

risorse pubbliche. Si tratta di questioni da tempo all'attenzione dei principali organismi internazionali, segnalate anche recentemente nelle raccomandazioni della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica e nelle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti nell'esame del Rendiconto Generale dello Stato. Il miglioramento della qualità della spesa pubblica richiede la comprensione dei processi che la regolano e l'individuazione dei molteplici aspetti che possono ostacolarne la piena realizzazione: l'eccessiva rigidità, in fase sia di formazione sia di gestione delle risorse; il grado di chiarezza e di effettiva fruibilità delle informazioni rese dal bilancio pubblico; la complessità di alcune procedure di spesa, che comportano difficoltà per le stesse Amministrazioni e ritardi nell'erogazione; lo scarso ruolo della rendicontazione a fini di valutazione *ex post* degli impieghi della spesa pubblica. Delle attività avviate si darà conto in un'apposita Relazione sulla spesa prevista dalla Legge finanziaria per il 2008²⁶.

Per quanto riguarda la misurazione di obiettivi e risultati dell'attività delle Amministrazioni e delle politiche pubbliche, un esame delle 'Note preliminari' allegate allo stato di previsione di ciascun Ministero ha evidenziato ampi margini di miglioramento sotto il profilo dei contenuti e degli utilizzi di questo strumento a fini di programmazione. Tali miglioramenti riguardano, in modo particolare, l'individuazione degli obiettivi dei programmi di spesa delle Amministrazioni, la più accurata definizione degli indicatori per la loro misurazione, la fissazione del percorso temporale di raggiungimento degli obiettivi, la disponibilità di termini di paragone per qualificare il livello dell'intervento e/o del miglioramento atteso. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa non può prescindere dalla misurazione, seppur nei limiti posti dalla natura dell'attività svolta dall'operatore pubblico, dei risultati effettivamente conseguiti a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse utilizzate. A questo proposito occorre migliorare i sistemi e i metodi per la definizione e la verifica degli indicatori di *performance* da associare alle politiche pubbliche fornendo un supporto adeguato alle Amministrazioni. In questo ambito, l'adozione di una metodologia comune per la definizione degli indicatori favorisce il confronto tra i risultati ottenuti e, potenzialmente, innesca un circuito virtuoso in cui far emergere le migliori esperienze.

²⁶ Art. 3, comma 67, L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008).

IV. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Il primo anno di attività del Governo è stato caratterizzato da un'intensa produzione legislativa, in linea con le missioni individuate nel suo programma. Molti interventi sono stati adottati in risposta alla crisi economica internazionale e al verificarsi di calamità naturali.

In primo luogo, il Governo ha ritenuto essenziale rilanciare lo sviluppo economico e incrementare la produttività. Numerosi provvedimenti sono stati adottati per modernizzare la Pubblica Amministrazione, introdurre misure di semplificazione amministrativa, alleggerire il carico fiscale e contributivo, favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Le misure di detassazione della parte variabile delle retribuzioni, in particolare, hanno rappresentato una spinta alla riforma del sistema di relazioni industriali in direzione di un più avanzato equilibrio tra sostegno alla crescita e alla produttività del lavoro e istanze di giustizia sociale.

In secondo luogo, il Governo è intervenuto nel settore della sicurezza e della giustizia, attraverso il potenziamento delle risorse devolute a tali funzioni, al fine di perseguire una maggiore inclusione sociale e certezza del diritto.

Al tempo stesso, il Governo ha impresso un'accelerazione al processo di attuazione del federalismo fiscale. Il federalismo fiscale, mirato a riportare un'enorme area di governo sotto il vincolo democratico fondamentale del "*no taxation without representation*", produrrà effetti forti e positivi in termini di (i) responsabilità nell'uso del pubblico denaro, riducendo la attuale non frenata tendenza alla presenza pubblica nell'economia; (ii) moralità; (iii) equità; (iv) contrasto all'evasione fiscale.

Ulteriori misure sono state finalizzate alla modernizzazione e all'adeguamento del mercato del lavoro intervenendo sulle tipologie contrattuali che maggiormente possono facilitare l'accesso al lavoro e l'emersione (contratto a termine, apprendistato, lavoro a chiamata, buoni lavoro), semplificando la gestione documentale del rapporto di lavoro e permettendo il cumulo tra lavoro e pensioni. In questo quadro ha assunto un valore significativo l'accordo con le Regioni per il rafforzamento del sistema di ammortizzatori sociali, con l'obiettivo di non disperdere e anzi valorizzare il capitale umano delle imprese e sostenere il reddito delle famiglie e di tutte le categorie di lavoratori compresi quelli atipici e temporanei.

Nell'ambito di altre importanti funzioni pubbliche, sono stati attuati interventi di riforma nel campo dell'istruzione e della ricerca nonché di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale. Sono state inoltre ideate procedure per colmare il divario tecnologico del Paese. Specifici provvedimenti hanno affrontato l'emergenza abitativa. Sono state avviate iniziative concrete a favore del comparto sicurezza e difesa.

In campo economico, rivestono un ruolo importante da un lato il piano di riforma della Pubblica Amministrazione¹ volto a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici (par. IV.1), con una riduzione dei costi dei servizi erogati alle famiglie e alle imprese, e dall'altro le politiche di innovazione per accrescere la competitività delle

¹ L. n. 15/2009.

imprese. Queste finalità sono perseguite attraverso l'implementazione del Piano "i2012 - Strategie per l'Innovazione 2012". "i2012" è il programma quadro che integra le politiche per l'innovazione nella P.A. (Piano di *e-Government* 2012) e le politiche per l'innovazione per le imprese. Si tratta di un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione volti a modernizzare la P.A. e a migliorare la competitività del sistema Paese, raccordandosi anche con gli interventi strutturali di ammodernamento dell'Italia (i.e. infrastrutture a Larga Banda e servizi). In questo contesto si darà particolare rilievo all'attività della 'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione' in materia di supporto tecnico scientifico nell'istruttoria e valutazione dei progetti di innovazione industriale (quali ad esempio Industria 2015) e di promozione di nuove iniziative che favoriscano il trasferimento tecnologico. Sono state introdotte importanti misure di semplificazione normativa con l'abrogazione di oltre 30 mila leggi². La riforma dei servizi locali è in fase di perfezionamento in linea con la nuova impostazione introdotta lo scorso anno³. Per quanto attiene alle Zone Franche Urbane (ZFU), nel mese di maggio il Governo ha individuato, in linea con i criteri definiti dal CIPE, 22 zone caratterizzate da un regime di forte defiscalizzazione⁴. In tema di energia, territorio e ambiente, il Governo ha gestito con tempestività l'emergenza rifiuti in Campania⁵ e l'evento sismico in Abruzzo⁶; molteplici interventi sono stati adottati in materia di energia⁷, di risorse idriche e di protezione dell'ambiente⁸. La tutela del patrimonio ambientale nazionale rappresenta infatti una delle maggiori ricchezze del Paese e lo strumento per garantire uno sviluppo sostenibile alle generazioni future.

Al fine di rilanciare il settore agro-alimentare, specifiche misure sono state adottate per salvaguardare i prodotti tipici del Paese e aumentarne la diffusione sui mercati esteri⁹.

In tema di sicurezza e giustizia l'attività del Governo è stata particolarmente intensa. In materia di sicurezza, di tutela delle donne e di contrasto alla criminalità, sono stati previsti piani coordinati di controllo del territorio¹⁰ e predisposte norme finalizzate al contrasto della violenza sessuale e degli atti persecutori¹¹ e contro la criminalità organizzata¹² e l'immigrazione clandestina.

² D.L.n. 112/2008 convertito in L.n.133/2008, D.L.n. 200/2008 convertito in L.n. 9/2009.

³ L. 133/2008.

⁴ Con l'approvazione definitiva da parte del Senato dell'A.S. 1195 (ex A.C. 1441-ter) contenente disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, è stata prevista l'estensione delle ZFU ad altre aree del Paese, mediante l'aggiornamento dei criteri e degli indicatori e la copertura finanziaria oltre il primo biennio per le 22 ZFU già individuate. Con tale provvedimento normativo è stato altresì disposto il riordino della disciplina dei principali aiuti alle imprese.

⁵ D.L. n. 90/2008, convertito in L. n. 123/2008; D.L.n. 172/2008 recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale, convertito in L. n. 210/2008.

