

delle misure varate<sup>5</sup>. Per alcuni interventi è stato possibile utilizzare ai fini della simulazione l'impatto sul bilancio pubblico stimato dalla relazione tecnica allegata al decreto, mentre per altri interventi sono state introdotte alcune ipotesi tecniche<sup>6</sup>.

Le successive misure per la crescita, contenute nel secondo decreto di ottobre considerate nelle simulazioni, comprendono numerosi interventi finalizzati a rendere la PA più efficiente e ad agevolare l'accesso dei cittadini e delle imprese alle pratiche amministrative. Si tratta prevalentemente di misure orientate alla digitalizzazione e innovazione della PA che modificano profondamente le modalità di offerta dei servizi pubblici<sup>7</sup>.

La valutazione dell'impatto degli interventi è stata condotta facendo riferimento a stime prodotte dalla Commissione Europea sui possibili risparmi connessi all'introduzione, in ambito europeo, di pratiche amministrative elettroniche assimilabili a quelle contemplate nel provvedimento adottato<sup>8</sup>. In particolare, nella simulazione riguardante questo secondo decreto, la variabile utilizzata per implementare gli interventi nel modello è quella degli oneri amministrativi per le imprese, in termini di tempo speso per questioni burocratiche (*overhead labour cost*). Coerentemente con le valutazioni dello studio della Commissione Europea, si è stimato che l'insieme dei provvedimenti adottati conduca a una riduzione degli oneri amministrativi pari al 9,8 per cento, distribuita su un arco temporale di cinque anni.

Rispetto allo scenario base, l'insieme delle misure nei due decreti si tradurrebbe in un aumento del prodotto interno lordo dello 0,3 e dello 0,5 per cento rispettivamente al 2015 e al 2020, che nel lungo periodo potrebbe raggiungere lo 0,7 per cento (cfr. Tav. II.4). Più sostenuto risulterebbe l'impatto sui consumi e sugli investimenti nel breve termine, pari, rispettivamente, allo 0,4 e 0,6 per cento nel 2015, mentre nel medio periodo (2020) l'impatto si allinea sostanzialmente a quello del prodotto.

**TAVOLA II.4: EFFETTI MACROECONOMICI DEI DECRETI 'CRESCITA'**  
(scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

	2015	2020	Lungo periodo
PIL	0,3	0,5	0,7
Consumi	0,4	0,5	0,5
Investimenti	0,6	0,5	0,6

Fonte: Elaborazioni con ITEM e QUEST III - Italia (Commissione Europea).

<sup>5</sup> La valutazione delle misure considerate è stata condotta utilizzando congiuntamente sia il modello econometrico ITEM sia QUEST III, modello sviluppato dalla Commissione Europea e specificatamente adattato alle caratteristiche dell'economia italiana.

<sup>6</sup> Si è ipotizzato, in particolare, un più agevole accesso al credito per le imprese, riducendo il valore del costo d'uso del capitale (*user cost of capital*). Una stima di tale riduzione è stata ottenuta preliminarmente con il modello ITEM e corrisponde a una diminuzione di circa dieci punti base del tasso d'interesse nell'arco di sette anni (dal 2013 al 2019). Questa riduzione del tasso d'interesse è stata poi introdotta nella simulazione con il modello QUEST III.

<sup>7</sup> L'analisi dell'impatto macroeconomico delle riforme connesso a questo decreto è stata eseguita con il modello di simulazione QUEST III per l'Italia.

<sup>8</sup> Si veda *European Commission, 2006, 'i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region)', COM(2006) 173 final.*

## L'impatto macroeconomico della riforma del mercato del lavoro

La riforma del mercato del lavoro entrata in vigore nel luglio 2012 contiene diverse misure che incidono sulla flessibilità in entrata e in uscita, promuovendo i percorsi di stabilizzazione dei rapporti lavorativi e le transizioni verso forme contrattuali a tempo indeterminato. Inoltre, la legge prevede una riforma del sistema di sicurezza sociale, in combinazione con il rafforzamento delle misure di politica attiva per il lavoro.

Pur con la necessaria cautela dovuta alla complessità della riforma e alle difficoltà di tradurre le misure in cui essa si articola in specifiche ipotesi per un modello macroeconomico, si è cercato di valutare il suo impatto sulle principali variabili economiche mediante alcuni esercizi di simulazione<sup>9</sup>. È bene notare che l'analisi qui proposta è coerente con le modifiche al quadro normativo vigente e non prospetta in alcun modo valutazioni sull'efficienza o efficacia delle disposizioni contenute nella riforma che saranno, invece, affidate al monitoraggio.

