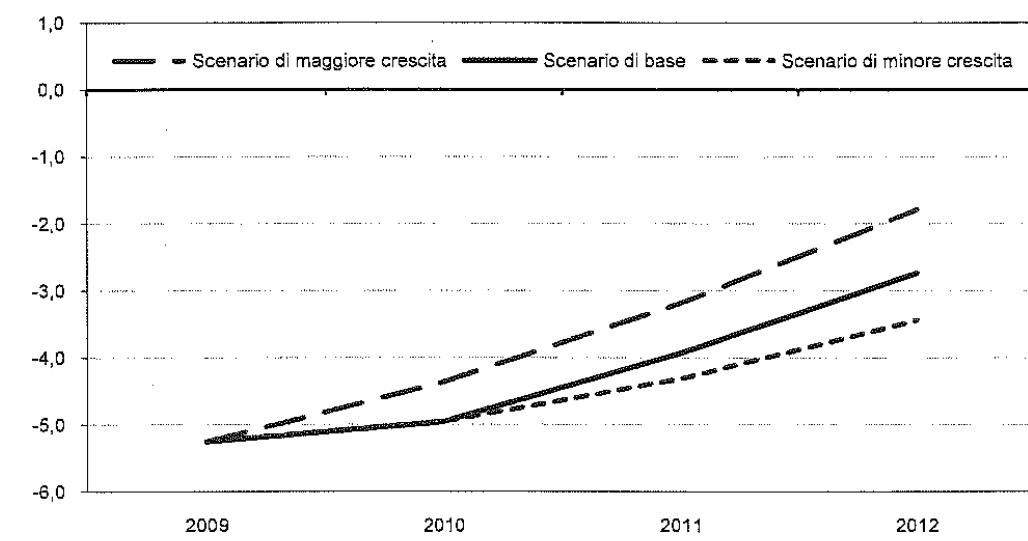
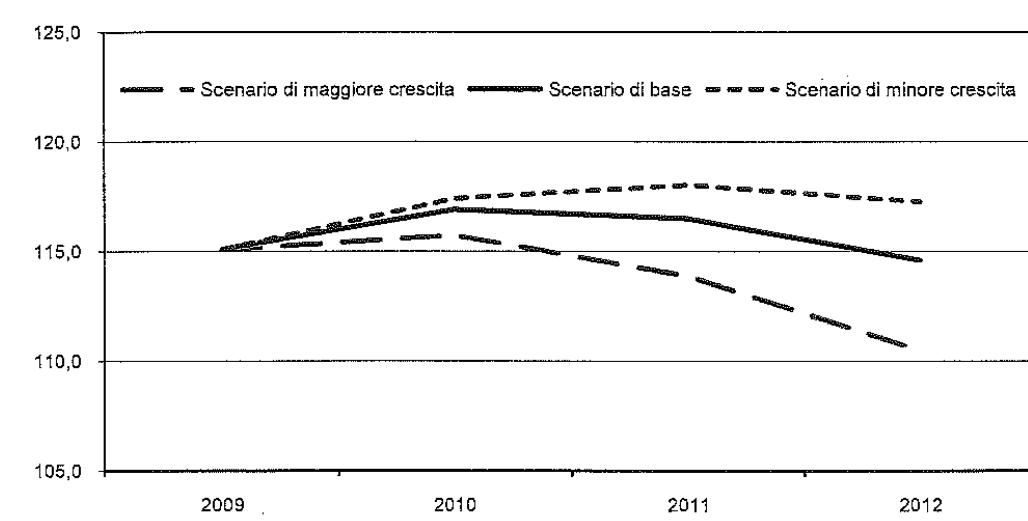


FIGURA 1: SENSITIVITÀ DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)**FIGURA 2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)**

V.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE

Si esaminano in questo paragrafo gli effetti di un aumento di 100 punti base della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

L'analisi considera, innanzitutto, l'attuale e futura composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato negoziabili, che complessivamente al 31 dicembre 2009 risulta in aumento rispetto al 31 dicembre 2008 del 6,63 per cento. A fine dicembre 2009 l'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il 95,19 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, per il 4,81 per cento.

Si conferma anche per il 2009 la tendenza, in atto già dagli ultimi anni, di riduzione della quota estera (passata dal 5,21 per cento del 2008 al 4,81 del 2009), come conseguenza dalle condizioni di costo, che solo in limitati periodi nel 2009, sono risultate più convenienti per le emissioni sul mercato internazionale rispetto a quello interno.

I dati sintetici sulla struttura del debito indicano come l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse sia migliorata e consolidata. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2009 risulta pari a 7,07 anni, in significativo aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2008 (6,82 anni). La durata finanziaria al 31 dicembre 2009 risulta essere invece pari a 4,81 anni, in aumento rispetto al dato del corrispondente mese del 2008 (4,51 anni), a motivo dell'incremento dei titoli a tasso fisso a lungo termine.

Al 31 dicembre 2009, la struttura del debito pubblico negoziabile con riferimento ai titoli di Stato in euro del mercato interno mostra che, rispetto al 31 dicembre 2008, è sostanzialmente aumentata la quota dei titoli a tasso fisso, passata dal 67,71 per cento al 70,54 per cento, mentre è diminuita la componente a breve o a tasso variabile, passata dal 25,71 per cento al 22,06 per cento; anche la componente indicizzata all'inflazione europea è lievemente aumentata, passando dal 6,59 per cento al 7,40 per cento.

Il 2009 è stato un anno caratterizzato dagli effetti della crisi finanziaria internazionale. Il mercato dei titoli governativi dell'area euro è stato fortemente influenzato dal cosiddetto fenomeno del *flight to quality*, ossia la preferenza per l'acquisto di titoli di Stato con più elevato merito di credito. L'elevata emissione di titoli governativi, come conseguenza degli incrementi dei fabbisogni statali per sostenere l'economia, ha prodotto una maggiore avversione al rischio a scapito dei titoli governativi dei Paesi cosiddetti 'periferici'. Tuttavia, questo fenomeno ha interessato solo marginalmente il nostro Paese, tanto che l'Italia nel 2009, rispetto agli altri Paesi 'periferici' (Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna) è riuscita a mantenere *rating* e *outlook* stabili da parte di *Moody's*, *Standard & Poor's* e *Fitch*. A conferma di ciò, si registra la riduzione dello *spread* tra i BTP e i Bund avvenuta sul finire dell'anno scorso, grazie anche alla minore volatilità degli *spread* nel mercato secondario dei titoli di Stato italiani.