⁶ Nell'ambito degli interventi a favore dell'Abruzzo, possono essere annoverare anche gli strumenti economici disponibili per le aree sottoutilizzate quali le ZFU, il Fondo di garanzia PMI e i contratti di programma e di sviluppo.

⁷ D.L.n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008 (in particolare, l'art.7 recante misure in materia di energia nucleare).

⁸ D.L.n. 208/2008 convertito in L.n. 13/2009.

⁹ D.L. n. 171/2008 convertito in L. n. 205/2008, e D.L. n. 4/2009 in materia di produzione lattiera e quote latte, confluito nel D.L. n. 5/2008, convertito in L. n. 33/2009.

¹⁰ D.L. n. 92/2008.

¹¹ D.L. n. 151/2008.

¹² D.L. n. 11/2009.

In tema di giustizia, gli interventi hanno riguardato principalmente la razionalizzazione del processo del lavoro nonché l'accelerazione del processo amministrativo e del contenzioso tributario¹³. Sono state inoltre disposte azioni di riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria¹⁴ e in materia di funzionalità del sistema giudiziario¹⁵. Allo stesso tempo, il Governo ha varato disposizioni per l'accelerazione dei processi civili¹⁶. Tra le misure più rilevanti, l'aumento della competenza per valore del giudice di pace, un filtro per i ricorsi in Cassazione, l'ammissibilità della testimonianza scritta, la razionalizzazione e l'accelerazione dei tempi del processo.

La riforma del federalismo fiscale si ispira a principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e a una loro maggiore responsabilizzazione¹⁷. Sono definiti i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale e nuove regole per perseguire gli obiettivi nazionali assunti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. I contenuti andranno definiti nei prossimi anni con l'elaborazione dei decreti di attuazione previsti dalla legge delega (par. IV.2).

Il Governo si è impegnato nella riforma del *welfare* e delle politiche giovanili, anche attraverso un più efficiente raccordo tra scuola e mercato del lavoro. È in fase di avvio un piano di azione sull'occupazione femminile incentrato sulla modulazione degli orari di lavoro e sulla sperimentazione di buoni universali per i servizi di cura e assistenza alla persona (par. IV.3). È in corso di approvazione lo schema di decreto legislativo di correzione e integrazione del Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che si propone l'obiettivo di garantire in termini sostanziali uno dei tre diritti fondamentali del lavoratore (sicurezza, compenso equo, formazione e apprendimento continuo). I disegni di legge delega in materia di lavori usuranti e riforma del processo del lavoro sono in fase avanzata all'esame del Parlamento. Così come quello sulle forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili di impresa e quello relativo alla regolamentazione del diritto di sciopero nel settore dei trasporti che potranno consentire, sulla base di accordi tra le parti, la promozione dell'azione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività. Per quanto riguarda i giovani, al fine di garantire loro un miglior accesso al mercato del lavoro è stato reso operativo il Fondo per le politiche giovanili, definito in base agli accordi assunti in sede di Conferenza Unificata con le Regioni e gli Enti Locali dal precedente Governo.

Nel campo dell'istruzione è stato attuato un processo di razionalizzazione del personale, accompagnato da una serie di interventi volti a premiare il merito e l'impegno degli studenti, ed è stato avviato un sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. È stata altresì riorganizzata la rete scolastica ed è stata valorizzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il sistema universitario è stato interessato da un più generale riordino delle procedure di reclutamento dei docenti che favoriscano il merito (compresa la possibilità di chiamata diretta di studiosi provenienti da università straniere), da nuovi criteri di assegnazione delle risorse che tengono conto della qualità dell'offerta formativa degli atenei, da interventi per favorire il diritto allo studio dei meritevoli, e dalla facoltà di trasformare le università in fondazioni di diritto privato mantenendo il sistema di

¹³ D.L. n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008, art. 53 e seguenti.

¹⁴ D.L. n. 95/2008, convertito in L. n. 127/2008.

¹⁵ D.L. n. 143/2008 convertito in L. n. 181/2008.

¹⁶ L. n. 69/2009.

¹⁷ L.n. 42/2009.

finanziamento pubblico¹⁸. È stato anche avviato un processo di riorganizzazione della politica del settore ricerca, mirata a sostenere e accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo e dei servizi. I passaggi essenziali sono rappresentati:

- dai lavori di elaborazione del nuovo Programma Nazionale della Ricerca, quale strumento di programmazione unitaria, che si concentrerà sui settori-chiave dell'economia e svilupperà una rigorosa pianificazione attuativa;
- dalle iniziative volte alla riconfigurazione degli enti pubblici di ricerca, che dovranno crescere nella capacità di “fare sistema” e di rispondere alla domanda strategica delle “*new economies*”;
- dalla stipula del Protocollo d'Intesa con le Regioni della Convergenza per rendere operative le risorse e avviare le procedure di selezione degli interventi relativi al PON Ricerca e Competitività;
- dalla Direttiva Ministeriale di riparto del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) e del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) per l'avvio degli interventi previsti dal decreto legislativo n. 297/1999;
- dalla presentazione al CIPE di una proposta organica di grandi progetti di alta valenza scientifica e di innovazione tecnologica a favore del sistema Paese, che punta anche alla realizzazione di una rete di infrastrutture tecnologiche immateriali, a servizio delle imprese e del sistema formativo.

Nell'ambito delle politiche culturali è stato definito un insieme di interventi per garantire la tutela, rilanciare la valorizzazione dei beni e delle attività culturali e offrire risposte efficaci ai bisogni di innovazione e qualità dei servizi. Tra le principali azioni si ricordano: il completamento della sede che ospiterà il museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI); l'attuazione delle convenzioni UNESCO; la tutela e la protezione dal rischio sismico e l'attività svolta in occasione del recente terremoto in Abruzzo, per la salvaguardia del patrimonio danneggiato; la valutazione ambientale strategica e i tavoli tecnici attivati con gli enti territoriali ai fini di co-pianificazione; le attività atte a garantire migliori condizioni per l'accessibilità e la fruizione del patrimonio archivistico e documentario e per la sua diffusione attraverso la rete *web*; il monitoraggio sull'attuazione della carta della qualità e dei servizi. Nel settore del cinema sono state rese operative le misure di incentivazione fiscale (*tax-shelter*) per agevolare la produzione, mentre per il settore dello spettacolo dal vivo è stata attuata la ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Al fine di colmare il ritardo nella diffusione delle tecnologie di comunicazione, è stato presentato un progetto di ampliamento della banda larga per raggiungere tutte le aree prive di tale servizio, che consentirebbe una velocità di connessione a *Internet* tra i 2 e i 20 *megabyte* al secondo entro il 2012¹⁹. Il progetto ha trovato una collocazione nelle disposizioni recentemente varate dal Parlamento²⁰. Una moderna infrastruttura di comunicazione di questo tipo determina nuove opportunità e possibilità di lavoro per

¹⁸ D.L. n. 112/2008 convertito in L.n. 133/2008; D.L. n. 137/2008 convertito L. n. 169/2008; D.L. n. 180/2008 convertito L. n. 1/2009.

¹⁹ Progetto curato dal Dipartimento per le Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico. Attualmente il 13 per cento della popolazione cittadina italiana non dispone di tale servizio.

²⁰ L.n. 69/2009.

cittadini e imprese, favorisce la creazione di posti di lavoro, avvicina i cittadini e la Pubblica Amministrazione e attrae investimenti, costituendo così uno strumento per il rilancio economico del Paese. Inoltre, il Governo ha stabilito un calendario relativamente alla data di passaggio delle trasmissioni televisive dal sistema analogico a quello digitale (*switch-off*).

Per l'emergenza abitativa, il Governo ha previsto un insieme di misure volte a contenere il disagio di particolari categorie sociali attraverso un incremento dell'offerta di alloggi popolari; la proroga dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione ad uso abitativo nei Comuni con specifici requisiti²¹.

Infine, nel campo della politica estera comunitaria e di difesa sono state approvate numerose leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, tra cui quella del Trattato di Lisbona²² e quella del Trattato di amicizia e cooperazione con la Libia²³. A tali provvedimenti vanno aggiunti quelli per le missioni internazionali²⁴.

