che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova Strategia “Europa 2020”. In tale ambito sono indicati:

- le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, e i tempi previsti per la loro attuazione (parte I *Cronoprogramma del governo*);
- i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione. (parte II *L'impatto economico delle riforme strutturali*);
- lo stato di avanzamento delle riforme avviate, in relazione alle raccomandazioni formulate dal Consiglio UE al termine del “semestre europeo” 2014 (parte III: *Il Paese nel quadro del semestre europeo* e Appendice: le principali azioni di riforma in dettaglio a livello nazionale e regionale);
- gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività.

4.1 Le raccomandazioni dell'Unione europea di luglio 2014, Analisi della crescita e Rapporto sugli squilibri macroeconomici

Le **Raccomandazioni** (CSR – *Country Specific Recommendation*) rivolte all'Italia **dal Consiglio UE l'8 luglio 2014**⁸², a chiusura del semestre europeo 2014, sulla base delle valutazioni della Commissione sul PNR e sul Programma di stabilità contenuti nel DEF 2014, si riferiscono ad otto ambiti di intervento:

1. Sostenibilità delle finanze pubbliche – E' incentrata sul rafforzamento delle misure di bilancio per gli anni 2014 e 2015, nel corso dei quali vanno garantiti progressi sia nel percorso di raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT) – costituito dal pareggio di bilancio strutturale, vale a dire al netto degli effetti, al momento

⁸² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_italy_it.pdf

sfavorevoli, del ciclo economico – che, soprattutto, nel percorso di riduzione del debito: a tal fine occorre tra l'altro operare sul versante delle privatizzazioni nonché sul piano del contenimento e del miglioramento della efficienza e qualità della spesa. Va attuato un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita, basato sul conseguimento dei risparmi previsti e nel contempo preservando la spesa atta a promuovere la crescita, vale a dire quella in ricerca e sviluppo, innovazione e importanti infrastrutture.

2. Sistema fiscale: Richiede di trasferire ulteriormente il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente, assicurando la neutralità in termini di gettito; - di rivedere l'ambito di applicazione delle esenzioni e delle aliquote ridotte IVA, nonché il sistema delle agevolazioni fiscali dirette e, inoltre, di procedere alla riforma del catasto, allineando gli estimi e le rendite ai valori di mercato; - di proseguire la lotta all'evasione fiscale, migliorando il rispetto dell'obbligo tributario e contrastando in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare ed, infine, di sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco e semplificando le procedure, oltre a procedere nella modernizzazione del sistema fiscale. Viene inoltre raccomandata una valutazione di efficacia sulle misure di riduzione del cuneo fiscale, assicurandone il finanziamento per il 2015.

3. Efficienza e qualità della Pubblica Amministrazione - Segnala la necessità, nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, di: 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, anche 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.

4. Sistema finanziario: - Raccomanda di 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. Rileva inoltre la necessità di promuovere l'accesso alle imprese, soprattutto piccole e medie, ai finanziamenti non bancari, nonché di promuovere pratiche efficienti di governo societario, con particolare attenzione alle banche popolari ed al ruolo delle fondazioni.

5. Mercato del lavoro: - Richiede preliminarmente di 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 nuovi interventi. Poi, di operare per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni, per facilitare la riallocazione dei lavoratori; di rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive ed intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile; di fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, di estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, e, infine, di migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

6. Istruzione e formazione – Richiama la necessità di rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione delle scuole, anche per ridurre i tassi di abbandono e di rafforzare il collegamento fra scuola e lavoro e dell'istruzione terziaria professionalizzante; di istituire un registro nazionale delle qualifiche, per garantire un più ampio riconoscimento delle competenze e, infine, di assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità di istruzione superiore e ricerca.

7. Semplificazione e concorrenza – Raccomanda di: approvare la normativa in itinere 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 l'uso 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; applicare con rigore la normativa in materia di servizi pubblici locali, che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in *house*.

8. Infrastrutture - Richiede in primo luogo di garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014 e, in secondo luogo, il potenziamento della gestione portuale e dei collegamenti tra i porti e l'entroterra.

Le indicazioni dell'Unione Europea nei confronti del nostro Paese si basano sulle considerazioni generali rivolte all'insieme degli Stati membri contenute nell'**Analisi annuale della crescita per il 2015**⁸³, nella quale la Commissione illustra le principali caratteristiche del proprio programma per l'occupazione della crescita, individuando le ulteriori misure a livello di Unione che consentano agli Stati membri di ritornare a livelli di crescita più sostenuti e realizzare progressi verso lo sviluppo sostenibile, richiedendo a tal fine un deciso impegno al cambiamento e ad agire diversamente a livello nazionale. Nell'analisi in questa sede si ritiene opportuno limitarsi a richiamare solo la **strategia** generale e le **conclusioni**, rinviando per il resto a quanto espone il Documento.

Strategia

La strategia della Commissione muove dalla constatazione della presenza di un significativo rischio che persistano una crescita lenta, un'inflazione prossima allo zero e un tasso di disoccupazione elevato. Il protrarsi della crisi sembra evidenziare come il suo impatto della crisi non sia solo ciclico, come mostra la debolezza della domanda aggregata, ma presenti anche un'importante componente strutturale che ha ridotto la crescita potenziale delle economie dell'UE. La Commissione ritiene, conseguentemente, che per far fronte efficacemente a questa sfida occorra incorporare le politiche strutturali, di bilancio e monetarie in un approccio integrato che stimoli la crescita, agendo contemporaneamente sul lato della domanda e dell'offerta di tutte le economie dell'Unione e che, a tal fine occorra intervenire a tutti i livelli di governo, vale a dire quello dell'Unione e quello nazionale, ma anche quelli regionale e locale.

Su questa base la Commissione raccomanda i tre pilastri principali della politica economica dell'Unione per il 2015: il rilancio coordinato degli investimenti, un impegno rinnovato verso le riforme strutturali ed il perseguimento della responsabilità di bilancio.

Conclusioni

La politica economica dell'UE ha un bisogno urgente di segnare un nuovo inizio. Nella sua analisi annuale della crescita per il 2015 la Commissione propone che l'UE miri a un approccio integrato in materia di politica economica che poggi su tre pilastri principali, che dovranno necessariamente essere interconnessi: rilancio degli investimenti, accelerazione delle riforme strutturali e perseguimento di un risanamento di bilancio favorevole alla crescita e responsabile.

Gli Stati membri dovrebbero innanzitutto appoggiare il piano di investimenti da 315 miliardi di euro proposto nel quadro della presente analisi annuale della crescita e dovrebbero impegnarsi ad approvare le modifiche normative necessarie per istituire il nuovo fondo proposto entro fine giugno 2015. Gli Stati membri dovrebbero inoltre impegnarsi a raggiungere almeno l'obiettivo di raddoppiare complessivamente l'uso degli strumenti finanziari innovativi utilizzati per attuare progetti nel quadro dei fondi strutturali e di investimento europei nei prossimi tre anni.

L'approccio integrato proposto dovrebbe essere attuato a livello nazionale in funzione della situazione di ogni Stato membro, affrontando le rigidità del mercato del lavoro per

⁸³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_it.pdf

contrastare gli elevati livelli di disoccupazione, proseguendo le riforme delle pensioni, modernizzando i sistemi di protezione sociale, rendendo più flessibili i mercati dei prodotti e dei servizi, migliorando le condizioni quadro per gli investimenti delle imprese, aumentando la qualità degli investimenti nella ricerca, nell'innovazione, nell'istruzione e nella formazione e rendendo più efficiente la pubblica amministrazione. Le parti sociali sono invitate a contribuire attivamente alla realizzazione dei programmi di riforma nazionali.

Per aumentare la titolarità e la rendicontabilità a livello nazionale è necessario un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali, delle parti sociali e delle parti interessate nel semestre europeo. La razionalizzazione del semestre europeo 2015 costituirà un primo passo in questa direzione.

L'approccio integrato proposto richiede la leadership politica degli Stati membri, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. La Commissione collaborerà con tutti i soggetti interessati per fare sì che l'Europa possa ritrovare la strada verso una ripresa economica sostenibile.

Sulla base di tale Analisi, nonché degli elementi contenuti nella **Relazione 2015** della Commissione **sul meccanismo di allerta** per la prevenzione degli squilibri macroeconomici⁸⁴, redatta contestualmente all'Analisi medesima, le analisi specifiche sono rilasciate nelle **Relazioni della Commissione** europea relative a **ciascun paese**, prodotte nel **marzo 2015**, ciascuna comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici. Si tratta di un documento che fa parte del c.d. "***pacchetto sulla sorveglianza***", che muove dall'Analisi annuale della crescita, prosegue con il Meccanismo di allerta e si conclude, di norma nel mese di luglio, con l'adozione delle Raccomandazioni specifiche per ciascun Stato membro.

Al momento la procedura sugli squilibri macroeconomici concerne **16 Paesi**⁸⁵.

Per quanto concerne il nostro Paese, l'esame approfondito è riportato nella "**Relazione per paese relativa all'Italia 2015**", del 18 marzo 2015⁸⁶ i cui contenuti possono distinguersi, in estrema sintesi, tra quelli più strettamente macroeconomici e quelli anche strutturali.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/amr2015_it.pdf

Il documento riporta anche i commenti specifici su squilibri e rischi per ciascun paese (a pag.31 per l'Italia).

⁸⁵ I Paesi in questione sono, oltre al nostro, Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Finlandia, Svezia, Romania, Regno Unito, e sono indicati in un apposito Comunicato stampa della Commissione, che ne sintetizza anche le conclusioni per ciascuno di essi
<https://webmail.camera.it/service/home/~/Comunicato%20stampa.pdf?auth=co&loc=it&id=28022&part=2>

⁸⁶ https://webmail.camera.it/service/home/~/SWD_2015_31_IT_DOCUMENTDETAVAIL_f2.docx?auth=co&loc=it&id=27701&part=2

Quanto ai **profili economici**, la Relazione muove dalla considerazione che, dopo una prolungata contrazione, la crescita dovrebbe tornare su valori positivi nel 2015, pur rimanendo ben al di sotto della media UE, e il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe aumentare ulteriormente. Di cruciale importanza per la ripresa, trainata dalle **esportazioni**, sono la domanda esterna e l'andamento dell'inflazione. Il persistere di bassi livelli di crescita della **produttività** continua tuttavia a perpetuare gli squilibri macroeconomici dell'Italia, ossia il livello molto elevato del debito pubblico e la debolezza della competitività esterna. A sua volta, peraltro, il livello molto elevato del **debito pubblico** continua a pesare considerevolmente sull'economia italiana e a rappresentare una delle maggiori fonti di vulnerabilità, specialmente in un contesto di prolungata debolezza della crescita. Quanto alla **competitività**, non si sono ancora registrati miglioramenti: la debole crescita della produttività continua a spingere al rialzo il costo del lavoro per unità di prodotto, mentre i fattori non di costo restano sfavorevoli; gli investimenti, inoltre, sono stati duramente colpiti dalla crisi, il che ha aggravato il deterioramento a lungo termine della loro qualità.

Per gli aspetti **macroeconomico e strutturali**, le Relazione rileva poi come le **carenze della pubblica amministrazione** e del sistema giudiziario compromettano la qualità del contesto imprenditoriale e riducano la capacità di attuare efficacemente le riforme. La mancanza di **concorrenza** sui mercati del prodotto, le carenze infrastrutturali e i bassi livelli di spesa per ricerca e sviluppo, in particolare da parte delle imprese, ostacolano la crescita della produttività. Continua a permanere bassa la **partecipazione al mercato del lavoro** e le politiche attive del mercato medesimo sono deboli. Il sistema dell'istruzione italiano continua a soffrire di problemi mai risolti, il sistema fiscale ostacola l'efficienza economica e si accentuano le disparità sociali e regionali e, da ultimo, la **revisione della spesa** (*spending review*) non fa ancora parte del normale processo di bilancio, e anche il programma di privatizzazioni ha subito ritardi nel 2014.

In presenza di questa analisi, la **Relazione rileva** nel contempo alcuni fattori positivi, rilevando come nel complesso l'Italia abbia compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni del 2014, in quanto:

- è stato ridotto in misura significativa l'onere fiscale sul lavoro;
- la riforma in corso del mercato del lavoro potrebbe consentire di risolvere antiche rigidità e di migliorare l'allocazione delle risorse;
- qualche progresso è stato compiuto nel miglioramento del sistema dell'istruzione, nonché della *governance* e della resilienza del settore bancario;

- sono stati presi primi provvedimenti per semplificare le istituzioni e l'amministrazione e, nel febbraio 2015, il Governo ha adottato un disegno di legge in materia di concorrenza.

Ne derivano alcune importanti **sfide politiche**:

- il risanamento di bilancio favorevole alla crescita;
- l'attuazione delle riforme strutturali per accrescere la produttività;
- il superamento delle strozzature infrastrutturali;
- una maggiore efficienza del sistema fiscale e della pubblica amministrazione, ivi compreso il sistema giudiziario.

Va rammentato come questa procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici negli Stati membri prevede che, in una fase successiva, qualora la Commissione concluda che in uno Stato membro esistono squilibri eccessivi, lo Stato interessato deve predisporre un piano di azioni correttivo. Sono altresì previste **ammende, pari allo 0,1% del PIL**, che tuttavia vengono imposte solo in ultima istanza e sanzionano la ripetuta mancanza di azioni correttive.

Per completare il quadro delle procedure dell'Unione Europea sulle posizioni di bilancio degli Stati membri, va rammentata la **procedura per i disavanzi eccessivi** ai sensi **dell'articolo 126 del Trattato** sul funzionamento dell'Unione Europea, in base alla quale la Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio con riguardo ai due parametri del disavanzo pubblico – con riguardo al valore soglia del 3% - e del rapporto debito/ Pil, con riguardo al valore di riferimento del 60%. **Tale procedura non rileva ai fini dell'analisi del DEF**, e pertanto si ritiene utile in questa sede limitarsi a segnalare che in riferimento alla stessa è intervenuta per **l'Italia** la Relazione prevista dal suddetto articolo 126, comma 3. Si tratta della **Relazione della Commissione COM(2015)113 final del 27 febbraio 2015**⁸⁷, nella quale la Commissione, sulla base dei dati esposti nel Documento Programmatico di Bilancio 2015 dell'Italia, ha valutato che questo:

- espone un dato previsionale di **disavanzo** per tale anno che si pone **all'interno del valore** di riferimento del 3% del Pil;
- quanto al rapporto debito/Pil, pur in presenza di valori che sotto il profilo nominale degli stessi sembrano non soddisfare il parametro di riferimento della riduzione del debito, considerando alcuni fattori significativi che possono incidere positivamente sul parametro medesimo, il **criterio del debito risulta attualmente soddisfatto**.

Il piano Juncker

Il [Piano](#), presentato dalla Commissione europea lo scorso 16 novembre con la [comunicazione](#) COM(2014)903, è diretto a favorire la mobilitazione nell'UE di "almeno **315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi**" nel triennio **2015-2017**; esso reca inoltre una serie di ulteriori misure volte ad assicurarne l'effettiva destinazione

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-113-IT-F1-1.PDF>

all'economia reale e a migliorare il contesto regolamentare nell'UE in senso favorevole ad ulteriori investimenti.

La Commissione motiva la presentazione del piano rilevando l'**urgente bisogno di rilanciare gli investimenti nell'UE** il cui livello, a causa della crisi economica e finanziaria, ha registrato un calo pari al **15% circa rispetto al picco del 2007**.

Il calo è stato particolarmente pronunciato in Italia (-25%), Portogallo (-36%), Spagna (-38%), Irlanda (-39%) e Grecia (-64%).

Il Piano si articola in tre pilastri:

1. la già richiamata mobilitazione di almeno **315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi** nei prossimi tre anni;
2. iniziative per garantire che questi investimenti aggiuntivi soddisfino i bisogni dell'**economia reale**;
3. misure volte a rafforzare la prevedibilità normativa e a **rimuovere gli ostacoli alla realizzazione degli investimenti**, per rendere l'Europa più attraente e moltiplicare, di conseguenza, gli effetti del piano.

Primo pilastro: il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)

Il FEIS, la cui disciplina puntuale è contenuta nell'apposita **proposta di regolamento** (COM(2015)10) presentata dalla Commissione europea il **13 gennaio 2015**, si configura come **fondo fiduciario** dedicato in seno alla **Banca europea per gli investimenti (BEI)**. Più specificamente, il FEIS verrebbe istituito quale **meccanismo di garanzia distinto**, chiaramente identificabile e trasparente gestito dalla BEI in regime di **separazione contabile**.

Per quanto riguarda la **dotazione finanziaria**, l'Unione europea stanzierebbe, a **garanzia del fondo, 21 miliardi** di cui:

- **16 miliardi nell'ambito delle risorse già previste bilancio europeo**, nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa (cd. **Connecting Europe**, nella misura di **3,3 miliardi**), del programma **Orizzonte 2020 (2,7 miliardi)** e della **riserva di bilancio (2 miliardi)**, derivante dall'utilizzo del **marginale di flessibilità del bilancio dell'Unione**, vale dire del margine disponibile tra il massimale delle risorse proprie e quello delle spese. Il **marginale disponibile** nel periodo 2014-2020 è pari in media, in stanziamenti di pagamento, allo 0,28% del Reddito nazionale lordo (RNL) europeo, con un minimo dello 0,25% nel 2014 e nel 2015 ed un massimo dello 0,32% nel 2020 (tra i 40 e 45 miliardi di euro annui in valori assoluti);
- **5 miliardi di euro** della BEI.

La BEI impiega la garanzia dell'UE a copertura dei rischi sugli strumenti in base al portafoglio.

Sono ammissibili alla copertura i singoli strumenti seguenti ovvero i portafogli composti dagli strumenti seguenti:

- **prestiti della BEI**, garanzie, controgaranzie, strumenti del mercato dei capitali, qualsiasi altra forma di finanziamento o di strumento di supporto di credito, partecipazioni azionarie o quasi-azionarie. Detti strumenti sono concessi, acquisiti o emessi a beneficio delle operazioni effettuate nell'Unione nell'ambito del FEIS, comprese operazioni transnazionali tra uno Stato membro e un Paese terzo, laddove il finanziamento della BEI sia stato concesso in base a un accordo sottoscritto che non è scaduto né è stato annullato;

- **finanziamenti della BEI al FEI** grazie ai quali questo può sottoscrivere prestiti, garanzie, controgaranzie, qualsiasi altra forma di strumento di supporto di credito, strumenti del mercato dei capitali e partecipazioni azionarie o quasi-azionarie.

Inoltre, la **garanzia** è concessa anche per il **sostegno di piattaforme d'investimento dedicate** e di **banche di promozione nazionali** (per l'Italia, la Cassa depositi e prestiti), per il tramite della BEI, che investono in operazioni conformi ai requisiti previsti dal regolamento (vedi infra, "Obiettivi e ambito di intervento").

Secondo pilastro: Fare in modo che gli investimenti arrivino all'economia reale

Il secondo pilastro del piano consiste, secondo la Commissione, in iniziative volte a garantire che i **finanziamenti aggiuntivi** generati dal FEIS (nonché dai fondi strutturali) siano destinati "a progetti redditizi con un **reale valore aggiunto** per l'economia sociale di mercato europea".

A questo scopo, si prevede l'individuazione di **una riserva di progetti di rilevanza europea per 300 miliardi di euro** che potrebbero usufruire delle fonti di finanziamento aggiuntive di cui al primo filone del piano.

Un lista preliminare di progetti è stata predisposta dalla "task force per gli investimenti" composta da BEI e Commissione, insieme agli Stati membri, che ha già prodotto un primo [rapporto](#), il quale individua ben 2000 progetti in tutta l'UE per un valore complessivo potenziale attorno ai **1300 miliardi di euro**. In particolare, la *task force* ha predisposto una lista, **a carattere meramente illustrativo** delle tipologie di progetti potenzialmente finanziabili, di **44 progetti** tra quelli già presentati dagli Stati membri in base a programmi precedenti. Anche in questo caso, **l'inclusione nella lista non implica necessariamente che il progetto verrà finanziato** nell'ambito del FEIS. Dei 44 progetti, **4 sono italiani** e riguardano:

- interventi di **ristrutturazione degli edifici scolastici**, per un valore di 8,7 miliardi di euro,
- la creazione di una rete europea di **ricerca biomolecolare**, da realizzare con altri quattro Paesi dell'Unione, con un investimento di 170 milioni;
- l'introduzione di incentivi alla **produzione industriale di alta tecnologia**, a valere su 400 milioni di euro;
- investimenti per l'**integrazione della rete elettrica** italiana al mercato unico, con costi stimati in 480 milioni di euro;

I progetti identificati nel rapporto sono solo un punto d'inizio. La decisione finale sull'assegnazione dei **finanziamenti** spetterà alla BEI e alla Commissione europea.

Terzo pilastro: Migliorare il contesto degli investimenti

Il Piano ribadisce la necessità l'importanza della **riduzione degli oneri amministrativi** e della **semplificazione normativa** al fine di promuovere il rilancio degli investimenti.

Il Piano preannuncia l'avvio all'inizio del 2015 di una consultazione volta ad identificare gli interventi necessari, per rimuovere gli ostacoli al finanziamento degli investimenti nell'ambito dell'UE e progredire, a medio e lungo termine, verso un'**Unione dei mercati dei capitali**.

L'obiettivo è quello di contribuire a ridurre l'attuale forte dipendenza degli investimenti dall'intermediazione bancaria, soprattutto per le PMI, e le restrizioni per i finanziamenti a lungo termine per le infrastrutture determinate dal fatto che la circolazione dei capitali nell'UE non è stata totalmente liberalizzata.

A breve termine il Piano prospetta una prima serie di interventi sono:

- adottare entro la fine del 2014 la [proposta di regolamento](#) relativo ai fondi di investimento europei a lungo termine (ELTIF), affinché siano operativi per la metà del 2015;
- definire criteri per semplificare e rendere più trasparenti e uniformi le operazioni di **cartolarizzazione**;
- riflettere, insieme al settore privato, sul modo migliore di diffondere maggiormente nell'UE i **regimi di collocamento privato** (*private placement*) applicati con successo in alcuni mercati europei;
- rivedere misure già vigenti, come la **direttiva relativa al prospetto**, per alleggerire gli oneri amministrativi che gravano sulle PMI, affinché possano rispettare più agevolmente gli obblighi per la quotazione in borsa.

Il Piano prospetta infine interventi nel breve e medio periodo in alcuni settori chiave per il rilancio degli investimenti: **energia, trasporti, mercato unico digitale, mercati dei servizi, ricerca e innovazione**

4.2 Le politiche pubbliche nel programma nazionale di riforma

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) individua dunque gli ambiti prioritari dell'azione governativa e definisce gli interventi volti ad ottemperare ad impegni presi in sede europea.

Le azioni previste dal PNR possono essere ricondotte alle seguenti aree di intervento:

- Ambiente
- Competitività
- Concorrenza
- Giustizia
- Infrastrutture e trasporti
- Istruzione
- Mercato del lavoro e politiche sociali
- Politiche di coesione
- Privatizzazioni
- Pubblica amministrazione e semplificazioni
- Revisione della spesa
- Riforme istituzionali
- Salute e politiche sociali
- Sistema creditizio e assicurativo
- Sistema fiscale

Nel presente capitolo per ciascuna area di intervento verranno indicati le principali misure prospettate dal Governo. Tali indicazioni saranno poste a confronto con il contenuto del DEF 2014, nonché con le indicazioni da ultimo formulate dalla Commissione europea nel documento sugli squilibri macroeconomici di marzo 2015.

4.2.1 Ambiente

Il PNR 2015 (par. I.13), in continuità con quanto previsto nel documento dello scorso anno, sottolinea l'importanza di proseguire negli interventi di valorizzazione dell'ambiente e del territorio, per un verso, ottimizzando le opportunità offerte dalla cosiddetta economia verde (*green economy*) e, per l'altro, attraverso la contestuale attenzione alle problematiche legate al dissesto idrogeologico, alle politiche di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, al risanamento ambientale e alla bonifica dei siti inquinati.

Nell'ambito delle predette finalità, il programma segnala due provvedimenti in corso di esame parlamentare. Il primo è il disegno di legge, recante disposizioni in materia ambientale per promuovere **misure di *green economy*** e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (già approvato dalla Camera dei deputati e all'esame del Senato, A.S. 1676), che contiene, tra l'altro, misure volte a incentivare gli acquisti verdi, nonché in materia di gestione dei rifiuti, difesa del suolo, strategia per lo sviluppo della *Green Community*, mobilità sostenibile, capitale naturale. Il disegno di legge, che era già stato collegato alla legge di stabilità 2014 (per tale ragione si fa riferimento a tale provvedimento come al "collegato ambientale"), viene esplicitamente collegato alla decisione di bilancio in coerenza con gli obiettivi del programma nazionale di riforma per il 2015. Il secondo è il disegno di legge sul contenimento del **consumo del suolo** (A.C. 2039, all'esame delle Commissioni riunite VIII e XIII della Camera).

Relativamente ai provvedimenti in corso di esame parlamentare, il programma, inoltre, evidenzia l'importanza di approvare entro il 2015 la proposta di legge delega volta a un riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della **protezione civile** (A.C. 2607, all'esame dell'VIII Commissione).

Quanto agli interventi da adottare, il programma prospetta l'adozione di un provvedimento legislativo, denominato ***Green Act***, entro il mese di giugno 2015, che dovrebbe contenere misure in materia di efficienza energetica, fonti rinnovabili, mobilità sostenibile, con particolare riguardo alla rigenerazione urbana, nonché per l'uso efficiente del capitale naturale.

Il programma sottolinea inoltre che è opportuno un rafforzamento del ruolo della **fiscalità ambientale**, al fine di liberare risorse pubbliche per sostenere la ricerca e gli investimenti per un'economia verde e per un più efficiente uso delle risorse energetiche e naturali. In proposito si ricorda l'art. 15 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), che riguarda la fiscalità energetica ed ambientale. Il programma

prospetta, a tale riguardo, una tempistica legata all'attività del Comitato per una riforma fiscale ecologica e all'attuazione delle relative misure nel 2015 e nel 2016.

All'interno delle misure adottate in risposta alle Raccomandazioni 7 e 8 del Consiglio (par. III.1), per l'ambiente, sono, infine, riportate le misure per la **tutela dell'ambiente e del territorio** attraverso:

- interventi di semplificazione della disciplina vigente riguardanti il dissesto idrogeologico, le bonifiche e la messa in sicurezza di siti contaminati e per il recupero dei rifiuti, il sistema di tracciabilità dei rifiuti e l'operatività della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, la normativa concernente le terre e rocce da scavo (D.L. n. 91/2014 e D.L. n. 133/2014);
- l'istituzione della Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M. del 27 maggio 2014);
- una nuova disciplina dei reati ambientali (contenuta nel progetto di legge approvato dal Senato e ora all'esame della Camera A.C. **342-957-1814-B**).

Nel documento sugli squilibri macroeconomici la Commissione, nella sintesi della valutazione degli impegni riguardanti la raccomandazione n. 7, rileva, tra l'altro, che sono state adottate misure per semplificare le procedure di autorizzazione in materia ambientale. In generale, segnala che la gestione dei rifiuti e dell'acqua è inefficiente, in particolare nel Sud dell'Italia, e che una strategia per l'adattamento ai cambiamenti climatici stenta a decollare, mentre nel Centro-Nord le principali sfide, che hanno un impatto significativo sul bilancio nazionale, sono la carente gestione del territorio, le inondazioni e l'inquinamento atmosferico.

4.2.2 Competitività

Tra le sfide principali cui l'Italia deve far fronte è centrale quella volta a **sostenere la competitività** del proprio sistema industriale, ancora debole a causa, tra l'altro, della crescita lenta della produttività, della forte contrazione che hanno subito i crediti delle banche alle imprese, dell'elevata percentuale di piccole imprese con una posizione competitiva debole sui mercati internazionali, dall'elevato costo dell'energia, della non completa apertura dei mercati, degli oneri elevati e dagli adempimenti a carico delle imprese.

La risposta del Governo, individuabile nelle linee programmatiche del DEF 2015, si articola nell'attuazione completa e nell'implementazione del

complesso di misure già approvate nel corso del 2014, in una linea di sostanziale continuità. I **principali strumenti** che il Governo intende utilizzare per azionare le leve della competitività sono quindi rintracciabili: nel rilancio degli investimenti privati, con particolare riguardo alle spese per l'innovazione; nel sostegno all'accesso al credito e alla capitalizzazione delle imprese con misure volte a diversificare e accrescerne le fonti finanziamento e garanzia; nel consolidamento della struttura patrimoniale delle imprese; nelle azioni per l'internazionalizzazione e attrazione degli investimenti esteri; nella riduzione dei costi energetici; nelle azioni per la concorrenza e l'apertura dei mercati; nelle semplificazioni del contesto normativo in cui operano le imprese.

Già nel DEF 2014 il Governo si poneva l'obiettivo di incentivare gli investimenti nei beni strumentali di impresa. Rispetto a tale obiettivo, è stato completato il processo attuativo della **c.d. nuova "legge Sabatini"** con la quale sono stati introdotti un finanziamento e un contributo in conto interessi per l'acquisto di macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature *hardware*, *software* e tecnologie digitali. In particolare è stata aumentata la dotazione delle risorse al massimo previsto di 5 miliardi (con la legge di Stabilità per il 2015) e reso facoltativo il ricorso alla provvista CDP per banche e intermediari finanziari che erogano i finanziamenti alle PMI (con il c.d. "DL Investment Compact"). Tali misure sono state valutate con favore nel Documento della Commissione UE sugli squilibri macroeconomici di marzo 2015.

Proseguendo in tale direzione di sostegno all'**ammodernamento degli impianti produttivi**, il PNR 2015 evidenzia l'intenzione del Governo di prorogare, a tutto il 2015, l'ambito oggettivo di applicazione della misura (art. 18 del DL 91/14) che prevede un credito di imposta del 15 % sugli investimenti aggiuntivi in beni strumentali effettuati tra il 25 giugno 2014 e il 30 giugno 2015.