In tale contesto, caratterizzato da squilibri e condizioni di significativa instabilità sui mercati finanziari, il Tesoro ha garantito la copertura del fabbisogno del Settore Statale tenendo conto dell'evoluzione delle condizioni del mercato e mantenendo, al tempo

stesso, gli obiettivi degli scorsi anni in termini di minimizzazione del costo dell'indebitamento e controllo del rischio di rifinanziamento e di tasso, affinando nel contempo gli elementi di flessibilità nell'offerta introdotti a fine 2008.

All'interno del debito complessivo rappresentato dai titoli di Stato, è aumentata ulteriormente la quota dei titoli a tasso fisso, ormai superiore ai due terzi. Nell'ambito dei titoli a tasso fisso, in continuità con il passato, la politica di emissione ha continuato a focalizzarsi anche sugli strumenti a lungo termine. Infatti, nel corso dell'anno, le tensioni sui mercati sono diminuite, con un miglioramento delle condizioni sul mercato interbancario e un moderato aumento della liquidità del mercato secondario: sono stati così emessi due nuovi titoli nominali a tasso fisso sulle scadenze a 15 e 30 anni, rispettivamente in luglio e settembre 2009, ed è stato lanciato un nuovo titolo indicizzato all'inflazione europea sul segmento a 30 anni nel mese di ottobre. Nell'ambito dei titoli di Stato, con l'emissione del titolo BTP€i a 30 anni, si consolida la presenza dei titoli indicizzati all'inflazione; inoltre, grazie alla regolarità nelle emissioni la quota BTP€i a fine 2009 è stata superiore a quella dei due precedenti anni.

Si conferma anche per il 2009 il *trend* che vede la quota dei titoli a breve o a tasso variabile in decremento, con un valore al di sotto del 25 per cento. Tale diminuzione è spiegabile con la riduzione nelle emissioni nette sia dei CCT sia dei BOT, pur in presenza di un'emissione linda per i BOT stabile rispetto al 2008 per rispondere alla forte domanda verificatasi nel corso del 2009 e ovviare alla volatilità dei flussi di cassa inframensili. Per quanto riguarda i CCT, le emissioni sono state significativamente inferiori ai titoli in scadenza (quasi 45 miliardi), ma in termini assoluti sono risultate comunque superiori al 2008, grazie anche a una ripresa di interesse degli investitori per questo strumento.

Le stime relative alla spesa per interessi sono state effettuate sulla base dei tassi impliciti nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani rilevata all'inizio del mese di gennaio 2010.

La composizione del debito italiano, così come l'evoluzione della durata finanziaria totale del debito e quella della struttura dei pagamenti per cedole e rimborsi, rafforza l'andamento degli ultimi anni, riaffermando anche per il 2009 la limitata esposizione del bilancio dello Stato alle fluttuazioni dei tassi. Infatti, nell'ipotesi di un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti utilizzate per le stime della spesa per interessi per il periodo 2010-2012, l'impatto sull'onere del debito (in rapporto al PIL) è stimato pari allo 0,17 per cento nel primo anno, allo 0,37 per cento nel secondo anno e allo 0,48 per cento nel terzo, mentre l'incremento dei tassi si trasferisce interamente sul costo del debito dopo circa 5,87 anni (a fine dicembre 2008 tale dato era pari a 5,63 anni).

La conferma delle stime dell'impatto della variazione dei tassi sull'onere del debito rispetto a quelle dell'Aggiornamento al Programma di Stabilità 2008, nonostante si sia in presenza di un aumento sia della *duration* sia dell'*Average Refixing Period*, rispettivamente pari a 0,30 e 0,24 anni, trova spiegazione nella crisi internazionale. Infatti, la combinazione di

previsioni di crescita economica moderata a fronte di una crescita più sostenuta del debito amplifica l'impatto sulla spesa di un medesimo *shock* di tassi. Oltre a ciò, si deve considerare che le ipotesi di emissione alla base delle stime sulla futura spesa per interessi incorporano il previsto adeguamento della composizione delle emissioni alle condizioni di mercato.

Per verificare la solidità dell'analisi, l'esercizio è stato ripetuto considerando curve dei rendimenti caratterizzate da diverse pendenze. I risultati in termini di sensitività sono rimasti sostanzialmente in linea con quelli ottenuti nello scenario dei tassi sopra illustrato.

VI. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di bilancio per il triennio 2010-2012 risponde alla logica di prudenza fiscale adottata dal Governo sia nella fase acuta della crisi sia con l'emergere dei primi segnali di stabilizzazione e di successiva ripresa dell'economia.

L'elevata incertezza sulle prospettive economiche ha suggerito di varare una manovra improntata a estrema cautela, al fine di evitare che l'assunzione di misure con impatto eccessivo sull'evoluzione della finanza pubblica nel prossimo triennio e oltre potesse, attraverso una reazione negativa dei mercati finanziari o degli agenti economici, frenare gli impulsi alla crescita.

La strategia di bilancio si è concentrata nell'opera di riallocazione delle risorse verso provvedimenti con più alto impatto positivo sull'economia nel breve periodo per contrastare gli effetti socio-economici più dolorosi della crisi, in attesa di un più netto consolidarsi della ripresa economica. La correzione degli andamenti tendenziali potrà essere ripresa a partire dal 2011.

In analogia a quanto è avvenuto lo scorso anno, la manovra di bilancio per il prossimo triennio è stata avviata con un organico provvedimento normativo presentato contestualmente al DPEF e approvato prima dell'estate¹. La Legge finanziaria per il 2010 presentata a fine settembre e ora approvata completa gli interventi relativi all'attuazione della manovra di finanza pubblica.