IV.1 STIMA DEGLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il programma di riforma del pubblico impiego e di modernizzazione della Pubblica Amministrazione è diretto ad aumentare l'efficienza e la produttività del settore pubblico per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia. Queste finalità sono perseguite attraverso la riforma della Pubblica Amministrazione e il Piano di *e-Government 2012*. La prima introduce e rafforza all'interno della P.A. criteri di premialità, valutazione dei risultati e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese. L'*e-Government 2012* è un'azione di profonda innovazione tecnologica che si concretizza in un insieme di progetti di innovazione digitale (in cui hanno priorità i settori della giustizia, salute, scuola e università e il rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione) volti a modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la Pubblica Amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

Gli obiettivi da perseguire da parte della Pubblica Amministrazione sono molteplici. Il meccanismo e i canali di trasmissione di un aumento della produttività e dell'efficienza del settore pubblico sulla crescita economica sono complessi. Semplificando, si possono individuare un effetto di offerta e uno di domanda. Dal lato dell'offerta, si hanno due impatti: (i) uno, diretto, sul valore aggiunto aggregato dell'economia dovuto all'aumento della produttività del settore pubblico (che rappresenta circa il 20 per cento dell'occupazione dipendente complessiva); (ii) l'altro sulla competitività del settore di mercato per la riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione e l'aumento della produttività aggregata per una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione (ad esempio i costi della burocrazia e della giustizia civile per le famiglie e le imprese). Dal lato della domanda, si determina: (i) un effetto di reddito

²¹ D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008 art. 11; D.L. n. 158/2008 convertito in L. n. 199/2008; D.L. n. 162/2008 convertito in L. n. 201/2008. D.L. n. 78/2009, art. art. 23, c. 1.

²² L. n. 130/2008.

²³ L.n. 7/2009.

²⁴ D.L. n. 147/2008, convertito nella L. n. 183/2008 per la missione in Georgia; D.L. n. 150/1983 sulla proroga delle missioni internazionali in corso; la L. n. 12/2009 recante proroghe delle missioni internazionali; D.L. n. 78/2009.

dovuto alle maggiori risorse disponibili per le famiglie, indotto dalla riduzione dei costi diretti e indiretti di acquisizione dei servizi; (ii) un effetto di ricomposizione della spesa aggregata dovuto al risparmio di spesa pubblica (che può generare una diversa spesa pubblica o una minore pressione fiscale e, quindi, una maggiore spesa privata).

Una valutazione quantitativa di questi effetti è complicata a causa della complessità delle interazioni descritte. Al fine di valutare l'impatto della riforma sul sistema economico, è stato condotto un esercizio di simulazione in cui si assume che la riforma si traduca in un aumento della produttività totale dei fattori (PTF) del settore pubblico e, quindi, della produttività totale aggregata influenzando, attraverso di questa, sull'attività economica. Il prodotto potenziale di un'economia, e quindi il suo tasso di crescita, dipendono, a parità di altre condizioni, dalla PTF che è una misura dell'efficienza con cui sono utilizzati i fattori produttivi.

Nell'ipotesi prudenziale che nei prossimi cinque anni la PTF del settore pubblico aumenti in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento (come somma dell'effetto già acquisito della riduzione dell'assenteismo nel settore pubblico e dell'effetto atteso dell'azione di semplificazione delle procedure burocratiche e della riforma complessiva in corso di approvazione al Parlamento), il prodotto potenziale crescerebbe in media da un minimo di 0,5 punti percentuali a un massimo di 1 punto percentuale in più all'anno rispetto all'andamento in assenza dello *shock* determinato dalla riforma. Questo differenziale si esaurirebbe lentamente (nell'arco di dieci anni). Sulla domanda aggregata l'effetto sarebbe compreso tra 0,4 e 0,6 punti percentuali in più di crescita media annua e si concentrerebbe in particolare sugli investimenti e le esportazioni. Ne deriva che, nel quinquennio considerato, i differenziali cumulati di crescita, tra lo scenario che modella gli effetti della riforma e quello a legislazione invariata, sarebbero compresi tra 3 e 5 punti percentuali per il prodotto potenziale e tra 2 e 3,5 punti per la domanda aggregata. Il divario tra la maggiore crescita attesa per il prodotto potenziale e quella attesa per la domanda aggregata, che determina il PIL effettivo, dipenderà dalla fase del ciclo economico. Tuttavia, va notato che dall'azione di riforma della Pubblica Amministrazione intesa in senso largo, includendo tutto il settore pubblico compresi istruzione e sanità, si attende la quasi totale eliminazione del *gap* di crescita tra l'Italia e la media dei paesi dell'area dell'euro che nell'ultimo decennio è stato in media di 0,8 punti percentuali annui. I risultati indicati dipendono, oltreché dal modello utilizzato, dalle ipotesi condizionali. In particolare, gli effetti della riforma della Pubblica Amministrazione sulla crescita economica sono stati stimati in base a un aumento della PTF del settore pubblico (10-20 per cento nel quinquennio) che deve essere considerato solo un'ipotesi prudenziale rispetto a margini di incremento attesi intorno al 50 per cento.

IV.2 FEDERALISMO

A maggio è stata pubblicata la L. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale con la quale viene data attuazione alle norme costituzionali sul finanziamento degli Enti decentrati (art. 119). Il Governo è delegato ad emanare decreti in materia di coordinamento della finanza dei vari livelli di governo, autonomia tributaria degli Enti decentrati e perequazione delle risorse finanziarie. Nel processo di coordinamento della

finanza pubblica si inseriscono le disposizioni contenute del Disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento

Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e di una loro maggiore responsabilizzazione; assegna ai livelli inferiori di governo tributi autonomamente istituiti, tributi propri derivati da leggi statali e quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; sopprime i precedenti trasferimenti erariali e stabilisce esplicitamente il superamento del criterio della spesa storica per la determinazione delle risorse trasferite; introduce fondi perequativi alimentati dalla fiscalità generale che vengono allocati con criteri diversi in base al tipo di prestazioni offerte; prevede un coinvolgimento diretto dei vari livelli istituzionali nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, con meccanismi di premialità.

La delega prevede, per le prestazioni che impongono costituzionalmente alle Regioni la garanzia di livelli essenziali (sanità, assistenza e funzioni amministrative dell'istruzione) e per quelle legate alle funzioni fondamentali degli Enti locali, una copertura finanziaria integrale nei limiti della spesa valutata in base a parametri *standard*. La copertura è affidata a trasferimenti perequativi, per colmare il divario tra fabbisogno di spesa *standard* (calcolato direttamente sulla spesa *standard* corrente per gli Enti locali e in base all'applicazione di costi *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni) e le entrate tributarie associate alle predette funzioni, valutate anch'esse in termini standardizzati. Per le altre funzioni, la copertura è lasciata all'autonomia tributaria e la perequazione deve ridurre le differenze nelle basi imponibili (capacità fiscale), senza penalizzare lo sforzo fiscale. Fanno eccezione alcuni specifici interventi. I servizi di trasporto locale sono in parte assimilati alle prestazioni connotate da livelli essenziali. Nella ripartizione dei fondi perequativi destinati agli Enti locali, alle Regioni è riconosciuta la facoltà di modificare l'effettiva allocazione tra i singoli enti, ma sempre in base ai medesimi criteri.

La delega definisce i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale, prevedendo regole di condivisione degli obiettivi nazionali perseguiti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. In sede di predisposizione della Legge finanziaria, la delega prevede, in accordo con la Conferenza Unificata, l'adozione di norme di coordinamento della finanza pubblica che per ciascun livello di governo: definiscano gli obiettivi programmatici dei saldi, della pressione fiscale e del ricorso al debito; delineino le modalità per il conseguimento della convergenza di costi e fabbisogni *standard*; stabiliscano un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali. Un tale piano richiede un'armonizzazione dei bilanci pubblici in grado di assicurare la redazione dei bilanci dei vari enti in base a criteri predefiniti ed uniformi. I principi fondamentali saranno definiti da un apposito decreto delegato da emanarsi entro un anno. La delega dispone, per gli enti che mostrino scostamenti significativi dagli obiettivi, l'elaborazione di Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza che verifichino l'entità dello scostamento e stabiliscano le modalità della correzione necessaria. La delega definisce norme che garantiscano il coordinamento della fiscalità dei vari livelli di governo all'interno del sistema tributario nazionale. L'obiettivo è di evitare doppie imposizioni e garantire una tendenziale correlazione tra prelievo e beneficio fruito nel territorio, così da rafforzare la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa.