Il Governo intende inoltre, entro settembre 2015, promuovere una piattaforma nazionale di investimenti pubblico-privati per **progetti integrati di Smart cities** che dovrebbero avere un significativo impatto su crescita, competitività e occupazione. Si tratta dell'applicazione ad una città, ad un territorio, o ad un distretto di una strategia integrata volta ad implementare in particolare tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e l'integrazione di fonti rinnovabili, nonché la diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività che consentano la promozione di nuovi sistemi di servizi digitali per migliorare la qualità della vita di cittadini ed imprese.

Innovazione, ricerca e sviluppo

Il ruolo cruciale **dell'innovazione tecnologica** nel stimolare la produttività, la crescita economica e il tenore di vita, già riconosciuto nel DEF 2014, è tra gli obiettivi programmatici indicati nel DEF 2015. Nell'analisi sugli squilibri macroeconomici dell'Italia contenuta nel documento di Marzo 2015, la Commissione UE evidenzia che l'intensità delle attività di R&S delle imprese italiane era pari allo 0,67% nel 2013, rispetto ad una media UE dell'1,29%.

A fronte di ciò il Governo, nel corso dell'anno passato, ha individuato, quali strumenti per sostenere la ricerca e l'innovazione, l'ampliamento del vigente quadro di **crediti d'imposta per la ricerca e lo sviluppo** (la cui nuova disciplina è contenuta nella legge di stabilità 2015) e l'introduzione di un regime di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'uso o dalla vendita di brevetti e marchi. Il cd. *patent box*, consiste in una agevolazione fiscale sui proventi derivanti da 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.

La piena operatività di tali misure, che hanno peraltro ricevuto una valutazione positiva da parte della Commissione UE, nel Documento sugli squilibri macroeconomici, è subordinata, come rammenta il DEF, all'approvazione del relativo decreto attuativo.

D'altro lato, per aumentare la propensione all'innovazione delle imprese italiane il Governo punta, nel DEF 2015, sulla completa attuazione delle misure (previste nel c.d. DL *Investment compact*) che prevedono l'estensione delle agevolazioni a supporto delle startup innovative alle **PMI innovative**, ossia quelle piccole e medie imprese che si qualificano per essere in possesso dei (almeno due) requisiti del volume di spese in R&S almeno pari al 3% del maggior valore tra fatturato e costo della produzione; dell'impiego di personale altamente qualificato in misura almeno pari a un quinto della forza lavoro complessiva; della detenzione, licenza o deposito di un brevetto o un software registrato alla SIAE.

Accesso al credito e mercato dei capitali

Per superare le **difficoltà di accesso ai finanziamenti** e problemi di liquidità delle PMI, sotto il profilo dell'attenuazione del rischio di credito, il PNR 2015, in continuità con quanto indicato nel PNR dello scorso anno, indica tra gli obiettivi strategici quello di un ulteriore potenziamento del **Fondo di garanzia alle PMI**, che segue una serie di interventi attuati nel corso dell'anno passato volti all'assegnazione di risorse e all'ampliamento

dell'accesso a una platea più ampia di piccole e medie imprese, tramite in particolare la revisione dei criteri di accesso per il rilascio della garanzia.

La platea dei destinatari della garanzia è stata poi ulteriormente ampliata (dalla legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014) alle imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499(dunque non più esclusivamente le piccole e medie imprese). L'efficacia di tale disposizione è stata tuttavia sospesa (D.L. 192/2014) fino al 31 dicembre 2015.

L'ulteriore potenziamento del Fondo, da attuarsi entro ottobre 2015, dovrebbe consistere nella revisione del modello di *governance*, nonché nell'introduzione del ricorso a sistemi di ammissione alla garanzia del Fondo basati su un modello di valutazione del rischio del credito, espresso come probabilità di *default*. Ulteriore novità dovrebbe consistere nell'ampliamento dell'ambito operativo del Fondo anche alle compagnie di assicurazione, ai fondi credito e alle società di cartolarizzazione per tenere conto della liberalizzazione del credito diretto alle imprese (operata dal c.d. "Dl competitività").

Sotto il profilo dell'accesso ai **finanziamenti non bancari** l'Unione Europea ha raccomandato all'Italia l'adozione di misure volte a promuoverne l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni (Raccomandazione n. 4). La Commissione, nel Documento sugli squilibri macroeconomici di marzo 2015, ha riconosciuto i progressi notevoli che l'Italia ha compiuto al riguardo, in particolare con riferimento all'**agevolazione** e la **diversificazione dell'accesso** ai finanziamenti. Il Documento sugli squilibri di marzo 2015, ha tuttavia evidenziato che la conoscenza delle misure da parte della PMI è ancora piuttosto limitata; si ipotizza che ciò possa essere in parte dovuto alla crescente frammentazione delle politiche.

Il DEF 2015 reca in merito un'ampia rassegna delle iniziative intraprese, la maggior parte delle quali sono confluite nei due decreti legge n. 91 del 2014 e 133 del 2014. Dette misure sono già legislativamente definite e già attuate, ovvero in corso di attuazione: esse hanno investito la normativa sul credito alle imprese, così come il loro regime finanziario, civile e fiscale.

Sotto il profilo dell'erogazione diretta del **credito alle imprese** da parte di soggetti **non bancari**, si è consentito alle imprese di assicurazione (anche senza residenza fiscale in Italia) ed alle società di cartolarizzazione italiane di concedere finanziamenti diretti alle imprese. Un analogo mandato è stato recentemente attribuito a Cassa Depositi e Prestiti, direttamente o tramite SACE, ovvero tramite una diversa società controllata (D.L. n. 3 del 2015).

Alcune **misure fiscali** adottate per sostenere la liquidità delle imprese hanno peraltro avuto un'implementazione autonoma: tra di esse, sia la Commissione UE che il Documento di economia e finanza in particolare

ricordano – accanto ai già citati *patent box* e credito d'imposta per spese di ricerca e sviluppo - il potenziamento delle agevolazioni fiscali per investimenti in capitale di rischio, (**ACE – Aiuto alla crescita economica**), di cui è stato esteso l'ambito operativo soggettivo ed oggettivo.

La Commissione UE ha inoltre valutato con favore le misure fiscali che hanno corredato le già citate innovazioni relative al **mercato dei capitali** (agevolazioni per l'investimento in strumenti finanziari delle PMI e in particolare i cd. *mini-bond*; agevolazioni sui *project bond*).

Ulteriore punto qualificante delle politiche per sostenere il finanziamento non bancario delle imprese è rintracciabile, nel DEF 2015, nella **fase di avvio** l'operatività dei portali di ***equity crowdfunding***, che consentono alle imprese innovative di reperire con modalità innovative le risorse finanziarie.

Accanto alle misure fiscali e finanziarie, ai predetti scopi il Governo ha inteso facilitare l'attività delle imprese, specie le piccole e medie, mediante alcune modifiche al **diritto societario**: gli interventi hanno riguardato tra l'altro la costituzione di società (ad es. la riduzione del capitale sociale minimo per la costituzione di SpA), la nuova definizione dimensionale delle PMI emittenti azioni quotate, le modifiche alla disciplina delle offerte pubbliche di acquisto. Ulteriori disposizioni hanno inteso incentivare gli investitori professionali all'ingresso nel capitale delle PMI quotate, nonché consentire alle società quotate e quotande di prevedere - in via statutaria - l'attribuzione di diritti di voto maggiorato.

L'attività di Cassa Depositi e Prestiti

Il Documento di economia e finanza richiama le attività svolte **da Cassa Depositi e Prestiti** (di seguito, CDP) in relazione a molteplici settori di operatività, a sostegno dell'economia italiana.

In estrema sintesi, si rammenta che CDP è una società per azioni a controllo pubblico, la cui quota di minoranza è detenuta da investitori privati (Fondazioni Bancarie); la sua attività si concreta, accanto al sostegno degli enti pubblici e alle opere infrastrutturali, anche in un generale supporto all'economia del Paese.

Accanto al ruolo svolto nella gestione delle risorse per la 'Nuova Sabatini' ed all'attività di credito alle imprese, il **Documento di economia e finanza 2015** ricorda l'intervento di CDP in seno alle seguenti iniziative:

- **giugno 2014**: Cassa Depositi e Prestiti ha autorizzato un impegno d'investimento nel capitale sociale del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) per rafforzare l'impegno a sostegno delle PMI;
- **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, apportando ulteriori 5 miliardi alle misure di CDP per l'economia e raggruppando in uno strumento organico i 'Plafond' dedicati a favorire l'accesso al credito;

- **decreto ‘Sblocca Italia’(settembre 2014):** il D.L. n. 133 del 2014 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);
- **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;
- **fine 2014:** CDP, l’Associazione Bancaria Italiana, SACE e Simest hanno siglato l’accordo di proroga di un anno della Convenzione relativa al sistema ‘Export Banca’, a sostegno dell’export e dei processi di internazionalizzazione delle imprese italiane;
- **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.

Consolidamento della struttura patrimoniale delle imprese

Nel DEF 2015 il Governo ribadisce la centralità dell’obiettivo del consolidamento della struttura patrimoniale delle imprese italiane, già enunciato nel DEF dello scorso anno, a partire dal rafforzamento **delle reti d’impresa e dei consorzi**, con misure che ne incentivino la diffusione sul territorio e la proiezione verso l’esterno.

In tale direzione va, ad esempio la misura (contenuta nella legge di stabilità 2015) che ha aumentato la dotazione del Fondo “Reti di Impresa” al fine di promuovere la digitalizzazione delle imprese.

Tra gli strumenti per raggiungere l’obiettivo suddetto, il Governo indica inoltre una serie di puntuali misure agevolative, che dovrebbero essere adottate **entro settembre 2015**, in particolare sui **contratti di rete**. Si tratta, da un lato di agevolazioni fiscali da estendere a tutte le reti, con una particolare attenzione per le reti “green” e per quelle finalizzate all’internazionalizzazione. Inoltre dovrebbero essere introdotti incentivi alle iniziative di reti guidate da imprese di medio-grandi dimensione in grado di gestire alcuni elementi di complessità connessi con la realizzazione del Programma di rete. Infine la riforma dovrebbe essere volta a semplificare la normativa in relazione all’aspetto della mobilità dei lavoratori interni alle imprese partecipanti e prevede la costituzione di un Fondo nazionale che integri il singolo finanziamento regionale per supportare le imprese appartenenti al contratto di rete interregionale non beneficiarie.

Con riguardo infine alla **patrimonializzazione delle imprese**, il DEF 2015 fa riferimento (in particolare nel PNR, Sez. III, dedicata alle Risposte alle Raccomandazioni) al Fondo privato di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese. In realtà tale Fondo è stato sostituito (con il c.d. *DI Investment compact*) da una Società per azioni, il cui capitale sarà interamente sottoscritto da investitori istituzionali

e professionali e il cui scopo è la ristrutturazione, il sostegno e riequilibrio della struttura finanziaria e patrimoniale di imprese caratterizzate da adeguate prospettive industriali e di mercato. Si tratta dunque di un nuovo soggetto con natura e finalità diverse rispetto al Fondo di servizio, che era tenuto ad investire in aziende non solo prospetticamente, ma anche correntemente in utile.

Riduzione dei costi energetici per le imprese

Il costo dell'energia, e in particolare dell'energia elettrica, rappresenta un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane.

La riduzione del costo dell'energia costituiva dunque un obiettivo strategico nel DEF dello scorso anno. Pertanto, nel corso del 2014 il Governo ha lanciato un pacchetto per la riduzione dei costi dell'energia elettrica (cd. “**taglia bollette**”), che include la **revisione degli incentivi alle rinnovabili** e la riduzione di numerose agevolazioni tariffarie di varia natura.

Al riguardo si segnala che la Commissione europea, nel Documento sugli squilibri macroeconomici, ha sottolineato il rischio, per modifiche retroattive ai sistemi incentivanti, di minare la fiducia degli investitori e aumentare il costo del capitale per gli investimenti futuri.

Inoltre il Governo sembra puntare sulle **nuove infrastrutture di interesse strategico** – in particolare l'elettrodotto Rizziconi-Sorgente, per collegare la Sicilia al continente – che dovrebbero consentire un migliore funzionamento del mercato e ulteriori riduzioni dei prezzi.

Accanto alla riduzione dei costi, quale elemento caratterizzante della propria politica energetica, il Governo intende realizzare, entro dicembre 2015, il completamento del processo (partito il 24 febbraio 2015), di **market coupling** secondo il quale i mercati elettrici di tre delle cinque frontiere italiane, ovvero Francia, Austria e Slovenia, sono stati “allineati” (o in gergo “accoppiati”) tra loro tramite la sincronizzazione delle rispettive Borse elettriche e il coordinamento dei rispettivi sistemi che definiscono ex ante la quantità massima di energia elettrica che può essere immessa in una zona e prelevata in un'altra. Per le frontiere elettriche tra Italia-Svizzera e Italia-Grecia il processo partirà invece nei prossimi mesi. Lo scopo del *Market Coupling* è quello di integrare i mercati elettrici di più paesi permettendo di assegnare la capacità giornaliera di transito sulla frontiera, con l'obiettivo di massimizzare il surplus economico complessivo dei partecipanti al mercato e incrementare il benessere sociale.

Internazionalizzazione e promozione del made in Italy

La Commissione UE, nel Documento sugli squilibri macroeconomici di Marzo 2015, ha messo in rilievo i principali *deficit* del sistema imprenditoriale italiano caratterizzato da una demografia sbilanciata verso le piccole imprese a bassa produttività, con una specializzazione relativa in prodotti ad intensità tecnologica medio-bassa, che pesa sulla competitività non di prezzo dell'economia italiana ed in particolare sulla propensione dell'Italia alle esportazioni.

La tendenza positiva della bilancia commerciale - secondo i dati Istat, nel 2014 l'avanzo commerciale raggiunge 42,9 miliardi - è dovuta principalmente alla contrazione delle importazioni nominali, mentre le esportazioni sono aumentate solo moderatamente.

Secondo la Commissione europea, affinché la capacità di esportazione possa diventare il motore di una crescita potenziale significativamente più elevata, l'Italia avrebbe bisogno di un recupero delle quote dei settori dei beni scambiabili (in particolare agricoltura e industria).

La Commissione pone al riguardo l'accento soprattutto sull'erosione del settore manifatturiero italiano, che rappresenta il 95% delle esportazioni di beni, e che potrebbe avere un impatto negativo sulle capacità di esportazione del paese.

In un quadro macroeconomico congiunturale che profila, secondo le stime europee, un'ulteriore evoluzione favorevole dei tassi di cambio assieme al rafforzamento della domanda esterna, il Governo ha avviato, a febbraio 2015, e intende attuare entro l'anno, **il Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy** e l'attrazione degli investimenti in Italia (previsto dal D.L. n. 133/2014 e finanziato con la legge di stabilità 2015), finalizzato 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. Alcune azioni previste dal Piano sono rivolte a tutti i settori produttivi (ad es. sostegno alle manifestazioni fieristiche, come Vinitaly per l'agroalimentare, e all'*e-commerce*), altre riguardano comparti quali, in particolare, il comparto agroalimentare che mostrano un andamento delle esportazioni particolarmente favorevole e crescente (nel 2014 il valore delle esportazioni è stato pari a 34,3 miliardi), riservatario di una quota di risorse del Piano e di specifiche azioni di sostegno (azioni a tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità, realizzazione di un segno distintivo unico volontario per le iniziative di promozione all'estero e per l'Expo e lotta al cd. *Italian sounding*).

Sono state inoltre poste in essere alcune misure volte a rafforzare l'attività a **supporto dell'export**, prima fra tutte la possibilità di utilizzare i fondi provenienti dalla gestione separata della Cassa Depositi e prestiti per

tutte le operazioni volte a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese, prevista dal decreto '*Investment Compact*'.

Rilancio della competitività del settore agroalimentare

Le politiche per il rilancio della competitività del settore agricolo e agroalimentare contenute nel DEF 2015 si muovono in sostanziale continuità con le azioni già avviate nel corso dell'anno scorso.

Nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 di settembre scorso, venivano richiamati, nel piano delle riforme, gli interventi di sostegno al settore agricolo compiuti nel 2014 (e considerati conclusi, in quanto adottati). Si tratta del D.L. 66/2014, e, in maggiore misura, nel D.L. n. 91/2014.

Nel DEF 2015, l'Esecutivo intende incidere con ulteriori misure, confermando da un lato quale provvedimento collegato alla decisione di bilancio il disegno di legge A.S. 1328, recante disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca, già dichiarato collegato alla legge di stabilità 2014, presentato a febbraio 2014 ed attualmente all'esame del Senato. Dalla sua effettiva approvazione il Governo fa dipendere la realizzazione della **semplificazione e del riassetto** della normativa vigente in materia di agricoltura e pesca, e il riordino degli enti vigilati dal MIPAAF, punti sui quali il DDL prevede apposite deleghe al Governo (art. 5 e art. 9, del DDL 1328-A).

La prosecuzione dell'opera di semplificazione e sistemazione normativa del settore, parzialmente avviata con il D.L. n. 91/2014 (articoli 1, 1-bis e 2), e per la quale si rimanda *alla scheda relativa alle Politiche di semplificazione*, invocata nel PNR anche con specifico riferimento a taluni settori, quali il vitivinicolo, trova riscontro in sede parlamentare: la XIII Commissione della Camera è impegnata nell'esame in sede referente delle proposte di legge (C. 2236 Sani e C. 2618 Oliverio) di riorganizzazione e semplificazione della disciplina della coltivazione della vite e produzione e commercio del vino.

Sul piano della **riorganizzazione degli enti vigilati dal Mipaaf**, la legge di stabilità 2015 è in parte intervenuta, disponendo l'incorporazione di INEA nel CRA e l'Istituzione del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria. Inoltre, il Mipaaf è coinvolto anche nel riassetto complessivo della P.A. di cui al disegno di legge delega A.S. 1577, all'esame del Senato, che prevede la riorganizzazione del **Corpo forestale dello Stato**, con eventuale assorbimento nelle altre forze di polizia e la conseguente riorganizzazione delle funzioni in materia di sicurezza agroalimentare.

Il PNR considera inoltre quale veicolo per la realizzazione di un cambiamento del sistema agricolo - sostenuto in misura prevalente dalle risorse provenienti dalla politica agricola comune (PAC) - la **semplificazione** e la **riduzione degli adempimenti** per le aziende relative alla **gestione della PAC 2014-2020**.

Su tale punto, anche su *input* della Commissione UE, sono state già adottate misure di semplificazione nella gestione della politica agricola comune 2014-2020 con il **DM Mipaaf 12 gennaio 2015, n. 162**, approvato d'intesa tra Stato - Regioni, che costituisce, nella sostanza, la base normativa che sostiene il «Piano Agricoltura 2.0» avviato il 23 marzo scorso.

Il PNR evidenzia complessivamente l'esigenza di **accelerare e facilitare l'attuazione nazionale della PAC 2014-2020**, sia sul versante dei pagamenti diretti che dello sviluppo

rurale, nonché dell'efficacia dei controlli sull'erogazione delle forme di incentivazione al settore, con riduzione del rischio di correzioni finanziarie da parte dell'Unione europea. Lo sforzo di efficientamento da parte degli Stati membri e delle autorità regionali nell'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei costituisce peraltro una parte della strategia del Piano di investimenti per l'Europa, il cd. "**Piano Juncker**", lanciato con la Comunicazione della Commissione UE del 26 novembre 2014 (COM (2014) 903 final).

In particolare, per ciò che attiene allo sviluppo rurale, l'obiettivo evidenziato dal PNR è quello di **dare avvio al Programma di Sviluppo Rurale nazionale (PSRN)** relativo alla **gestione del rischio in agricoltura** (che prevede l'attivazione di risorse pubbliche, europee e statali, per complessivi 1.640 milioni nel periodo 2014-2020), con l'introduzione, in linea con quanto previsto dal Reg. UE 1305/2013, di nuove forme di mutualità per la stabilizzazione del reddito e per fronteggiare le emergenze climatiche.

Il PSRN 2014-2020 "gestione del rischio" è, in particolare, finalizzato a garantire l'ampliamento del sistema di sostegno alle assicurazioni agricole agevolate, attraverso strumenti innovativi, quali i fondi di mutualizzazione e il cd. strumento di stabilizzazione del reddito (IST), per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di perdite economiche che possono essere causate da avversità atmosferiche, epizootie, **fitopatie o infestazioni parassitarie**. In questi termini, - come evidenziato nel PSRN - sono interventi non sovrapponibili a quelli a valere sul Fondo di Solidarietà Nazionale.

Le ulteriori misure, annunciate come urgenti nel PNR, sono strettamente connesse alla necessità di dare sostegno a settori non più assoggettati a specifica regolamentazione a livello europeo, come il settore lattiero-caseario, che necessitano di un rilancio di competitività.

Anche in relazione al superamento del regime delle quote latte, introdotto a decorrere dal 1984 e cessato il 31 marzo scorso, il PNR evidenzia la necessità di una riforma strutturale delle relazioni commerciali nel settore, evidenziata anche dalla XIII Commissione della Camera, nella risoluzione n. 8-00102, approvata il 9 aprile scorso.

Le misure del PNR sono in linea con gli obiettivi del Piano straordinario per il latte, già reso noto dal Mipaaf con un comunicato del 31 marzo 2015. Si tratta di una serie di azioni, talune delle quali già adottate con la legge di stabilità 2015, che ha istituito un Fondo Latte di Qualità per gli investimenti nel settore, con una dotazione finanziaria di complessivi 108 milioni di euro nel triennio 2015-2017.

Quanto alla tempistica di attuazione di tali riforme, il Governo indica le misure di rilancio del settore lattiero caseario e quelle di gestione del rischio come attuabili entro il 2015, quelle di attuazione della PAC entro dicembre 2015. Non vengono ascritte, alle misure in questione specifici effetti in termini di impatto sul PIL.

Rilancio della competitività dei settori per la cultura ed il turismo

Il PNR 2015 conferma l'azione di rafforzamento ed integrazione delle **sinergie tra le politiche per la cultura e quelle per il turismo**, settori riconosciuti come essenziali per la crescita dell'economia del nostro paese.

Più in particolare, il documento evidenzia che il ruolo trasversale della cultura implica la **modifica dei tradizionali schemi di governance** delle politiche di settore, richiedendo

piuttosto la definizione di nuovi modelli di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e tra soggetti pubblici e privati.

In tale ottica, a fine 2014 è stato insediato un [tavolo permanente](#) tra Ministero per i beni culturali e il turismo e l'ANCI, in attuazione del [Protocollo d'intesa](#) precedentemente siglato, finalizzato a individuare **soluzioni innovative in materia di gestione dell'offerta culturale delle città**. In tale contesto si inserisce anche la previsione (art. 7, co. 3-quater, D.L. 83/2014-L. 106/2014) del conferimento annuale del titolo di **capitale italiana della cultura**, sulla base di una procedura di selezione definita con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata.

Una nuova politica gestionale ha interessato anche il settore dei **musei**, per il quale è intervenuto il [D.M. 23 dicembre 2014](#). In particolare, il sistema museale italiano è costituito da 20 musei dotati di autonomia tecnico-scientifica – la cui direzione sarà affidata con un [bando](#) internazionale emanato il 7 gennaio 2015 a esperti in materia di gestione museale – e da una rete di 17 Poli regionali. Del sistema museale nazionale fanno parte i musei statali, nonché, tramite apposite convenzioni stipulate con il direttore del Polo museale territorialmente competente, ogni altro museo di appartenenza pubblica o privata.

Relativamente all'**attrazione di capitali privati**, la legge di stabilità 2015 ha ulteriormente ampliato la politica di incentivi fiscali utilizzati nella forma dei crediti d'imposta, già definita dal D.L. 83/2014 (c.d. Art Bonus), estendendo la possibilità di fruire delle agevolazioni fiscali tali previsioni anche per il sostegno delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione (oltre che alle donazioni per interventi di manutenzione e restauro dei beni culturali pubblici, per il sostegno dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, la produzione cinematografica e audiovisiva, le sale cinematografiche storiche).

La politica di **incentivazione fiscale** interessa altresì il settore più specificamente **turistico**. Il DEF 2015 pone infatti l'accento sull'attuazione delle misure che prevedono agevolazioni per la digitalizzazione delle strutture ricettive e per la ristrutturazione e riqualificazione delle strutture alberghiere. L'estensione anche alle imprese turistiche delle agevolazioni fiscali previste per le *startup* rientra invece tra gli obiettivi che il Governo intende perseguire entro il 2015.

Per rispondere al consistente *digital divide* che ostacola gli operatori del sistema, pubblici e privati, nella programmazione, sviluppo e gestione della promozione e commercializzazione on-line dell'offerta complessiva di servizi turistici, il Governo punta all'implementazione della strategia digitale per il turismo.

Tra gli altri interventi da attuare entro il 2015, vi è altresì la classificazione nazionale delle strutture alberghiere e la predisposizione di un Piano straordinario per la mobilità turistica.

Rispetto alle linee di azione individuate nel DEF 2014, diversi punti non hanno trovato ancora completa attuazione. In particolare il Piano strategico per il turismo, punto qualificante delle politiche di settore dello scorso anno, non è stato adottato, né è citato nel PNR 2015.

4.2.3 Le politiche per la concorrenza e l'apertura dei mercati

Un significativo filone di interventi volti all'obiettivo dello stimolo della competitività del sistema imprenditoriale è rappresentato, nel DEF 2015, dalle politiche per la **concorrenza**.

L'Unione Europea ha sottolineato l'importanza (Raccomandazione n. 7) di promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza. Mercati aperti e concorrenziali sono infatti un importante fattore per accrescere l'efficienza e la competitività delle imprese italiane e garantiscono effetti positivi in termini di minori costi, maggiore possibilità di scelta e più tutela per i consumatori.

Già nel DEF 2014 il Governo sottolineava l'esigenza di dare nuovo impulso all'attuazione delle norme in materia di liberalizzazione delle attività economiche, indicando in particolare lo strumento della **legge annuale sulla concorrenza** quale strumento per porre in atto un'attività periodica di rimozione dei tanti ostacoli e freni, normativi e non, che restano nei mercati dei prodotti e dei servizi. **Nel corso del 2014 la legge annuale per la concorrenza non è stata adottata.** In particolare il Governo, sulla base delle segnalazioni dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, ha invece adottato, a febbraio 2015 il primo disegno di legge annuale per la concorrenza, che è attualmente all'esame della Camera (A.C. 3012).

La Commissione UE, nel Documento sugli squilibri macroeconomici di marzo 2015, riconosce che lo strumento della legge annuale sulla concorrenza costituisce un significativo punto di partenza per mettere in moto un meccanismo positivo nell'ambito del quale gli ostacoli regolamentari alla concorrenza vengono periodicamente esaminati e rimossi.

Con riguardo ai settori coinvolti il Governo intende intervenire, tramite il disegno di legge, in una serie di ambiti, che corrispondono in larga parte a quelli indicati nelle Raccomandazioni, quali le assicurazioni e fondi pensione, le comunicazioni, i servizi postali, l'energia, le banche, le professioni e la distribuzione farmaceutica. Nel cronoprogramma il Governo fissa alla **fine del 2015** l'implementazione delle predette misure.

In ordine al settore **assicurativo**, con la Raccomandazione 7 l'Italia è invitata - tra l'altro - a promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nel settore delle assicurazioni. Il "ddl concorrenza" reca disposizioni volte 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. Il Documento sugli squilibri macroeconomici della

Commissione UE di marzo 2015, segnala che dette misure sono particolarmente incisive.

Per quanto concerne il **settore bancario**, il Governo intende intervenire con:

- la facilitazione dell'accesso del cliente ai servizi di assistenza, mediante il contenimento dei costi delle relative chiamate telefoniche;
- la predisposizione di strumenti per favorire il confronto tra servizi bancari, in coerenza con la disciplina europea;
- il potenziamento della trasparenza, in occasione di vendita di polizze assicurative accessorie a contratti di finanziamento e mutui.

Con particolare riguardo all'ambito **energetico**, con riferimento al **mercato elettrico e del gas**, l'obiettivo governativo, è quello di superare, tramite le misure contenute nel "ddl concorrenza" l'attuale disciplina transitoria della "maggior tutela", in base alla quale i consumatori finali di gas, cioè consumatori domestici e piccole medie-imprese, e i consumatori domestici di energia elettrica, che non abbiano scelto un fornitore sul mercato libero, vengono approvvigionati a condizioni stabilite trimestralmente dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico. Il Governo ha scelto per tale riduzione del perimetro della tutela una decorrenza differita nel tempo (1 gennaio 2018).

Con riguardo al settore della **distribuzione dei carburanti** la Raccomandazione 7 dell'UE richiede esplicitamente di promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza. Al riguardo il disegno di legge sulla concorrenza contiene una norma che elimina del tutto l'obbligo di erogazione di più tipologie di carburanti (incluso il metano per autotrazione) per chi installa un nuovo punto di vendita.

La raccomandazione n. 7 invita poi ad approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte – tra l'altro - a promuovere l'apertura del mercato e a rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei **servizi professionali**.

Con riferimento a tale settore, il disegno di legge sulla concorrenza:

- incide sulla professione forense, disciplinando le società tra avvocati e consentendovi l'accesso anche a soci di capitale;
- interviene sulla professione notarile, svincolando il numero e la collocazione dei notai dalla garanzia di un determinato reddito annuo per

il professionista e favorendo l'offerta sei servizi notarili attraverso anche un ampliamento del bacino territoriale di riferimento;

- semplifica la compravendita di taluni immobili ad uso non abitativo, rendendo sufficiente il ricorso all'avvocato;
- semplifica la procedura per la costituzione di società a responsabilità limitata.

Infine è intenzione del Governo incidere nel settore della **distribuzione farmaceutica**, con misure volte ad eliminare il limite di titolarità di quattro licenze in capo ad un unico soggetto e a consentire la titolarità delle stesse in capo ai soci di capitale.

Nel DEF 2015, sempre con riguardo alle tematiche relative alla concorrenza, assumono inoltre specifico rilievo i **servizi pubblici locali di rilevanza economica**.

Al riguardo, la Raccomandazione 7 richiede di rimuovere tutti gli ostacoli e le restrizioni alla concorrenza nel settore, nonché di 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.

La Commissione europea, nel documento sugli squilibri macroeconomici ha constatato che non è stato fatto alcun progresso nella riforma.