Entrambi i provvedimenti, disponendo di misure congegnate per avere un impatto fiscale quanto più possibile neutrale, agiscono nell'ottica di limitare il deterioramento dei rapporti *deficit* e debito su PIL e, più in generale, della sostenibilità finanziaria, minimizzando al contempo le ripercussioni negative sulla crescita potenziale. In vista delle sfide da affrontare nel lungo periodo, le misure ad effetto immediato contenute nei provvedimenti creano le precondizioni per l'attuazione delle più ampie riforme strutturali, necessarie per una crescita equilibrata e duratura dell'economia.

¹ L. n. 102/2009 di conversione del D.L. n. 78/2009.

VI.1 LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2010-2012

Il provvedimento adottato prima dell'estate, anticipando gli effetti tipici della legge finanziaria, assolve la duplice funzione di fornire un primo aggiornamento della manovra finanziaria approvata nel 2008 e favorire una più rapida uscita dalla recessione.

Il provvedimento reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per circa 13 miliardi negli anni 2010-2012 (che raggiungono i 17 miliardi ove si includano gli effetti di anticipo al 2009)².

Le maggiori entrate derivano principalmente dalla riorganizzazione del sistema delle compensazioni fiscali con lo scopo di ridurre gli abusi, e dalle misure di contrasto al fenomeno dei cosiddetti ‘paradisi fiscali’ e agli arbitraggi fiscali internazionali tramite le *Controlled Foreign Company* (CFC)³. Ulteriori misure di contrasto all’evasione prevedono l’introduzione di una procedura di regolarizzazione, ai fini fiscali e contributivi, di lavoratori italiani comunitari ed extracomunitari adibiti alle funzioni di badanti o *off*, dietro pagamento di un contributo forfetario di 500 euro per ciascun lavoratore. Le minori spese conseguono agli interventi nel settore sanitario attraverso la rideterminazione del tetto alla spesa farmaceutica (cfr paragrafo VI.3) e alle misure di contenimento della spesa pensionistica mediante l’innalzamento dell’età pensionabile delle dipendenti delle Amministrazioni pubbliche.

Le risorse reperite sono utilizzate per finanziare maggiori spese e minori entrate rispettivamente per circa 7,5 e 5,5 miliardi negli anni 2010-2012 (che raggiungono gli 11 e 6 miliardi includendo gli effetti delle misure nel 2009).

Un pacchetto significativo di interventi mira a sostenere l’occupazione e a rilanciare gli investimenti delle imprese. Le misure specifiche prevedono: una maggiore flessibilità nell’utilizzo degli ammortizzatori sociali mediante la possibilità di rientro anticipato dei lavoratori in cassa integrazione, finalizzato alla formazione, con il riconoscimento di un premio di occupazione alle aziende in misura equivalente alla indennità spettante al lavoratore (80 per cento dello stipendio finanziato dalla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) mentre il 20 per cento verrebbe pagato dall’azienda); l’erogazione anticipata in un’unica soluzione del premio di occupazione per finalità di auto-impiego; e infine l’aumento, in via sperimentale per gli anni 2009-2010, del trattamento di integrazione salariale per i contratti di solidarietà⁴.

² Le risorse reperite sono espresse in termini lordi e, pertanto, includono l’ammontare di impieghi necessari a finanziare le maggiori spese e le minori entrate contestualmente disposti.

³ Le nuove norme danno attuazione alle intese raggiunte tra gli Stati aderenti all’OCSE in materia di emersione di attività economiche e finanziarie detenute in paesi aventi regimi fiscali privilegiati, il cui scopo prevalente è quello di migliorare l’attuale livello di trasparenza fiscale e di scambio di informazioni, incrementando la cooperazione amministrativa tra gli Stati.

⁴ Il decreto ha inoltre previsto il rifinanziamento della proroga a 24 mesi del periodo di cassa integrazione per cessazione di attività, con effetti finanziari nel solo 2009.

Al sostegno delle imprese sono finalizzate le norme che prevedono l'esclusione dall'imposizione sul reddito d'impresa del 50 per cento del valore degli investimenti in macchinari e attrezzature dall'entrata in vigore del decreto fino al 30 giugno 2010; un più rapido ammortamento dei beni strumentali (a fronte di un più lungo e più ampio ciclo di ammortamento degli immobiliari) e facilitazioni in tema di svalutazione a fini fiscali dei crediti in sofferenza e compensazione dei crediti IVA; una maggiore tempestività dei pagamenti della P.A. a fronte di somministrazioni, forniture e appalti, sia per smaltire l'arretrato che per quelli futuri. A beneficio delle imprese e delle famiglie gioca anche la nuova disciplina finalizzata a ridurre i costi energetici, in particolare del gas. La riduzione dei costi sarebbe ottenuta attraverso un meccanismo che richiede ai grandi produttori di gas di cedere per l'anno termico 2009-2010 una quota da immettere nel mercato a condizioni più favorevoli stabilite dall'Autorità dell'energia. Ulteriori vantaggi per le imprese derivano dalle norme tese a regolamentare i flussi con le banche, mediante il contenimento dei costi delle commissioni e l'accorciamento dei tempi di valuta per bonifici, assegni circolari e bancari.

Gli interventi a favore delle famiglie riguardano prevalentemente il rimborso dei titoli obbligazionari Alitalia, il cui ammontare sale al 70,97 per cento del valore nominale, nonché di quelli azionari, per i quali si prevede la possibilità di una loro sostituzione con titoli di Stato di nuova emissione, per un controvalore pari al prezzo medio nell'ultimo mese di negoziazione ridotto del 50 per cento.

Le ulteriori risorse liberate dal decreto vanno ad incrementare il Fondo per interventi strutturali di politica economica, con finalità a medio-lungo periodo.⁵

Accanto a tali interventi il decreto prevede norme volte alla creazione di un sistema integrato di 'export banca' che, pur non avendo impatto finanziario immediato, comporteranno un contributo efficace al rilancio dell'economia. In proposito, un sicuro beneficio deriverà dal nuovo ruolo di *benchmarking* svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti in sinergia con la SACE, finalizzato ad abbassare i costi di finanziamento a medio termine delle imprese esportatrici sulle operazioni garantite dalla SACE.