La delega prevede un periodo transitorio durante il quale il sistema dovrà gradualmente convergere verso la nuova struttura di finanziamento²⁵ e dotarsi dei mezzi necessari al funzionamento del nuovo assetto. L'attuazione del nuovo sistema richiede la definizione di alcuni aspetti in evoluzione: sono ancora oggetto di normazione, nel nuovo Codice delle autonomie in fase di elaborazione, le funzioni fondamentali degli enti locali; gli *standard* minimi di servizio da assicurare su tutto il territorio nazionale devono essere definiti in base a valutazione di tipo generale (per il contenuto) e tecnico (per la misurazione). Inoltre, il calcolo delle spese, delle entrate e degli *standard* richiede la condivisione delle metodologie e dei dati su cui effettuare le stime e la rilevazione su basi sistematiche e metodologicamente testate di informazioni, di fonte amministrativa ed *extra* contabile, attualmente non disponibili. La verifica dell'obiettivo di accrescimento dell'efficienza della spesa, su cui fa perno l'allocazione delle risorse erariali, richiede un rafforzamento del monitoraggio.

La delega stabilisce che l'attuazione della riforma dovrà avvenire in un quadro di compatibilità con gli impegni assunti in sede di Patto di Stabilità e Crescita. La riforma dovrà assicurare l'effettivo conseguimento di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Le leve su cui la riforma agisce sono: (i) un più stretto collegamento tra responsabilità di spesa e di prelievo; (ii) l'adozione di un sistema di finanziamento statale che, pur mantenendo un ruolo per la perequazione, lo colleghi a comportamenti di spesa efficienti nel garantire livelli minimi delle prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale piuttosto che ai comportamenti storicamente rilevati.

IV.3 WELFARE

Il 'Libro Bianco sul futuro del modello sociale: la vita buona nella società attiva'²⁶ traccia la cornice di "valori e visioni" su cui fondare il passaggio da un *welfare* assistenziale a un *welfare* delle opportunità e delle responsabilità condivise. Il nuovo modello sociale è basato sull'idea del lavoro come prima risposta al bisogno e sulla coerente applicazione del principio dell'universalismo selettivo, che richiede un impiego delle erogazioni assistenziali o dei benefici fiscali in base a un'accurata selezione degli aventi diritto e meccanismi incentivanti dei comportamenti degli stessi destinatari, utili a rimuovere lo stato di bisogno.

Per quanto riguarda la selettività degli interventi, diversi provvedimenti del Governo a sostegno del reddito sono andati a vantaggio dei soggetti più colpiti dalla crisi economica. Tra di essi, per esempio, per il 2009 si annovera il *bonus* straordinario in denaro ai nuclei familiari a basso reddito il cui importo varia in relazione al numero dei componenti del nucleo, alla presenza di disabili e al livello del reddito complessivo nel 2007²⁷. È inoltre in fase di esame parlamentare il disegno di legge recante delega in materia di lavori usuranti²⁸.

²⁵ Le nuove modalità di perequazione entreranno a regime dopo cinque anni dalla determinazione dei valori di spesa associabili ai livelli essenziali delle prestazioni.

²⁶ Approvato dal Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, il Libro Bianco arriva a un anno dalla consultazione pubblica avviata con il Libro verde 'La vita buona nella società attiva'.

²⁷ D.L. 29 n. 185/2008 convertito nella L. n. 2/2009.

²⁸ C.d. 'collegato lavoro', A.S. 1167.

Il presupposto per la sostenibilità del sistema di *welfare* è il corretto funzionamento del mercato del lavoro. Un moderno quadro regolatorio delle relazioni di lavoro, attento alla centralità della persona, deve porsi quali obiettivi sostanziali tre fondamentali diritti che dovranno essere garantiti a ogni persona che lavora. Il diritto ad ambienti di lavoro sicuri. Il diritto a un compenso equo non solo in quanto idoneo a garantire una esistenza libera e dignitosa, ma anche perché proporzionato ai risultati dell'impresa. Il diritto all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale e di espressione delle proprie potenzialità.

I tre diritti fondamentali del lavoro – salute e sicurezza, apprendimento continuo ed equa remunerazione – possono essere esaltati e meglio perseguiti nell'ottica unitaria dello “Statuto dei lavori” ipotizzato da Marco Biagi quale corpo di tutele progressive del lavoro costruite per geometrie variabili in funzione della anzianità di servizio e del reale grado di dipendenza economica del lavoratore. Le stesse proposte di incidere finalmente sul regime del recesso dal rapporto di lavoro potranno realizzare un maggiore consenso collegandosi a un congruo periodo di inserimento e collocandosi in un moderno sistema di tutele attive.

L'affermazione sostanziale di tali diritti dovrà essere sempre meno indotta dall'attore pubblico e sempre più affidata, in una logica di piena sussidiarietà, alle parti sociali, soprattutto nella dimensione territoriale e aziendale. Centrale, in questa prospettiva, è la recente riforma del sistema di relazioni industriali promossa dal Governo²⁹ con le misure di detassazione della parte variabile del salario³⁰ che dovranno ora diventare strutturali in modo da sostenere adeguatamente la contrattazione di secondo livello e, con essa, l'incremento della produttività del lavoro.

All'esito dei lavori della Commissione di indagine sulla formazione in Italia, il Governo proporrà alle Regioni un patto per il cambiamento dei criteri attuali di finanziamento e della concezione delle iniziative formative sulla base di tre linee di azione. In primo luogo il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona. In secondo luogo l'impresa, l'ambiente produttivo, appaiono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità. La certificazione formale, infine, deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati. L'attenzione deve essere diretta alle conoscenze, competenze o abilità che la persona ha acquisito ed è in grado di dimostrare in una logica di vera occupabilità piuttosto che concentrarsi sui soli fattori formali e burocratici dei percorsi formativi.

Per quanto riguarda la tutela della salute e sicurezza sul lavoro è in corso di approvazione uno schema di decreto legislativo di correzione e integrazione del Testo Unico approvato nel corso della passata legislatura che, fatta salva la garanzia dei livelli di tutela oggi esistenti, si propone il superamento di una visione puramente formalistica e

²⁹ Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 sottoscritto da Governo e parti sociali.

³⁰ Il D.L. n. 185/ 2008 (convertito nella L. n. 2/ 2009) ha prorogato per l'anno 2009 la detassazione del salario di produttività per redditi fino a 35 mila euro l'anno ed entro il limite massimo di 6 mila euro. La tassazione agevolata dei premi è stata estesa anche ai lavoratori pubblici del comparto sicurezza, limitatamente al 2009, dalla L. n. 2/ 2009. Il regime di imposizione agevolato, introdotto con il D.L. n. 93/2008 (convertito nella L. n. 126/2008), in via sperimentale, prevede un'imposizione ridotta (pari al 10 per cento, entro un limite massimo), in sostituzione di quella ordinaria sui redditi da lavoro straordinario e sui premi di produttività.

burocratica a favore di una cultura promozionale e per obiettivi tale da incidere in modo concreto sui contesti organizzativi d'impresa.

I disegni di legge delega in materia di lavori usuranti e riforma del processo del lavoro sono in fase avanzata all'esame del Parlamento. Nel promuovere forme alternative di risoluzione delle controversie di lavoro, quali arbitrati e conciliazioni e la certificazione dei contratti di lavoro, il disegno di legge si propone una maggiore attenzione ai profili sostanziali del rapporto di lavoro in una logica di superamento della visione antagonista e conflittuale che tanto incide sulla effettività del diritto del lavoro.

Il Governo è altresì impegnato nella riforma del *welfare* e delle politiche giovanili anche attraverso un più efficiente raccordo tra scuola e mercato del lavoro e il rilancio del contratto di apprendistato come canale preferenziale di ingresso nel mondo del lavoro. In fase di avvio è anche un piano di azione sull'occupazione femminile incentrato sulla modulazione degli orari di lavoro, misure di incentivazione per l'assunzione delle donne nelle aree svantaggiate con i contratti di inserimento al lavoro della legge Biagi e innovative politiche di condivisione comprensive della sperimentazione di buoni universali per i servizi di cura e assistenza alla persona.

Sono state introdotte misure³¹ volte a consentire una migliore conciliazione tra lavoro e famiglia, e offrire opportunità di inclusione sociale a persone altrimenti escluse dal mercato di lavoro. In tale direzione vanno le disposizioni introdotte per favorire la diffusione del lavoro a tempo parziale e il ripristino del lavoro a chiamata, nonché gli interventi di rilancio e semplificazione del contratto di apprendistato e le misure per contrastare l'economia sommersa, come la messa a regime dei buoni lavoro per prestazioni occasionali di tipo accessorio e l'abolizione del divieto di cumulo tra redditi da pensione e da lavoro³².