Il Governo indica, tra gli interventi finora compiuti, la costituzione dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali presso il Ministero dello sviluppo economico, che in particolare dovrebbe assistere e vigilare sugli enti affidanti dei servizi nella redazione delle relazioni tecniche di affidamento, garantendone l'uniformità rispetto alla disciplina europea. In proposito, si segnala che i compiti e l'organizzazione dell'Osservatorio sono stati definiti con un decreto ministeriale di agosto 2014. Devono tuttavia essere ancora pubblicate le relazioni degli enti affidanti. Proprio al fine di sbloccare i **ritardi** nella costituzione degli ambiti territoriali ottimali, nell'istituzione dei relativi enti di governo e dei nuovi affidamenti su scala d'ambito, con la legge di stabilità 2015 è stato introdotto l'obbligo generalizzato per gli enti locali di aderire agli enti di governo degli ambiti prevedendo, in caso di mancata adesione al 1° marzo 2015 o entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente d'ambito, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione. Inoltre sono state adottate specifiche misure di incentivazione, anche economica, per superare la frammentazione organizzativa e gestionale dei SPL.

Nel 2015, il Governo intende dare una sistematizzazione alle numerose e complesse norme sui SPL che si sono succedute nel tempo con l'obiettivo di renderle più agevolmente applicabili. A tal fine, il disegno di legge delega di riforma della p.a. in corso di esame al Senato (AS 1577) contiene

una delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali. Il Governo ritiene di concludere l'esame del provvedimento entro luglio 2015 e di approvare i decreti attuativi entro dicembre 2015.

In attesa di una compiuta riforma del settore dei servizi pubblici locali alcuni **interventi di natura regolatoria** hanno interessato il **comparto idrico** dove, oltre all'istituzione del nuovo Metodo Tariffario Idrico (MTI) - usato per la prima volta per calcolare le tariffe del periodo 2014-2015, sono stati fatti alcuni passi avanti per razionalizzare le gestioni, mentre altre misure hanno riguardato il trasporto e i rifiuti.

In particolare, il D.L. 133/2014 "Sblocca Italia" è intervenuto sulle **infrastrutture del settore idrico** e per l'individuazione degli Enti di governo dell'ambito, introducendo la possibilità dell'affidamento diretto del servizio nell'ambito dell'Ato, purché 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. Nel **comparto dei rifiuti** sempre il decreto Sblocca Italia ha previsto misure per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani e per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.

Nell'ambito degli interventi in risposta alla Raccomandazione 8, si segnalano inoltre le misure in materia di **concessioni autostradali** di cui all'articolo 5 del D.L. 133/2014 finalizzate a consentire modifiche del rapporto concessorio attraverso l'aggiornamento o la revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria; relativamente a tali misure, la Commissione, nel documento sugli squilibri macroeconomici, sottolinea che la possibilità di proporre modifiche alle concessioni, e in tal modo beneficiare di proroghe, potrebbe precludere il mercato configurando possibili profili di incompatibilità con il diritto dell'UE.

Nell'ambito dei **trasporti**, il programma nazionale di riforma contempla interventi volti a promuovere la concorrenza con specifico riferimento al trasporto pubblico locale e all'ordinamento portuale.

Per quanto concerne il trasporto pubblico locale, si segnala che è in corso di predisposizione un disegno di legge volto a razionalizzare l'erogazione dei sussidi nel settore ed a garantire che gli affidamenti avvengano con procedure competitive (mentre gli affidamenti *in house* dovrebbero rappresentare una categoria residuale). Si annuncia inoltre l'intenzione di affrontare "con spirito di apertura al mercato" il tema del trasporto pubblico non di linea e dei servizi legati alla mobilità innovativa e alla *sharing economy*.

Per quanto concerne l'ordinamento portuale, si ribadisce l'intenzione di una riforma del settore (i cui contenuti dovrebbero emergere dal piano generale della portualità e logistica previsto dal decreto-legge n. 133/2014, sul punto si rinvia alla scheda relativa a infrastrutture e trasporti) che conduca ad una razionalizzazione del ruolo delle autorità portuali e a una riduzione del loro numero.

Per ulteriori elementi si rinvia alla scheda relativa alle infrastrutture e trasporti.

4.2.4 Giustizia

La giustizia riveste un ruolo significativo nel quadro delle riforme strutturali indicate dal DEF, a partire dalla 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 (ad esempio, la riforma della giustizia civile).

La giustizia rientra tra le aree di intervento per le riforme strutturali, suscettibile di produrre effetti macroeconomici. Nel DEF, tali effetti sono valutati pari allo 0,1 per cento del PIL entro il 2020, allo 0,2 per cento del PIL entro il 2025 e allo 0,9 per cento del PIL nel lungo periodo.

Merita ricordare che il quadro di valutazione UE sulla giustizia ([*The Eu Justice Scoreboard*](#)), presentato dalla Commissione Europea nel marzo 2015, conferma che un sistema di giustizia efficace svolge un ruolo essenziale per creare un contesto favorevole agli investimenti, ripristinare la fiducia, favorire una crescita sostenibile oltre a determinare una maggiore prevedibilità nella regolazione. La Commissione mette a confronto in quel documento i dati di base sull'efficienza della giustizia civile.

Le riforme dei sistemi giudiziari sono, quindi, diventate parti integranti dei programmi di aggiustamento economico e fin dal 2012 l'Italia, insieme ad altri cinque Paesi membri, è stata individuata dalla UE tra gli Stati con particolari problematiche, attinenti in particolare alla durata dei procedimenti giudiziari e all'organizzazione del sistema giustizia.

Tra i provvedimenti di riforma considerati nello scenario rilevante per la clausola di flessibilità sono comprese nel DEF anche le misure di semplificazione nel settore della giustizia.

La specializzazione degli uffici giudiziari e il conseguimento di economie di scala attraverso la distribuzione geografica degli uffici giudiziari sono a tal fine due strumenti indicati dal documento.

Inoltre, lo snellimento del processo civile è perseguito attraverso il piano di digitalizzazione della giustizia, in particolare per accelerare il completamento del processo civile telematico, e l'introduzione di modalità

di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati.

Gli interventi diretti a contrastare i fenomeni di corruzione nel settore pubblico sono poi volti a favorire gli investimenti delle imprese in Italia e a tal fine è stata prima istituita e poi rafforzata l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Inoltre, in materia di corruzione e tempi di prescrizione di alcuni reati, ulteriori misure sono al vaglio del Parlamento.

Il DEF dedica un paragrafo alla giustizia, anche in risposta alla raccomandazione n. 3 sulla efficienza e qualità della Pubblica Amministrazione, segnala la necessità di potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, anche 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.

Gli ambiti affrontati sono i seguenti:

- giustizia civile
- riforme ordinamentali e organizzative
- settore penale
- rafforzamento delle misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA
- la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Rispetto al DEF 2014, trovano una specifica e autonoma trattazione le riforme ordinamentali e organizzative, unitamente alla lotta alla corruzione e alla valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Nel DEF 2015 non costituiscono più ambiti di intervento autonomamente trattati la giustizia amministrativa e il sistema carcerario.

Nel complesso, il DEF 2015 si sviluppa lungo una linea di continuità con quello dello scorso anno, contraddistinta dal legame tra efficienza del sistema giudiziario e ripresa economica.

Nel DEF 2015, per ogni ambito sono individuate alcune azioni, per ciascuna delle quali sono specificate descrizione, finalità e tempi di realizzazione.

Con riguardo **alla giustizia civile**, le azioni interessano: il tribunale delle imprese, con l'estensione delle competenze delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, e la disciplina delle crisi d'impresa; il tribunale della famiglia e della persona; le misure acceleratorie del processo

civile; l'adozione in favore delle famiglie affidatarie e il divorzio breve. Tali settori sono fatti oggetto di un disegno di legge del Governo presentato alla Camera dei deputati (giustizia civile), di una proposta di legge già approvata dal Senato (adozione) e di un'altra modificata dal Senato dopo la prima approvazione della Camera dei deputati (divorzio breve).

Con riguardo alle **riforme ordinamentali e organizzative**, le azioni individuate investono sia il Parlamento per le modifiche legislative sia l'amministrazione competente per gli adeguamenti organizzativi. Tali azioni riguardano la riforma della magistratura onoraria, la riorganizzazione del Ministero della giustizia, il processo civile e penale telematico, l'ufficio del processo, l'accesso in magistratura, lo sviluppo di un sistema informativo integrato per il monitoraggio delle pendenze in materia civile (Strasburgo 2), la geografia giudiziaria, la razionalizzazione dei processi di spesa nella gestione e funzionamento degli uffici giudiziari, l'assunzione di nuove professionalità, la formazione e riqualificazione del personale giudiziario.

In particolare, sul processo civile telematico, il D.L. n. 90/2014 ha disposto l'obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili. 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.

Si ricorda che, nel 2011, il Governo ha adottato un Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia. In particolare, l'art. 4 del decreto-legge 193/2012 ha disposto che nel processo civile e nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano mediante posta elettronica certificata (PEC). Per la prima volta, dunque, la disciplina del processo telematico è stata estesa anche al settore penale. Il provvedimento ha inoltre stabilito che negli uffici giudiziari indicati nei singoli decreti ministeriali attuativi, siano effettuate per via telematica ad un indirizzo di posta elettronica certificata una serie di notificazioni e comunicazioni nei procedimenti civili e penali e nelle procedure concorsuali.

Nella [relazione sullo stato della giustizia \(anno 2014\), presentata dal ministro della giustizia il 19 gennaio 2015 \(doc. CCXI, n. 2\)](#), sono forniti alcuni elementi e dati concernenti: la diffusione del processo civile telematico in vista degli obblighi previsti per il 30 giugno 2014; la diffusione dei registri penali SICP (sistema informativo della cognizione penale); la diffusione delle comunicazioni e notifiche nel processo penale in vista degli obblighi previsti per il 15 dicembre 2014; il potenziamento e il consolidamento delle infrastrutture tecnologiche destinate alla giustizia ed incremento della sicurezza, anche con riguardo alla protezione dagli attacchi di tipo cyber; l'integrazione nel sistema di Data-warehouse dei dati di ambito esecuzione civile e procedure concorsuali (registri SIECIC).

Con riguardo al **settore penale**, è individuata un'azione complessivamente dedicata alle modifiche alla normativa processuale e sostanziale ed essenzialmente contenuta nel disegno di legge n. 2798, all'esame della Camera dei deputati. 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 intercettazioni 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). Nel settore del diritto penale sostanziale sono previsti i seguenti interventi: a) revisione della prescrizione dei reati (oggetto di una proposta di legge approvata dalla Camera e all'esame del Senato); b) riordino del codice penale; c) depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale (oggetto di una delega contenuta nella legge n. 67 del 2014).

Ulteriori azioni interessano: misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti e il contrasto alla corruzione (oggetto della proposta di legge n. 3008, già approvata dal Senato); il disegno di legge recante misure in materia di estradizione per l'estero; il completamento del piano d'azione per il sovraffollamento carcerario.

Per quest'ultimo ambito, in base ai recenti interventi legislativi, sono state adottate misure volte a limitare in talune ipotesi l'esecuzione della pena in carcere. In particolare, 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.

È stato introdotto 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: si è passati da circa 66.000 detenuti (con una capienza regolamentare di 47.040 posti), presenti al momento della condanna della Corte di Strasburgo nella sentenza Torreggiani del gennaio 2013, a circa 54.000 al marzo 2015 (con una

flessione di circa il 20 per cento e con una capienza regolamentare pari a 49.494 posti).

Sul piano organizzativo, con decreto ministeriale del 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. L'istituzione del Garante nazionale rappresenta una puntuale risposta alle criticità evidenziate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del 2013, circa la presenza di efficaci strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà personale

Con riguardo al rafforzamento delle misure per la prevenzione e **la repressione della corruzione** e dell'illegalità nella p.a., sono individuate azioni relative al rafforzamento delle misure preventive e al ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), al superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti.

Infine, la **valorizzazione dei beni confiscati** alla criminalità organizzata interessa in particolare la definizione di una strategia nazionale. Sul tema sono in corso di esame alla Camera le proposte di legge n. 1138 e abbinate.

Quanto agli effetti macroeconomici, le misure considerate per la giustizia mirano all'aumento dell'efficienza tanto di quella civile quanto di quella penale.

Il DEF fa ricorso a stime della Commissione Europea sugli indicatori di efficienza giudiziaria e sul flusso di investimenti esteri diretti. In particolare, le riforme considerate nello studio della Commissione Europea comporterebbero: 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.

4.2.5 Infrastrutture e trasporti

Infrastrutture

Per quanto riguarda le **infrastrutture materiali**, il PNR 2015 evidenzia innanzitutto (par. I.11), in continuità con quanto affermato nel precedente documento, l'importanza di proseguire gli interventi, già avviati nel 2014, nella direzione della semplificazione (misure contenute soprattutto nel D.L. n. 133/2014 cd. "Sblocca Italia") e della lotta alla corruzione (che ha determinato l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC). Tra i provvedimenti in corso di esame in tale ambito, il documento

prospetta l'adozione, entro il mese di dicembre 2015, del disegno di legge delega (A.S. 1678, all'esame del Senato) per il recepimento delle nuove direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, che riformano nel complesso la disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni, la cui attuazione determinerà una modifica della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006). La Commissione, nel documento sugli squilibri macroeconomici, sottolinea, tra l'altro, le problematiche del sistema degli appalti pubblici italiano collegate all'instabilità e alla complessità del quadro giuridico e istituzionale, nonché all'elevato tasso di controversie e alla durata eccessiva delle procedure.

Ulteriori misure rilevanti nel **settore degli appalti pubblici** sono, inoltre, collegate (par. I.2 e I.15) alla razionalizzazione delle centrali d'acquisto della pubblica amministrazione, disciplinata dall'articolo 9 del D.L. 66/2014, al fine di pervenire a un elenco ristretto di soggetti aggregatori; in proposito, il documento prevede di pervenire entro il 2015 a un riordino della disciplina riguardante le centrali di committenza al fine di ridurre gli oneri amministrativi connessi alle procedure di acquisto e i prezzi di acquisto.

Sul fronte degli investimenti infrastrutturali, il programma sottolinea l'importanza strategica del Piano per gli Investimenti per l'Europa, cd **Piano Juncker**, e della creazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), la cui operatività potrà contribuire al finanziamento di importanti progetti. Vengono, altresì, prospettati entro il mese di giugno 2015 il finanziamento dei progetti trasmessi alla Commissione europea a valere sulle risorse della *Connecting Europe Facility* e l'approvazione da parte della Commissione europea del Programma operativo infrastrutture e reti 2014-2020. Nel contempo, il documento pone l'attenzione sulla necessità di destinare finanziamenti alle opere piccole e medie al fine di assicurare la manutenzione del territorio e del patrimonio pubblico; in tale ambito, sono ricompresi gli interventi segnalati dai sindaci e finanziati nell'ambito delle risorse stanziare dal D.L. 133/2014, il cui completamento è previsto entro il 2017, e quelli riguardanti i beni immobili demaniali e il dissesto idrogeologico, anch'essi finanziati dal predetto decreto, il cui completamento è previsto entro il 2018.

Quanto al finanziamento delle infrastrutture, il programma rileva la necessità, per un verso, di una programmazione strategica finalizzata a promuovere le **opere prioritarie** e, per l'altro, di un coinvolgimento del capitale privato attraverso varie forme di **partenariato pubblico-privato** (PPP). Relativamente al primo profilo, l'allegato al DEF, che reca l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS),

elenca, tra l'altro, venticinque opere prioritarie il cui costo è pari a 70,93 miliardi di euro di cui 48 disponibili. Per quanto riguarda invece il coinvolgimento dei privati nelle opere infrastrutturali, il documento, entro il mese di dicembre 2015, prevede la creazione di una Unità tecnica interministeriale per la valutazione dei profili di bancabilità delle opere da realizzare con la finanza di progetto e uno *standard* unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando. Ulteriori azioni in tale ambito interessano la trasparenza del flusso di informazioni e il monitoraggio delle opere, nonché lo studio di specifiche disposizioni riguardanti i modelli di PPP contestualmente al recepimento delle nuove direttive europee.

Con riguardo alle misure adottate in risposta alla raccomandazione n. 8 in tema di infrastrutture, il programma evidenzia gli interventi, per lo più nell'ambito del D.L. 133/2014 e della legge di stabilità per il 2015, che riguardano la semplificazione delle procedure, la velocizzazione di alcune opere infrastrutturali, lo stanziamento di risorse finanziarie da destinare ad interventi infrastrutturali anche in campo ambientale. Tra le misure elencate in risposta alla citata raccomandazione è inclusa anche la norma di cui all'articolo 5 del D.L. 133/2014 finalizzata a consentire l'aggiornamento o la revisione delle concessioni autostradali anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. Nel documento sugli squilibri macroeconomici, la Commissione sottolinea che la possibilità di proporre modifiche alle concessioni, e in tal modo beneficiare di proroghe, potrebbe precludere il mercato configurando possibili profili di incompatibilità con la normativa europea.

Ulteriori azioni riguardano, infine, l'attuazione del **Piano per l'emergenza abitativa**, entro il 2016, e del Piano per le città, che sarà finanziato fino al 2017.

Il D.L. n. 47/2014 contiene una serie di misure volte: al rifinanziamento del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli; alla riduzione della cedolare secca per i contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento, per il quadriennio 2014-2017; al recupero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP); a incentivare l'edilizia residenziale sociale.

In attuazione di quanto previsto dal D.L. n. 83 del 2012, nel PNR 2015 si ricorda che 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 Piano di azione e coesione (PAC). Sono stati inoltre sottoscritti 28 contratti di valorizzazione urbana e firmate 24 convenzioni per la definizione delle modalità di erogazione del finanziamento e di monitoraggio degli interventi. I finanziamenti destinati al Piano nazionale per le città, risultano pari ad un totale di 318 milioni di cui 224 milioni di fondi nazionali e 94 milioni di fondi del PAC.

In merito alle **infrastrutture energetiche**, la Raccomandazione 8 dell'UE richiede l'approvazione dell'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico. La Commissione europea, nel documento sugli squilibri macroeconomici, ha constatato per l'Italia progressi limitati relativamente alle infrastrutture strategiche nel settore dell'energia, in quanto il decreto "competitività" (D.L. 90/2014) ha identificato le categorie di infrastrutture da considerare "strategiche" ma non i progetti specifici, come invece previsto dalla Strategia energetica nazionale (SEN).

Il Governo ritiene di concludere entro l'anno la procedura per l'individuazione delle infrastrutture energetiche con l'adozione di un provvedimento che individuerà i criteri di selezione, in particolare i nuovi terminali GNL, coerenti con le previsioni contenute nella SEN, a cui applicare l'iter autorizzativo semplificato previsto dal decreto "sblocca-Italia".

Per quanto concerne le infrastrutture immateriali, il programma nazionale di riforma segnala (si veda in particolare la scheda n. 61 del capitolo relativo alle azioni di riforma a livello nazionale) la predisposizione da parte del Governo della **strategia nazionale banda ultralarga** e della **strategia per la crescita digitale**, entrambe approvate dal Consiglio dei ministri nella riunione del 3 marzo 2015. La tabella del cronoprogramma di governo indica per il piano banda ultralarga un'attuazione nel periodo 2015-2020.

Si ricorda che la strategia per la crescita digitale prevede un percorso per la digitalizzazione del Paese capace di determinare il progressivo *switch off* dell'opzione analogica per la fruizione dei servizi pubblici, progettando la digitalizzazione della pubblica amministrazione, e di garantire crescita economica e sociale, attraverso lo sviluppo di competenze nelle imprese e di diffusione di cultura digitale fra i cittadini che generi nuova offerta capace di competere sui mercati globali;

La strategia italiana per la banda ultralarga prevede invece, tra le altre cose, la suddivisione del territorio nazionale in quattro tipologie di cluster con costi e complessità di infrastrutturazione crescenti, prevedendo, attraverso una sinergia di interventi pubblici e privati, per le aree dei cluster A e per la maggioranza delle aree del cluster B l'infrastrutturazione con reti di banda ultralarga a 100 Mbps, mentre per le aree dei cluster C e D è prevista un'infrastrutturazione con reti di banda larga veloce ad almeno 30 Mbps.

Il DEF 2015 ricorda anche l'attuazione in corso delle disposizioni previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 133/2014 (cd. DL Sblocca Italia) in materia di riconoscimento di un credito di imposta IRES ed IRAP entro il limite massimo del 50 per cento dell'investimento aggiuntivo rispetto a quanto già previsto dai piani industriali degli operatori. In particolare, risulta in via di predisposizione il decreto attuativo del Ministero dello sviluppo economico chiamato ad individuare condizioni, criteri, modalità operative, di controllo e attuative per la fruizione del credito d'imposta

nonché il procedimento per l'individuazione, da parte del CIPE, del limite degli interventi agevolabili.

Trasporti

Nel settore dei trasporti, il programma nazionale di riforma (paragrafo I.11) conferma, in **ambito aeroportuale**, la centralità attribuita già nel DEF 2014 al piano nazionale degli aeroporti, di cui si prevede l'approvazione entro giugno 2015. Si specifica che la stesura finale del piano dovrà tenere conto delle integrazioni decise in sede di Conferenza Stato-regioni (la Conferenza si è espressa il 19 febbraio 2015). Rispetto al precedente programma nazionale di riforma viene posto l'accento sull'esigenza di realizzare alleanze di sistema e reti aeroportuali nei bacini individuati dal Piano e di promuovere il miglioramento dell'accessibilità agli aeroporti e le interconnessioni modali (ciò attraverso l'incentivazione dei collegamenti con l'Alta velocità ferroviaria dei gate intercontinentali di Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Venezia nonché attraverso l'inserimento delle infrastrutture di ultimo miglio nelle procedure speciali di "legge obiettivo").

Anche in **ambito portuale**, è ribadita l'esigenza dell'adozione, entro giugno 2015⁸⁸, del piano nazionale della portualità e della logistica (la cui adozione è anche prevista ai sensi dell'art. 29 del decreto-legge n. 133/2014, cd. DL Sblocca Italia). Laddove il DEF 2014 sottolineava l'esigenza dell'individuazione, nell'ambito del piano, di distretti portuali e logistici nell'ambito dei corridoi della rete transeuropea TEN-T, e, quindi, dell'individuazione di una sola Autorità portuale di interesse nazionale per ciascun distretto, ritenendo imprescindibile il superamento della "logica delle 24 autorità portuali", il DEF 2015 prevede⁸⁹ una "gerarchizzazione della rete, l'individuazione di bacini portuali di rilevanza nazionale" e "l'individuazione e implementazione di un modello di *governance* che centralizzi gli indirizzi strategici", nonché una "semplificazione delle rete delle autorità portuali". In questo quadro, il PNR prevede che la riforma dell'ordinamento portuale conduca a "una razionalizzazione del ruolo delle autorità portuali e a una riduzione del loro numero". In questo contesto si dovrà anche provvedere al completamento dei corridoi europei e al miglioramento delle infrastrutture di collegamento stradali e ferroviarie di ultimo miglio.

⁸⁸ La tabella iniziale del cronoprogramma di governo del DEF indica, per l'attuazione del piano nazionale della portualità e della logistica il triennio 2015-2017.

⁸⁹ In coerenza con le linee guida del piano presentate in occasione degli stati generali della portualità e della logistica svoltisi il 9 febbraio 2015, come segnalato nella scheda n. 62 del capitolo relativo alle azioni di riforma a livello nazionale.

Al riguardo si ricorda che il documento sugli squilibri macroeconomici della Commissione europea (SWD(2015)31) segnala, nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione 8, i "progressi limitati" compiuti per quanto concerne le infrastrutture strategiche nel settore dei porti, citando anche la mancata adozione del piano strategico per la portualità previsto "dal decreto legge n. 90/2014" (in realtà si tratta, come già segnalato, del decreto-legge n. 133/2014; il termine per l'adozione del piano è scaduto il 9 febbraio 2015).

Per quanto concerne il **trasporto pubblico locale e ferroviario** il programma nazionale di riforma 2015 indica la necessità (con attuazione prevista nel 2016) di un coordinamento tra la programmazione dei servizi e la programmazione degli investimenti al fine di migliorare progressivamente gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione del settore. Si intende anche garantire la concorrenza e la trasparenza dei servizi locali e in particolare quella del trasporto locale ferroviario coadiuvandosi con l'Autorità dei trasporti.

In proposito il documento sugli squilibri macroeconomici sulla Commissione europea registra, con riferimento all'attuazione della raccomandazione 8, i "notevoli progressi per quanto riguarda l'Autorità di regolazione dei trasporti, che è attualmente operativa anche se sotto organico"⁹⁰.

Il DEF 2015 annuncia poi la predisposizione di un disegno di legge di riforma del trasporto pubblico locale volto a razionalizzare l'erogazione dei sussidi nel settore ed a garantire che gli affidamenti avvengano con procedure competitive (mentre gli affidamenti *in house* dovrebbero rappresentare una categoria residuale). Si annuncia inoltre l'intenzione di affrontare "con spirito di apertura al mercato" il tema del trasporto pubblico non di linea e dei servizi legati alla mobilità innovativa e alla sharing economy. Si prevede infine l'approvazione entro la fine del 2015 dei costi-standard nel settore del trasporto pubblico locale (in materia l'art. 1, co. 84, della legge di stabilità 2014, L. n. 147/2013 prevede l'approvazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata). In tal senso vengono riprese alcune delle indicazioni contenute nel DEF 2014 in merito agli indirizzi della riforma del trasporto pubblico locale (tra gli altri applicazione dei costi standard; semplificazione delle procedure per la gestione del fondo nazionale per il TPL con introduzione di criteri di premialità/penalità sulla base dell'affidamento del servizio con procedure di evidenza pubblica; attivazione dei sistemi di bigliettazione elettronica integrata).

⁹⁰ Il programma nazionale di riforma ricostruisce anche l'attività fin qui svolta dall'Autorità: tra le altre cose, si ricorda l'approvazione delle misure di regolazione per l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, del regolamento in materia di sanzioni per il mancato rispetto dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e dei modelli tariffari per i diritti aeroportuali.

In materia di **trasporto stradale**, il DEF 2015 conferma l'esigenza, già segnalata nel DEF 2014, di un superamento, per l'autotrasporto, della "logica di erogazione annuale di risorse".

Merita segnalare che nel frattempo è intervenuta la riforma del settore operata con la legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014, art. 1 commi da 247 a 251) che ha effettivamente ridefinito le caratteristiche generali e le condizioni del contratto di trasporto merci previste dall'art. 83-bis del D.L. n. 112 del 2008, con il superamento del sistema dei contratti basati sui "costi minimi", a favore di una nuova disciplina basata sul principio della libera contrattazione dei prezzi. Le disposizioni hanno inoltre modificato le definizioni di vettore e di committente nel settore dell'autotrasporto, recate dal decreto legislativo n. 286/2005, introducono e disciplinano la figura del sub-vettore.

Il DEF segnala inoltre l'approvazione con il DPCM 26 settembre 2014 del piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica; il documento si impegna infine ad attuare entro il luglio 2015, la piattaforma telematica nazionale dei sistemi di trasporto intelligente (ITS) prevista dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 1° febbraio 2013.

Con tale decreto si dava attuazione all'articolo 8 del decreto-legge n. 179/2012 che ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva 2010/40/UE in materia di sistemi di trasporto intelligente.

4.2.6 Lavoro

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, il Documento di economia e finanza (di seguito "Documento"), nella sezione dedicata al Programma nazionale di riforma (PNR, I-8) richiama assai ampiamente il **Jobs act** (legge n. 183/2014), ossia il principale provvedimento di riforma del mercato del lavoro sin qui adottato, recante cinque deleghe legislative che intervengono su importanti e vasti ambiti del diritto del lavoro.

Si tratta delle seguenti deleghe:

- delega in materia di ammortizzatori sociali, finalizzata a razionalizzare le forme di tutela esistenti, differenziando l'impiego degli strumenti di intervento in costanza di rapporto di lavoro (Cassa Integrazione) da quelli previsti in caso di disoccupazione involontaria (ASpI);
- delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, avente lo scopo di riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro, per garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale, razionalizzando gli incentivi all'assunzione e all'autoimpiego e istituendo una cornice giuridica nazionale che faccia da riferimento anche per le normative regionali e provinciali;
- delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti, per conseguire obiettivi di 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;

- delega in materia di riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva, finalizzata a rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro e a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo, nonché a rendere più efficiente l'attività ispettiva;
- delega in materia di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, avente lo scopo di garantire adeguato sostegno alla genitorialità e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.

Gli effetti della riforma in termini di impatto sul PIL, una volta pienamente implementata con l'adozione di tutti i decreti legislativi attuativi, sono quantificati in 0,6% nel 2020 e in 1,3% nel lungo periodo.

A tale riguardo il Documento ricorda innanzitutto che in attuazione della delega sono stati fin qui approvati due decreti legislativi, relativi al **contratto a tutele crescenti** e all'introduzione di nuovi **ammortizzatori sociali**.

Il primo (D.Lgs. 23/2015), relativo al contratto a tutele crescenti, introduce una nuova disciplina delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi, individuali e collettivi, per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla sua entrata in vigore, eliminando ogni possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamenti economici e circoscrivendola 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.

Il secondo (D.Lgs. 22/2015) prevede l'introduzione di nuovi ammortizzatori sociali per il 2015, denominati Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), Assegno sociale di disoccupazione (ASdI) e Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL), a fronte del superamento degli ammortizzatori sociali vigenti (ASpI, mini-ASpI e indennità una tantum per i collaboratori coordinati e continuativi). Il provvedimento prevede, poi, in un'ottica di rafforzamento delle politiche attive, l'introduzione del nuovo contratto di ricollocazione.

Il Documento, richiamati i due ulteriori schemi di decreto legislativo già trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti, relativi al **riordino delle forme contrattuali** e alla **disciplina delle mansioni** (n.158) e alle misure per favorire la **conciliazione tra tempi di cura, di vita e di lavoro** (n.157), definisce poi un cronoprogramma per la successiva attuazione della delega, prevedendo l'adozione dei seguenti ulteriori schemi di decreto legislativi:

- entro maggio 2015, lo schema di decreto in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti connessi al rapporto di lavoro e lo schema di decreto sull'Agenzia per l'attività ispettiva;
- entro giugno 2015, lo schema di decreto in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e lo schema di decreto in materia di politiche attive.