Inoltre, in materia di procedure di bilancio è stata disposta la proroga di alcune misure introdotte lo scorso anno in via sperimentale per il solo esercizio 2009⁶, in ordine alla disciplina contabile della legge finanziaria e del bilancio dello Stato. In particolare, è stata estesa anche all'anno 2010 la possibilità per le Amministrazioni centrali dello Stato di ricorrere ai margini di flessibilità in fase di formazione del bilancio dello Stato, mediante la rimodulazione delle risorse finanziarie tra i programmi di spesa di ciascuna missione.

⁵ Ulteriori interventi in conto capitale, i cui effetti finanziari si concentrano nel 2009, riguardano il finanziamento delle opere di ricostruzione dell'Abruzzo e le deroghe al Patto di Stabilità Interno per gli enti locali, finalizzate alla realizzazione di investimenti.

⁶ D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008.

TAVOLA 8: EFFETTI DEL D.L. N. 78/2009¹⁾

	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	in milioni di euro				in % PIL			
REPERIMENTO RISORSE	4.162	4.760	4.235	3.913	0,27	0,30	0,26	0,23
Maggiori entrate	1.473	3.443	3.095	2.652	0,10	0,22	0,19	0,16
<i>Incremento compensazione crediti fiscali</i>	<i>200</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>	<i>1.000</i>				
<i>Paradisi fiscali e contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali</i>					<i>1.021</i>	<i>996</i>	<i>819</i>	
<i>Obbligo ritenuta sulle somme pignorate presso terzi</i>	<i>174</i>	<i>262</i>	<i>224</i>	<i>224</i>				
<i>Recupero tributi e contributi in Abruzzo</i>		<i>257</i>	<i>257</i>					
<i>Concessione licenze in materia di giochi</i>	<i>500</i>	<i>300</i>						
<i>Effetti indotti da detassazione macchinari</i>	<i>160</i>							
<i>Regolarizzazione badanti</i>	<i>280</i>	<i>402</i>	<i>421</i>	<i>412</i>				
<i>Altro</i>	<i>159</i>	<i>202</i>	<i>197</i>	<i>197</i>				
Minori spese	2.690	1.317	1.141	1.261	0,18	0,08	0,07	0,07
Minori spese correnti	89	999	1.141	1.161	0,01	0,06	0,07	0,07
<i>Riduz. tetto spesa farmaceutica territoriale</i>		<i>800</i>	<i>800</i>	<i>800</i>				
<i>Rideterminazione finanziamento SSN</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>				
<i>Aumento età pensionabile delle dipendenti delle PP.AA</i>			<i>120</i>	<i>242</i>	<i>242</i>			
<i>Altro</i>	<i>39</i>	<i>29</i>	<i>49</i>	<i>69</i>				
Minori spese in conto capitale	2.601	318		100				
<i>Fondo per l'occupazione e la formazione</i>	<i>85</i>	<i>230</i>						
<i>Fondo compensazione effetti finanziari</i>	<i>201</i>	<i>88</i>		100				
<i>Risparmi derivanti dal prov.to di assestamento e residui passivi perenti</i>	<i>2.315</i>							
USO DELLE RISORSE	4.156	4.667	4.136	3.814	0,27	0,30	0,25	0,23
Minori entrate	513	2.006	2.687	495	0,03	0,13	0,17	0,03
<i>Detassazione degli investimenti in macchinari</i>		<i>1.861</i>	<i>2.406</i>	<i>240</i>				
<i>Svalutazioni dei crediti in sofferenza</i>		<i>39</i>	<i>79</i>	<i>112</i>				
<i>Sospensione tributi e contributi in Abruzzo</i>	<i>513</i>							
<i>Effetti indotti da regolarizzazione badanti</i>		<i>106</i>	<i>202</i>	<i>143</i>				
Maggiori spese	3.643	2.661	1.449	3.319	0,24	0,17	0,09	0,20
Maggiori spese correnti	735	1.429	1.334	3.240	0,05	0,09	0,08	0,19
<i>Istituzione fondo per interventi nel settore sanitario</i>		<i>800</i>	<i>800</i>	<i>800</i>				
<i>Istituzione fondo per l'Ospedale pediatrico Bambino Gesù</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>50</i>				
<i>Proroga missioni di pace</i>	<i>510</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>				
<i>Integrazione Fondo interventi strutturali politica economica</i>	<i>2</i>	<i>203</i>	<i>4</i>	<i>1.907</i>				
<i>Maggiori oneri per regolarizzazione badanti</i>	<i>79</i>	<i>208</i>	<i>212</i>	<i>215</i>				
<i>Fondo sostegno economia reale</i>		<i>120</i>	<i>242</i>	<i>242</i>				
<i>Altro</i>	<i>93</i>	<i>47</i>	<i>26</i>	<i>26</i>				
Maggiori spese in conto capitale	2.908	1.233	115	78	0,19	0,08	0,01	0,00
<i>Flessibilità utilizzo ammortizzatori</i>	<i>20</i>	<i>150</i>						
<i>Cessazioni di attività biennali</i>		<i>25</i>						
<i>Contratti di solidarletà</i>	<i>40</i>		<i>80</i>					
<i>Fondo per l'occupazione e la formazione</i>	<i>100</i>							
<i>Operazioni su titoli Alitalia</i>			<i>230</i>					
<i>Partecipazione a banche e fondi internazionali</i>			<i>284</i>					
<i>Fondo compensazione effetti finanziari</i>	<i>256</i>	<i>377</i>	<i>91</i>	<i>54</i>				
<i>Incremento spendibilità FAS per interventi a favore dell'Abruzzo</i>	<i>201</i>	<i>88</i>						
<i>Deroghe al Patto di stabilità interno</i>	<i>2.250</i>							
<i>Altro</i>	<i>16</i>	<i>24</i>	<i>24</i>	<i>24</i>				
EFFETTI SUL SALDO PRIMARIO	7	92	99	99	0,00	0,01	0,01	0,01

1) Convertito nella L. n.102/2009.