È in un contesto di relazioni industriali cooperative che, anche grazie all'accordo di leale collaborazione tra Stato e Regioni, è stato possibile conservare in Italia più che altrove – nel contesto della grande crisi globale – larga parte della base produttiva e occupazionale attraverso strumenti di protezione sociale su base negoziale che presuppongono la sopravvivenza del rapporto di lavoro. Per favorire la modernizzazione del sistema di ammortizzatori sociali non si può prescindere dal coinvolgimento del sistema della bilateralità, nonché dalla piena implementazione di un principio di reciprocità, in base al quale decade dal trattamento di integrazione salariale o dal sussidio di disoccupazione il lavoratore che, a seconda delle circostanze, rifiuta una occasione di lavoro congrua ovvero un percorso formativo di riqualificazione professionale³³.

Un moderno sistema di *welfare* promuove il buon funzionamento delle relazioni

³¹ Il D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 ha reintrodotto il lavoro intermittente e ampliato l'applicazione del lavoro a chiamata. Ha inoltre modificato la disciplina sulla durata del contratto di lavoro a tempo determinato, semplificato le situazioni di contenzioso giudiziario sui contratti a termine, esteso la durata minima del tirocinio professionalizzante e introdotto il libro unico del lavoro.

³² Dal 1° gennaio 2009 per le pensioni è in vigore la totale abolizione (parziale per le pensioni liquidate con il sistema contributivo) del divieto di cumulo con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. Il cumulo è infatti ammesso nei casi in cui il soggetto ha raggiunto l'età per conseguire la pensione di vecchiaia (65 anni per gli uomini e 60 per le donne), se ha 40 anni di versamenti contributivi o se ha i requisiti per richiedere la pensione di anzianità.

³³ Tale regola è stata introdotta nella L. n. 2/2009 di conversione del c.d. 'decreto anti-crisi' (D.L. n. 185/2008) con cui il Governo ha temporaneamente esteso il livello di coperture degli attuali strumenti e accresciuto le risorse a disposizione. Cfr. § 4.1.2.1 della *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2009* per un'ampia trattazione sull'art. 19 del D.L. n. 185/2008.

industriali, conciliando le prerogative sindacali con le esigenze delle imprese e delle persone costituzionalmente tutelati. Al fine di contribuire a migliorare il funzionamento e l'efficacia del sistema di relazioni industriali, nonché di prevenire le forme esasperate di conflitto sulle tematiche del lavoro, è stato presentato un provvedimento normativo che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi attuativi in materia di regolamentazione del diritto di sciopero nel settore dei trasporti che potrà consentire, sulla base di accordi tra le parti, la promozione della azione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività³⁴. Il Governo guarda con favore il disegno di legge unificato in tema di partecipazione dei lavoratori che, pure si muove nell'ottica della promozione di soggetti sindacali dotati di reale rappresentatività, creando i giusti presupposti per una virtuosa alleanza tra capitale e lavoro.

³⁴ A.S. 1473.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

A1. GLOSSARIO

A1.1 GLOSSARIO DI FINANZA PUBBLICA

Amministrazioni pubbliche: Settore di contabilità nazionale preso a riferimento in ambito europeo. Comprende le Amministrazioni Centrali, le Amministrazioni Locali e gli Enti Previdenziali. In particolare, rientrano tutte le unità istituzionali individuate dall'Istat sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario (Regolamento UE n. 2223/96, SEC95). Non sono, invece, comprese le aziende pubbliche classificate "market" in presenza di una copertura dei costi con ricavi propri superiore al 50 per cento. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali; ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale.

Avanzo primario/Disavanzo primario: Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, al netto degli interessi passivi. Può dare luogo ad un avanzo primario (se positivo) o ad un disavanzo primario (se negativo).

Componente ciclica: Misura l'effetto del ciclo economico sul saldo di bilancio, indicando la parte del bilancio pubblico che è attribuibile a deviazioni del PIL effettivo dal PIL potenziale. E' calcolato moltiplicando l'output gap (vedi voce) per la sensitività del saldo di bilancio al ciclo economico. Per l'Italia il parametro di sensitività è 0.5.

Debito pubblico: Rappresenta la consistenza del debito del settore pubblico, comprensivo del debito fluttuante (e gli altri debiti a breve) e dell'indebitamento verso la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi. Nella Procedura dei Disavanzi Eccessivi (PDE) il debito pubblico è definito come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle Amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore nominale di emissione (Trattato UE e Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 3605 del 1993).

Fabbisogno: Misura l'eccedenza dei pagamenti sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie espressi dai conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico allargato. Se gli incassi superano i pagamenti si ha la cosiddetta "disponibilità". Corrisponde anche alla differenza tra le accensioni e i rimborsi di prestiti e, di norma, coincide con il limite delle emissioni nette riportato nel bilancio di previsione. Esso esprime l'ammontare per il quale il settore intestatario del conto si propone (previsioni) o ha dovuto ricorrere (risultati) al credito nazionale (a breve e medio-lungo termine) ed estero.

Fabbisogno del Settore statale: Consolidamento delle operazioni gestionali di cassa del bilancio con le operazioni di Tesoreria.

Indebitamento o accrescimento netto: All'interno del Bilancio dello Stato rappresenta il risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese finali al netto delle operazioni finanziarie (accensione e rimborso di prestiti, concessione e riscossione di crediti). Introdotto per il bilancio statale dall'art.6 della L. 468/1978, evidenzia il saldo positivo (accrescimento) o negativo (indebitamento) con cui si concludono le operazioni di bilancio di natura economica.

Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche: Saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche calcolato dall'ISTAT sulla base dei criteri della competenza economica definiti dalle regole del SEC95. Rappresenta il parametro di riferimento ai fini della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) in ambito comunitario. L'indebitamento netto ai fini PDE si differenzia da quello SEC95 in quanto include nella spesa per interessi i flussi netti connessi ai contratti derivati (*swap* e *forward-rate agreement*).

Inflazione: Termine con il quale si indica la variazione del livello generale dei prezzi. Di norma nei documenti programmatici ci si riferisce alla

variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) o all'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI). Negli ultimi anni si fa riferimento anche all'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) che consente il confronto con gli altri Paesi Europei.

NAIRU: acronimo di *non-accelerating inflation rate of unemployment*, ovvero il tasso di disoccupazione coerente con la stabilità dei prezzi.

Output gap: Rappresenta lo scostamento percentuale fra PIL effettivo e PIL potenziale in rapporto al PIL potenziale.

Prodotto interno lordo (PIL): Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata dell'IVA e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma dei valori aggiunti a prezzi base delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (compresa l'IVA e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti. Si parla di PIL nominale (o ai prezzi correnti) quando gli importi sono espressi in termini di valori correnti. Il PIL reale (o ai prezzi costanti) è il valore della produzione misurata ai prezzi di un certo anno assunto come base. Il deflatore del PIL è il rapporto tra PIL nominale e PIL reale e riflette la crescita generale dei prezzi interni.

Prodotto potenziale: Rappresenta il livello di PIL compatibile con il pieno impiego dei fattori di produzione e con il tasso di disoccupazione NAIRU (vedi voce).

Quadro macroeconomico: Insieme di ipotesi coerenti sulla evoluzione dei principali aggregati di contabilità nazionale in relazione ai quali sono anche formulate le previsioni di bilancio.

Saldo di bilancio corretto per il ciclo/saldo strutturale: È il saldo di bilancio depurato della componente ciclica (v. voce). Rappresenta l'aggregato di riferimento ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine che è definito come il saldo di bilancio strutturale (al netto delle misure *una tantum* e temporanee) uguale o prossimo allo zero.

Saldo di parte corrente: Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici, ottenuto come differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti. Può dare luogo a risparmio pubblico (se positivo) o ad un disavanzo corrente (se negativo).

Saldo netto da finanziare o da impiegare: All'interno del bilancio dello stato costituisce il risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, al netto delle operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Con riferimento al bilancio pluriennale costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese di conto capitale.

Settore pubblico (SP): Comprende le Amministrazioni Centrali (Settore Statale e altri Enti dell'Amministrazione Centrale), le Amministrazioni Locali (Regioni, Province, Comuni, Altri Enti) e gli Enti Previdenziali (INPS e altri enti). È l'aggregato ottenuto dal consolidamento dei conti del Settore statale (SS), con le risultanze contabili di cassa degli altri Enti dell'Amministrazione centrale (tra cui l'ANAS), degli Enti dell'Amministrazione locale e di quelli previdenziali.