Si fa presente che il cronoprogramma non sembra prevedere l'adozione di decreti legislativi volti ad attuare talune parti della legge delega, in particolare quelle relative all'introduzione del tax credit quale incentivo al lavoro femminile⁹¹ e alla cessione di giorni di riposo aggiuntivi fra lavoratori dipendenti dello stesso datore di lavoro⁹².

Il Documento prevede inoltre la presentazione, entro il 2015, di un disegno di legge governativo "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".

Il programma nazionale di riforma, nella sezione dedicata alle risposte alla Raccomandazione n.5 in materia di mercato del lavoro (sezione III.1), oltre a richiamare il *Jobs act* e il relativo processo di attuazione della delega, si sofferma sui seguenti aspetti:

- monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro: a tale riguardo il documento ricorda che è tuttora operante il sistema permanente di monitoraggio attivato dalla legge n.92/2012 (legge Fornero), nell'ambito del quale la legge n.183/2014 (*Jobs act*) prevede che si proceda al monitoraggio delle nuove discipline normative adottate con i decreti legislativi attuativi della delega.
Al riguardo si osserva che la Raccomandazione n.5 chiedeva all'Italia, in modo assai puntuale, che entro la fine del 2014 si procedesse alla valutazione degli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro della contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro. Tale indicazione non ha avuto seguito, ove si consideri che l'ultimo Rapporto sugli effetti delle riforme del mercato del lavoro (per quanto concerne le tipologie contrattuali) risale a gennaio 2014 (a fronte di una periodicità che la legge prevede almeno annuale);
- tutele per la disoccupazione e sostegno al reddito: a tale riguardo il documento (oltre al *Jobs act* e al decreto attuativo in materia di ammortizzatori) ricorda lo stanziamento di 1,3 miliardi di euro nel 2015 per gli ammortizzatori sociali in deroga e la ridefinizione (in termini restrittivi) dei criteri di accesso agli ammortizzatori sociali in deroga e alla CIG in deroga;

⁹¹ Di cui all'articolo 1, comma 9, lettera c), della legge n.183/2014.

⁹² Di cui all'articolo 1, comma 9, lettera e), della legge n.183/2014.

- garanzia giovani⁹³: a tale riguardo il documento fa presente, in primo luogo, che a febbraio 2015 la Commissione UE ha proposto di aumentare dall'1% al 30% il tasso di prefinanziamento dell'iniziativa, con la conseguenza che si renderebbe disponibile una somma complessiva nel 2015 per l'Italia 170 milioni (invece dei 5,6 milioni previsti); inoltre, ricorda che tra le azioni previste dal Programma italiano volte a dare attuazione alla Garanzia giovani, vi è anche la previsione del cosiddetto "bonus occupazione", un incentivo per le assunzioni di giovani con specifici requisiti;
- misure per incentivare la disoccupazione: a tale riguardo il documento richiama i provvedimenti assunti dal Governo per la riduzione del cuneo fiscale, come gli 80 euro in busta paga per i dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro, la deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e l'esenzione contributiva triennale totale (entro il limite di 8.040 euro annui) per le nuove assunzioni a tempo indeterminato fatte nel 2015;
- semplificazione dei contratti a termine e dell'apprendistato: a tale riguardo il Documento richiama il decreto legge n.34/2014, che ha introdotto semplificazioni per l'accesso a tali forme contrattuali. Per quanto riguarda il contratto a termine, in particolare, è stata eliminata la necessità di indicare la causale ed è stata prevista la possibilità di prorogare il contratto fino a 5 volte; a fronte di ciò, è stato introdotto un tetto all'utilizzo di tale contratto, pari al 20% dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dallo stesso datore di lavoro. Per quanto attiene all'apprendistato sono state semplificate le procedure per la redazione del piano formativo e per lo svolgimento della formazione pubblica; inoltre sono stati attenuati gli obblighi di stabilizzazione e fissati criteri volti al contenimento della retribuzione nell'apprendistato di primo livello.

Per quanto concerne la valutazione delle attività posta in essere dal nostro Paese in relazione alle raccomandazioni in materia di mercato del lavoro formulate a livello europeo, merita ricordare brevemente le considerazioni svolte dalla Commissione europea nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2015. In tale documento la Commissione rileva in primo luogo che sebbene non sono stati compiuti progressi ai fini del conseguimento degli obiettivi Europa 2020 in materia di occupazione, i tassi di attività hanno resistito grazie alla crescente partecipazione degli anziani (anche per effetto del sensibile aumento dell'età pensionabile conseguente alla riforma previdenziale del 2011) e delle donne alla forza lavoro.

⁹³ La Garanzia giovani (*Youth Guarantee*) è un programma comunitario, il quale prevede che ogni giovane, entro quattro mesi dalla conclusione del suo ciclo di scuola o di università (o entro quattro mesi dalla perdita di un posto di lavoro), riceva l'offerta di un lavoro, di un tirocinio, di un modulo di formazione o di un nuovo percorso d'istruzione. Per tale programma, vi è uno stanziamento globale comunitario, destinato ai Paesi che, come l'Italia, hanno un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento. In tale ambito, le risorse in favore dell'Italia sono pari a 1,5 miliardi di euro per il periodo 2014-2015.

A fronte di ciò, tuttavia, persistono tassi assai elevati di disoccupazione giovanile e di giovani NEET, con conseguenze potenzialmente gravi per l'accumulazione del capitale umano (soprattutto ove si consideri che a differenza di altri Stati membri, come la Spagna, ove si registrano alti tassi di disoccupazione giovanile, in Italia la diminuzione dei tassi di attività giovanile non è associata a un allungamento del tempo trascorso nel sistema scolastico e formativo.

Per quanto riguarda le politiche attive il documento evidenzia che esse non sono sufficientemente sviluppate per affrontare in modo adeguato le carenze del mercato del lavoro italiano. Ciò è da ricondurre principalmente alla scarsa efficienza dei servizi dell'impiego, alla ridotta cooperazione tra questi e le agenzie private e, più in generale, al fatto che la spesa per le politiche attive è inferiore alla media dell'unione europea ed è destinata solo in parte modesta all'assistenza nella ricerca di lavoro; inoltre, manca un coordinamento efficace tra le politiche di attivazione e il sistema delle indennità di disoccupazione, ossia tra politiche attive e passive. A tale riguardo il documento guarda con favore alla riforma delle politiche attive prevista dal *Jobs act* e, in particolare, al possibile miglioramento della *governance* del sistema che potrà discendere dalla creazione di un'agenzia nazionale.

Il documento osserva, poi, che sono stati fatti progressi limitati nella promozione dell'occupazione femminile, mentre le misure adottate per combattere la disoccupazione giovanile sono state insufficienti, soprattutto per quanto attiene alla transizione tra scuola e lavoro.

Con riguardo alla Garanzia giovani, il documento, preso atto positivamente della rapida mobilitazione dei fondi dell'unione europea, osserva che i risultati sono ancora limitati, in quanto manca una collaborazione concreta tra tutti i soggetti coinvolti al fine di garantire offerte di lavoro o formative numero e qualità sufficienti, con il contratto di apprendistato che continua a scontare forti limiti.

Infine, il documento osserva che i progressi contro il lavoro sommerso sono stati limitati, in quanto non si è proceduto alla prevista assunzione di 250 ispettori e ci si è limitati a un limitato incremento delle sanzioni.

4.2.7 La politica di coesione

Nell'ambito del potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, la **Raccomandazione 3** segnala espressamente la necessità di garantire una **migliore gestione dei fondi dell'UE** attraverso 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.

In un contesto di progressiva contrazione degli investimenti pubblici, la politica di coesione va considerata – sottolinea il PNR - come la principale fonte di finanziamento della spesa di investimento, specialmente al Sud, per la cui attuazione è presupposto essenziale la possibilità di utilizzare gli spazi di flessibilità nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita.

La necessità del rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei – soprattutto alla luce delle difficoltà e dei ritardi

che hanno caratterizzato l'attuazione delle politiche di coesione nel precedente ciclo di programmazione 2007-2013 (*cfr.* Riquadro a fine paragrafo) - ha portato alla **definizione di un nuovo quadro di governance istituzionale** per le politiche di coesione, delineata dall'articolo 10 del D.L. n. 101/2013, che ha affidato alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri**⁹⁴ e alla nuova **Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. Tra i compiti assegnati all'Agenzia figura anche il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione, attraverso specifiche attività di valutazione e verifica, ferme restando le funzioni di controllo e di monitoraggio attribuite alla Ragioneria generale dello Stato⁹⁵.

Sotto questo profilo, nella **Relazione sugli squilibri macroeconomici**, la Commissione rileva come le recenti riforme – in particolare, la citata costituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, in procinto di diventare operativa⁹⁶, e i poteri di monitoraggio e di intervento diretto conferiti al Presidente del Consiglio per garantire l'utilizzo tempestivo dei fondi⁹⁷ - potrebbero produrre miglioramenti nella gestione finora carente dei fondi dell'UE da parte dell'Italia, dovuta in gran parte a inefficienze di programmazione e gestione.

Nel 2014 si è concluso – ricorda il PNR – il negoziato con la Commissione europea per la definizione dell'**Accordo di partenariato 2014-2020** (approvato con [Decisione di esecuzione C\(2014\) 8021 final](#)), che reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi di investimento europei (SIE), relativi sia alla politica di coesione perseguita specificamente dai

⁹⁴ Con il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio.

⁹⁵ Sulla nuova *governance* delle politiche di coesione, si veda la Scheda n. 20 dell'Appendice alla Sezione III - PNR (pag. 37-38).

⁹⁶ Lo Statuto dell'Agenzia è stato approvato con D.P.C.M. 9 luglio 2014; con il D.P.C.M. 15 dicembre 2014 è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio e disposto il trasferimento all'Agenzia di 210 unità di personale provenienti dall'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del MISE.

⁹⁷ Sotto questo profilo, si ricorda che l'articolo 12 del D.L. n. 133 del 2014 (c.d. Sblocca Italia), interviene in tema di utilizzo delle risorse dei fondi strutturali dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata, possa proporre al CIPE il definanziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate qualora le amministrazioni pubbliche responsabili si siano rese responsabili di inerzia, ritardo o inadempimento. E' inoltre attribuito al Presidente del Consiglio l'esercizio dei poteri ispettivi e di monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione – anche con l'ausilio di amministrazioni statali e non statali dotate di specifica competenza tecnica - nonché i poteri sostitutivi già previsti dalla normativa vigente in caso di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione di tali interventi.

fondi strutturali (FESR e FSE), sia all'agricoltura e alla pesca (FEASR e FEAMP), nell'ambito di un **quadro strategico comune**.

Nell'Accordo sono state introdotte misure per ovviare alle carenze amministrative, in particolare è espressamente previsto che tutti i programmi operativi cofinanziati dall'UE debbano essere accompagnati da piani per il potenziamento amministrativo⁹⁸, volti a garantire che le amministrazioni dispongano del livello basilare di strutture e competenze necessario per gestire le risorse loro affidate. Essi comprendono misure per rafforzare l'amministrazione pubblica nel suo complesso in settori cruciali per una gestione corretta ed efficace dei fondi dell'UE quali gli appalti pubblici, gli aiuti di Stato e la prevenzione della corruzione.

Le risorse dei Fondi UE relative al **ciclo di programmazione 2014-2020** sono ripartite tra **11 obiettivi tematici**, individuati dall'articolo 9 del Regolamento UE n. 1303/2013. Escludendo le risorse del FEASR e del FEAMP (circa 11 miliardi complessivi), le risorse comunitarie assegnate all'Italia a titolo dei due Fondi strutturali per la politica di coesione del FSE e del FESR ammontano a **oltre 31 miliardi**, cui si aggiungono le risorse destinate all'occupazione giovanile (YEI) e al Fondo indigenti (FEAD), per circa 1,2 miliardi. A tali risorse comunitarie si affiancano oltre 20 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Il **13 febbraio scorso**, la **Commissione europea** ha adottato **11 Programmi Operativi Regionali**: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Lazio e le due provincie autonome di Trento e di Bolzano. Gli 11 programmi, i primi ad essere adottati per l'Italia, realizzeranno un investimento complessivo di 5.518 milioni di euro, di cui 2.759 milioni stanziati dall'UE attraverso il FESR e l'altra metà derivante dal cofinanziamento nazionale. Sempre a febbraio, la Commissione ha **adottato** il **Programma Operativo Nazionale "Cultura e Sviluppo"** riguardante cinque regioni del Sud Italia (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) con un budget complessivo di 490,9 milioni, e il PON **"Governance e capacità istituzionale"** (con una dotazione finanziaria di oltre 827 milioni), che ha come obiettivo primario il rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale della PA, il miglioramento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico.

L'impostazione del nuovo quadro di *governance* istituzionale per le politiche di coesione, ha determinato, altresì, la **ridefinizione**, con la legge di stabilità 2015 delle procedure di **programmazione e gestione** delle risorse nazionali assegnate al **Fondo per lo sviluppo e la coesione** per il ciclo 2014-2020 (oltre **50 miliardi** di euro), riservando alla Presidenza del Consiglio (c.d. "Autorità politica per la coesione") il compito di indicare le linee strategiche per l'impiego del Fondo, da realizzare in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale.

⁹⁸ Si tratta del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che è stato richiesto a tutte le Regioni e Amministrazioni centrali titolari di programma.

In particolare, l'impiego delle risorse del FSC 2014-2020 dovrà essere attuato per **obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali** (individuato dall'Autorità politica per la coesione con riferimento alla Strategia nazionale di specializzazione intelligente, come definita dalla Commissione europea nell'ambito delle attività di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei); l'incarico di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale è assegnato ad una **Cabina di regia**, nuovo soggetto istituzionale da istituirsi entro il 30 aprile 2015, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali. Entro la medesima data deve altresì essere effettuato con delibera CIPE il riparto della dotazione finanziaria del FSC 2014-2020 tra le aree tematiche.

Nell'impostazione strategica della politica di coesione il PNR sottolinea la rilevanza della **Strategia nazionale per le aree interne** del Paese, definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, che interessano oltre il 60% del territorio nazionale ed il 7,6% della popolazione italiana. La Strategia - che dovrebbe prendere avvio nel corso dell'anno con la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro entro il 30 settembre 2015, sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, che da risorse nazionali (circa 180 milioni messi a disposizione dalle ultime due leggi di stabilità) - rappresenta una azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza tali aree (sullo stato dell'arte della Strategia per le aree interne, *cfr. Scheda n. 68*, in Appendice alla Sezione III – PNR (pag. 89-91).

Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2007-2013

Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea per gli anni 2007-2013 è stato caratterizzato da significativi ritardi nell'utilizzo delle risorse, con il rischio di perderne le disponibilità per effetto del meccanismo del disimpegno automatico, qualora le risorse non siano spese entro la fine del 2015. Secondo i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, al **31 dicembre 2014 i pagamenti** hanno raggiunto l'importo di **34,7 miliardi** di euro, corrispondenti al **73,3%** delle risorse complessivamente programmate (ridimensionate a 47,4 miliardi di euro - rispetto ai 60 miliardi inizialmente considerati dal QSN - a seguito degli aggiornamenti del Piano di Azione Coesione, *cfr. ultra*). Nel complesso, le **risorse ancora da spendere** entro il 31 dicembre 2015 (termine ultimo per effettuare pagamenti) **ammontano a circa 12,6 miliardi di euro**, la maggior parte dei quali nell'area della "Convergenza" (circa 9,8 miliardi). Secondo i dati forniti dalla Ragioneria, i programmi che presentano maggiori ritardi di spesa sono: il POR Campania FESR (con una spesa pari al 53% degli stanziamenti, e dunque, ben al di sotto della media), il POR Calabria FESR (spesa pari al 59,7%), il POR Sicilia (58,9%) e il PON Reti e mobilità, a titolarità del Ministero delle infrastrutture e trasporti (con una spesa pari al 55%).

Con riferimento al parametro specifico della "**spesa certificata**", nel complesso, **al 31 dicembre 2014**, data dell'ultima verifica dei **target** intermedi nazionali di spesa, la **spesa certificata** cumulata per il complesso dell'Italia (33 miliardi di euro) è pari al **70,7%**. La spesa certificata si attesta al 67,3% nelle regioni dell'obiettivo Convergenza. Secondo quanto espresso dalla Commissione europea nella Relazione sugli squilibri macroeconomici, si tratta di un valore "ancora ben al di sotto della media UE", dovuto in parte a ritardi, strozzature e carenze amministrative, soprattutto nel Sud dell'Italia. L'ammontare delle spese da certificare entro il 31 dicembre 2015, per assicurare il completo utilizzo delle risorse assegnate all'Italia, è pari a circa 13,6 miliardi di euro, di cui 10,3 miliardi nell'area della Convergenza.

Il Piano di Azione coesione

La riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali 2007-2013 realizzata mediante lo strumento del **Piano di Azione Coesione** (PAC), articolato in cinque fasi di programmazione, 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 e 2,1 miliardi a valere sulla riprogrammazione interna dei programmi stessi. La revisione delle scelte di investimento ha riguardato una serie di ambiti ritenuti di prioritario interesse strategico nazionale, quali istruzione, infrastrutture ferroviarie, Agenda Digitale, occupazione, con particolare attenzione ai giovani, inclusione sociale e contrasto alla povertà, potenziamento dei servizi di cura ad anziani e bambini, competitività del sistema produttivo, digitalizzazione del sistema giudiziario.

Lo stato di attuazione delle linee di intervento programmate attraverso il Piano di Azione Coesione - monitorato dal Sistema Informatico della Ragioneria Generale dello Stato, sulla base delle informazioni periodicamente inviate dalle Amministrazioni titolari degli interventi - evidenzia al **31 dicembre 2014**, secondo le informazioni fornite dalla Ragioneria, impegni per circa 2,8 milioni (pari al 29,9% delle risorse programmate) e **pagamenti per 909,4 milioni** di euro, pari al 9,8% delle risorse.

La legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 121-122, legge n. 190/2014) ha **utilizzato 3,5 miliardi** delle risorse del PAC che dal sistema di monitoraggio della Ragioneria risultavano **non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014**, per la copertura degli oneri connessi agli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (nella misura di 1 miliardo per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e 500 milioni per l'anno 2018).

4.2.8 Privatizzazioni

Lo strumento delle **privatizzazioni**, al quale si fa espresso riferimento anche nella Raccomandazione n.1 della Commissione, rientra nell'ambito delle misure volte alla sostenibilità delle finanze pubbliche, con particolare intervento alle politiche volte alla riduzione del debito.

Nel **percorso di riduzione del debito** esposto nel quadro programmatico del DEF, che nel quadriennio 2015-2018 è previsto decrescere di oltre 9 punti percentuali di Pil (dal 132,5 al 123,4 per cento) è infatti previsto un significativo concorso dei **proventi da privatizzazioni** pari, per ciascuno degli anni considerati, rispettivamente allo 0,41, 0,5, 0,5 e 0,3 per cento di

Pil, attestandosi complessivamente nel periodo ad una cifra **di poco inferiore ai 30 miliardi** di euro.

Va rammentato come il conseguimento degli obiettivi programmatici affidati allo strumento in esame non sia risultato esente da **difficoltà** negli ultimi anni, atteso che il DEF 2013 includeva nel percorso di riduzione del debito ivi previsto un concorso delle privatizzazioni per il quinquennio 2013-2017 pari a circa 1 punto percentuale di Pil annuo; successivamente nel DEF 2014 tale concorso veniva diminuito a 0,7 punti percentuali di Pil per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, obiettivo poi ulteriormente circoscritto (nella Nota di aggiornamento) per il 2014 ad un importo pari a poco meno dello 0,3 per cento ed ora **ridimensionato dal DEF** in esame per il periodo 2015-2017 ai livelli sopra indicati. Va segnalato come tale livello sia inferiore a quello cui fa riferimento la **Relazione della Commissione** sugli squilibri macroeconomici, nella quale si rileva come il programma di privatizzazioni, sebbene abbia subito ritardi di attuazione⁹⁹, dovrebbe registrare un'accelerazione nel 2015 e generare proventi pari allo 0,7% del PIL all'anno nel triennio 2015-2017.

Quanto alle privatizzazioni delle società **direttamente controllate**, il DEF dà conto del processo in corso di vendita delle partecipazioni dello Stato in Poste S.p.A. ed ENAV S.p.A., segnalando come nel gennaio 2014 siano stati emanati due DPCM che regolamentano l'alienazione del 40% del capitale di **Poste Italiane** e del 49% del capitale di **ENAV** mediante operazioni di IPO¹⁰⁰ che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società. La realizzazione delle cessioni 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 medesime¹⁰¹ che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati. Deve rilevarsi in proposito come al momento i due suddetti DPCM, benché abbiano concluso nel corso del 2014 il proprio iter di esame, con il parere favorevole da parte delle Commissioni

⁹⁹ Ritardi che sembrano essere alla base di alcuni dei contenuti della suddetta Raccomandazione, nella quale, nell'auspicare il portare a compimento l'ambizioso programma di privatizzazioni,, si valuta nel contempo come nel corso del 2014 i progressi in materia siano stati limitati.

¹⁰⁰ IPO (*Initial Public Offering*) è una offerta pubblica iniziale di titoli azionari con cui una società colloca parte di tali titoli per la prima volta sul mercato borsistico, offrendoli al pubblico degli investitori.

¹⁰¹ Nella Relazione Finanziaria Semestrale approvata dal CdA di Poste Italiane il 16 settembre 2014 si evidenzia che la diminuzione dei volumi della corrispondenza, comporta la necessità della revisione del sistema delle regole che garantiscano la sostenibilità del servizio postale universale. Tale revisione viene considerata da Poste una condizione necessaria definire le prospettive economico-finanziarie dell'Azienda nel percorso della privatizzazione.

parlamentari competenti e l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri, non risultano ancora pubblicati.

Per quanto riguarda la dismissione di quote di **Ferrovie dello Stato**, si ricorda che già PNR del DEF 2014 individuava già una serie di obiettivi relativi alla holding, tra cui (da realizzare entro il dicembre 2014) la privatizzazione, tramite Ferrovie dello Stato, di Grandi Stazioni – Cento stazioni. Il DEF in esame ora precisa che sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione dell'operazione.

Inoltre, nel febbraio 2015, il Ministero ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, un pacchetto di azioni **ENEL** del 5,74% del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24% al 25,50% con un corrispettivo di vendita che è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi. E' altresì in corso di completamento la preparazione la cessione della partecipazione detenuta in **STMicroelectronics** Holding, da operarsi nei confronti di un soggetto pubblico, ora individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate.

Relativamente alle società **indirettamente controllate**¹⁰², il DEF precisa come nel 2014 si siano concluse le seguenti operazioni: i) quotazione di **Fincantieri**, mediante collocamento sul mercato per un controvalore complessivo di circa 350 milioni; ii) dismissione di una quota del 35% del capitale di **CDP Reti** (che detiene partecipazioni dell'ordine del 30% 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% del capitale sociale, per un controvalore di circa 300 milioni.

Quanto alle **privatizzazioni immobiliari** nel DEF si segnala come sia in corso un piano di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio pubblico, volto anche esso, unitamente alle privatizzazioni societarie, al reperimento di risorse a riduzione del debito. Benché con recenti interventi si sia cercato di accelerare i processi di vendita, questi, si precisa, richiedono comunque tempi medio-lunghi, anche in relazione alle capacità di assorbimento del mercato.

Su tale processo va rammentato come nella **legge di stabilità 2014** è stato previsto un **programma straordinario** di cessioni di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati

¹⁰² Viene rammentato che in base alla disciplina vigente gli introiti derivanti dalle dismissioni delle partecipazioni direttamente detenute saranno destinati alla riduzione del debito pubblico, mentre 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.

per finalità istituzionali. Tale programma dovrà consentire introiti per il periodo 2014-2016 non inferiori a **500 milioni di euro annui**.

Al fine di attuare tale programma, tre decreti ministeriali pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2014 hanno autorizzato l'Agenzia del demanio, alcuni enti territoriali, la Croce Rossa e l'INAIL a vendere a trattativa privata, entro il 31 dicembre 2014, determinati immobili previamente individuati. Inoltre la **legge di stabilità 2015** ha previsto la possibilità di vendere determinati immobili pubblici a trattativa privata (come già previsto dalle norme previgenti) tramite una procedura ristretta, più concorrenziale, alla quale sono invitati a partecipare e a presentare offerte dei soggetti qualificati in possesso di requisiti e caratteristiche.

Per quanto riguarda la dismissione di **immobili della Difesa**, si segnala che è stato pubblicato un bando di asta pubblica per la vendita di unità immobiliari libere del Ministero della Difesa. Le aste si svolgeranno dal 17 febbraio al 25 marzo 2015 con modalità telematica attraverso la rete del Consiglio nazionale del notariato. Il DEF precisa come con tale dismissione si miri ad un obiettivo di proventi non inferiori a 220 milioni nel 2015 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017

Si dà infine conto delle alienazioni in corso da parte dell'**Agenzia del demanio**, che nel 2014 è stata autorizzata dal Ministero dell'economia alla vendita a trattativa privata alla Cassa Depositi e Prestiti di immobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche e di enti di previdenza per un valore di circa 235 milioni, , nonché della attività in corso da parte della **INVIMIT Sgr**¹⁰³, che nel corso del 2014 ha sottoscritto un protocollo con l'Agenzia del demanio per supportare l'attività di investimento in fondi immobiliari.

L'attività in corso ha prodotto risultati considerati nella Relazione della Commissione sopra citata, laddove si rileva una **accelerazione delle procedure** amministrative di cessione, privatizzazione e valorizzazione dei beni immobili pubblici in virtù dell'operare di Invimit e Cassa Depositi e Prestiti, ai fini della vendita di beni immobili pubblici non utilizzati. Nel 2014 la vendita di beni immobili locali ha generato proventi per circa 600 milioni di euro e, fino al 2017, la vendita di beni immobili degli enti locali e del ministero della Difesa dovrebbe generare annualmente proventi per circa 1 miliardo.

4.2.9 Pubblica amministrazione e semplificazioni

Per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, il PNR 2015 (paragrafo I.5) indica alcuni **interventi strutturali di riforma della**

¹⁰³ INVIMIT (Investimenti Immobiliari Italiani, Società di Gestione del Risparmio, S.p.A.): costituita nel 2013 è diventata operativa da ottobre, con un capitale sociale di 8 milioni. A marzo 2014 INVIMIT ha istituito il Fondo Comune di Investimento Chiuso Immobiliare a Comparti – *i3 Core*, un fondo di fondi suddiviso in due comparti: Territorio e Stato. Il fondo sarà totalmente sottoscritto da INAIL per 1,4 miliardi di euro con una durata di 30 anni.

pubblica amministrazione che sono in massima parte definiti in un disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento.

Parte di tali riforme era già indicato nel **DEF 2014**, nel quale il Governo aveva stabilito quattro assi fondamentali sui quali agire: una nuova politica per personale pubblico e per la dirigenza, lo sviluppo degli *open data*, l'accelerazione dell'amministrazione digitale, una più efficace semplificazione. La realizzazione di tali interventi era prevista entro maggio 2014, ma solo alcune delle misure ipotizzate sono state adottate nel corso del 2014, mentre per le altre i processi di riforma sono tuttora in fase di avanzamento.

In particolare, **rispetto agli obiettivi prefissati**, con il D.L. n. 90/2014, sono state introdotte: una nuova disciplina della mobilità del personale pubblico e, al fine di favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, **l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio** e l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto della risoluzione unilaterale del contratto da parte della P.A. nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici. Mentre il D.L. n. 66/2014 ha disposto misure di contenimento degli stipendi apicali nelle pubbliche amministrazioni e nelle società ed enti controllati. Per quanto concerne la riforma della dirigenza e l'accelerazione dell'amministrazione digitale, nel luglio 2014 è stato presentato il disegno di legge di delega sulla p.a. (AS 1577), in corso di esame parlamentare.

Tali azioni continuano a risultare prioritarie nell'agenda del Governo per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita e produttività e, a tal fine, sono incluse nel PNR 2015.

Per quanto riguarda **l'azione di riforma generale della pubblica amministrazione**, il Governo fa riferimento alle novità contenute nel disegno di legge delega all'esame del Parlamento. L'esame del provvedimento è iniziato a luglio 2014 presso il Senato, dove il 1° aprile 2015 è stata avviata la discussione in Assemblea. Il Governo ritiene di concludere l'esame parlamentare del provvedimento **entro luglio 2015** e di adottare **i decreti delegati entro dicembre 2015**. Quanto agli effetti prevedibili in termini di crescita, il Governo stima che le riforme proposte determineranno un incremento pari allo 0,4 per cento del PIL nel 2020 e all'1,2 per cento nel lungo periodo.

Uno degli obiettivi della riforma è il **riordino della normativa per il reclutamento del personale pubblico e del sistema della dirigenza pubblica**. La delega prevede, in particolare, l'istituzione dei ruoli unici della dirigenza statale, regionale e locale e si estende anche alla riforma del sistema di valutazione dei dirigenti e delle ipotesi di responsabilità, nonché del trattamento economico, mediante omogeneizzazione del trattamento economico e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo.

La seconda azione di intervento prioritario per il governo nel settore considerato consiste nel **riordino delle partecipazioni pubbliche e il riassetto della disciplina dei servizi pubblici locali** attraverso la predisposizione di due distinti testi unici, con la finalità di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa, cui si aggiunge quella di tutelare e stimolare la concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori. Al contempo, nella legge di stabilità 2015 è stato, da ultimo, definito un programma di razionalizzazione delle società partecipate locali che dovrà essere ultimato entro il 31 marzo 2016. Sull'azione di incentivazione alla concorrenza si veda il capitolo sulla.

La terza azione indicata riguarda la **digitalizzazione della pubblica amministrazione**. A tale proposito il PNR conferma gli obiettivi già delineati nel DEF 2014: l'attivazione della piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (Italia Login); il completamento del sistema pubblico identità digitale e della nuova anagrafe nazionale della popolazione residente, l'attuazione dei pagamenti elettronici e della fatturazione elettronica. Rispetto al precedente DEF – che pure faceva riferimento allo sviluppo di una piattaforma nazionale per i dati aperti – una maggiore enfasi è attribuita dal PNR 2015 agli investimenti per la trasparenza attraverso la diffusione degli *open data*: al riguardo si fa infatti riferimento ad un aumento degli investimenti e si annuncia lo sviluppo delle iniziative già realizzate per la trasparenza negli appalti pubblici (Open EXPO) e nella spesa delle amministrazioni pubbliche italiane.