Nota: Le misure che presentano, nel periodo di riferimento, effetti finanziari differenziati di segno sono state imputate secondo l'impatto che hanno sui diversi esercizi.

La Legge finanziaria per il 2010 è stata adottata a complemento della manovra varata nell'estate. Pur improntata ad un regime di rigore e di forte attenzione al rispetto dei vincoli di bilancio, la legge prevede di destinare una parte delle risorse disponibili per stimolare la crescita, predisponendo le condizioni per l'attuazione di più organiche riforme strutturali. Durante l'*iter* di approvazione parlamentare, il disegno di legge finanziaria si è arricchito di misure aggiuntive, su iniziativa dello stesso Governo, tenendo conto dei maggiori introiti provenienti dallo 'scudo fiscale'⁷.

Nel complesso la Legge finanziaria reperisce risorse (maggiori entrate e minori spese) per circa 11 miliardi negli anni 2010-2012, disponendo interventi (maggiori spese e minori entrate) per analogo importo, senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica⁸. Circa il 55 per cento della manovra finanziaria risulta concentrato nel 2010.

Nel 2010 larga parte delle risorse proviene da maggiori entrate (circa tre quarti delle risorse reperite) e deriva principalmente dallo slittamento di una quota dell'acconto Irpef conseguente alla riduzione di 20 punti dalla percentuale di acconto nel 2009, dal recupero di aiuti di Stato illegittimi e dalla rivalutazione dei redditi da terreni. Nel biennio successivo la struttura del finanziamento si modifica a seguito del ridimensionamento delle risorse provenienti dal lato delle entrate e della crescita dei risparmi dal lato della spesa corrente.

L'azione di contenimento della spesa corrente deriva da misure a carico delle amministrazioni territoriali connesse alla riorganizzazione degli organi politici e amministrativi degli enti locali⁹. La razionalizzazione della spesa prevede l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione Trentino Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, mediante riduzione dei trasferimenti statali alle province medesime in conseguenza del riconoscimento di maggiori quote di gettito tributario di competenza del territorio regionale o provinciale e assegnazione alle stesse di alcune funzioni di competenza statale.

Ulteriori risparmi sono attesi dall'attribuzione all'Agenzia del Demanio dell'attività di programmazione e monitoraggio degli spazi allocativi delle amministrazioni statali al fine di razionalizzare la spesa per canoni di locazione passivi. La riduzione della spesa in conto capitale riflette i proventi attesi dalla vendita del patrimonio immobiliare nel biennio 2010-2011, che beneficia di alcune semplificazioni procedurali.

Le risorse reperite, in aggiunta alla riallocazione degli stanziamenti di alcuni fondi di conto capitale, vengono destinate al finanziamento del Fondo per interventi urgenti e

⁷ La misura prevede la regolarizzazione delle attività finanziarie detenute illegalmente all'estero attraverso un'imposta straordinaria del 5 per cento sui rendimenti presunti, calcolati sulla base di un tasso del 2 per cento annuo per i cinque anni precedenti al 2009.

⁸ Il totale delle risorse e degli impieghi non includono gli effetti finanziari derivanti dalla contestuale contabilizzazione del finanziamento e dell'utilizzo del Fondo per gli interventi urgenti e indifferibili, pari a circa 5 miliardi nel 2010, 1,3 e 1 miliardo rispettivamente negli anni successivi. Tale contabilizzazione comporterebbe un incremento simmetrico in termini lordi sia delle maggiori spese sia delle minori spese, non modificando la variazione della spesa in termini netti.

⁹ In proposito si veda nota 5 del paragrafo IV.2.

indifferibili, istituito presso il MEF nell'ambito del pacchetto anticrisi. Il fondo è finalizzato alla realizzazione di un ampio insieme di interventi di riduzione fiscale e incremento della spesa, all'interno del quale è possibile identificare alcuni principali pacchetti di misure, quali quello relativo al mercato del lavoro, alla sanità, all'istruzione, e agli incentivi alle imprese.

Il pacchetto lavoro dispone la proroga per il 2010 dei trattamenti di mobilità e cassa integrazione straordinaria e della detassazione ai fini IRPEF dei contratti di produttività e introduce, limitatamente al 2010, specifici strumenti di sostegno per le persone disoccupate in maggiore difficoltà. Ulteriori misure del pacchetto prevedono l'estensione delle agevolazioni contributive vigenti per i lavoratori in mobilità anche ai beneficiari di disoccupazione ordinaria con almeno 35 anni di anzianità contributiva, nonché l'introduzione di incentivi monetari da corrispondere alle Agenzie del Lavoro finalizzati a facilitare la collocazione o ricollocazione di lavoratori in condizioni svantaggiose, ovvero aventi contratti meno stabili. Ai fini della maturazione dei requisiti richiesti per l'accesso al trattamento di disoccupazione ordinaria non agricola potranno essere computati, in via sperimentale, anche i periodi svolti sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto. Infine, il pacchetto autorizza il finanziamento di convenzioni con i comuni per attuare politiche attive volte a stabilizzare i lavoratori socialmente utili. Il complesso degli interventi descritti ammonta a circa 1,4 milioni nel 2010 e circa 300 milioni nel 2011.

Unitamente alle misure di supporto all'occupazione, specifiche per il settore privato, il Fondo per interventi urgenti viene utilizzato per finanziare le assunzioni a tempo indeterminato di personale pubblico nei corpi di polizia e dei vigili del fuoco, per i quali è esclusa la limitazione del *turnover* prevista dalla manovra per il 2009-2011.

Nel settore della sanità, in attuazione degli accordi stipulati nella Conferenza Stato-Regioni del 3 dicembre, si prevedono risorse aggiuntive per complessivi 1,1 miliardi nel 2010, nonché 400 e 300 milioni circa rispettivamente nei due anni successivi, al fine di adeguare il finanziamento statale al Servizio Sanitario Nazionale, integrare il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo per le politiche sociali nonché per finanziare la ripresa degli investimenti in edilizia sanitaria¹⁰.