Settore pubblico allargato (SPA): Aggregato di contabilità pubblica introdotto dalla legge 468/78 che comprende, oltre al settore pubblico (v. voce), gli enti sotto il controllo pubblico (imprese pubbliche) produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita (servizi di pubblica utilità). In seguito alla trasformazione in società per azioni di gran parte di tali enti, il perimetro del SPA attualmente si discosta in misura marginale da quello del settore pubblico.

Settore statale (SS): Comprende il Bilancio dello Stato e le operazioni della tesoreria. Le risultanze contabili del SS derivano dal consolidamento

delle transazioni registrate nel Bilancio dello Stato e nella Tesoreria statale, inclusi i trasferimenti per finanziare le spese delle varie amministrazioni pubbliche. Il relativo fabbisogno è, per prassi, indicato al netto dei debiti pregressi. Il fabbisogno lordo del settore statale (comprensivo, cioè, di tali

debiti) individua l'ammontare delle risorse nette acquisite a copertura dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A1.2 GLOSSARIO DEL MERCATO DEL LAVORO

Fiscalizzazione contributiva: Assunzione a carico del bilancio di parte degli oneri contributivi (previdenziali o di malattia) gravanti sui datori di lavoro o sui lavoratori.

Occupati (Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro): L'indagine campionaria sulle forze lavoro effettuata dall'ISTAT è detta 'continua' perché condotta in tutte le settimane dell'anno ed è utilizzata per la stima dei principali aggregati e indicatori del mercato del lavoro. La rilevazione continua delle forze lavoro è condotta dal 2004. Dall'ultimo trimestre 1992 è stata effettuata la ricostruzione delle serie per i principali indicatori. Gli occupati rilevati dall'indagine sulle forze di lavoro si riferiscono a tutte le persone residenti occupate in unità produttive sia residenti che non residenti. Dagli occupati delle forze di lavoro sono esclusi i militari di leva e le persone occupate che vivono in convivenze (es. gli istituti assistenziali, quelli religiosi e quelli penitenziari) e i lavoratori irregolari. Secondo la definizione dell'indagine delle forze lavoro, gli occupati comprendono anche i dipendenti assenti dal lavoro per una assenza inferiore ai 3 mesi e che percepiscono almeno il 50 per cento della retribuzione (ad esempio, anche coloro che ricevono la Cassa Integrazione Guadagni).

Tra le forme di lavoro 'atipico', i collaboratori coordinati e continuativi e i prestatori d'opera occasionali sono considerati lavoratori indipendenti, mentre gli apprendisti e i lavoratori a domicilio sono considerati dipendenti.¹

Nell'indagine delle forze lavoro si definisce occupato la persona di 15 anni e più che dichiara:

- di possedere un'occupazione, anche se nel periodo di riferimento non ha svolto attività lavorativa (occupato dichiarato);
- di essere in una condizione diversa da occupato, ma di aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento (altra persona con attività lavorativa).

Occupati interni (Contabilità Nazionale): Gli occupati interni comprendono gli occupati che partecipano al processo di produzione svolto sul territorio economico di un paese. Secondo la definizione della contabilità nazionale, il concetto di occupazione interna fa riferimento alla residenza dell'unità di produzione e non alla residenza della persona occupata; si escludono, quindi, i residenti che lavorano presso unità di produzione non residenti sul territorio economico del paese, mentre si includono i non residenti che lavorano presso unità di produzione residenti. L'armonizzazione della definizione di occupazione interna a quella dell'indagine sulle forze di lavoro comporta, oltre al passaggio al concetto di 'interno', l'inclusione delle componenti escluse dal campo di osservazione dell'indagine sulle forze di lavoro (militari di leva, occupati in convivenze,

stranieri non residenti e non regolari e occupati non rilevati dall'indagine delle forze di lavoro che fanno parte dei servizi domestici). Come negli occupati dell'Indagine delle forze di lavoro, tra gli occupati interni sono incluse anche le persone temporaneamente non al lavoro che mantengono un legame formale con la loro posizione lavorativa sotto forma di una garanzia di riprendere il lavoro o di un accordo circa la data di una sua ripresa (ad esempio, i lavoratori in cassa integrazione guadagni).

Unità Standard di Lavoro (ULA – Contabilità Nazionale): Le unità *standard* di lavoro misurano in modo omogeneo il volume di lavoro complessivamente impiegato nell'attività produttiva svolta all'interno del Paese, indipendentemente dalla residenza dell'occupato. Le unità *standard* di lavoro vengono ricondotte in unità omogenee in funzione delle posizioni lavorative assunte dalla persona. L'insieme delle unità di lavoro è ottenuto dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e dalle posizioni lavorative a tempo parziale (principali e secondarie) trasformate in unità a tempo pieno. Le unità di lavoro sono dunque utilizzate come unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione dei beni e servizi rientranti nelle stime del Prodotto interno lordo in un determinato periodo di riferimento.

A differenza degli occupati delle forze di lavoro e degli occupati interni, l'*input* di lavoro in unità *standard* esclude i lavoratori equivalenti in CIG (Cassa Integrazione Guadagni) e comprende il contributo dei militari di leva, dei lavoratori irregolari, degli occupati non dichiarati, degli stranieri non residenti. Le serie, sia grezze che destagionalizzate, sono pubblicate dall'ISTAT (Conti economici nazionali) con frequenza trimestrale e annuale per il totale dei lavoratori e per i lavoratori dipendenti a partire da gennaio 1980, per i dati trimestrali, e dal 1970 per i dati annuali.

Persona in cerca di occupazione: La persona di 15 anni e più che all'indagine sulle forze di lavoro dichiara:

- una condizione professionale diversa da quella di occupato;
- di non aver effettuato ore di lavoro nel periodo di riferimento;
- di essere alla ricerca di un lavoro;
- di aver effettuato almeno un'azione di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono il periodo di riferimento;
- di essere immediatamente disponibile (entro due settimane) ad accettare un lavoro, qualora gli venga offerto.

Forze di lavoro: È l'insieme delle persone occupate e delle persone in cerca di occupazione.

Tasso di disoccupazione: Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro. Le serie storiche del tasso di disoccupazione sono pubblicate dall'ISTAT (Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro) su base trimestrale a partire dall'ultimo trimestre del 1992.

Tasso di occupazione: Rapporto tra il numero di occupati e la popolazione di riferimento in età lavorativa (15-64 anni). Le serie storiche del tasso di occupazione sono pubblicate dall'ISTAT (Rilevazione Continua sulle Forze di lavoro) su base trimestrale a partire dall'ultimo trimestre del 1992.

Ore di Cassa integrazione guadagni: Ore complessive di Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, di cui le imprese hanno richiesto l'autorizzazione nel mese di riferimento dell'indagine. Le serie storiche sulle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni sono diffuse dall'INPS con frequenza mensile e disaggregate per settore di attività economica, tipologia di impiego e distribuzione territoriale.

Cassa integrazione guadagni: La cassa integrazione guadagni (CIG) è una prestazione che integra o sostituisce la retribuzione dei lavoratori

¹ Sia nell'indagine delle forze lavoro che nella contabilità nazionale è definito lavoratore dipendente la persona che svolge la propria attività lavorativa in un'unità giuridico-economica e che è iscritta nei libri paga dell'impresa o istituzione, anche se responsabile della sua gestione. Sono considerati lavoratori dipendenti: i soci di cooperativa iscritti nei libri paga; i dirigenti, i quadri, gli impiegati e gli operai, a tempo pieno o parziale; gli apprendisti; i lavoratori a domicilio iscritti nei libri paga; i lavoratori stagionali; i lavoratori con contratto di formazione e lavoro; i lavoratori con contratto a termine; i lavoratori in Cassa integrazione guadagni; gli studenti che hanno un impegno formale per contribuire al processo produttivo in cambio di una remunerazione e/o formazione.