Uno specifico obiettivo della riforma amministrativa consiste nella **revisione dell'organizzazione statale centrale e periferica**, in sintonia con la riforma delle province prevista dalla legge n. 56/2014. Rispetto agli obiettivi enucleati nel DEF 2014, dove la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato era prevalentemente legata ai processi di revisione della spesa pubblica, il PNR 2015 si concentra in particolare sulla ridefinizione delle strutture periferiche dell'amministrazione statale, mediante riduzione del numero delle prefetture –UTG e loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, in cui confluiscono tutti gli uffici periferici statali. Anche in questo caso, le misure sono contenute nel ddl delega di riforma della PA.

In relazione alle amministrazioni locali, l'obiettivo principale è la prosecuzione dell'attuazione della riforma delle province mediante **riordino delle funzioni provinciali e conseguente** ricollocazione, mediante processi di **mobilità, del personale non utilizzato** nello svolgimento delle funzioni fondamentali verso Regioni, Comuni e altre Pubbliche Amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione. La legge di stabilità 2015 ha introdotto le disposizioni sul

procedimento e con la circolare ministeriale n. 1 del 2015 sono state adottate le linee guida per l'attuazione; ora, il Governo ritiene che entro la fine del 2015 saranno avviate le procedure di mobilità.

Infine, costituiscono parte integrante dell'azione di riforma della p.a. anche le **politiche di semplificazione**, che il Governo considera essenziali per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia. A tale riguardo, la Raccomandazione 7 dell'UE richiede di approvare misure volte a semplificare il contesto normativo vantaggio delle imprese e dei cittadini. La Commissione europea, nel documento sugli squilibri macroeconomici ha constatato per l'Italia qualche progresso dovuto all'adozione da parte del governo dell'“Agenda per la semplificazione per il 2015-2017”, con la quale il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane si sono assunti un comune impegno ad assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi individuati, nonché alla definizione di alcuni interventi di settore. In particolare, con il D.L. 90/2014 sono state introdotte alcune misure di semplificazione nel settore sanitario e con un accordo in sede di Conferenza unificata, sono stati approvati i moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire.

Il Governo ritiene inoltre di adottare entro il 2015 ulteriori misure di semplificazione dei procedimenti amministrativi con l'approvazione del citato disegno di legge delega sulla pubblica amministrazione che, in tale settore, prevede: la riorganizzazione della conferenza di servizi, l'introduzione del silenzio assenso tra amministrazioni e la predisposizione di codici in importanti materie. In parallelo, proseguirà l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017. L'Agenda individua cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale; welfare e salute; fisco; edilizia e impresa. Il cronoprogramma del Governo stima che gli interventi di attuazione, a partire da gennaio 2015, proseguiranno fino a dicembre 2017.

Gli interventi settoriali di semplificazione

La riduzione degli oneri ed adempimenti a carico delle imprese e della garanzia dei tempi nei procedimenti amministrativi era già un obiettivo del PNR 2014, da raggiungere tramite la razionalizzazione delle comunicazioni obbligatorie, sfruttando anche la leva dell'Agenda digitale; la semplificazione del sistema delle autorizzazioni e la riforma della conferenza dei servizi; la creazione di uno sportello unico per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi in materia di lavoro. Tali intenti vengono riproposti nel PNR 2015, in quanto non completamente raggiunti (per le imprese va segnalata l'acquisizione del DURC per via telematica e la semplificazione di alcuni adempimenti per la sicurezza del lavoro).

Anche nel **settore del turismo** sono state introdotte semplificazioni procedurali, assoggettando alla SCIA l'avvio e l'esercizio delle attività per le strutture turistiche ricettive e per le agenzie di viaggi e turismo.

Nel **settore dell'edilizia** sono state introdotte diverse disposizioni di semplificazione, in particolare dagli artt. 17 e 17-bis del decreto "sblocca Italia" (D.L. 133/2014) di cui si ricordano la nuova disciplina delle c.d. opere interne e dei relativi titoli abilitativi, nonché la previsione di uno schema di regolamento edilizio-tipo al fine di semplificare ed uniformare le norme e gli adempimenti. Nel corso del 2014 sono inoltre stati siglati accordi in Conferenza unificata per l'adozione di moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza del permesso di costruire, della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e della comunicazione di inizio lavori (CIL).

Misure di semplificazione in materia di **autorizzazione paesaggistica** sono state introdotte dall'art. 12 del D.L. 83/2014 e dall'art. 25 del D.L. 133/2014, che in parte però richiedono l'emanazione di appositi atti di attuazione (il riferimento è in particolare al regolamento di delegificazione che dovrebbe modificare la disciplina sull'autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità).

In materia di **dissesto idrogeologico** l'intervento di semplificazione, operato con l'art. 10 del D.L. 91/2014 e con l'art. 7 del D.L. 133/2014, è finalizzato a garantire procedure più veloci e certe per l'utilizzo delle risorse e la realizzazione degli interventi.

Le principali semplificazioni in **materia ambientale** hanno invece riguardato l'introduzione di nuove procedure semplificate e speciali in materia di bonifica e messa in sicurezza dei siti inquinati (art. 13 del D.L. 91/2014; artt. 33-34 del D.L. 133/2014).

Per ciò che attiene al **settore agricolo**, le misure di semplificazione contenute nel D.L. 91 e già "scontate" dal Governo nel cronoprogramma delle riforme esposto nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 (razionalizzazione del sistema dei controlli sulle imprese agricole con l'istituzione di un registro unico dei controlli ispettivi, estensione dell'istituto della diffida a tutte le infrazioni agroalimentari punite con sanzione amministrativa pecuniaria, dematerializzazione nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) dei registri di carico e scarico di taluni prodotti relativi al vitivinicolo, agli sfarinati e paste alimentari destinati all'esportazione, al burro, al latte in polvere, semplificazione di taluni aspetti della normativa autorizzatoria per il settore vitivinicolo) sono state implementate da provvedimenti successivi, anche nell'ottica di una implementazione della digitalizzazione della P.A.

La Legge di stabilità 2015 prevede l'inserimento dell'anagrafe delle aziende agricole tra le banche dati di interesse nazionale individuate dal Codice della Amministrazione Digitale e, il Governo, su input della Commissione UE (cfr. Consiglio agricoltura e pesca del 23 marzo 2015), ha introdotto misure di semplificazione nella gestione della politica agricola comune 2014-2020 con il DM Mipaaf 12 gennaio 2015, n. 162, approvato d'intesa tra Stato - Regioni, che costituisce la base normativa che sostiene il «Piano Agricoltura 2.0» lanciato dall'Esecutivo a decorrere dalla campagna 2014-2015.

Sul bilancio degli oneri amministrativi introdotti e cancellati dalle singole amministrazioni ministeriali, si veda la [Relazione complessiva](#) del Dipartimento della funzione pubblica (10 aprile 2015).

4.2.10 Revisione della spesa

Come già avvenuto per il DEF relativo al 2014, anche in questo Documento di Economia e Finanza la revisione della spesa pubblica viene ritenuta una delle più significative azioni strutturali di *policy*, sia sotto il profilo dell'efficienza nell'impiego delle risorse disponibili, sia al fine di realizzare risparmi di carattere permanente da destinare alla riduzione del

carico fiscale. L'azione sulla spesa risulta inoltre in linea con le indicazioni della Commissione Europa circa la **sostenibilità delle finanze pubbliche**, laddove viene raccomandato¹⁰⁴ un aggiustamento di bilancio "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". La **necessità** del conseguimento **di riduzioni di spesa** risulta inoltre rafforzata dalla presenza, sia nella legge di stabilità per il 2014 che in quella per il 2015, di **clausole di salvaguardia** incentrate sull'incremento delle entrate qualora non intervengano nuovi risparmi di spesa per il conseguimento degli obiettivi dei saldi finanziari programmati nei documenti di finanza pubblica.

In ordine agli **obiettivi quantitativi** dell'operazione, l'iniziale target di risparmi cifrato dalla legge di stabilità 2014, pari rispettivamente a 3,6 miliardi nel 2015, 8,3 miliardi nel 2016 ed 11,3 miliardi dal 2017, in coerenza con gli analoghi importi previsti nel Programma di lavoro presentato a novembre 2013 dal Commissario straordinario per la *spending review*¹⁰⁵, è stato successivamente incrementato dal DEF 2014, che oltre a programmare risparmi (per 4,5 miliardi) anche per il 2014, ha incrementato gli obiettivi per gli anni successivi, portandoli a 17 miliardi per il 2015, ed a 32 miliardi per ciascuno degli anni 2016 e 2017, come espone la tabella che segue.

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Spending review programmata nel DEF 2014	4.500	17.000	32.000	32.000

La previsione di risparmi già dal 2014, non previsti nel programma di lavoro del Commissario, deriva da quanto precisato in sede parlamentare, in una apposita [risoluzione](#) sul programma medesimo.

Nella risoluzione si impegna il Governo ad assicurare che il **coinvolgimento del Parlamento** nel processo di revisione della spesa debba avvenire con la presentazione alle Camere del Documento di economia e finanza (DEF) e si indicano alcuni criteri e contenuti che dovranno essere presenti nel programma del Commissario, tra cui in particolare: distinzione tra obiettivi di risparmio dovuti a recuperi di efficienza e quelli ottenibili attraverso la riduzione del "perimetro" della pubblica amministrazione; introduzione di indicatori di *performance* che tengano conto del grado di soddisfazione dei fruitori dei servizi pubblici e, nel settore sanitario, del grado di appropriatezza delle

¹⁰⁴ Nella Raccomandazione n.1. Nella Relazione sugli squilibri macroeconomici si rileva inoltre come un quadro di bilancio sostenuto dal processo in corso di revisione della spesa e da programmi di razionalizzazione della stessa dovrebbe contribuire a riportare il debito pubblico su un percorso discendente.

¹⁰⁵ Organo istituito dall'articolo 49-bis dl decreto legge n.69 del 2013 (L. n.98/2013), che ha contestualmente soppresso la previgente disciplina dettata dal decreto-legge n.52 del 2012.

prestazioni; presentazione alle Camere alle di una **relazione annuale** da parte del Commissario **entro il 30 settembre** di ogni anno; previsione di incentivi al personale della pubblica amministrazione connessi ai risparmi aggiuntivi effettivamente conseguiti rispetto a quelli programmati ed adozione di iniziative di *open government* idonee ad assicurare maggiore trasparenza alla spesa; conseguimento dei **risparmi di spesa già dal 2014** e destinazione di quelli ascrivibili a miglioramenti di efficienza alla riduzione del cuneo fiscale; tutela dell'autonomia decisionale degli enti territoriali sull'utilizzo delle risorse derivanti dall'attività di revisione della spesa dagli stessi realizzata, con l'introduzione di meccanismi premiali per la destinazione prioritaria delle risorse medesime alla riduzione della pressione fiscale afferente i tributi locali.

Parte degli importi programmati sono stati conseguiti sulla base di disposizioni intervenute nel corso dell'anno, ad opera in particolare dei decreti legge n. 4 e n. 66 del 2014¹⁰⁶, nonché secondo un più complessivo intervento contenuto nella legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014).

Come detto, inoltre, l'attività di revisione della spesa ha anche la finalità di **evitare il ricorso alle clausole di salvaguardia** recate dalle ultime due leggi di stabilità, clausole che come detto non vengono attuate (o lo sono solo in parte) qualora intervengano risparmi di spesa equivalenti agli obiettivi di gettito affidati alle clausole medesime, costituite:

- dall'articolo 1, comma 430 della L.147/2013, con cui si prevede entro il 15 gennaio 2015 un D.P.C.M.¹⁰⁷ recante variazioni di aliquote d'imposta e riduzione di agevolazioni e detrazioni fiscali per un gettito di 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 miliardi dal 2017;
- dall'articolo 1, commi 718 e 719 della L.190/2014 recante un aumento dell'aliquota Iva ridotta del 10% per 2 punti dal 2016 ed 1 punto nel 2017 e di quella ordinaria di 2 punti dal 2016, 1 punto dal 2017 e 0,5 punti dal 2018, per un gettito di 12,8 miliardi dal 2016, 19,2 miliardi dal 2017 e 21,9 miliardi dal 2018.

Com'è evidente, si tratta di importi consistenti, la cui neutralizzazione, necessaria per evitare l'intervento della clausola sul piano dell'imposizione fiscale, "prenota" parte non secondaria dei possibili risultati dell'intervento sulla spesa. Intervento che peraltro, rileva il DEF¹⁰⁸ è stato alla base della **parziale neutralizzazione** della **clausola** posta dalla **L. 147/2013**, al cui riguardo l'articolo 1, comma 207 della L.190/2014 ha eliminato gli effetti da essa previsti per il 2015 e ne ha ridotto di 3,7 miliardi gli importi iscritti a decorrere dal 2016.

¹⁰⁶ Decreto-legge 28 gennaio 2014, n.4, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi, convertito dalla legge n. 50 del 2014; decreto-legge 24 aprile 2014, n.66, recante misure urgenti per la competitività e giustizia sociale, convertito dalla legge n.89 dl 2014.

¹⁰⁷ Poi non emanato a seguito della parziale disattivazione della clausola, come esposto più avanti.

¹⁰⁸ Al punto V.3 del Programma di Stabilità.

Alla luce di questa prima sterilizzazione, al fine di evitare del tutto l'operare delle due clausole sopradette, risulterebbero affidate **all'attività di revisione** della spesa **risparmi** pari complessivamente a circa 16,1 miliardi nel 2016, 25,5 miliardi nel 2017 e 28,3 miliardi a decorrere dal 2018.

Va segnalato come in un suo recente lavoro del febbraio 2015¹⁰⁹, la **Corte dei conti** esprima alcuni **rilievi sulle clausole** in questione, segnalando come “il crescente ricorso a clausole di salvaguardia che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro si riducono gli spazi della politica fiscale. Per altro verso, l'esperienza del quadriennio 2011-2014 testimonia una forte propensione a “sterilizzare” l'operatività di questo strumento di gestione della politica di bilancio, a prescindere dal verificarsi o meno delle condizioni di non applicabilità della clausola medesima; ciò che contribuisce ad aumentare il grado di incertezza connaturato alla sua adozione”.

Quanto al **proseguimento dell'attività di revisione**, necessaria per evitare l'operare delle clausole in questione già per il 2016 – quando le stesse determinerebbero, se attuate, un aumento del prelievo pari al suddetto importo di 16,1 miliardi, vale a dire 1 punto percentuale di Pil – nel DEF viene osservato che ciò verrà evitato per l'operare di tre fattori, costituiti:

- dal previsto miglioramento del quadro macroeconomico a decorrere dal 2015, che si rifletterà in un aumento di gettito;
- dalla flessione della spesa per interessi rispetto alle previsioni esposte nel Documento programmatico di Bilancio dello scorso autunno. Da tali due primi fattori deriverà un effetto complessivo valutato in circa 0,4 punti di Pil;
- da **misure di revisione della spesa**, per un importo pari allo 0,6 del Pil (circa **10 miliardi**).

Tale ultimo importo deriverà da misure da definire nel corso del 2015, secondo le seguenti **linee di intervento**:

- attuazione della delega prevista per il completamento per la **riforma del bilancio**¹¹⁰ che, ponendo al centro della programmazione di bilancio l'intervento pubblico nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, supera l'approccio della spesa storica, spostando le priorità sui programmi di spesa: ciò consente una miglior valutazione del costo/opportunità ed il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica, favorendo una efficiente riallocazione di risorse;

¹⁰⁹ “Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità” [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_r_iunite_in_sede_di_controllo/2015/prospettive_finanza_pubblica_febbraio_2015.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_r_iunite_in_sede_di_controllo/2015/prospettive_finanza_pubblica_febbraio_2015.pdf)

¹¹⁰ Delega originariamente prevista dall'articolo 40 della legge di contabilità 196/2009, riconfermata dall'articolo 1 della legge n.89 del 2014 (di conversione del D.L. n.66/2014).

- per quanto gli enti territoriali l'intervento di razionalizzazione della gestione contabile previsto dalla nella legge di stabilità 2015 per gli enti locali¹¹¹ verrà esteso anche alle regioni e alle aziende sanitarie, provvedendo ad utilizzare i **sistemi di costi standard e fabbisogni standard** (o livelli di servizio)¹¹² per determinare le risorse disponibili alle singole amministrazioni, rendendo disponibili *on line* e facilmente consultabili i dati di performance e di costo delle singole amministrazioni ed, infine, allineando le regole del patto di stabilità interno a quelle europee. Su tale ultimo aspetto va peraltro osservato come per quanto riguarda *le regioni* (a statuto ordinario) la legge di stabilità 2015¹¹³ abbia già introdotto da tale anno il **vincolo del pareggio di bilancio** quale nuova modalità di contenimento della spesa pubblica, in luogo del patto di stabilità interno incentrato sull'osservanza di un limite posto alle spese finali: non risulta pertanto chiaro quale possa essere l'allineamento con le regole europee programmato nel DEF;
- 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. In proposito, com'è noto, l'attività del **Commissario per la revisione della spesa** ha portato nel marzo 2014 alla predisposizione di un Piano di razionalizzazione delle partecipate, "Proposte per una revisione della spesa pubblica 2014-2016"¹¹⁴. Concorreranno all'intervento, inoltre, l'emanazione entro il 2015 dei decreti attuativi della delega sulla pubblica amministrazione, con riguardo in particolare alla materia delle partecipazioni pubbliche in società di capitali e di servizi pubblici locali;
- per quanto riguarda le amministrazioni centrali le priorità saranno: a) una revisione approfondita e analitica dei circa 10.000 capitoli di spesa, verificandone l'utilità ed efficienza di spesa; b) la riorganizzazione delle strutture periferiche dello stato centrale, operando sul disegno di legge

¹¹¹ Deve ritenersi che il riferimento sia all'articolo 1, commi da 505 a 510 (escluso il comma 508) della legge n.190/2014 che reca alcune disposizioni tesa a facilitare l'applicazione agli enti locali della nuova disciplina contabile dettata dal decreto legislativo n.118 del 2011, con il quale si è disposta già in parte a decorrere dal 2015, una riforma della contabilità degli enti territoriali.

¹¹² Al cui riguardo sono sostanzialmente ultimate le note metodologiche ed i fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali per gli enti locali, considerata la pubblicazione in G.U. dei DPCM 5 aprile 2013 e 15 ottobre 2014 relativi ad un primo gruppo di funzioni, e la prossima pubblicazione anche di un ultimo DPCM, già approvato dal Consiglio dei ministri del 27 marzo 2015, concernente le restanti funzioni fondamentali.

¹¹³ Articolo 1, commi da 460 a 478 della legge n.190/2014.

¹¹⁴ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/PRIME_PROPOSTE_PER_UNA_REVISIONE_DELLA_SPESA_xfinale.pdf

per la **riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**¹¹⁵ in corso d'esame al Senato 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 D.L. 66/2014.

Si rammenta come in particolare l'articolo 24 di tale decreto legge abbia previsto un **nuovo piano di razionalizzazione nazionale** per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (tra 20 e 25 metri quadri), un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili e la riduzione delle locazioni passive, in modo da garantire per ciascuna amministrazione **dal 2016 una riduzione rispetto al 2014 di almeno il 50 per cento della spesa per locazioni e di almeno il 30 per cento degli spazi utilizzati** (sono esclusi i presidi di pubblica sicurezza, di soccorso pubblico e le carceri). Le amministrazioni pubbliche, qualora richiedano immobili per i loro fabbisogni allocativi, sono tenute a svolgere le proprie indagini di mercato prioritariamente all'interno del novero di immobili in proprietà pubblica presenti sull'apposito applicativo informatico messo a disposizione dall'Agenzia del demanio

- uno specifico intervento è inoltre previsto, sulla base di disposizioni già vigenti (tra cui il decreto-legge n.92/2010 e la legge n.244 del 2012¹¹⁶) con riferimento alla revisione della spesa pubblica nel **settore della difesa** in cui si prevede una graduale riduzione del personale militare e civile di tale Dicastero necessaria a contenere, alla data del 1° gennaio 2016, le relative unità di personale entro il termine massimo, rispettivamente, di 170.000 e 27.800 unità;
- 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 D.L. 66/2014.

Si tratta di un processo previsto dall'articolo 9 del decreto legge (L. n. 89/2014), con cui si è disposta l'istituzione di un "elenco dei soggetti aggregatori" nell'ambito **dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti**, di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, istituendo altresì un "Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori" che effettua analisi ai fini dell'individuazione delle categorie dei beni e dei servizi, nonché delle soglie, al di sopra delle quali si prevede il ricorso a Consip S.p.A. Si demanda, inoltre, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni

¹¹⁵ In corso d'esame presso il Senato (A.S. n.1577).

¹¹⁶ In particolare, la legge n. 244 del 2012 ha previsto una riduzione generale a 150.000 unità del personale militare delle tre Forze armate dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024; una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024; una contrazione complessiva del 30% delle attuali strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa.

e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, e la pubblicazione sul proprio sito *web* dei prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi.

- con riferimento, infine, ai profili fiscali, per il recupero del *tax gap* e delle *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 politicamente aggredibili. Si procederà altresì ad effettuare una ricognizione e una razionalizzazione degli incentivi alle imprese.

4.2.11 Riforme istituzionali

Il Documento di economia e finanza 2015 ribadisce, come già indicato nel DEF 2014, la centralità delle riforme istituzionali nel processo di rinnovamento del Paese (DEF 2015, sezione III. Piano nazionale di riforma, paragrafo I.1).

La riforma delle istituzioni è considerata fondamentale per il rilancio dell'economia italiana perché l'efficacia del piano di politica economica del Governo risulta potenziata dalla riforma costituzionale e da quella elettorale *in itinere* in quanto destinate a sveltire il processo decisionale di approvazione delle leggi (DEF 2015, Premessa, pag. IV).

La definitiva approvazione della riforma elettorale è prevista per il maggio 2015 mentre quella delle riforme istituzionali è prevista entro la fine del 2015.

Per il contenuto delle riforme si vedano le schede 16 e 17 del PNR relative alle azioni di riforma a livello nazionale (DEF 2015, sezione III. Programma Nazionale di Riforma - Appendice - Le principali azioni di riforma in dettaglio a livello nazionale e regionale).

La riforma della legge elettorale

La riforma della legge elettorale coinvolge l'elezione della sola Camera dei deputati, in quanto la parallela riforma costituzionale trasforma il Senato in una Assemblea elettiva di secondo grado.

Gli obiettivi indicati dal PNR per la riforma della legge elettorale (in corso di esame in seconda lettura alla Camera) sono la stabilità dell'Esecutivo per i cinque anni di legislatura e la garanzia della rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei piccoli partiti; un maggior legame dei candidati con il territorio e la parità di genere nelle candidature.

Il PNR indica nel maggio 2015 il termine per l'approvazione definitiva della riforma.

La riforma costituzionale

Il disegno di legge costituzionale del Governo (approvato dal Senato e modificato dalla Camera) è incentrato sul superamento del bicameralismo perfetto, con la trasformazione del Senato in Senato delle autonomie, ossia in una camera non elettiva rappresentativa degli enti territoriali, e sulla revisione del titolo V.

L'obiettivo principale della riforma consiste nella razionalizzazione dei procedimenti decisionali e dei rapporti tra i diversi livelli di governo; tra gli strumenti introdotti, il PNR richiama il "voto a data fissa", che consentirà al Governo di chiedere alla Camera di deliberare entro un termine stabilito sui provvedimenti essenziali per l'attuazione del programma di Governo.

Inoltre, il programma nazionale di riforma ascrive al decentramento legislativo successivo alla riforma del titolo V del 2001 e alla situazione di incertezza sul riparto delle competenze da esso generata un'azione di freno nei confronti dell'economia, dovuta allo scoraggiamento degli investimenti nazionali ed esteri.

Circa i tempi di approvazione della riforma il PNR conferma quanto indicato nel DEF 2014 individuando nel dicembre 2015 il termine massimo per l'approvazione finale.

Al riguardo il documento sugli squilibri macroeconomici della Commissione europea (SWD(2015)31) segnala, nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione 3, che l'Italia ha compiuto "progressi limitati" per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, nonostante siano in corso alcuni sforzi in tal senso. Tra questi, il documento richiama il disegno di legge costituzionale che chiarisce le competenze dei diversi livelli di governo, il disegno di legge delega che prevede una riforma globale della pubblica amministrazione e la nuova Agenzia per la coesione territoriale.

In proposito il documento della Commissione (paragrafo 3.1) riconosce che è "in corso uno sforzo importante per migliorare la capacità istituzionale dell'Italia di adottare e attuare la legislazione.

Nell'ambito della risposta alla raccomandazione n. 3, il PNR (paragrafo III.1) rileva che oltre alle citate riforme *in itinere*, l'Italia ha adottato diverse altre misure normative, tra cui la riforma degli enti locali, con

l'istituzione delle città metropolitane e il ridimensionamento delle province (L. 56/2014).

Il riordino delle funzioni provinciali è compresa tra le Azioni di riforma nazionale del PNR (schede n. 2 e n. 18), di cui è sottolineato l'impatto di contenimento della spesa pubblica, soprattutto per quel che riguarda le spese del personale, anche a seguito delle misure adottate con la legge di stabilità 2015.

4.2.12 Sanità e politiche sociali

Sanità

Per quanto attiene al settore della sanità il Documento di economia e finanza 2015, nella Sezione III (*Programma nazionale di riforma*, PNR), Parte I (Par. 1.10, *Il settore sanitario*), attribuisce un rilievo centrale al tema, già presente nel DEF 2014, della sostenibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale nel medio-lungo periodo, in relazione sia alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica che alle tendenze demografiche in atto.

Allo scopo di ripensare il SSN in un'ottica di sostenibilità ed efficacia viene sottolineata la necessità di rafforzare le politiche legate alla prevenzione. Nel novembre dello scorso anno la Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'Intesa sul Piano nazionale della prevenzione 2014-2018, che intende delineare un sistema di azioni di promozione della salute e di prevenzione, che accompagni il cittadino in tutte le fasi della vita, nei luoghi di vita e di lavoro. Tra gli obiettivi principali da perseguire vanno segnalate le azioni di contrasto al fumo e alla dipendenza da gioco d'azzardo patologico, alla tossicodipendenza, all'uso delle droghe leggere da parte dei giovani, ai disturbi del comportamento alimentare. Occorre anche rendere operativo il fascicolo sanitario elettronico e dare impulso a tutti i processi di informatizzazione e alla diffusione della sanità elettronica.

In tema di **programmazione sanitaria** va ricordata l'adozione del Patto per la salute per il triennio 2014-2016 (V. Scheda n. 3 delle *Azioni di riforma a livello nazionale*, Appendice del PNR) che 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 all'appropriatezza delle prestazioni.

In conformità alla Raccomandazione n. 1 dell'UE (Sezione III, Parte III) relativa alla sostenibilità delle finanze pubbliche la legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) ha dato attuazione a molte disposizioni contenute nel Patto, fissando il livello di finanziamento del SSN in 112 miliardi per il

2015 e in 115,5 miliardi per il 2016 e prevedendo che il riparto delle risorse avvenga sulla base delle procedure in materia di costi e fabbisogni standard regionali per le quali dovranno essere definite nuove modalità di pesature da definire entro il 30 aprile 2015. Inoltre vengono introdotte disposizioni in materia di contenimento dei costi del personale degli enti del SSN. L'ammontare delle risorse può tuttavia essere rideterminato in base al contributo aggiuntivo che le regioni devono assicurare alla finanza pubblica (art.46, co. 6, del decreto-legge 66/2014 come modificato dal comma 398 della stessa legge di stabilità 2015). Gli ambiti di spesa toccati dalle regioni per reperire le risorse necessarie per il contributo aggiuntivo devono essere stabiliti con Intesa in sede di Conferenza Stato-regioni entro il 31 gennaio 2015. La modifica degli importi deve comunque comportare una revisione/aggiornamento del Patto della salute 2014-2016.

Gli eventuali risparmi nella gestione del Servizio Sanitario Nazionale effettuati dalle regioni, rimangono nelle disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie.

Le disposizioni danno attuazione all'art. 1 del Patto della salute 2014-2016.

In tal senso, nella Sezione I (*Programma di stabilità*), Parte IV (*Sensitività e sostenibilità delle finanze pubbliche*) il Documento conferma i contenuti dell'Intesa del 26 febbraio 2015 fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano che a sua volta ha registrato il contributo aggiuntivo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni e alle Province autonome dalla legge di stabilità 2015 e ne ha definito le modalità attuative, specificando gli ambiti di spesa delle riduzioni a carico delle regioni. Il DEF ha così ulteriormente chiarito che la **riduzione operata sul livello di finanziamento statale al SSN**, pari a 2.352 milioni di euro, decorre dal 2015, per poi continuare negli anni successivi.

Poiché la legge di stabilità 2015 ha determinato il finanziamento statale del SSN in 112,062 miliardi di euro per il 2015 e in 115,444 miliardi di euro per il 2016, a seguito dell'Intesa del 26 febbraio 2015, il DEF registra la 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.

La medesima legge di stabilità 2015 ha fissato il concorso delle regioni a statuto ordinario per complessivi 4.202 milioni di euro per gli anni 2015-2018. A tale contributo si aggiunge quanto previsto dal decreto legge 95/2012, art. 16, co. 2, che prevede una riduzione delle risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario per 1.050 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Al tema della Raccomandazione n.3 dell'UE riguardante l'efficienza della pubblica amministrazione e giustizia possono essere ricondotte le misure adottate dal Governo in tema di efficienza del settore sanitario.

Tra le **misure più propriamente organizzative** – non inserite nella legge di stabilità 2015 - il Patto per la salute contempla il riordino della rete ospedaliera nel rispetto dei nuovi standard qualitativi, strutturali e tecnologici ed il consolidamento in tutte le Regioni delle forme organizzative innovative della medicina territoriale fondate sulle aggregazioni dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.