Nel settore dell'istruzione vengono adeguate le risorse relative al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università, quelle a sostegno delle scuole non statali e quelle necessarie per garantire la gratuità parziale dei libri di testo scolastici, per complessivi 470 milioni nel 2010.

¹⁰ Per un maggiore dettaglio relativo all'utilizzo delle risorse stanziate per il settore si veda il paragrafo VI.3 sulle regole di bilancio.

TAVOLA 9: EFFETTI DELLA L. N.191/2009 (LEGGE FINANZIARIA 2010)

	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	in milioni di euro			in % PIL		
REPERIMENTO RISORSE (1)	6.104	1.604	3.103	0,4	0,1	0,2
Maggiori entrate	4.521	421	323	0,3	0,0	0,0
<i>Rivalutazione terreni</i>	<i>350</i>	<i>175</i>	<i>175</i>			
<i>Recupero tributi e contributi sospesi in Abruzzo</i>			<i>103</i>			
<i>Maggior saldo IRPEF</i>	<i>3.716</i>					
<i>Recupero di aiuti di Stato illegittimi</i>	<i>270</i>					
Altro	185	246	46			
Minori spese	1.583	1.184	2.780	0,1	0,1	0,2
Minori spese correnti	1.028	828	2.775	0,1	0,1	0,2
<i>Riorganizzazione autonomie locali</i>	<i>58</i>	<i>136</i>	<i>170</i>			
<i>Contenimento affitti passivi</i>			<i>65</i>	<i>65</i>		
<i>Trasferimento funzioni alle province Trento e Bolzano</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>			
<i>Fondo strategico sostegno economia reale</i>	<i>120</i>					
<i>Fondo interv. Politica economica</i>	<i>200</i>			<i>1927,9</i>		
Altro	150	127	112			
Minori spese in conto capitale	555	355	5	0,0	0,0	0,0
<i>Dismissioni beni demaniali</i>	<i>250</i>	<i>350</i>				
<i>Riduzioni FAS</i>	<i>205</i>	<i>5</i>	<i>5</i>			
<i>Riduzioni Fondo sociale per l'occupazione e la formazione</i>	<i>100</i>					
USO DELLE RISORSE (1)	6.055	1.556	3.041	0,4	0,1	0,2
Minori entrate	1.200	419	416	0,1	0,0	0,0
<i>Proroga agevolazioni IRPEF-IVA ristrutturazioni edilizie</i>			<i>407</i>			
<i>Agevolazioni contributive lavoratori anziani</i>	<i>132</i>					
<i>Proroga sospensione tributi e contributi in Abruzzo</i>	<i>197</i>	<i>154</i>				
<i>Proroga detassazione contratti produttività</i>	<i>800</i>	<i>256</i>				
Altro	71	10	9			
Maggiori spese	4.855	1.136	2.625	0,3	0,1	0,2
Maggiori spese correnti	4.151	783	1.110,3	0,3	0,0	0,1
<i>Finanziamenti SSN</i>	<i>584</i>	<i>419</i>				
<i>Fondo non autosufficienze e Fondo politiche sociali</i>	<i>550</i>					
<i>Aiuti al settore agricoltura</i>	<i>130</i>					
<i>Aiuti agli autotrasportatori</i>	<i>400</i>					
<i>Agevolazioni contributive assunzioni disoccupati over 50</i>	<i>27</i>					
<i>Proroga devoluzione 5 per 1000 IRPEF</i>	<i>400</i>					
<i>Esclusione turn over per Corpi di polizia e VVFF</i>	<i>60</i>	<i>175</i>	<i>272</i>			
<i>Comparto Sicurezza e Difesa</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>52</i>			
<i>Fondo finanziamento nuove leggi di spesa</i>	<i>780</i>	<i>20</i>	<i>720</i>			
<i>Politiche attive: stabilizzazione LSU</i>	<i>370</i>					
Altro	798	118	67			
Maggiori spese in conto capitale	705	353	1.515	0,0	0,0	0,1
<i>Fondo solidarietà agricoltura</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>			
<i>Incentivi inserimento persone svantaggiate</i>	<i>65</i>					
<i>Credito d'imposta per investimenti in ricerca</i>	<i>200</i>	<i>200</i>				
<i>Interventi infrastrutturali (tra cui edilizia sanitaria)</i>	<i>47</i>	<i>21</i>	<i>311</i>			
<i>Fornitura gratuita libri di testo</i>	<i>103</i>					
<i>Fondo finanziamento nuove leggi di spesa</i>			<i>509</i>			
Altro	190	32	595			
Effetto manovra sul saldo primario	49	49	62	0,0	0,0	0,0

1) Il totale delle risorse e degli impegni non include gli effetti finanziari derivanti dalla contestuale contabilizzazione del finanziamento e dell'utilizzo del Fondo per gli interventi urgenti e indifferibili (art. 7-quinquies, comma 1 del D.L. n. 5/2009), pari a circa 5 miliardi nel 2010, 1,3 e 1 miliardo rispettivamente negli anni successivi. Tali partite contabili comporterebbero un incremento simmetrico in termini lordi sia delle maggiori spese sia delle minori spese, non modificando la variazione della spesa in termini netti.

I principali interventi a favore delle imprese includono l'aumento del finanziamento del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca nel biennio 2010-2011, misure per il settore dell'agricoltura, attraverso il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale, nonché agevolazioni a favore degli autotrasportatori, per un ammontare complessivo pari a circa 1,3 milioni nel triennio.

Accanto a tali interventi la Legge finanziaria include alcune disposizioni relative all'istituzione del Comitato promotore della Banca del Mezzogiorno S.p.A., che pur non comportando oneri per la finanza pubblica, consentono l'avvio di un intervento strutturale di riequilibrio economico del territorio nazionale e di sostegno indiretto dell'iniziativa privata, con una attenzione particolare verso l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'aumento dimensionale e l'internazionalizzazione, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione.