È invece lavoratore autonomo la persona che con contratti d'opera "si obbliga a compiere, attraverso corrispettivo, un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente" (art. 2222 Codice civile). Le modalità, il luogo e il tempo di esecuzione dell'opera o del servizio sono controllate liberamente dallo stesso lavoratore. Sono considerati lavoratori indipendenti: i titolari, soci e amministratori di impresa o istituzione, a condizione che effettivamente lavorino nell'impresa o istituzione, non siano iscritti nei libri paga, non siano remunerati con fattura, non abbiano un contratto di collaborazione coordinata e continuativa; i soci di cooperativa che effettivamente lavorano nell'impresa e non sono iscritti nei libri paga; i parenti o affini dei titolari, o dei titolari, che prestano lavoro senza il corrispettivo di una prefissata retribuzione contrattuale né il versamento di contributi.

sospesi o che lavorano ad orario ridotto presso aziende in situazioni di difficoltà produttiva tipizzate dalla legge (ordinaria e straordinaria). L'intervento consiste nell'erogazione gestita dall'INPS di una indennità sostitutiva della retribuzione. Nella Rilevazione sulle forze di lavoro (vedi) i lavoratori in CIG si auto-dichiarano occupati. I redditi derivanti dalla CIG non rientrano nel calcolo dei redditi da lavoro dipendente. La cassa integrazioni guadagni può essere sia ordinaria (CIG ordinaria) che straordinaria (CIG straordinaria). È ordinaria quando la crisi dell'azienda dipende da eventi temporanei (mancanza di commesse, eventi meteorologici ecc.) ed è certa la ripresa dell'attività produttiva. La CIG ordinaria è finanziata attraverso un contributo fisso a carico del datore di lavoro ed è pagata per un periodo massimo di 3 mesi continuativi per ogni unità produttiva. Il periodo può essere prorogato, in casi straordinari, fino ad un massimo di 12 mesi. È straordinaria quando l'impresa deve fronteggiare processi di ristrutturazione (cambiamento di tecnologie), riorganizzazione (cambiamento dell'organizzazione aziendale), riconversione (cambiamento dell'attività) o in caso di crisi aziendale. La CIG straordinaria viene concessa per un periodo più lungo rispetto a quella ordinaria in virtù della gravità degli eventi che la giustificano. Per il suo finanziamento, inoltre, è previsto anche l'intervento dello Stato oltre al contributo del datore di lavoro.

Redditi da lavoro dipendente: Costo sostenuto dai datori di lavoro per la remunerazione dell'attività prestata alle proprie dipendenze dai lavoratori. I redditi da lavoro dipendente risultano composti dalle retribuzioni lorde e dai contributi sociali effettivi e/o figurativi.

Costo del lavoro per dipendente: Redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente.

Costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP): Costo del lavoro per dipendente in rapporto al valore aggiunto ai prezzi base (valori concatenati) per unità di lavoro.

Retribuzioni lorde: Includono gli stipendi, i salari e le competenze accessorie corrisposti ai lavoratori dipendenti, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali a loro carico. Sono rilevate su tutte le qualifiche (apprendisti, operai, impiegati e dirigenti) delle unità di lavoro dipendenti totali e includono i cambiamenti avvenuti nella struttura occupazionale.

Retribuzione lorde per dipendente: Retribuzioni lorde per unità di lavoro dipendente.

Grande impresa: Nell'indagine ISTAT sulle grandi imprese nell'industria e nei servizi, impresa che occupa 500 addetti² ed oltre.

Indicatori del lavoro sulle grandi imprese: Gli indicatori sono disponibili in versione grezza, destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario.

Le serie destagionalizzate comprendono per il totale dell'economia, l'industria e i servizi:

- ore effettivamente lavorate del totale dei dipendenti³;
- occupazione (al lordo della CIG) del totale dei dipendenti;
- occupazione (al netto della CIG) del totale dei dipendenti.

Le serie grezze includono un numero maggiore di indicatori e sono disaggregate per categoria di lavoro mentre solo le ore effettivamente lavorate per il totale dei dipendenti è disponibile in formato corretto per gli effetti di calendario. I dati sono disponibili con frequenza mensile a partire da gennaio 2000.

Ore effettivamente lavorate (grandi imprese): Ore di lavoro effettuate dagli occupati alle dipendenze con esclusione delle ore di Cassa integrazione guadagni e delle ore non lavorate relative ad assenze per ferie, festività, permessi personali e in genere delle ore non lavorate anche se per esse è stata corrisposta una retribuzione. Tra le ore effettivamente lavorate si distinguono le ore ordinarie da quelle straordinarie, quelle cioè al di fuori dell'ordinario orario di lavoro.

Occupazione alle dipendenze al lordo CIG (grandi imprese): Numero dei dipendenti, compresi i dirigenti⁴, che al termine del mese di riferimento dell'indagine risultano legati da un rapporto di lavoro diretto con le imprese interessate dalla rilevazione.

Occupazione alle dipendenze al netto CIG (grandi imprese): Numero delle posizioni lavorative alle dipendenze, al netto di una stima degli occupati in CIG basata sul concetto di "cassaintegrati equivalenti a zero ore". Questi ultimi vengono stimati dividendo il numero di ore usufruite mensilmente dalle imprese per la cassa integrazione guadagni (sia ordinaria che straordinaria), per il valore massimo di ore CIG mensili legalmente integrabili. Per ottenere il valore massimo di ore CIG legalmente integrabili si considera il numero dei giorni lavorativi del mese moltiplicato le ore giornaliere CIG calcolate in base alla lunghezza dell'anno. Il numero dei "cassaintegrati equivalenti a zero ore" viene poi sottratto da quello degli occupati alle dipendenze al lordo CIG per ottenere gli occupati alle dipendenze al netto CIG.

Indagine su occupazione, retribuzioni e oneri sociali (OROS): La rilevazione OROS è condotta dall'ISTAT con cadenza trimestrale e ha per oggetto l'andamento delle retribuzioni, degli oneri sociali e dell'occupazione dipendente nelle imprese del settore privato non agricolo. Gli indicatori OROS si basano sulle dichiarazioni rese all'INPS in adempimento degli obblighi contributivi in materia previdenziale e coprono l'universo dei lavoratori dipendenti occupati nell'industria e nei servizi orientati al mercato a prescindere dal tipo di contratto (tempo indeterminato, tempo determinato, stagionale, ecc.) e dal tipo di prestazione lavorativa (tempo pieno o parziale). Sono esclusi dalla rilevazione i dirigenti. Dal comunicato del 15 giugno 2009, nella Rilevazione OROS le ULA sono calcolate al netto dell'utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni (CIG).

Classificazione per comparto di contrattazione: Riferimento per l'elaborazione, la presentazione e la diffusione degli indici delle retribuzioni contrattuali. La classificazione utilizzata negli indici delle retribuzioni per comparti di contrattazione è molto simile, ma non identica, a quella che deriva dalla presentazione delle aggregazioni secondo la classificazione ATECO.

Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL): Accordi e contratti stipulati tra le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali dei lavoratori, con valenza su tutto il territorio nazionale, in riferimento ai diversi comparti di attività economica. In particolare, le finalità del contratto sono: disciplinare i rapporti tra i soggetti collettivi e determinare il contenuto relativo agli aspetti normativi (disciplina dell'orario, qualifiche, inquadramento nei livelli, mansioni, eccetera) ed economici (minimi tabellari, scatti di anzianità, importi unitari delle indennità, eccetera).

Retribuzione contrattuale: Retribuzione calcolata con riferimento alle sole misure tabellari stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro per i lavoratori dipendenti.⁵ La retribuzione contrattuale comprende tutte le voci retributive aventi carattere generale e continuativo, comprese le

² Persona occupata in un'unità giuridico-economica, come lavoratore indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione e lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, Cassa integrazione guadagni ecc.). Comprende il titolare/i dell'impresa partecipante/i direttamente alla gestione, i cooperatori (soci di cooperative che come corrispettivo della loro prestazione percepiscono un compenso proporzionato all'opera resa e una quota degli utili dell'impresa), i coadiuvanti familiari (parenti o affini del titolare che prestano lavoro manuale senza una prefissata retribuzione contrattuale), i dirigenti, quadri, impiegati, operai e apprendisti.

³ Nell'indagine sulle grandi imprese nell'industria e nei servizi il numero dei lavoratori dipendenti comprende anche il personale temporaneamente assente per cause varie quali: ferie, permessi, maternità, cassa integrazione guadagni. I dipendenti che prestano attività all'estero sono inclusi soltanto se sono retribuiti.

⁴ È dirigente il prestatore d'opera subordinato che è preposto alla direzione di una intera organizzazione aziendale o anche di una branca rilevante e autonoma di questa, ed esplica le sue mansioni con ampi poteri di autonomia e di determinazione.