Il Governo segnala che è in corso di approvazione il **regolamento per la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera** e che viene dato avvio alla **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**.

Inoltre, per favorire l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in sanità viene istituito un **Patto per la sanità digitale**, vale a dire un piano strategico per rimuovere gli ostacoli che ne rallentano la diffusione.

Il PNR evidenzia anche la necessità di costruire strumenti di monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza, identificando le opzioni assistenziali maggiormente efficaci nonché definendo una regia nazionale per mantenere l'unitarietà del SSN e l'equità di accesso sul piano territoriale, e la necessità di procedere al loro aggiornamento per adeguarli alle innovazioni cliniche e tecnologiche degli ultimi anni. L'aggiornamento dei LEA – entro il 31 dicembre 2014 - è previsto dal Patto per la salute 2014-2016 (art. 1, comma 3).

In tal senso viene ricordata, per consentire il governo e il monitoraggio dei LEA e dei relativi costi, l'istituzione del Piano di evoluzione dei flussi informativi predisposto dalla cabina di regia del Nuovo Sistema informativo sanitario. 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 dematerializzazione delle ricette mediche.

Sempre in tema di efficienza e qualità dei servizi sanitari le azioni che si propone il Governo nel biennio 2015-2016 riguarderanno la prosecuzione degli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari regionali, e nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria, la riqualificazione delle cure primarie, il monitoraggio degli eventi sentinella attraverso il flusso informativo SIMES, il potenziamento del ruolo delle farmacie convenzionate e, in particolare, della farmacia dei servizi, la promozione, in ogni ambito, della trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino ed al controllo di legalità.

Nella Sezione I (*Programma di stabilità*), Parte IV (*Sensitività e sostenibilità delle finanze pubbliche*) il Documento sottolinea che oltre alla revisione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) è stata programmata la **revisione del prontuario farmaceutico**, al fine di procedere all'aggiornamento delle prestazioni e dei farmaci erogati dal SSN, nonché del sistema di compartecipazione del cittadino al finanziamento delle prestazioni sanitarie, attraverso l'introduzione di nuovi criteri.

Ai fini della riduzione della spesa sanitaria, il DEF valuta di particolare rilievo la imminente formalizzazione del Regolamento di definizione di standard qualitativi e strutturali dell'assistenza ospedaliera (cfr. *supra*), 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.

Per quanto riguarda la **spesa farmaceutica**, il DEF sottolinea che nulla è stato innovato in materia di tetti di spesa rispetto al livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (rispettivamente corrispondenti all'11,35 per cento per la spesa farmaceutica territoriale e al 3,5 del livello del finanziamento del SSN per la spesa farmaceutica ospedaliera).

In tema di **invecchiamento della popolazione e sostenibilità fiscale**, il DEF (Sezione I, parte IV) ricorda che, in coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo, 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 (Long-Term Care, LTC), la spesa per l'istruzione e quella per ammortizzatori sociali.

In questo quadro, per quanto riguarda la sanità, il DEF sottolinea 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 (2050-2060).

Più in particolare, in una fase iniziale si avrà una 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, quando si assesterà al 6,8 per cento rispetto al PIL. La previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL raggiungerà il punto più basso nel 2020 (6,6 per cento), per poi assumere un profilo crescente che si assesterà attorno al 7,6 per cento circa nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

Per quanto riguarda la componente socio-assistenziale della spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine agli anziani e disabili, il DEF prevede un profilo crescente in termini di PIL che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,6 per cento nel 2060.

Infine, in relazione alla finalità di garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale

delle persone con disturbi dello **spettro autistico** il PNR (Sezione III, Parte III del DEF) ricorda l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge, attualmente all'esame della Camera (C. 2985 ed abb.), recante disposizioni in materia di *diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie*.

Politiche sociali

Nel settore delle politiche sociali nella Sezione III parte I del DEF (Par. 1.8, *Le riforme del mercato del lavoro e del welfare*) viene sottolineato come la legge di stabilità 2015 abbia segnato una forte inversione di tendenza rispetto agli anni passati nel senso di rendere la spesa sociale un investimento a supporto di una più generale strategia di crescita inclusiva.

In risposta alla Raccomandazione n. 5 dell'UE nella parte in cui richiede, per far fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale l'estensione graduale del 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 nazionale e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione, nonché il miglioramento dell'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli il Governo ha adottato una serie di **misure per la famiglia e per il contrasto della povertà** (Sezione III, parte III).

In tale direzione si pongono gli stanziamenti di risorse sul Fondo nazionale per le politiche sociali (300 milioni annui a decorrere dal 2015) e sul Fondo per le non autosufficienze (400 milioni per il 2015 e 250 a decorrere dall'anno successivo), il finanziamento straordinario di 100 milioni a rafforzamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, il rifinanziamento (250 milioni di euro a decorrere dal 2015) della carta acquisti, e l'introduzione di una nuova misura di sostegno alla natalità e alle famiglie, il c.d. "bonus bebé".

La legge di stabilità per il 2015 ha previsto una serie di ulteriori misure a favore della famiglia:

- ha istituito un fondo di 112 milioni di euro per interventi a favore della famiglia, di cui 100 milioni di euro, come sopra ricordato, dedicati al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia) e 12 milioni dedicati ai programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti;
- ha stanziato per il 2015 un importo, nel limite massimo di 45 milioni di euro, da utilizzare per la concessione di buoni per l'acquisto di beni e servizi a favore dei nuclei familiari in una condizione economica

corrispondente a un valore dell'indicatore ISEE non superiore a 8.500 euro annui e con un numero di figli minori pari o superiore a quattro. Infine il Fondo per le politiche della famiglia;

- ha disposto, uno stanziamento a regime, a partire dal 2015, pari a 5 milioni di euro, a favore del Fondo per le politiche della famiglia. L'incremento è finalizzato al sostegno delle adozioni internazionali e intende garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali.

Hanno poi trovato concreta attuazione misure avviate negli ultimi anni e divenute pienamente operative nel 2015. Il 1° gennaio di quest'anno è entrata in vigore **la riforma dell'ISEE** (D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159), che oltre ad una ridefinizione delle variabili costitutive dell'indicatore, rafforza i meccanismi di controllo e utilizzo delle banche dati allo scopo di prevenire e contrastare pratiche elusive. La legge di stabilità 2015 ha poi ampliato la sfera delle informazioni che gli operatori finanziari sono obbligati a comunicare all'Anagrafe Tributaria, includendovi anche il valore medio di giacenza annuo di depositi e conto correnti bancari.

A marzo di quest'anno è stato istituito **il sistema informativo dei servizi sociali**, una banca dati che per ogni beneficiario raccoglierà le informazioni sulle prestazioni ricevute dai diversi livelli di governo, e che oltre a migliorare la programmazione il monitoraggio e la valutazione delle politiche permetterà di ridurre le frodi.

Con più specifico riferimento alle **misure di contrasto alla povertà**, in continuità con l'azione già messa in campo ed evidenziata nel DEF dello scorso anno, il Governo, prima dell'estate di quest'anno, prevede l'estensione a tutto il Mezzogiorno della sperimentazione del SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), quale programma pilota che nel 2014 è stato avviato nelle 12 città più grandi del Paese.

Al riguardo si ricorda che il documento della Commissione europea sugli squilibri macroeconomici evidenzia come non si siano verificati progressi verso l'obiettivo della strategia Europa 2020 in materia di riduzione della povertà ma che, al contrario, tra il 2008 e il 2013 il numero di persone a rischio povertà e esclusione sociale sono cresciute di 2,3 milioni. Il sistema di protezione sociale è frammentato e non ben attrezzato per affrontare questi problemi. Sono state sperimentate alcune iniziative positive (progetto SIA) per affrontare la povertà e l'esclusione sociale ma non è chiaro in che modo siano coordinate. Gravi carenze persistono in materia di disponibilità di servizi per l'infanzia mentre non si registrano progressi in materia di assistenza a lungo termine. In relazione all'introduzione del bonus bebé la misura non sembra essere basata su un'analisi della valutazione

dell'impatto e rischia di doversi contendere i finanziamenti con altri investimenti più strutturali.

Infine il Governo ha considerato attuative della Raccomandazione n. 5 alcune disposizioni contenute per la riforma **del terzo settore** dell'impresa sociale e del servizio civile universale (A.C. 2617) approvato dalla Camera e trasmesso al Senato. Per la riforma citata la legge di stabilità 2015 ha stanziato 190 milioni per il 2015-2016 e 190 milioni a decorrere dal 2017. Viene incrementato il limite massimo delle erogazioni liberali per le quali spetta la detrazione di imposta, si prevede la messa a regime della disciplina dell'istituto del 5 per mille IRPEF.

4.2.13 Scuola, università, ricerca

Le politiche di riforma indicate nel PNR 2015 con riferimento a scuola, università, ricerca rappresentano uno degli asset principali del percorso di riforme strutturali, nella consapevolezza che molti dei nodi che rallentano lo sviluppo del paese siano superabili solo attraverso un investimento sul capitale umano.

Con riferimento alla Raccomandazione 6 relativa a istruzione e formazione, il [documento della Commissione europea sugli squilibri macroeconomici, del 18 marzo 2015](#), ha segnalato qualche progresso dell'Italia in quanto:

- è stata data priorità alla spesa per l'istruzione, grazie all'istituzione, con la legge di stabilità 2015, del **Fondo per la buona scuola** (1 miliardo di euro nel 2015 e 3 miliardi di euro dal 2016¹¹⁷).

Al riguardo, il PNR si sofferma nella descrizione degli interventi per la **riforma del sistema nazionale di istruzione** presenti nel disegno di legge presentato alla Camera il 27 marzo 2015 ([A.C. 2994](#), di cui la VII Commissione ha avviato l'esame il 10 aprile 2015) – che, in base allo stesso PNR, è collegato alla decisione di bilancio –, il quale disciplina, in particolare, l'autonomia scolastica - a tal fine introducendo l'organico dell'autonomia e la programmazione triennale dell'offerta formativa - e prevede un piano straordinario di assunzioni di docenti e, per il futuro, l'accesso solo per concorso, si prefigge il rafforzamento delle competenze degli studenti, anche attraverso l'espansione dell'offerta formativa. Reca, inoltre, interventi in materia di formazione e valorizzazione dei docenti, nonché per la digitalizzazione delle scuole –

¹¹⁷ In base all'art. 1, co. 4, della L. 190/2014, il Fondo è istituito al fine di dotare il paese di un sistema di istruzione scolastica che si caratterizzi per: un rafforzamento dell'offerta formativa e della continuità didattica; la valorizzazione dei docenti e una sostanziale attuazione dell'autonomia scolastica, anche attraverso la valutazione. In particolare, le finalizzazioni prioritarie riguardano la realizzazione di un piano straordinario di assunzioni, il potenziamento dell'alternanza scuola-lavoro e la formazione di docenti e dirigenti.

prevedendo un nuovo Piano nazionale scuola digitale - e l'edilizia scolastica (PNR, Appendice, schede n. 55 e 57. Si veda anche scheda n. 56).

L'impatto macroeconomico della riforma è indicato nel + 0,3% del PIL entro il 2020, nel + 0,6% entro il 2015 e nel + 2,4% nel lungo periodo (PNR, par. II.2).

Nello stesso ambito, il PNR evidenzia che entro il 2015 sarà messa a regime la **valutazione** dei dirigenti scolastici e dei docenti. In particolare, i dirigenti scolastici – per i quali prevede il conferimento di incarichi triennali (misura non prevista dall'A.C. 2994) - riceveranno obiettivi di mandato individuati dagli Uffici scolastici regionali sulla base dei dati del [Sistema nazionale di valutazione](#). Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione. I docenti saranno valutati dai dirigenti scolastici (PNR, Par. I.16);

- nell'a.s. 2014-2015 è stato avviato il **sistema nazionale di valutazione**¹¹⁸;
- per le **università**, è stata incrementata, nel 2014, la quota dei finanziamenti pubblici collegata ai risultati¹¹⁹ ed è stata introdotta, a partire dal 2015, una quota premiale per il finanziamento degli istituti tecnici superiori¹²⁰;
- sempre per le università, con la definizione dei **costi standard** sono stati introdotti criteri per l'assegnazione della quota di risorse pubbliche non destinate al finanziamento premiale¹²¹.

Con riferimento all'**istruzione terziaria**, il PNR evidenzia che le azioni di Governo intendono puntare su una sempre più stretta relazione fra qualità e ripartizione delle risorse (che riguarderà anche gli enti di ricerca), sulla revisione delle regole di reclutamento dei docenti, sul rafforzamento del sostegno delle misure per il diritto allo studio – in particolare completando l'iter di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni previsto dal d.lgs. 68/2012 – sui percorsi di orientamento, anche ai fini delle procedure di accesso ai corsi a numero programmato nazionale, sulle iniziative per la mobilità degli studenti e l'internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca – in particolare, estendendo e potenziando il programma Erasmus e utilizzando il c.d. Fondo giovani –, per favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e rendere l'Italia attrattiva (PNR, par. I.16 e Appendice, scheda n. 61).

¹¹⁸ Il Sistema nazionale di valutazione è stato definito con il DPR 80/2013. [Qui](#) la timeline.

¹¹⁹ Per il 2014, il [Decreto Ministeriale 4 novembre 2014, n. 815](#), relativo ai criteri di riparto del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), ha attribuito € 1.215.000.000 per le finalità premiali di cui all'art. 2 del D.L. 180/2008 (pari a circa il 18% del totale). Tale quota, per il 2013, era stata pari al 13,5%.

¹²⁰ Il 5 agosto 2014 in Conferenza unificata è stato raggiunto [l'accordo per la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi degli ITS, il cui art. 2 ha disposto, fra l'altro, che](#) per il 2015 il contributo nazionale è ripartito tra le regioni, a livello sperimentale, assegnando il 10% a titolo di premialità. Sull'argomento, interviene anche l'art. 21, co. 2, lett. h), dell'A.C. 2994.

¹²¹ Il medesimo [Decreto Ministeriale 4 novembre 2014, n. 815](#) ha destinato poco meno del 20% (corrispondente a € 982.281.446,20) della quota base FFO in proporzione al parametro costo standard di formazione per studente in corso, di cui al [Decreto Interministeriale 9 dicembre 2014 n. 893](#).

Il documento della Commissione europea evidenzia, invece, che i progressi sono stati limitati per quanto riguarda il collegamento fra **scuola e mondo del lavoro**. In particolare, ricorda:

- l'avvio, a partire da settembre 2014, di un programma sperimentale – ma su scala molto ridotta – per lo svolgimento di **periodi di formazione in azienda** per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado per il triennio 2014-2016, attraverso la stipula di contratti di **apprendistato**¹²².

In materia, il PNR ricorda che il ddl di riforma della scuola prevede un più stretto collegamento con il mondo del lavoro, in particolare introducendo nell'ordinamento una durata minima dei percorsi di alternanza scuola-lavoro e mettendo a regime la possibilità di svolgere periodi di formazione in azienda attraverso la stipula di contratti di apprendistato.

Al riguardo si segnala che nel par. I.16 si fa riferimento all'istituzione di un registro nazionale delle imprese che propongono percorsi di alternanza scuola-lavoro, non è presente nel testo dell'A.C. 2994.

- il ritardo con il quale si sta provvedendo alla definizione del quadro per il **riconoscimento delle qualifiche**.

Con riferimento al Registro nazionale delle qualifiche – previsto dal d.lgs. 13/2013 – il PNR evidenzia che [l'intesa che definisce un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali](#), raggiunta nella Conferenza Stato-regioni del 22 gennaio 2015, segna un avanzamento sostanziale verso l'attuazione del più complessivo sistema nazionale di certificazione delle competenze (PNR, Appendice, scheda n. 60).

Nello stesso documento, infine, la Commissione ha evidenziato le **criticità tuttora non risolte**, riguardanti, tra l'altro:

- la mancanza di un sistema globale di **orientamento** che consenta agli studenti di scegliere percorsi formativi adeguati;
- i risultati **scolastici**, nonché la **spesa per l'istruzione terziaria** in percentuale al PIL, che risultano inferiori alla media UE;
- le **competenze degli adulti**, in particolare ricordando che la popolazione adulta italiana ha il più basso livello di capacità di scrittura, lettura e calcolo dei paesi dell'UE e che l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita non è sufficientemente diffuso.

In relazione agli obiettivi della strategia Europa 2020, gli obiettivi indicati nel PNR 2015 prevedono:

¹²² Previsto dall'art. 8-bis, co. 2, del D.L. 104/2013 (L. 128/2013). Al programma sperimentale è stato dato avvio con il [D.M. prot.n. 28/0005408/1.44.10](#) del 5 giugno 2014. L'8 settembre 2014 sul sito del MIUR è stata data [notizia](#) dell'avvio della fase di sperimentazione per studenti del quarto e quinto anno degli Istituti tecnici ad indirizzo tecnologico messo a punto da MIUR, Ministero del Lavoro, regioni, organizzazioni sindacali ed Enel.

- un livello di spesa in ricerche e sviluppo pari all'1,53% del PIL a fronte di un valore registrato per il 2012 pari a 1,26%;
- un livello di abbandoni scolastici pari al 16% del totale dei 18-24enni, a fronte di un valore registrato nel 2014 del 15%;
- un livello di istruzione terziaria pari al 26-27%, a fronte di un livello registrato nel 2014 del 23,9%.

Relativamente alla ricerca, il PNR evidenzia, in particolare, che entro il 2015 sarà pubblicato il **Programma nazionale per la ricerca 2014-2020**, che intende integrare gli interventi a livello europeo, nazionale e regionale, puntando sul rafforzamento del capitale umano, delle infrastrutture di ricerca, della collaborazione pubblico-privato, del sostegno specifico al Mezzogiorno (PNR, par. I.16).

Al riguardo si ricorda che il 31 gennaio 2014 l'allora Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca aveva [presentato al Consiglio dei Ministri](#) il programma nazionale della ricerca 2014-2020, che da triennale diventava settennale, per allinearsi con il Programma Quadro europeo Horizon 2020¹²³. Da ultimo, [rispondendo](#), il 25 giugno 2014, all'interrogazione a risposta immediata n. [3-00901](#), l'attuale Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca aveva annunciato che la redazione del piano era prevista entro il 31 luglio 2014.

Inoltre, evidenzia che l'impatto del Programma nazionale della ricerca dipenderà molto dal capitale umano che il Paese riuscirà a formare e ad attrarre. In particolare, occorrerà intervenire sulla qualità della formazione alla ricerca, sul percorso di carriera e sui canali attraverso i quali i ricercatori possono trasferire alla società i risultati del loro lavoro.

A partire dal 2015, ci si prefigge, dunque, di avviare iniziative per la valorizzazione e l'attrazione dei migliori ricercatori e per l'innovazione dei percorsi di dottorato di ricerca, rafforzandoli sugli aspetti inerenti l'internazionalizzazione, l'interdisciplinarietà e l'intersectorialità.

Per il settore dell'**Alta formazione artistica, musicale e coreutica**, il PNR evidenzia, fra l'altro, che il [cantiere AFAM](#) appositamente costituito ha elaborato il [documento "Chiamata alle arti"](#).

Inoltre, fa presente che nel 2015 sarà riattivato il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (CNAM) (PNR, Appendice, scheda n. 58).

¹²³ Il piano prevedeva un investimento da parte del MIUR di circa 900 milioni di euro l'anno e si articolava su tre assi prioritari: a) lo sviluppo e l'attrazione di capitale umano altamente qualificato, da inserire nel tessuto produttivo del Paese; b) l'identificazione di un numero limitato di importanti progetti tematici; c) la promozione, anche attraverso il trasferimento di conoscenza e competenze, della capacità d'innovare e di competere da parte del sistema delle imprese, in particolare delle piccole.

Al riguardo si ricorda che il 29 novembre 2013 era stato presentato alle Camere per l'espressione del parere uno schema di decreto ministeriale [Atto n. 42](#) che modificava le disposizioni vigenti (D.M. 236/2005) in materia di composizione, funzionamento e modalità di nomina e di elezione dei componenti del CNAM¹²⁴.

La VII Commissione della Camera aveva espresso [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#) il 18 dicembre 2013. La 7^a Commissione del Senato, invece, il 14 gennaio 2014 non aveva approvato lo [schema di parere favorevole con osservazioni](#) presentato dal relatore.

Lo schema di D.M. non ha, finora, concluso il suo iter.

4.2.14 Settore bancario

Il Documento di economia e finanza dedica una specifica attenzione al complessivo intento del Governo di riforma del settore bancario: esso comprende misure già varate dall'esecutivo, iniziative in itinere ed ipotesi allo studio nel breve periodo, elaborate anche con l'ausilio degli operatori di settore, allo scopo di recepire le indicazioni fornite dall'UE in materia e far fronte alle principali problematiche.

Sono altresì illustrate le iniziative intraprese autonomamente dal sistema bancario italiano e gli interventi della Banca d'Italia in qualità di autorità di vigilanza e regolamentazione.

Al riguardo si rammenta che la Raccomandazione n. 4 indirizza l'Italia verso il rafforzamento della resilienza del settore bancario, affinché possa gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale. Si raccomanda dunque di promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; di promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

La Relazione della Commissione UE del marzo 2015, con riferimento all'Italia, ha effettuato un'analisi specifica sul settore bancario italiano nell'attuale contesto di bassa crescita prolungata, analizzando lo stretto legame tra il settore bancario ed il sistema imprenditoriale italiano, costituito essenzialmente da imprese di limitata dimensione facenti ricorso alla leva finanziaria. In merito la UE rileva come la crisi economica e il contesto di bassa crescita abbiano ampliato il divario esistente tra grandi e

¹²⁴ In particolare, per quanto concerne la composizione, rimaneva immutato il numero dei membri (34), riducendo però a 4 il numero di quelli nominati dal MIUR ed elevando a 30 il numero di quelli eletti in rappresentanza del personale docente e non docente e degli studenti. Era prevista, inoltre, l'eliminazione dei rappresentanti del CUN e la durata in carica dei membri passava da 3 a 4 anni, con abolizione del divieto di riconferma.

piccole imprese, in particolare con riferimento alle condizioni di credito praticate da banche e intermediari, a svantaggio delle imprese di minori dimensioni. La Commissione rileva poi che il deterioramento della qualità dei finanziamenti alle imprese ha causato un **brusco aumento dei prestiti deteriorati** e l'erosione della redditività delle banche. Si sottolinea come, in particolare, la gestione dello *stock* di prestiti deteriorati costituirà una “sfida fondamentale” per l'Italia negli anni a venire. In merito, la Commissione rileva che la recente riforma della *governance* delle banche popolari potrebbe avviare un processo di consolidamento tale da rafforzare la capacità del settore bancario di riassorbire i prestiti deteriorati.

Per quanto riguarda l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari, si rimanda al capitolo relativo alla competitività.

Il Documento di economia e finanza ricorda, tra le attività svolte autonomamente dal sistema bancario italiano, lo sforzo complessivo di ricapitalizzazione sostenuto dagli istituti di credito nell'anno 2014, con particolare riferimento ai grandi gruppi bancari.

Per quanto riguarda le iniziative intraprese dalla Banca d'Italia, il DEF segnala l'ampliamento della gamma dei prestiti che le banche possono utilizzare a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema, con lo scopo di incentivare il credito alle piccole e medie imprese e alle famiglie. Si ritiene che il nuovo collaterale faciliterà anche la partecipazione delle banche alle prossime operazioni di rifinanziamento della BCE (T-LTRO).

Il Governo richiama altre le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia in tema di **governo societario** degli istituti di credito (circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, come modificata nel tempo, illustrata nella scheda n. 38) per il recepimento in via amministrativa di alcune norme del cosiddetto *CRD Package*, ovvero delle norme europee che danno attuazione all'accordo di Basilea 3 sui requisiti di capitale delle banche e procedono, più in generale, al complessivo riassetto della legislazione europea in materia bancaria.

Sul punto, il Documento di economia e finanza ricorda che - per le parti del *CRD package* che richiedono modifiche alle vigenti disposizioni di rango primario - è stato presentato dal Governo alle Camere lo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2013/36/UE, facente parte del pacchetto di disposizioni europee ([Atto n. 147](#)). Il 9 aprile 2015 la Commissione VI Finanze della Camera ha reso parere favorevole, con alcune condizioni e osservazioni, sul predetto schema, che interviene sui

requisiti degli esponenti aziendali e dei partecipanti al capitale, sui poteri delle autorità di vigilanza e sul sistema sanzionatorio.

La citata Relazione della Commissione UE sugli squilibri macroeconomici ha rilevato, con riferimento a tali iniziative, che qualche progresso è stato compiuto dall'Italia in materia di risoluzione dei problemi di governo societario del settore.

Per quanto concerne in generale le iniziative del Governo, il Documento si concentra anzitutto sul già menzionato complessivo intervento di riforma del settore bancario, teso a rendere maggiormente attrattivo l'investimento nelle banche italiane, a facilitare operazioni di consolidamento e aggregazione, nonché a stimolare l'efficienza e la competitività.

Esso si è anzitutto concretato nella **riforma delle banche popolari** operata con il decreto-legge n. 3 del 2015, in base al quale sono stati introdotti limiti dimensionali per l'adozione della forma di banca popolare e sono state modificate la *governance* e la disciplina degli organi sociali di tali istituti. Il *Cronoprogramma* del Governo prevede la completa attuazione della riforma per il secondo semestre 2016. In merito si segnala che la Banca d'Italia ha posto in pubblica consultazione [lo schema delle disposizioni di attuazione](#) della riforma.

Detto intervento è annoverato dalla Relazione UE di marzo 2015 tra i progressi compiuti dall'Italia in materia di *governance* bancaria.

Nella citata Relazione della Commissione UE era rilevata la mancanza di interventi specifici nel settore delle Fondazioni bancarie; nel Documento in esame il Governo menziona, tra le iniziative in itinere che vedono coinvolti congiuntamente l'esecutivo e gli operatori del settore, la recente elaborazione (marzo 2015) del Protocollo d'intesa tra il Ministero delle Finanze e l'associazione rappresentativa delle **Fondazioni bancarie** (ACRI), che l'ha approvato all'unanimità.

Una volta perfezionato il processo di adozione del Protocollo, le Fondazioni si impegnano a modificare i loro statuti secondo i contenuti del medesimo sotto il profilo della gestione del patrimonio delle Fondazioni e sotto il profilo della *governance*, con particolare riferimento agli organi di governo.

Il Governo indica che il completamento di tale revisione avverrà entro il 2015.

Nel Documento di economia e finanza non si menziona l'iniziativa intrapresa dal Consiglio Nazionale di Federcasse (ovvero l'organismo rappresentativo delle banche di credito cooperativo e delle casse rurali italiane) che nel marzo 2015 ha approvato all'unanimità una delibera con la quale sono individuate alcune linee per un'autoriforma di tali istituti, volta

ad adeguare la qualità complessiva della *governance* del sistema al nuovo contesto normativo determinatosi con l'Unione bancaria europea, assicurando una più efficiente allocazione delle risorse disponibili e individuando la modalità più opportuna per consentire l'accesso di capitali esterni.

Per quanto concerne le iniziative programmatiche del Governo in materia di **crediti deteriorati** (*non performing loans*), all'attenzione dell'analisi UE, il Documento di economia e finanze riferisce che sono allo studio alcuni strumenti per consentire lo smobilizzo delle partite anomale. Secondo quanto riferito dal Governo nel DEF, tali ipotesi sono volte a facilitare la cessione da parte degli intermediari di una rilevante quota delle sofferenze nei confronti delle imprese. Viene indicato, quale termine per l'implementazione di tali misure, il mese di giugno 2015.

La Relazione UE in proposito rileva che l'Italia ha compiuto qualche progresso nel riassorbimento delle attività deteriorate, ma che l'attenzione è stata concentrata solo sulle grandi banche.

Per quanto concerne le iniziative in itinere per il miglioramento della concorrenza nel settore bancario, si rinvia alla scheda che analizza le politiche sulla concorrenza.

Settore assicurativo

Relativamente al settore assicurativo, il Documento di economia e finanza concentra la propria attenzione su tre aspetti:

- le misure volte ad assicurare una maggiore concorrenzialità nel mercato delle assicurazioni (e, di riflesso, a migliorare la tutela del consumatore);
- il ruolo delle imprese assicurative nel sostegno all'economia;
- la solidità patrimoniale e la *governance* delle imprese assicurative.

In merito al primo profilo, si rinvia alla scheda relativa alle politiche sulla concorrenza.

Relativamente al ruolo delle imprese di assicurazione a sostegno all'economia, tra le iniziative varate dal Governo il DEF rammenta la creazione di un nuovo canale di credito non bancario mediante la concessione, alle imprese di assicurazione (anche senza residenza fiscale in Italia) ed alle società di cartolarizzazione italiane, della facoltà di concedere finanziamenti diretti alle imprese.

Relativamente alla *governance* ed all'assetto patrimoniale delle imprese operanti nel settore, il Documento di economia e finanza rammenta che il Governo ha presentato alle Camere lo schema di decreto legislativo ([Atto n.](#)

[146](#)) che recepisce la cosiddetta direttiva *Solvency II* (direttiva 2009/138/CE) sulla vigilanza prudenziale, i requisiti patrimoniali e la *governance* delle imprese assicurative.

Il 9 aprile 2015 la VI Commissione (Finanze) della Camera ha reso parere favorevole, con alcune osservazioni, sul predetto schema.

4.2.15 Sistema fiscale

Con riferimento alla Raccomandazione n. 2 sul sistema fiscale, la Relazione della Commissione UE del marzo 2015, sottolinea come **l'onere fiscale sul lavoro e sul capitale** in Italia sia molto elevato rispetto ad altri Stati membri ed ostacoli l'allocazione efficiente dei fattori di produzione. Al riguardo, la Relazione richiama i provvedimenti volti ad alleggerire l'imposizione sul lavoro (bonus 80 euro, deduzione del costo del lavoro dei dipendenti a tempo indeterminato dall'IRAP, decontribuzione per nuovi assunti).

La Relazione ricorda poi come un intervento sulle **imposte ambientali** (pari al 3% del PIL nel 2012, rispetto al 2,4% circa dell'UE) e patrimoniali (2,5% del PIL) potrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi nazionali della strategia Europa 2020 in materia di clima ed energia e migliorare l'efficienza e l'equità del sistema fiscale. Al riguardo, segnala che le riforme della tassazione immobiliare del 2012 e del 2014 hanno determinato uno spostamento dalle imposte sulle operazioni immobiliari alle imposte ricorrenti sui beni immobili, ritenute le meno dannose per la crescita.