Ulteriori misure che trovano copertura nell'ambito della stessa legge riguardano il programma di edilizia carceraria volto a costruire nuove infrastrutture per colmare la domanda di una maggiore capienza e il potenziamento del servizio giustizia.

Infine, sono previste agevolazioni fiscali a favore delle famiglie mediante la proroga al 2012 delle detrazioni di imposta ai fini IRPEF ed IVA per i costi sostenuti a fronte degli interventi di recupero del patrimonio edilizio, nonché quella relativa alla sospensione di tributi e contributi a favore delle aree colpite dal sisma in Abruzzo.

VI.2 LE MISURE STRUTTURALI COMPRESE NEL PNR 2009-2011

L'Italia ha presentato nel novembre 2009 il Rapporto sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona, anche alla luce della crisi economica che ha investito l'Europa alla fine del 2008. In risposta a tale crisi l'Unione Europea ha agito con azioni rapide a supporto dell'economia, che combinavano aspetti monetari e creditizi, politiche di bilancio e misure previste, appunto, dalla Strategia di Lisbona¹¹.

Le sfide e le priorità dell'Italia rappresentano, da un lato, una risposta all'attuale crisi economica e dall'altro, l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia declinata nelle raccomandazioni paese per il 2009 e, in particolare, nel risanamento e nella sostenibilità delle finanze pubbliche, nella semplificazione delle procedure amministrative, nelle liberalizzazioni dei mercati e nell'efficienza del mercato del lavoro.

Il rallentamento dell'economia ha richiesto interventi per rilanciare la domanda e far rinascere la fiducia, tenendo conto della situazione del nostro Paese. Ciò ha reso necessario affiancare alle misure di risanamento di medio e lungo periodo, interventi di

¹¹ Nel dicembre 2009 la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sul futuro della Strategia di Lisbona, disponibile sul sito <http://ec.europa.eu/eu2020>. La risposta del Governo italiano alla consultazione è disponibile sul sito <http://www.politichecomunitarie.it>.

breve termine in risposta alla crisi anche finalizzati al sostegno delle piccole e medie imprese. Il Governo, pur a fronte di vincoli di bilancio più stringenti che in altri Paesi, ha agito nell'ambito di un'azione coordinata a livello europeo e nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. A questo fine si è scelto di massimizzare l'efficacia degli interventi garantendo condizioni di stabilità per la finanza pubblica.

Il numero degli interventi nazionali per il 2009 è pari a 95. Il peso relativo delle misure rispetto ai tre pilastri della Strategia di Lisbona (microeconomico, macroeconomico ed occupazione) risulta sostanzialmente invariato rispetto allo scorso anno. Oltre la metà degli interventi ricade nell'ambito microeconomico dove si registra l'incremento più alto (26 per cento). Delle 95 misure del 2009, 80 sono in corso di implementazione, mentre 12 sono state completate e 3 non sono state ancora avviate. Tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per l'Italia, è presentato qui di seguito un breve riassunto delle principali linee di riforma, ad eccezione delle misure di finanza pubblica che sono trattate più diffusamente in altre parti del presente documento.

Nel campo delle liberalizzazioni con l'art. 47 della L. n. 99/2009 si è introdotta la legge annuale per il mercato e la concorrenza, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che limitano l'apertura dei mercati, promuovere lo sviluppo della concorrenza e garantire la tutela dei consumatori attraverso una più stretta collaborazione tra il Governo e l'Autorità Antitrust.

È stata recepita la 'Direttiva Servizi' (2006/123/CE) che consentirà l'eliminazione di vincoli allo stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi nell'Unione Europea nonché il potenziamento e l'informatizzazione del sistema degli sportelli unici.

È stata ulteriormente e risolutivamente innovata la normativa in materia di servizi pubblici locali, così da adeguare la disciplina all'ordinamento comunitario e incrementare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro, che incentiva l'iniziativa dei soggetti privati, riduce i costi per le pubbliche amministrazioni e garantisce una migliore qualità dei servizi resi agli utenti.

TAVOLA 10: MISURE ADOTTATE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI PAESE		
Raccomandazioni specifiche per l'Italia	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2009 (milioni di euro)
Risanamento delle Finanze pubbliche		
Contenimento della spesa primaria corrente e miglioramento dell'efficienza della spesa	6	-
Attuazione del federalismo fiscale		
Rafforzamento del quadro della concorrenza		
Snellimento della burocrazia		
Riforma dell'organizzazione della PA e miglioramento della produttività	45	9.603
Riduzione delle disparità regionali in materia di occupazione		
Gestione efficiente dei servizi di collocamento	22	2.487
Formazione continua		
Emersione del lavoro sommerso		
TOTALE	73	12.090

Fonte: 'Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione - Programma Nazionale di Riforma 2008-2010', stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica - 28 ottobre 2009.

Per quanto attiene alla qualità della regolazione, il Governo ha proseguito nelle attività di semplificazione normativa ed amministrativa, di analisi tecnico-normativa (ATN) e di analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) introducendo la verifica dell'impatto concorrenziale dei progetti di regolazione. Il dispositivo 'taglia leggi' ha consentito, sino ad ora, l'abrogazione di oltre 36.000 disposizioni normative statali obsolete. L'operazione alla sua conclusione porterà il totale complessivo delle leggi in vigore (sia anteriori che posteriori al 1970) a circa 14.000.

Sono state approvate la legge delega ed il relativo decreto legislativo attuativo volti a riformare in maniera organica la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Le nuove norme – basate sul principio della valorizzazione del merito – intervengono in materia di contrattazione collettiva, valutazione del personale, dirigenza pubblica, responsabilità disciplinare.

Secondo i punti di osservazione formulati dalla Commissione europea¹², le principali linee di intervento hanno riguardato i campi della ricerca, delle infrastrutture e del contrasto ai cambiamenti climatici.