⁵ Il Protocollo del 1993 ha stabilito due livelli di contrattazione salariale, in base al quale i contratti collettivi nazionali di lavoro fissano i minimi tabellari, mentre a livello aziendale sono determinati i premi di risultato in base a parametri di produttività. La determinazione salariale su due livelli comporta pertanto un *gap* tra le retribuzioni stabilite dai contratti collettivi nazionali di categoria (primo livello di contrattazione) e le retribuzioni di fatto, comprensive degli importi definiti a livello decentrato. Il nuovo accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali (vedi nota n.8) tende a rafforzare il peso del secondo livello di contrattazione.

mensilità aggiuntive e le altre erogazioni corrisposte regolarmente in specifici periodi dell'anno. È, invece, al netto di effetti dovuti a mutamenti nella struttura dell'occupazione, regimi di orari di lavoro, anzianità effettiva, straordinari, contrattazione decentrata, arretrati, *una-tantum*, assenze dal lavoro.

Retribuzione contrattuale annua: Fornisce in valore assoluto annuo i dati sulle retribuzioni lorde per dipendente a tempo pieno fissate dai contratti collettivi nazionali di categoria. Rispetto all'indicatore mensile include gli importi erogati a titolo di arretrati e *una-tantum*. Essa si distingue in retribuzione contrattuale annua di competenza o di cassa. La prima ricostruisce la retribuzione secondo le misure tabellari di competenza dell'anno stesso e tenendo conto degli eventuali importi a titolo di *una-tantum* stabiliti a copertura di periodi di vacanza contrattuali pregressa. La seconda assegna tali importi al periodo in cui sono effettivamente erogati.

Indice mensile delle retribuzioni contrattuali: Misura mensilizzata dell'aumento dei salari totali, per dipendente o per ora di lavoro, rispetto alle retribuzioni contrattuali del periodo base (attualmente, dicembre 2005) in base a quanto stabilito dai contratti collettivi di lavoro oggetto di indagine.⁶ Per ciascun contratto considerato, l'indagine segue le retribuzioni lorde per tutte le categorie di inquadramento del personale dipendente previste, ad eccezione di quelle degli apprendisti e di tutte le figure dei dirigenti.⁷ Gli indici delle retribuzioni contrattuali di ciascun comparto vengono sintetizzati tramite un sistema di ponderazione che assegna a ciascun aggregato un peso pari all'incidenza del relativo monte retributivo all'interno di quello totale stimato per l'insieme dei dipendenti considerati nel sistema di misurazione. A sua volta il monte retributivo è derivato dal prodotto tra il numero di dipendenti stimato per ciascun comparto e la retribuzione media contrattuale. L'indice fornisce, pertanto, una misura di prezzo della dinamica retributiva contrattuale, che non risulta influenzata dalle modifiche nella composizione dell'occupazione per settore, categoria, qualifica, anzianità.

Indice delle retribuzioni contrattuali per dipendente: Prende a riferimento le unità di lavoro equivalente (ULA) registrate nell'anno base, senza considerare alcuna detrazione per eventuali periodi di assenza, né altre motivazioni che giustifichino una riduzione dei compensi previsti contrattualmente.

Indice della durata contrattuale del lavoro: Fornisce una misura mensilizzata delle ore di lavoro che i dipendenti sono tenuti a prestare per contratto. È basato sul numero di ore dovute per contratto, al netto delle ore retribuite ma non lavorate per ferie, festività e permessi retribuiti stabiliti dagli accordi.

Indice delle retribuzioni contrattuali orarie: Ottenuto come rapporto tra ciascun indice elementare delle retribuzioni e il corrispondente indice della durata contrattuale, misura mensilmente la retribuzione contrattuale da corrispondere ai lavoratori dipendenti per ciascuna ora di lavoro stabilita contrattualmente.

Wage drift: Quota della variazione dei redditi da lavoro per dipendente che eccede la variazione delle retribuzioni contrattuali per dipendente.

Inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati: L'indicatore è assunto a riferimento per la contrattazione collettiva in base all'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009. Tale indice non viene elaborato nelle statistiche ufficiali dell'ISTAT. Secondo le indicazioni dell'accordo, l'ISAE è stato designato per la formulazione delle stime di tale indicatore. L'Istituto ha reso note il 30 maggio 2009: (i) la serie storica dell'indice dal 2000 al 2008 e (ii) le previsioni per il quadriennio seguente (2009-2012). Una volta l'anno, nel

mezzo di maggio, l'ISAE renderà nota la stima dell'indicatore che riguarderà 4 anni, inclusivi dell'anno in corso e i tre successivi. A partire dal 2010, l'ISAE renderà noto, oltre alle previsioni, lo scostamento tra l'inflazione prevista al netto degli energetici importati e quella effettiva calcolata dall'ISAE secondo la metodologia adottata.

Tasso di inflazione programmato: Il tasso di inflazione programmato è stato assunto come base di riferimento per la contrattazione a livello nazionale in base agli accordi di Luglio 1993. L'inflazione programmata, per tale fine, sarà sostituita dall'inflazione (indice IPCA) al netto dei prodotti energetici importati per i prossimi rinnovi contrattuali, secondo l'accordo quadro della riforma degli assetti contrattuali firmato dalle parti sociali il 22 gennaio 2009⁸.

Indennità di vacanza contrattuale: In base agli accordi dei redditi del 1993, dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a 3 mesi dalla data di scadenza del CCNL, ai lavoratori dipendenti ai quali si applica il contratto medesimo non ancora rinnovato sarà corrisposto, a partire dal mese successivo un elemento provvisorio della retribuzione. L'importo di tale elemento è pari al 30 per cento del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa la ex indennità di contingenza. Dopo 6 mesi di vacanza contrattuale, detto importo è pari al 50 per cento dell'inflazione programmata. Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata.

Riferimenti bibliografici:

- A. Monorchio, N. Quirino, Economia della Finanza Pubblica (2005).
 Ragioneria Generale dello Stato, Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (2007).
 Banca d'Italia, Appendice alla Relazione Annuale.
 INPS, Nota informativa su cassa integrazione guadagni <http://www.inps.it/Doc/Pubblicazioni/Miniguide/minicig.pdf>
 ISAE, Definizioni e metodologia IPCA al netto dei beni energetici importati http://www.isae.it/bpg/publications_list.asp?vjob=vcet,31
 ISTAT, Glossario on-line <http://www.istat.it/strumenti/definizioni/>
 ISTAT, Rapporto annuale 2008 http://www.istat.it/dati/catalogo/20080528_00/rapporto2007.pdf
 ISTAT, Le ore lavorate per la produzione del PIL a livello trimestrale (agosto 2008) http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080811_00/testointegrale20080811.pdf
 ISTAT, Comunicato sulla Rilevazione Continua delle Forze Lavoro http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20090619_00/tes tointegrale20090619.pdf
 ISTAT, Comunicato sulle retribuzioni contrattuali http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/retcon/20090626_00/
 ISTAT, Comunicato sulle retribuzioni di fatto e costo del lavoro (OROS) http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/oros/20090615_00/
 ISTAT, "Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza", Approfondimenti, 9 marzo 2007
 ISTAT, "Lavoro e retribuzioni: Anni 2005-2006", Annuario n. 9, 2009.
 ISTAT, "I numeri indice delle retribuzioni contrattuali: le nuove serie in base dicembre 2005 = 100", Nota Informativa, 7 aprile 2009.
 ISTAT, "Glossario" in Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza, 25 marzo 2009.

⁶ I dati derivano da una selezione di 76 contratti collettivi nazionali di lavoro tra i 270 attualmente censiti per l'insieme dell'economia. I CCNL considerati nella rilevazione sono i più rappresentativi in termini di numero di occupati all'interno di ciascun settore economico, e dunque in grado di svolgere un ruolo guida rispetto agli altri del medesimo settore. I singoli contratti sono aggregati in comparti secondo l'attività economica prevalente all'interno di ciascun contratto.

⁷ È tuttavia opportuno sottolineare che, nonostante le figure dirigenziali non entrino nel calcolo dell'indice relativo alla pubblica amministrazione, esse continuano a essere monitorate mensilmente dall'ISTAT allo scopo di realizzare specifici indicatori relativi all'insieme di tutte le figure presenti in ciascun comparto contrattuale pubblico.

⁸ http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/AccordoQuadro_RiformaContrat_22gen_09.pdf