Un ulteriore ambito di intervento per l'Italia riguarda le numerose **agevolazioni fiscali** (cd. *tax expenditures*), che ostacolano l'efficienza del sistema fiscale. La Relazione stima che le 282 disposizioni allegate alla legge di stabilità che prevedono esenzioni o riduzioni rispetto ai livelli fiscali di riferimento determinerebbero una perdita di gettito di 161,15 miliardi di euro nel 2015 (circa il 10% del PIL). In particolare, la Relazione pone l'accento sul fatto che le aliquote IVA ridotte sono uno strumento inefficiente per migliorare l'equità del sistema tributario (gli stessi obiettivi di welfare potrebbero essere perseguiti a un costo inferiore mediante la spesa sociale) e che l'imposizione diretta è maggiormente adatta per fini di distribuzione.

Inoltre, l'adempimento degli obblighi tributari rimane basso e comporta un notevole dispendio di tempo, il che - secondo quanto emerge dalla Relazione - potrebbe mettere a repentaglio la parità di condizioni operative e l'equità sociale. In tale ambito si citano le misure adottate per migliorare l'adempimento degli obblighi tributari nel quadro della strategia fiscale per

il 2015 (tra le quali si ricorda la dichiarazione precompilata, la procedura dell'adempimento volontario introdotta dalla legge di stabilità 2015, la *voluntary disclosure*, l'incremento delle ipotesi di inversione contabile ai fini IVA, cd. *reverse charge*, e l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di versare l'IVA sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi ricevute direttamente all'erario, cd. *split payment*).

La Relazione rileva poi che l'attuazione della **legge delega in materia fiscale** procede a rilento. Si citano i tre decreti legislativi emanati (riguardanti la semplificazione del sistema fiscale, la revisione della tassazione sulla produzione e il consumo di tabacco e la revisione delle commissioni censuarie).

In risposta a tali osservazioni, il Documento di economia e finanza 2015, nella Sezione III – Programma Nazionale di Riforma - PNR ricorda, in materia di **tassazione**, oltre ai provvedimenti citati, un nuovo regime agevolato dei minimi rivolto agli esercenti attività di impresa, arti e professioni in forma individuale, con imposta sostitutiva del 15 per cento; l'anticipo del TFR in busta paga per i lavoratori dipendenti del settore privato; il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo; la tassazione agevolata per i redditi derivanti da opere dell'ingegno, brevetti e marchi d'impresa (c.d. *patent box*); le agevolazioni fiscali per i lavoratori qualificati che rientrano in Italia; le detrazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio, di riqualificazione energetica e in funzione antisismica.

Altri interventi in materia fiscale hanno riguardato l'abolizione dell'addizionale IRES nei confronti delle grandi società dei settori petrolifero, dell'energia elettrica, del trasporto e distribuzione del gas naturale (c.d. Robin Tax) ad opera della Corte costituzionale; l'incremento dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria dal 20 al 26 per cento; i crediti d'imposta per gli esercizi ricettivi che investono nella digitalizzazione e riqualificazione edilizia delle strutture, per interventi a favore della cultura e dello spettacolo (c.d. *Art-Bonus*), per l'innovazione e lo sviluppo nel settore agricolo, nonché per le nuove reti di impresa di produzione alimentare; alcune agevolazioni fiscali in favore dell'edilizia, come la riduzione al 10 per cento della cedolare secca per i contratti a canone concordato; il recepimento della direttiva 2008/8/UE in materia di luogo di tassazione delle prestazioni di servizi a fini IVA.

In relazione all'**attuazione della delega fiscale**, si ricorda in primo luogo che essa rappresenta una delle venti azioni del *Cronoprogramma* del PNR.

Al riguardo il Documento di economia e finanza richiama i citati decreti legislativi già emanati (schede n. 10-13 dell'Appendice al PNR sulle *Azioni di riforma a livello nazionale*).

Si ricorda, in relazione alle semplificazioni introdotte dal decreto legislativo n. 175 del 2014, che il fisco rientra tra i cinque settori strategici di intervento dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, con l'obiettivo di ridurre i tempi e i costi amministrativi derivanti dagli adempimenti fiscali, a partire dall'attuazione della dichiarazione precompilata e delle altre misure di semplificazione approvate.

Il Documento richiama poi lo schema di decreto legislativo sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2014. Al riguardo, nel *Cronoprogramma* del PNR, il Governo si impegna a disciplinare l'abuso del diritto con l'obiettivo prioritario di tutelare i diritti del contribuente e non di difendere le pretese di accertamento dell'Amministrazione finanziaria. La revisione del sistema sanzionatorio è volta a ridefinire 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.

Il **termine** per l'esercizio della delega è stato prorogato dalla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2015 di tre mesi (vale a dire fino al 26 giugno 2015), prevedendo che qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza della delega, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni (**26 settembre 2015**). Entro tale data saranno pertanto adottati tutti i decreti legislativi non ancora emanati, elencati nel *Cronoprogramma* del PNR:

- 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.

Sempre in attuazione della delega fiscale, con riguardo alla struttura del sistema tributario, si prefigura – nell'ambito dei programmi di revisione della spesa - la creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni commerciali e la razionalizzazione delle **tax expenditure**.

In tale ambito, si preannuncia l'adozione - in attuazione della delega fiscale - di un provvedimento diretto ad introdurre nel processo di decisione di bilancio la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali. In particolare, il Governo si impegna a predisporre 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 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.

Per quanto riguarda la **riforma del catasto**, attraverso l'allineamento dei valori catastali ai valori economici reali il Governo intende correggere i problemi di equità orizzontale e verticale che il sistema attuale ha generato in materia di imposizione di immobili. Il sistema si baserà su due sole classificazioni di fabbricati, "ordinari" e "speciali". A ogni unità immobiliare sarà attribuita una rendita e un relativo valore patrimoniale.

In linea con le azioni dell'Agenda digitale, 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. Grazie ai nuovi flussi elettronici incrociabili con le informazioni disponibili presso l'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 di basi imponibili.

Il Governo si impegna quindi a promuovere un fisco che incentivi l'**attrazione di investimenti esteri**, attraverso - tra l'altro - la riduzione degli adempimenti delle imprese e dei costi amministrativi, consentendo alle imprese di minori dimensioni di determinare il reddito e il valore della produzione netta secondo il criterio di cassa (e non più di competenza), nonché allineando l'aliquota per le società di persone a quella delle società di capitali, con l'intento di rendere neutrale il sistema tributario rispetto alla forma giuridica.

Per quanto riguarda gli obiettivi di **modernizzazione dell'amministrazione fiscale** e *tax compliance*, il Documento di economia e finanza ricorda l'accordo sottoscritto con gli USA sul *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA), in materia di scambio automatico d'informazioni su basi di reciprocità; l'iniziativa '*early adopters*' in materia di trasparenza e scambio automatico d'informazioni a fini fiscali, che

prevede l'implementazione del nuovo standard globale, il CRS (*Common Reporting Standard*), introdotto nella legislazione comunitaria con la direttiva 2014/107/UE durante il semestre di presidenza italiana; a tale proposito, il Governo ritiene urgente l'approvazione del disegno di legge, all'esame del Senato (A.S. 1719) che comprende FATCA e CRS.

In questo nuovo contesto internazionale si inseriscono gli accordi con la Svizzera, il Liechtenstein, il Principato di Monaco e lo Stato Città del Vaticano sullo scambio di informazioni; il recepimento della direttiva 2011/16/UE relativa alla reciproca assistenza in materia di imposte; le misure in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero (cd. *voluntary disclosure*), che trovano applicazione anche per le irregolarità riguardanti attività detenute in Italia, nell'ambito della quale si segnala l'introduzione del reato di autoriciclaggio; il 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 (pari a €14,2 miliardi nel 2014, secondo il Documento di economia e finanza) che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti; l'istituzione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, cui sono destinate le risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale.

In relazione alla **quantificazione dell'evasione fiscale**, il Documento di economia e finanza ricorda che la legge delega prevede l'istituzione di una commissione di esperti che effettui una stima ufficiale dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata.

Nel complesso, la stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesava per l'11,5% del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9% del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4%. Tale stima rappresenta la base di riferimento per quantificare la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua, cioè differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate), che risulta pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL).

Si richiama poi il piano per la *tax compliance*, basato su una maggiore collaborazione tra le amministrazioni finanziarie nazionali e internazionali, ma anche sulla revisione di alcuni degli attuali strumenti di *compliance*.

Nell'ottica di un rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione e di un miglioramento della *tax compliance*, il Governo intende: 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 altrettanto 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.

Tra gli strumenti proposti per raggiungere i predetti obiettivi, si citano: i) la sinergia operativa tra le diverse componenti 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 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.

Tra le misure volte a favorire la *compliance*, si ricorda quindi l'ampliamento della rateizzazione delle cartelle esattoriali; 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.

Nel *Cronoprogramma* figura inoltre la **riforma della tassazione locale** (da attuare entro il 2015). Per semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili e ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti e la complessità amministrativa, il Governo si impegna a introdurre entro il 2015 una nuova *local tax*, che unifichi Imu e Tasi e semplifichi il numero delle tasse comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti

In relazione alla valorizzazione e la **dismissione del patrimonio pubblico**, il Governo intende 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.

Nel *Cronoprogramma* si chiarisce che si tratta di un processo a medio-lungo termine che 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. I tempi di realizzazione si protraggono quindi fino al 2017.

Ulteriori misure riguarderanno la razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle amministrazioni. 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.

Inoltre, il Governo intende concentrare la presenza fisica dello Stato periferico in un singolo sito cittadino (*federal building*). Il processo, governato dall'Agenzia del demanio, intende recuperare efficienza nella gestione degli immobili della PA, facilitare un miglior livello di servizio ai cittadini attraverso la concentrazione fisica delle sedi pubbliche, conseguire risparmi logistici e di manutenzione. Il termine per l'attuazione di tale azione è settembre 2015.

Sulla base delle simulazioni effettuate, l'insieme delle misure in materia di fisco produrrebbe un impatto positivo sul PIL, rispetto allo scenario di base, dello 0,2 per cento nel 2020.

Inoltre, per quanto riguarda la riduzione delle agevolazioni fiscali si è ipotizzato un risparmio di 0,15 p.p. di PIL dal 2016 in poi.

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.

Si segnala che nel Programma di Stabilità (v. Qualità delle finanze pubbliche, La Legge di Stabilità per il 2015 e i primi interventi del 2015), dagli interventi nel settore dei giochi, negli anni 2015-2019 sono attese maggiori entrate per circa 8 miliardi.

Secondo quanto riportato, 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).

La pressione fiscale

Nel 2014 la pressione fiscale è risultata pari al 43,5 per cento, in leggero rialzo (0,1 punti percentuali) rispetto al 2013 riflettendo principalmente l'aumento delle imposte indirette. Rispetto alle stime basate sul SEC 95 del precedente Documento di economia e finanza che la collocavano al 44,0 per cento, la pressione fiscale è risultata in calo di 0,5 punti percentuali. Tale scostamento sarebbe correlato sia alla maggiore debolezza delle grandezze macroeconomiche alla base del gettito tributario e dei contributi sociali, sia alla rivalutazione del PIL in seguito all'applicazione dei nuovi criteri contabili.

Si segnala al riguardo che la Nota di aggiornamento al DEF 2014 stimava la pressione fiscale costante nel 2014 (43,3 per cento) rispetto al 2013, e in leggero aumento nei due

anni successivi (43,4 nel 2015 e 43,6 nel 2016) per poi tornare al livello precedente nel 2017 (43,3 per cento) e quindi diminuire lievemente nel 2018 (43,2 per cento).

Negli anni successivi al 2015, le stime del Governo sulla pressione fiscale riflettono, tra l'altro, gli effetti delle misure sul gettito contenute nelle più recenti leggi di stabilità. 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 (restano invece fermi gli aumenti previsti per gli anni successivi, pari a 3,3 miliardi nel 2016 e 6,3 miliardi dal 2017). 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 di salvaguardia, che prevede aumenti delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali per 0,8 punti percentuali di PIL, introdotta dalla legge di stabilità 2015.

Nel 2015 la pressione fiscale rimane invariata rispetto al 2014 (43,5 per cento), mentre sale al 44,1 per cento negli anni 2016 e 2017, per riscendere – rispettivamente – al 44 e al 43,7 per cento nel 2018 e nel 2019.

Secondo quanto emerge nel focus *Pressione fiscale: un profilo decrescente*, tale andamento sarebbe peggiore rispetto a quello che si dovrebbe prospettare alle famiglie ed alle imprese, non solo per l'impegno a disattivare le citate clausole di salvaguardia, ma anche in considerazione dei criteri di classificazione contabile della misura relativa al riconoscimento del bonus 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. Assumendo quindi le nuove ipotesi, 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:

Pressione fiscale al netto del bonus fiscale e delle clausole di salvaguardia

(in % del PIL)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legislazione vigente	41,6	43,5	43,4	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Netto bonus e clausole				43,1	42,9	42,6	42,1	41,9	41,6

In relazione alle clausole di salvaguardia tale ipotesi comporterebbe, ovviamente, la sostituzione delle medesime con misure di equivalente valore finanziario (ad esempio, come prospettato dal Governo, misure di revisione della spesa pubblica).

Al riguardo si ricorda che nell'ambito della *Programmazione di bilancio per i prossimi anni* il Governo, oltre ad impegnarsi a 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, si impegna a disattivare l'entrata in vigore delle richiamate clausole di salvaguardia, il cui superamento è considerato 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.

Secondo quanto riportato nel citato focus, tra il 2012 e il 2015, in termini di rapporto al PIL, si sarebbe determinato un calo di 1,3 punti percentuali delle imposte sul lavoro

dipendente (con un significativo impatto del cuneo fiscale sui redditi medio-bassi) ed un calo di 0,2 punti percentuali delle imposte sui redditi d'impresa.

L'operatività del percorso programmato è in ogni caso rinviata a successivi interventi normativi, culminanti nella prossima legge di stabilità.

PARTE TERZA: ANALISI SPECIALI

5. L'analisi di sostenibilità di lungo periodo

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Il DEF 2015 reca l'analisi di sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo.

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG, 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.

Come illustrato nelle pagine seguenti con maggior grado di dettaglio, emerge che, stante le ipotesi demografiche e macroeconomiche assunte, che sono quelle sottostanti lo scenario di base definito e concordato in ambito *EPC-WGA*, accordate agli ultimi aggiornamenti di finanza pubblica e al quadro macroeconomico di breve periodo, grazie alle riforme implementate negli ultimi 20 anni, le spese legate all'invecchiamento risultano essere sostanzialmente sotto controllo, con criticità emergenti nei settori della LTC e della sanità, compensate dai più favorevoli andamenti stimati in termini di ammortizzatori sociali, pensioni e scuola.

Lo scenario di base assunto 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.

Sul punto si osserva che il "Quarto rapporto annuale sugli immigrati nel mercato del lavoro in Italia" evidenzia per il 2012 (ultimo anno disponibile) circa 264.000 ingressi (di cui solo 71.000 per motivi di lavoro, meno della metà del corrispondente dato del 2007).

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, coerenti con il quadro macroeconomico del DEF 2015 prima descritto. Nel lungo periodo,

sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline 2015*, che 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.

Ne scaturiscono, tenendo conto del quadro normativo aggiornato, i valori riportati nella seguente tabella:

Tabella 5.1

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	5,0	0,5	0,5	5,0	5,0	0,4	4,0	4,0
IPOTESI											
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,1	0,0	1,0	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+/P0-64)	33,3	36,0	37,8	40,2	44,3	49,4	54,2	57,0	57,7	57,9	58,0

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

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 (Sec2010). 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*).

Complessivamente, nel periodo 2015-2060, la **spesa age related** in rapporto al PIL è infatti stabile e si attesta intorno ad una media del 28 per cento del PIL. Tuttavia, negli anni successivi al 2015, la spesa 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, per poi ripiegare fino a convergere a circa il 27 per cento del PIL nel 2060.

In relazione ai valori appena indicati, andrebbero fornite le motivazioni alla base del valore relativo al 2060, che risulta stimato in miglioramento di circa 1,3 punti percentuali rispetto all'omologo dato riportato nel DEF 2014 (28,3 per cento).

In particolare, per quanto riguarda la **spesa sanitaria**, si ricorda che 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 115,4 miliardi nel 2016, prevedendo la possibilità di rideterminazione dello stesso in funzione di sopravvenute esigenze di finanza pubblica.

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 3,5 miliardi), 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 113,1 miliardi per il 2016.

La previsione include pertanto l'appena citata manovra di contenimento a carico delle regioni prevista nella Legge di Stabilità 2015. Inoltre, sconta quanto previsto dalla normativa vigente relativamente alla dinamica delle retribuzioni e alla disciplina dell'indennità di vacanza contrattuale. A partire dal 2020, sulla base dello scenario base¹²⁵, con l'esaurirsi dei predetti effetti, emerge un profilo crescente, che vede nel 2025 eguagliare il livello del 2015 (6,8%) e nel 2030 quello del 2010 (7%). In seguito la crescita proseguirà fino al 2050, stabilizzandosi infine sul livello del 7,6%.

¹²⁵ Recepisce l'invecchiamento demografico, l'ipotesi che gli incrementi di speranza di vita si traducano in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento, l'allineamento al PIL procapite della dinamica del costo unitario, un'elasticità del costo unitario rispetto al PIL procapite superiore all'unità.

Per quanto riguarda la **spesa farmaceutica**, non risultano novità rispetto alle normative vigenti e alle precedenti previsioni.

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*, con relativo potenziamento strutturale, rispetto a quanto già previsto precedentemente, delle prestazioni relative agli ammortizzatori sociali, nonché del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Il livello di tali poste rispetto al PIL dovrebbe stabilizzarsi intorno all'1% per il prossimo quinquennio, per poi flettere e stabilizzarsi su valori intorno allo 0,6%, evidentemente in rapporto al miglioramento degli indici rilevanti (tasso di crescita del PIL e tassi di disoccupazione).

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”). Non si ravvisano criticità in tale ambito, in relazione alle coperture finanziarie già predisposte per i primi anni e al calo degli studenti determinato dalle dinamiche demografiche per il periodo successivo.

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.

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 recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011. 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, compreso l'adeguamento dei

coefficienti di trasformazione e dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita.

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 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 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.

Al riguardo, si evidenzia che il quadro appena delineato sconta esplicitamente un "tasso di occupazione [che] aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010". Tale assunto (partendo dal valore del 2010 – pari al 56,9 per cento – lascia presumere che il tasso di occupazione atteso per il 2060 si dovrebbe attestare sopra al 66%) sembra in evidente discrasia con le variabili macroeconomiche assunte nel DEF nel suo complesso, che ipotizza un tasso di occupazione nella fascia di età in questione dal 55,7 del 2014 al 60,3 per cento del 2060. Stante la rilevanza del parametro in esame

sull'ammontare del rapporto pensioni/PIL (sia pur in modo non univoco come potrebbe emergere ictu oculi) un chiarimento appare necessario, trattandosi di scenari notevolmente diversi.

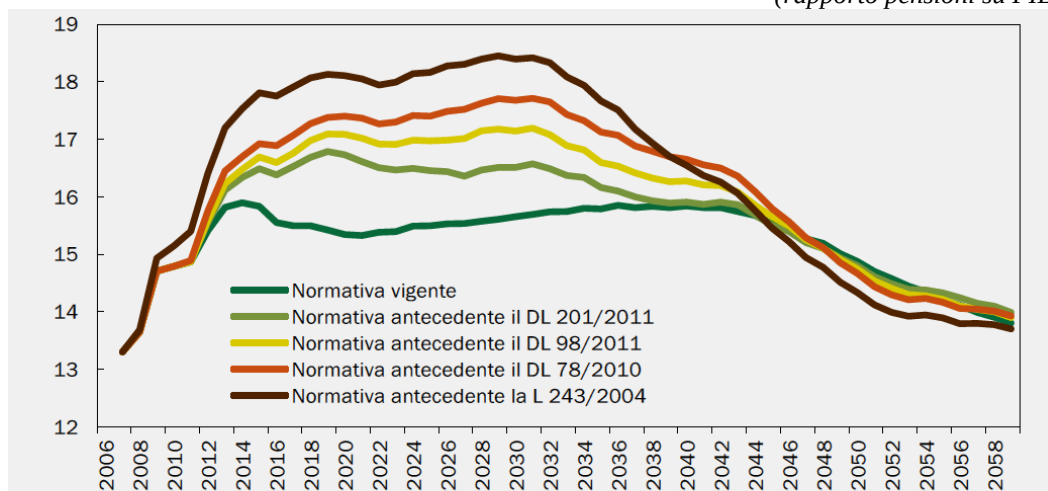
I livelli più elevati in termini di spesa pensionistica non dovrebbero superare mai nel periodo considerato i valori attuali, eguagliandoli verso il 2040 in rapporto allo stratificarsi di classi di pensionati nati durante il *baby-boom*, quindi particolarmente numerose. Nella fase finale del periodo di previsione la spesa pensionistica dovrebbe attestarsi su valori inferiori al 14% del PIL. Tali risultati sono da ascrivere per circa 1/3 alla riforma introdotta con il decreto-legge n. 201 del 2011 (estensione del metodo contributivo di calcolo, innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi richiesti per il pensionamento, con ulteriore accelerazione del processo in rapporto alle variazioni dell'aspettativa di vita) e per circa 2/3 a precedenti interventi.

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.

Grafico 5.1

Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL sotto differenti ipotesi normative

(rapporto pensioni su PIL)



Note: Scenario EPC-WGA Baseline - Programma di Stabilità 2015

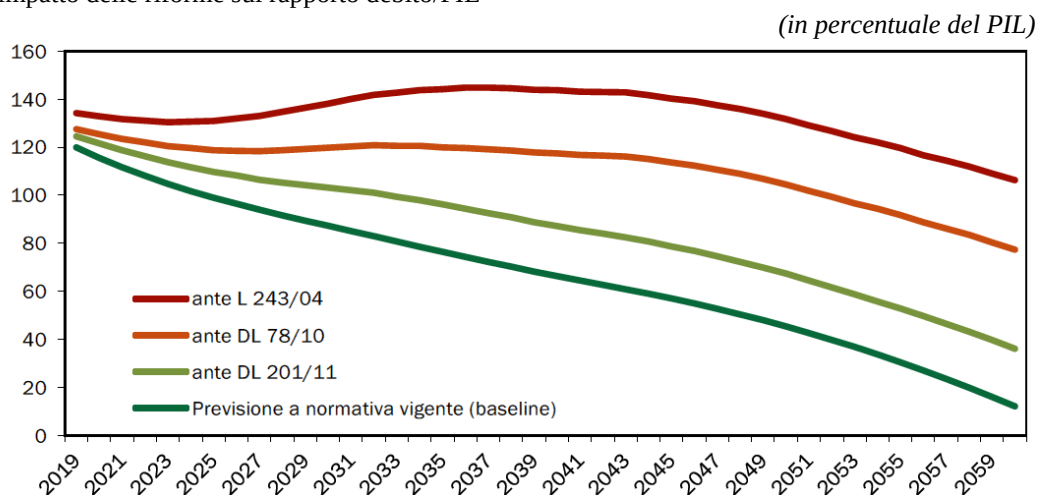
Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato,

Fonte: DEF 2015.

Sempre in relazione a tale processo di riforma la sottostante figura 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.

Grafico 5.2

L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL



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

Fonte: DEF 2015.

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza di qualsiasi riforma nell'ultimo decennio il rapporto debito/PIL, dopo una fase di ulteriore 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.

La LTC (rappresentata per l'80% dalle indennità di accompagnamento e valutata sulla base del citato scenario base e della dinamica di crescita del PIL) 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.

Pur non trattandosi di valori particolarmente elevati in assoluto, la crescita del rapporto sul PIL appare rilevante, sfiorando il 50% (è infatti stimata pari all'1,1% per l'anno in corso).

6. 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.

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

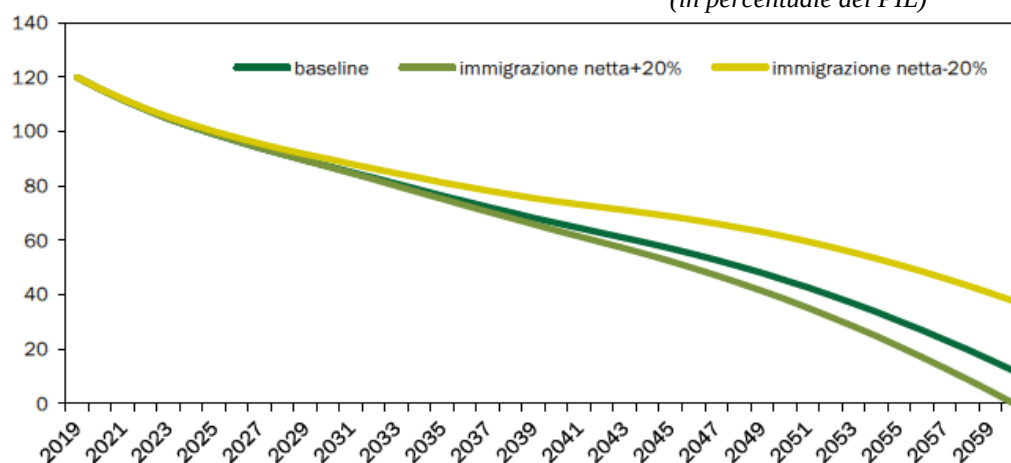
Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

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.

Grafico 6.1

Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
(in percentuale del PIL)



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

Fonte: DEF 2015.

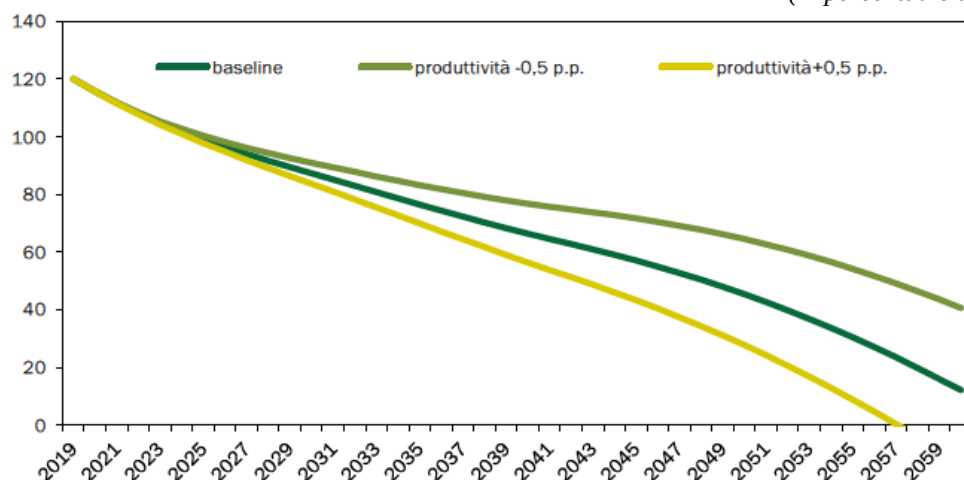
Coeteris paribus, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica derivanti da una diminuzione del flusso migratorio del 20 per cento rispetto a quello ipotizzato nello scenario di base contribuirebbe a rallentare (di circa 10 anni) il rientro del rapporto debito/PIL sotto la soglia del 60 per cento entro l'orizzonte di previsione.

Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

La prima simulazione sconta gli effetti di un tasso di crescita della produttività del lavoro costantemente superiore/inferiore di 0,25 punti percentuali dal 2025 rispetto allo scenario base. L'impatto di tali variazioni risulta trascurabile nel breve/medio periodo, ma su un orizzonte più lungo accelera o rallenta significativamente la riduzione del rapporto debito/PIL.

Grafico 6.2

Sensitività alle ipotesi macroeconomiche, maggiore e minore crescita della produttività
(in percentuale del PIL)



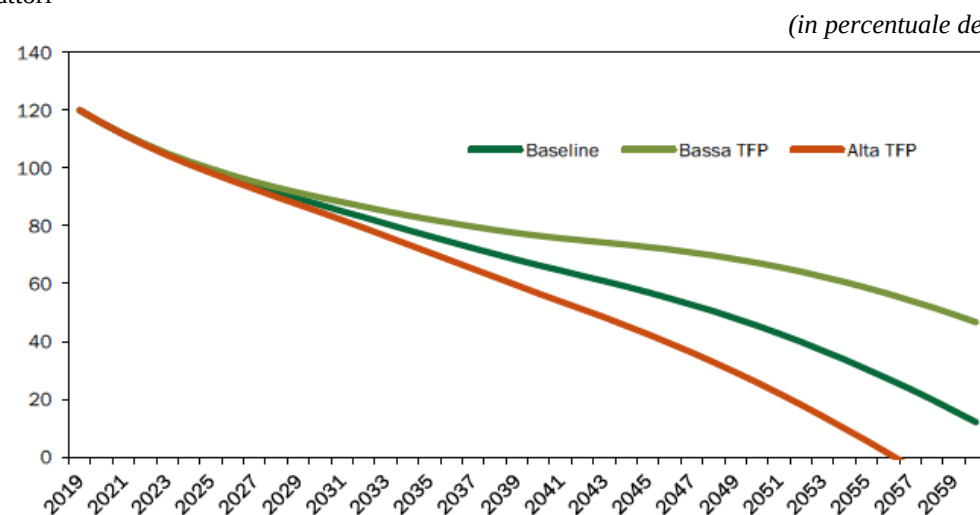
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Fonte: DEF 2015.

La seconda simulazione ipotizza un aumento/riduzione permanente del 20 per cento del tasso di variazione della produttività totale dei fattori (TFP), con una variazione graduale dal 2035, coerentemente – nell'ipotesi della riduzione – con una possibile perdita permanente di capacità produttiva causata dalla recente crisi economica. Anche in tale scenario pessimistico il rientro del rapporto debito/PIL sarebbe garantito, pur se in ritardo, come si evince dalla seguente tabella.