E' in corso di preparazione il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013, che rappresenterà il 'framework nazionale' per le attività di ricerca svolte in Italia. Il nuovo Programma presenta una forte discontinuità rispetto al passato, prendendo atto della crescente portata di alcuni fattori di contesto (globalizzazione, non linearità del processo innovativo, sovrapposizione tra differenti discipline scientifiche). Esso assegna un valore strategico alla collaborazione pubblico-privata per lo sviluppo di prodotti e processi

¹² Contrariamente agli anni precedenti, i 'punti di osservazione' (*points to watch*) per il 2009 non sono stati formalmente adottati dal Consiglio, ma sono contenuti solo nella relazione della Commissione europea.

necessari a mantenere e sviluppare la competitività del Paese e il livello delle esportazioni, nonché a ridurre la dipendenza nazionale, economica e politica, in settori quali l'energia, l'ambiente e la salute.

L'Italia continua inoltre a partecipare attivamente a tutte le iniziative comunitarie lanciate nell'ambito dello Spazio Europeo della Ricerca (SER), nella convinzione che la collaborazione europea sulle attività ricerca sia essenziale.

Significativo, infine, è stato il miglioramento delle metodologie di valutazione e finanziamento delle attività di ricerca, nonché dell'efficienza ed efficacia dell'attività didattica, che avverrà attraverso un sistema di *peer review* e sulla base di *standard* qualitativi di livello internazionale. Le valutazioni saranno propedeutiche alla distribuzione di una parte del Fondo di finanziamento ordinario alle istituzioni che conseguiranno i risultati migliori.

La nuova politica per l'innovazione basata sui diritti di proprietà industriale si articola essenzialmente su tre iniziative: la valutazione economico finanziaria dei brevetti, il Fondo nazionale per l'innovazione, la banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca. Caratteristica comune alle tre iniziative è l'impatto di medio-lungo periodo e il coinvolgimento delle istituzioni private rilevanti (centri di ricerca, imprese e banche).

È proseguito il programma di politica industriale 'Industria 2015', attraverso l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale (PII) relativi alle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e delle tecnologie per il *made in Italy*, nonché l'attuazione delle relative azioni strategiche mediante emanazione dei bandi per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione.

Nel settore delle infrastrutture, con il DPEF 2010-2013 il Governo ha approvato una manovra che comporta investimenti per circa 30 miliardi. Nel PNR si prevede l'apertura entro il 2009 di nuovi cantieri per la realizzazione di opere per un valore di 14 miliardi, corrispondenti a circa il 2,3 per cento del PIL.

Per quanto attiene alle emissioni di gas ad effetto serra, nel 2008 le emissioni totali risultano superiori del 4,7 per cento rispetto ai livelli del 1990 (a fronte di un incremento del 7,1 per cento del 2007 e del 9,0 per cento del 2006). Tale riduzione risente in larga misura anche degli effetti della crisi economica in atto. In termini di provvedimenti volti ad intensificare gli sforzi per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto, la manovra finanziaria 2009, pur ridimensionando gli stanziamenti, ha sostanzialmente confermato le misure varate con la Finanziaria 2008. In particolare, è stato confermato lo stanziamento di 60 milioni di euro per il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto (c.d. Fondo Kyoto).

In materia di energia è da sottolineare l'entrata in vigore della Legge n. 99/2009, con cui si definisce il percorso per il ritorno all'energia nucleare, si prevedono ulteriori incentivi alla produzione di energia eolica, con particolare riferimento all'*off-shore*, e da biomasse, misure per l'efficienza del settore energetico e per la semplificazione della realizzazione delle infrastrutture energetiche.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la politica sull'occupazione si concentra su due priorità: l'applicazione di approcci integrati in materia di *flexicurity*, da un lato, e il miglioramento e lo sviluppo delle competenze, dall'altro. L'obiettivo è rappresentato dal facilitare e proteggere le transizioni professionali non solo all'interno ma anche verso il mercato del lavoro, garantendo nel contempo adeguate reti di sicurezza e sistemi di reddito minimo, nonché di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del mercato del lavoro.

TAVOLA 11: MISURE ADOTTATE IN RISPOSTA AI PUNTI DI OSSERVAZIONE

Punti di osservazione	Numero di misure	Stanziamenti fino al 2009 (milioni di euro)
Ricerca e sviluppo: efficienza e spesa	15	4.930
Gas effetto serra: obiettivi di emissione	10	1.583
Qualità della regolazione	5	-
Efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione	10	-
Infrastrutture	13	9.848
Partecipazione femminile al mercato del lavoro	2	7
Occupazione dei lavoratori ultrasessantenni	1	-
Andamento salariale in linea con la produttività	2	-
TOTALE	58	16.368

Fonte: "Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione - Programma Nazionale di Riforma 2008-2010", stato di attuazione al 2009 e risposta alla crisi economica - 28 ottobre 2009.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è dato dalla politica regionale e, in particolare, dagli interventi finanziati dai Fondi Strutturali (FS) e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). La politica regionale, volta ad aumentare la dotazione infrastrutturale e a migliorare la competitività dei territori, è stata solo nella parte nazionale ricalibrata in chiave anticiclica per fare fronte all'emergenza economica e sociale connessa alla crisi finanziaria.

Alla fine del 2008 oltre il 69 per cento della spesa per interventi previsti dai due cicli di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 ha riguardato le priorità della strategia di Lisbona e oltre la metà di questi investimenti è stata destinata al settore delle infrastrutture e alla tutela dell'ambiente. Nel periodo 2000-2008, la somma spesa per le priorità di Lisbona dalle politiche regionali è stata di 40,5 miliardi.

Nel Quadro strategico nazionale 2007-2013 sono stati inclusi obiettivi essenziali per la qualità della vita e per il benessere del Mezzogiorno, collegati a incentivi per il conseguimento di obiettivi quantificabili, con riferimento alle quattro aree dei rifiuti, dell'acqua, della qualità dell'istruzione e dei servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana.

Per il meccanismo premiale destinato al raggiungimento degli Obiettivi di Servizio è stato stanziato un importo complessivo di 3 miliardi da assegnare a favore delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in