Grafico 6.3

Sensitività alle ipotesi macroeconomiche, maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
(in percentuale del PIL)



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

Fonte: DEF 2015.

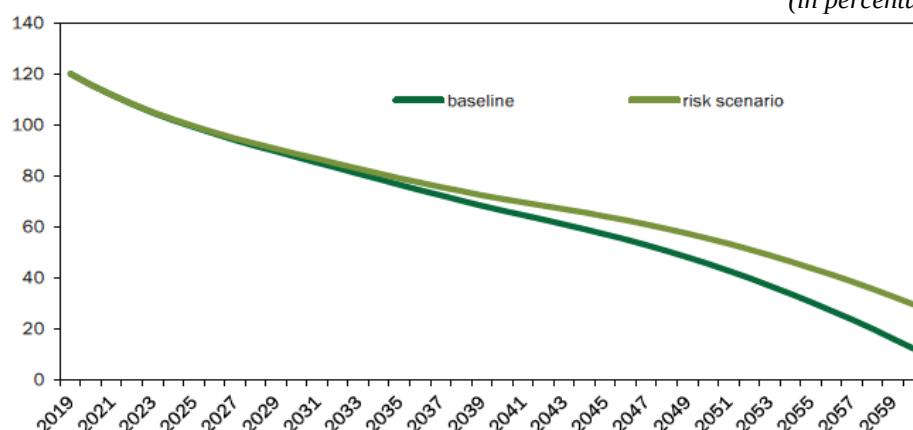
Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, che si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici, risulta che anche in tale caso 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.

Grafico 6.4

Sensitività 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

Fonte: DEF 2015.

Si ritiene opportuno riprodurre nella seguente tabella le indicazioni fornite dalle predette tabelle in ordine agli anni in cui si raggiungerebbe il livello del 60% del rapporto debito/PIL in relazione ai vari scenari sopra descritti.

Tabella 6.1

Riepilogo delle simulazioni.

	Scenario migliore	Scenario base	Scenario peggiore
Flussi immigrati (+20%, base -20%)	2042	2044	2051
Produttività lavoro (+0,25%, base -0,25%)	2039	2044	2053
Produttività totale dei fattori (+20%, base -20%)	2039	2044	2053
Rischio sanitario		2044	2048

Fonte: elaborazione del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica su dati del DEF 2015.

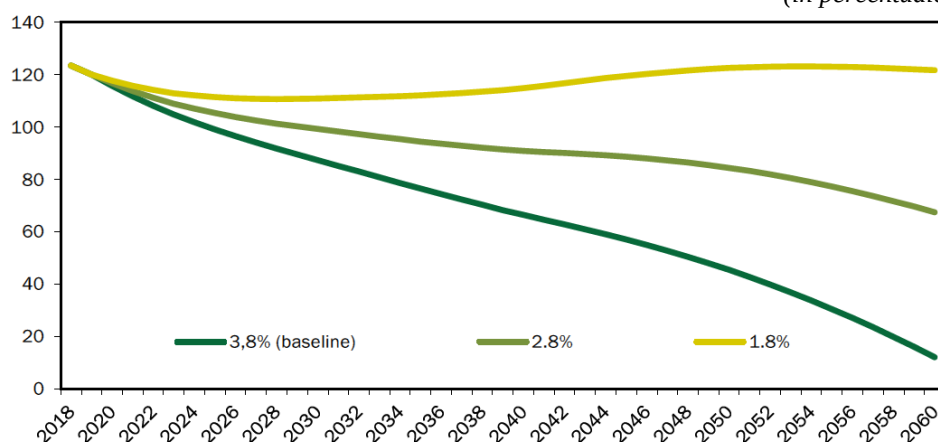
Simulazioni rispetto all'avanzo primario

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.

Grafico 6.5

Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario strutturale

(in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato. Fonte: DEF 2015.

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.

Al riguardo, sulla base delle indicazioni fornite dal suddetto grafico, si segnala che nel 2044, anno in cui si raggiungerebbe il rapporto del 60 per cento del debito sul PIL secondo lo scenario base (3,8 per cento di avanzo primario), tale rapporto si attesterebbe intorno al 90 per cento nell'ipotesi di un avanzo primario medio del 2,8 per cento e al 120 per cento nell'ipotesi di un avanzo primario medio dell'1,8 per cento.

In merito alle presenti simulazioni, andrebbe considerata l'ipotesi dell'emergere contestuale di più di uno scenario negativo, eventualità che non può a rigore considerarsi trascurabile, anche alla luce del fatto che gli scenari sopra delineati non sembrano essere caratterizzati da completa indipendenza reciproca.

7. Esame di alcune voci di spesa

7.1. I redditi da lavoro dipendente

Il DEF fornisce una nuova previsione dei dati di consuntivo 2014 e dei tendenziali per quinquennio 2015-2019 relativi alla spesa per redditi da lavoro dipendente, per cui si evidenzia il proseguimento della riduzione di spesa già maturata negli anni ancora precedenti. 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 iniziato nel 2011 dopo un lungo periodo di crescita (1998-2010). L'incidenza della spesa per redditi sul PIL è stata nel medesimo anno del 10,1 per cento, proseguendo il calo avviato dal 2009 (allorché era stata il 10,7 per cento del PIL).

Rispetto a quanto rilevato nello scorso mese di settembre, si assume che il dato di consuntivo 2014 evidenzia un aumento di 823 milioni, e viene, pertanto, sostanzialmente aggiornato il dato previsionale fornito dalla Nota tecnico illustrativa (NTI). Tale differenza è da imputarsi, in buona parte, alla revisione al rialzo apportata sull'anno 2013 (+163 milioni).

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, rimanendo sostanzialmente invariata nel 2018 e crescendo di nuovo dello 0,3 per cento nel 2019, per effetto dell'attribuzione dell'indennità di vacanza contrattuale del triennio 2019-2021.

Tabella 7.1

Spesa per redditi da lavoro dipendente

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(milioni di euro)						
Nota tecnico-illustr. L.S.2015	163.051	164.217	165.869	165.181	163.401	n.d.
DEF 2015	163.874	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270
Differenze tra le due previsioni	823	535	559	561	2.370	
Variazione annua degli importi prevista in:						
- Nota tecnico-illustr. L.S. 2015		1166	1652	-688	-1780	n.d.
- DEF 2015		878	1.676	-686	29	499

Fonte: DEF 2015

L'incremento atteso per il 2015 è essenzialmente attribuito 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) tra cui, in particolare, la creazione del Fondo "La buona scuola". In merito, il Documento 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).

Segnala poi che sull'aggiornamento delle previsioni per il 2015 ha comunque influito la norma contenuta nella legge di stabilità 2015 che ha prolungato sino al 31 dicembre 2015 la possibilità di dar luogo alle procedure contrattuali per la sola parte normativa, senza possibilità di recupero anche per la parte economica.

Per le restanti annualità, 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 che sarà predisposto, 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 nella determinazione del tendenziale di spesa è quella in vigore dal 1°luglio 2010.

Il Documento segnala che la legge di stabilità 2015 ha altresì 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 vengono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

In merito al dato di consuntivo del 2014, il Documento indica esplicitamente la causa della maggior spesa stimata per il 2014, per cui essa è 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 per cento circa nel periodo 2007-2013). In particolare, sottolinea che 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).

In rapporto al PIL, l'andamento della voce Redditi di lavoro dipendente è prevista calare dal 10,1 per cento indicato per il biennio 2014-2015 al 9,9 per cento previsto nel 2016, per poi mostrare una ulteriore flessione al 9,5 per cento del 2017 e ancora al 9,3 per cento nel 2018, assestandosi al 9 per cento nel 2019.

Sarebbe opportuna l'acquisizione di elementi di dettaglio in merito alle ragioni che hanno indotto alla sensibile revisione in "aumento" del dato di preconsuntivo del 2014 e di stima per il 2015, nonché, parimenti, alle cause che hanno indotto all'incremento della previsione di spesa per le altre annualità 2016-2019, rispetto alle previsioni formulate nella NTI annessa al ddl di stabilità 2015¹²⁶.

¹²⁶ Sul punto, anche in merito alla dinamica a in calo registrata dalla voce Redditi di lavoro dipendente già a partire dal 2011, su cui hanno chiaramente inciso sia fattori correlati al contenimento della cd. dinamica "retributiva" – in considerazione del mancato rinnovo dei contratti, ma anche delle misure di congelamento "retributivo", per la componente nominale e di fatto, contenute nell'articolo 9 del decreto-legge n. 78/2010, ivi compresi i massimali "retributivi" i cui effetti finanziari complessivi attesi sono stati peraltro contenuti dal pronunciamento della Corte Costituzionale n. 35/2013 – che dei vincoli al reclutamento (cd. blocco parziale del *turn over*) prorogati nelle varie leggi di stabilità, sembrerebbe indispensabile l'acquisizione di un quadro di sintesi degli effetti prodotti dalle singole misure, per ciascun comparto della PA, per ciascuna annualità del quadriennio 2011/2014, atteso che le informazioni al momento disponibili non consentono una ricostruzione puntuale dei fattori e della misura con cui questi hanno concorso alla riduzione della spesa per il personale della PA. Né, a ben vedere, ciò consente di valutare gli effetti di contenimento della spesa derivanti dalle norme già in vigore, per l'esercizio in corso e per le prossime annualità in programmazione. Sul punto, la Corte dei conti, nel referto sul Coordinamento della finanza pubblica 2014, ha fornito una riflessione su di una analisi effettuata dall'Aran relativamente alla dinamica retributiva complessiva "storica", registrata dalla spesa per il decennio 2000/2009. L'analisi di dettaglio della spesa contenuta nell'ultimo referto sul rendiconto generale dello Stato (2013) è ovviamente limitata alla sola Amministrazione statale. Va dunque segnalato che l'ultimo specifico Referto sul Costo del Lavoro pubblico disponibile è quello relativo al 2013. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR., [Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica](#), maggio 2014, pagina 167 e seguenti; [Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2013](#), giugno 2014, volume I pagina 261 e seguenti; [Relazione Annuale sul Costo del Lavoro](#)

In tal senso, sembrerebbe altresì necessaria l'acquisizione dei dati di spesa tendenziale per le annualità in programmazione anche in riferimento ai singoli sottosettori della PA.

7.2. 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 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, confermando il valore di crescita riscontrato nell'anno precedente.

Nel dettaglio, merita di essere segnalato, per quanto concerne la spesa per le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni (+9,6%), che l'andamento è condizionato in primo luogo dalla contabilizzazione¹²⁷ in tale aggregato per l'anno 2014 della prestazione ("bonus 80 euro") di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 66 del 2014, confermata, a regime su base annua, dalla legge n. 190 del 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.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2014 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore a quanto previsto nella 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 i dati della seguente tabella:

[pubblico 2013](#), giugno 2013, pagine 43 e seguenti; ARAN, [Rapporto Semestrale sulle Retribuzioni dei pubblici dipendenti](#), dicembre 2012, pagina 36.

¹²⁷ Si osserva che in termini di SNF circa il 10 per cento di tale posta è contabilizzata come minore entrata, come risulta dalla RT relativa al provvedimento in oggetto.

Tabella 7.2

Tasso di crescita medio annuo spesa prestazioni sociali

Periodo di riferimento	Tasso di crescita medio annuo
2000–2009	4,4%
2006–2009	4,7%
2010–2014	2,4%

Fonte: DEF 2015.

In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (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.

Al riguardo, si evidenzia che il miglioramento illustrato risulta essere ampiamente influenzato dal rallentamento dell'inflazione, atteso che gran parte delle prestazioni rientranti in questa analisi sono indicizzate alla variazione del livello dei prezzi.

Tabella 7.3

Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
(milioni di euro)				
Pensioni	243.674	248.936	254.568	256.902
(tasso di variazione in %)		2,2%	2,3%	0,9%
(in % di PIL)	14,9%	15,4%	15,8%	15,9%
Altre prestazioni sociali in denaro	60.804	62.506	65.120	71.402
(tasso di variazione in %)		2,8%	4,2%	9,6%
(in % di PIL)	3,7%	3,9%	4,0%	4,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	304.478	311.442	319.688	328.304
(tasso di variazione in %)		2,3%	2,6%	2,7%
(in % di PIL)	18,6%	19,3%	19,9%	20,3%
PIL	1.638.857	1.615.131	1.609.462	1.616.048
(tasso di variazione in %)		-1,4%	-0,4%	0,4%

Fonte: DEF 2015.

Previsioni per l'anno 2015

Per il 2015 la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro, 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, per quanto concerne:

- la spesa pensionistica (+1,0%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, degli interventi normativi in favore dei cosiddetti esodati e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio;
- la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+10,0%), la previsione tiene conto della messa a regime del cosiddetto "bonus 80 euro", delle

risorse per l'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183 del 2014, con relativo potenziamento strutturale delle prestazioni di ammortizzatori sociali e rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga, dell'introduzione di un assegno per i nuovi nati (3,6 mld complessivi fra il 2015 e il 2020) e del rifinanziamento di prestazioni assistenziali (in particolare 250 mln annui dal 2015 per la Carta acquisti ordinaria).

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 del 2,1 per cento annuo, in calo rispetto all'omologa previsione del DEF 2014 (2,3%). 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 all'1,5 per cento annuo.

Le previsioni sono effettuate sulla base dei criteri già indicati in relazione al 2015 e dell'evoluzione normativa implicita nei provvedimenti già approvati.

In via di sintesi, si stima 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 del 2014), 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, in rapporto a dinamiche rallentate degli stessi, rispetto a quanto previsto in sede di Nota di Aggiornamento DEF 2014.

Tabella 7.4

Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2014-2019

(milioni di euro)

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensioni	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920
(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%
Altre prestazioni sociali in denaro	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530
(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%
Totale prestazioni sociali in denaro	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450
(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%
PIL	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954
(tasso di variazione in %)	0,4%	1,4%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%

Fonte: DEF 2015

7.3. Spesa sanitaria

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.

A livello delle diverse componenti di spesa, si evidenzia quanto segue.

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 dal blocco del turnover nelle regioni sotto piano di rientro, dalle politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle altre regioni, dal contenimento delle risorse per i contratti integrativi del personale in relazione al personale cessato.

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, conseguito in virtù del sistema dei prezzi di riferimento di beni e servizi, della 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, dell'obbligo per le ASL di rinegoziare con i fornitori i relativi contratti (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, della conferma e potenziamento dei meccanismi dei tetti e 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, 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, conseguita attraverso il già citato meccanismo dei tetti ed eventuale attivazione del *pay-back* in caso di loro superamento, la riduzione del prezzo medio dei farmaci e la crescita della quota di compartecipazione a carico dei cittadini (+4 per cento rispetto al 2013); la spesa per la medicina di base è pari a 6.682 milioni, sostanzialmente invariata rispetto all'anno 2013; 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.

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 nel 2013.

Tabella 7.5

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%

(milioni di euro)

Fonte: DEF 2015

Previsioni per il 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.

Tale livello di spesa sconta il già citato contributo del SSN alla complessiva manovra a carico delle regioni definita dalla Legge di Stabilità 2015, quantificato in 2.352 milioni a seguito dell'Intesa Stato-Regioni.

Nel dettaglio si prevede:

- **per il personale**, un livello di spesa pari a 35.737 milioni, che sconta in particolare la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio definita dalla legislazione vigente;
- **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 ha previsto un fondo per il rimborso alle regioni dei relativi oneri;
- **per le prestazioni acquistate da produttori market**, un livello di spesa pari a 38.876 milioni, suddivisi fra circa 8 mld di spesa farmaceutica, 6,7 mld per la medicina di base e 24,1 mld per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza);
- **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 (come il contributo del SSN alla complessiva manovra a carico delle regioni definita dalla Legge di Stabilità 2015, pari a 2,4 mld di euro circa, le disposizioni sull'indennità di vacanza contrattuale, la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio, la conferma degli strumenti di controllo della spesa farmaceutica).

Tabella 7.6

Previsione della spesa sanitaria 2015-2019

(milioni di euro)

	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%

Fonte: DEF 2015

(*) 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 e che venga disposta, con provvedimento normativo successivo, la corrispondente riduzione del livello del finanziamento del SSN.

8. L'analisi della *fiscal stance*

Il confronto tra l'andamento dell'avanzo primario strutturale (cioè il saldo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*) e l'*output gap*, che evidenzia la distanza tra il PIL effettivo e il PIL potenziale, consente un'analisi della *fiscal stance*, che misura l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica di bilancio a fronte dell'andamento macroeconomico.

L'utilizzo, ai fini del raffronto, dell'avanzo primario strutturale consente infatti di individuare gli effetti delle decisioni di bilancio al netto delle componenti ascrivibili a misure di carattere non permanente (*una tantum*) o a fattori non direttamente controllabili dai governi, quali gli effetti del ciclo economico e l'andamento della spesa per interessi.

Nel Documento di economia e finanza è riportata un'analisi della *fiscal stance* riferita al periodo 2011-2015¹²⁸.

Di seguito si presenta invece un'analisi grafica della *fiscal stance* riferita al periodo 2014-2018. Le variabili utilizzate nell'analisi grafica sono riportate nella seguente Tabella.

Tabella 8.1

Output gap e avanzo primario strutturale programmatico

	(% PIL)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Output gap</i>	-4,6	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5
Variazione <i>output gap</i>	0,1	0,8	1,3	1,2	1	0,8
Avanzo primario strutturale	3,9	3,7	3,9	4,0	4,0	3,8
Variazione avanzo primario strutturale	-0,3	-0,2	0,2	0,1	0	-0,2

Fonte: DEF 2015, La finanza pubblica corretta per il ciclo, Tavola III.6

Il Grafico 8.1, che segue, confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale con l'*output gap* nel periodo 2014-2019 e si compone di quattro quadranti. I quadranti in alto a sinistra e in basso a destra rappresentano situazioni di politica di bilancio pro-ciclica (ossia azioni di Governo che seguono l'andamento del ciclo economico: misure espansive in fasi positive

¹²⁸ Cfr. Sez II, Focus *La gestione della finanza pubblica in Italia negli anni della crisi*.

e restrittive in fasi negative); quelli in alto a destra e in basso a sinistra riflettono politiche anticicliche (ossia misure che contrastano l'andamento del ciclo economico: misure espansive in fasi negative del ciclo e restrittive in fasi positive).

Le regole europee prevedono che solo gli Stati membri che abbiano già raggiunto l'obiettivo di medio termine (OMT) e che presentino pertanto un bilancio pubblico in pareggio strutturale possono lasciare operare liberamente gli stabilizzatori automatici (nei termini del Grafico 8.1, ciò implica che tali Paesi si trovino sull'asse orizzontale che rappresenta una *stance* neutrale), o eventualmente adottare misure discrezionali per contenere le fluttuazioni cicliche, nei limiti del rispetto del loro OMT.

Per i Paesi che non hanno ancora raggiunto il pareggio di bilancio sono richiesti, aggiustamenti annui in termini di aumento dell'avanzo primario strutturale. Essi dovrebbero pertanto trovarsi in punti situati nei due quadranti superiori del Grafico, corrispondenti a politiche di bilancio restrittive, che saranno pro-cicliche o anticicliche a seconda della fase del ciclo economico.

Con le nuove indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita pubblicate il 13 gennaio 2015¹²⁹, lo sforzo fiscale richiesto agli Stati membri per i Paesi che non hanno ancora raggiunto l'OMT viene modulato in base alla posizione del ciclo economico. L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre più elevato per i Paesi con un livello di debito pubblico rispetto al PIL maggiore del valore di riferimento del 60 per cento. Si veda in proposito l'approfondimento su "Obiettivo di medio termine (OMT), pareggio di bilancio e flessibilità nella *governance* europea" riportato nel presente dossier.

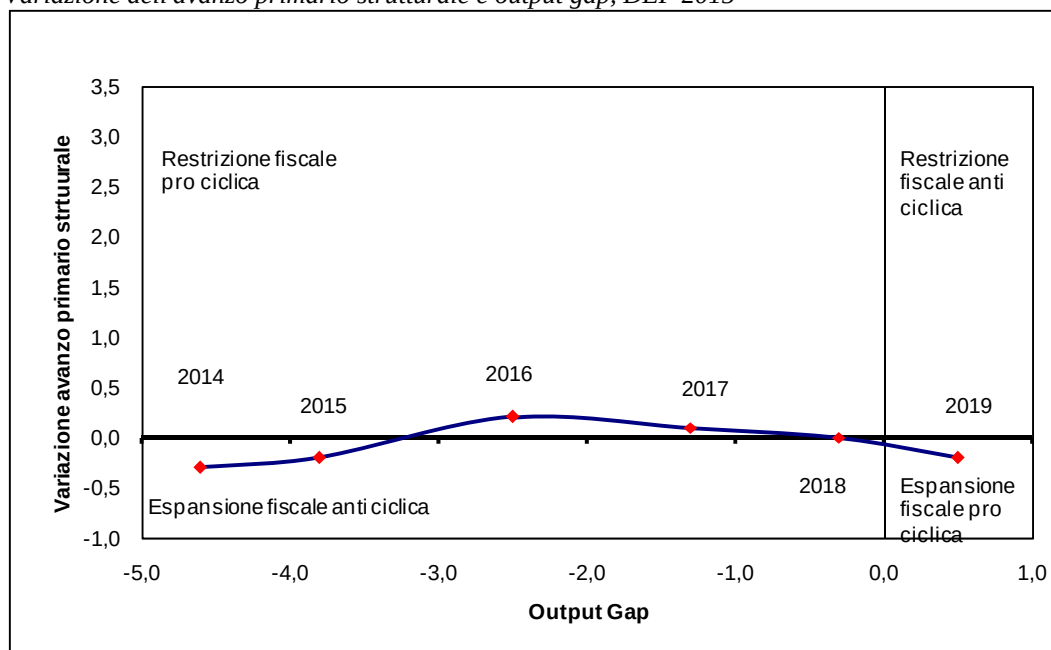
Per l'Italia, l'OMT è fissato nel pareggio di bilancio strutturale da raggiungersi, sulla base di quanto indicato nel Documento in esame, nel 2017¹³⁰.

¹²⁹ *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact* - 13 gennaio 2015.

¹³⁰ Nel mese di aprile 2014, a fronte del contesto economico eccezionalmente negativo, il DEF 2014 aveva previsto il posticipo per il conseguimento del pareggio strutturale di bilancio dal 2015 al 2016. Il 30 settembre 2014, a seguito del significativo rallentamento della crescita economica 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. Gli obiettivi di finanza pubblica fissati in aprile erano rivisti e il raggiungimento del pareggio strutturale ulteriormente posticipato dal 2016 al 2017 a causa dell'aggravarsi delle condizioni economiche divenute eccezionalmente severe. Il conseguimento del pareggio nel 2017 risulta confermato nel quadro programmatico contenuto nel Documento in esame.

Grafico 8.1

Variazione dell'avanzo primario strutturale e output gap, DEF 2015



Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2015

Il Grafico evidenzia, complessivamente, contenute variazioni dell'avanzo primario in un contesto macroeconomico caratterizzato da un *output gap* ancora negativo, ma che tende a chiudersi per divenire positivo a fine periodo.

Negli anni 2014-2015 l'*output gap*, dopo aver registrato un livello *record* pari a -4,6 per cento del PIL potenziale nel 2014, si attesta a -3,8 per cento nel 2015, confermando il perdurare della fase di eccezionale debolezza del ciclo economico. In particolare, si rileva l'impronta moderatamente espansiva della politica di bilancio negli anni 2014 e 2015. Nel 2014, in presenza di un *output gap* di elevato valore negativo (-4,6 per cento), l'avanzo primario strutturale è diminuito di 0,3 punti di PIL. Nel 2015, persistendo la fase congiunturale negativa con un *output gap* pari a -3,8, si assiste ad una diminuzione dell'avanzo strutturale di 0,2 punti di PIL.

La fase di eccezionale debolezza del ciclo economico si attenua nelle previsioni relative al biennio 2016-2017, quando il livello dell'*output gap*, pari a -2,5 per cento del potenziale nel 2016 e -1,3 per cento nel 2017, fa registrare condizioni ancora negative ma in via di normalizzazione. Negli anni 2016-2017, la politica di bilancio torna ad essere moderatamente restrittiva in corrispondenza del miglioramento del saldo primario necessario a raggiungere l'OMT nel 2017. L'avanzo tende quindi ad aumentare, raggiungendo il 4 per cento del prodotto (con variazioni annue

comprese tra lo 0,2 e lo 0,1 per cento), consentendo di raggiungere il pareggio di bilancio strutturale nel 2017.

Nel 2018, a fronte di un *output gap* che evidenzia una normalizzazione del ciclo economico e in presenza di un pareggio di bilancio in termini strutturali, si osserva un'azione neutrale della politica fiscale ad in cui non vi sono aggiustamenti del saldo programmatico (*stance* neutrale).

Nel 2019 a fronte di un surplus del saldo di bilancio programmatico e in presenza di un *output gap* di segno positivo pari a +0,5 punti di PIL la politica fiscale torna ad essere espansiva con avanzo primario che diminuisce di 0,2 per cento.

9. Le misure *una tantum*

Il DEF 2015 riporta a pagina 22 della sezione II il quadro delle misure *una tantum*¹³¹ con riferimento, per la parte di consuntivo, agli esercizi 2012-2014 e, per la parte di previsione, al periodo 2015-2019.

Tabella 9.1

Le misure *una tantum* nel DEF 2015

	Risultati			Previsioni				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale misure One-off	1.468	4.045	2.870	-913	-1.662	-655	-860	-560
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
a) Entrate	2.253	3.118	3.569	1.747	738	415	240	240
- Imposte sostitutive varie	770	541	739	701	355	175	0	0
- Condoni 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) Spese	-1.938	-491	-1.647	-3.660	-3.000	-1.570	-1.550	-1.200
- 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) Dismissioni immobiliari	1.154	1.418	948	1.000	600	500	450	400
PIL (x 1.000)	1.615	1.609	1.616	1.639	1.688	1.738	1.789	1.841
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

Fonte: DEF 2015 – Tavola II.2-3

Si segnala che il DEF, nel presentare la tabella ricognitiva delle misure una tantum, sopra riprodotta, non correda la stessa di alcun commento. Un maggiore dettaglio informativo sarebbe auspicabile al fine di una migliore comprensione di queste misure e dei loro effetti¹³².

Rispetto all'analisi contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2014¹³³, l'incidenza complessiva sul PIL delle misure *una tantum* registra una contrazione nel 2014 (il confronto è tra il dato previsionale della Nota

¹³¹ Con riferimento alla definizione e al trattamento contabile delle misure in esame si rinvia a quanto riportato nell'ED n.2 (XVII Legislatura) "L'attività della Commissione bilancio. Aspetti metodologici della quantificazione e della copertura e sessione di bilancio". Aprile 2013 e in particolare il paragrafo 1.3.1. "Misure una tantum" dell'Appendice, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739751.pdf>

¹³² Analoga richiesta è stata avanzata anche in riferimento a precedenti DEF.

¹³³ L'analisi degli importi indicati nella tabella viene condotta operando un confronto con l'analoga tabella contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2014

di aggiornamento al DEF2014 e il dato di consuntivo del DEF 2015) per circa 1,5 miliardi di euro (da circa 4,4 previsti dalla Nota a 3,8 mld previsti dal DEF 14), corrispondenti ad un incidenza di poco meno di 1 punto sul PIL.

La revisione delle *una tantum* è dovuta a tre fattori principali, uno sul lato delle entrate, uno sul lato delle spese e uno inerente le dismissioni immobiliari¹³⁴.

Sul lato delle entrate incide sull'esercizio 2014 principalmente il minor gettito conseguito dall'imposta sostitutiva applicabile sulle plusvalenze Banca d'Italia (-300 milioni di euro).

Ad eccezione del 2015 dove viene stimato un incremento delle entrate di circa 800 milioni di euro, le stime per gli esercizi di previsione sono tali da non determinare riflessi percepibili in termini di variazione delle previsioni del saldo strutturale in rapporto al PIL nel biennio 2017-2018, mentre per il 2016 si osserva un impatto in rapporto al Pil pari a circa -0,1 per cento.

Con riferimento agli esercizi di previsione, andrebbe chiarito se le modifiche introdotte siano in parte da attribuirsi a fattori legislativi intervenuti successivamente all'approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2014.

Sul lato delle spese, si evidenzia che nel 2014 gli interventi per calamità naturali sono risultati a consuntivo maggiori di circa 0,5 miliardi di euro rispetto a quanto previsto dalla Nota di aggiornamento al DEF 2014 (1.179 milioni erogati contro i 629 previsti). Trend che risulta confermato nel periodo 2015-2018.

Appare in proposito opportuno acquisire informazioni sulle determinanti che hanno causato l'incremento degli interventi nei territori oggetto di calamità naturali.

Con riferimento alle dismissioni immobiliari, il DEF evidenzia il conseguimento nel 2014 di entrate inferiori per circa 200 milioni di euro rispetto alle attese (948 milioni incassati rispetto ai 1.150 previsti), nel 2015 le previsioni sono confermate mentre per il 2016 si riducono di circa 400 milioni rispetto al dato previsivo di autunno.

¹³⁴ Si ricorda che le dismissioni immobiliari sono separatamente considerate in quanto costituiscono, ai fini dell'indebitamento netto, partite rettificative della spesa, in quanto sono considerate disinvestimenti.

La tavola in esame considera unicamente gli effetti di misure incluse negli andamenti tendenziali, mentre non sono considerati i possibili effetti *una tantum* sul saldo di indebitamento netto di misure cui prudenzialmente non sono stati ascritti effetti o di altre misure preannunciate nel DEF 2015.

Si segnala in proposito che il quadro degli andamenti programmatici e il quadro degli andamenti della finanza pubblica corretta per il ciclo stimano le previsioni di indebitamento netto strutturale (aventi carattere programmatico) sulla base delle misure una tantum tendenziali, sottraendo queste ultime ai valori dell'indebitamento netto programmatico. Ne consegue che il saldo dell'indebitamento netto strutturale previsto dal documento in esame risulta coerente con il quadro delineato unicamente nell'ipotesi di coincidenza tra le misure una tantum programmatiche e quelle tendenziali. Tale saldo potrà quindi subire variazioni nel caso di effettiva implementazione di misure, quali quelle sopra menzionate, suscettibili di produrre effetti una tantum non inclusi nei tendenziali.