### FOCUS

#### Come è stata simulata la riforma del lavoro

Attraverso il modello IGEM sono stati considerati tre distinti canali di trasmissione.

Il primo riguarda gli interventi per accrescere la flessibilità del mercato del lavoro. Per tradurre questi in specifiche ipotesi all'interno del modello si sono utilizzate le stime di un recente studio della Commissione Europea<sup>10</sup> che valuta gli effetti sull'occupazione d'interventi di riforma del mercato del lavoro nella direzione di una maggiore flessibilità unitamente a politiche a favore della forza lavoro penalizzata (giovani, donne e lavoratori con basse qualifiche). Sulla base dei risultati dello studio citato, queste misure sono state incorporate nelle simulazioni con IGEM prospettando una riduzione del *mark-up* sui salari pari a quattordici punti percentuali da realizzarsi in dieci anni<sup>11</sup>.

Il secondo canale di trasmissione utilizzato riguarda il graduale aumento delle aliquote contributive delle tipologie contrattuali più flessibili del lavoro<sup>12</sup>, la cui finalità è, oltre a garantire una copertura assicurativa più universale, quella di orientare maggiormente verso forme contrattuali stabili le scelte di assunzione delle imprese. È stato quindi imposto nel modello un aumento delle aliquote contributive per i lavoratori a tempo determinato, per i collaboratori a progetto e per gli apprendisti. La nuova normativa prevede in particolare un aumento dal 26 al 33 per cento dell'aliquota contributiva per i lavoratori a progetto, dell'1,4 per cento di quella dei lavoratori a tempo determinato e dell'1,3 per cento di quella degli apprendisti. Tale aumento contributivo è stato applicato nel modello utilizzando il diverso peso dei collaboratori, quello dei lavoratori a tempo determinato e quello degli apprendisti sul totale della componente temporanea dei lavoratori, dando luogo a un aumento dell'aliquota media ponderata di 1,9 punti percentuali.

<sup>9</sup> Per le simulazioni si è utilizzato il modello IGEM (*Italian General Equilibrium Model*). Si tratta di un modello di equilibrio economico generale sviluppato presso il Dipartimento del Tesoro.

([http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi\\_programmazione\\_economico\\_finanziaria/modellistica/igem.html](http://www.dt.mef.gov.it/it/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/igem.html)).

<sup>10</sup> Arpaia e Mourre, 2012. *'Institutions and Performance in European Labour Markets: Taking a Fresh Look at Evidence'*, vol. 26(1), 1-41.

<sup>11</sup> Il *mark-up* sui salari è una misura teorica del grado d'inefficienza connessa al mercato del lavoro. In particolare esso rappresenta una sorta di rendita sui salari 'base' (concorrenziali) a favore dei lavoratori dovuta alla non perfetta concorrenzialità del mercato in cui essi operano.

<sup>12</sup> È bene notare che la distinzione fra le varie tipologie di lavoratori (in particolare quella fra lavoratori temporanei e stabili) costituisce un'ipotesi semplificatrice rispetto alla molto più complessa composizione degli occupati prevista dalla normativa vigente. Tale semplificazione è funzionale alle peculiarità econometriche del modello macroeconomico utilizzato. In quest'ultimo, infatti, la componente 'temporanea' viene individuata in modo del tutto residuale rispetto al tempo indeterminato, comprendendo perciò tutti i lavoratori che hanno un rapporto di lavoro che non è regolato da un contratto a tempo indeterminato.

I cambiamenti strutturali indotti attraverso questi due canali generano nel lungo periodo non solo una modifica dell'occupazione (colta dal numero di ore complessivamente lavorate), ma anche una modifica nella distribuzione delle ore lavorate da ciascuna tipologia di occupati nella direzione di un maggior ricorso a contratti di lavoro a tempo indeterminato. Questa modifica, generata all'interno del modello, è stata incorporata in un secondo stadio dell'esercizio di simulazione riducendo di mezzo punto percentuale il parametro strutturale relativo alla quota dei lavoratori temporanei rispetto al totale dei lavoratori (nel modello lo spostamento della domanda di lavoro verso forme contrattuali più stabili genera un aumento della produttività media del lavoro)<sup>13</sup>. Tale riduzione è stata applicata nel modello in modo graduale nel corso di tre anni. Rispetto allo scenario di base ante riforma queste misure genererebbero effetti aggiuntivi al 2015 sul prodotto pari allo 0,2 e 0,1 per cento sull'occupazione. Nel lungo periodo gli effetti su prodotto e occupazione sarebbero pari allo 0,8 per cento.

Al fine di cogliere il grado d'incertezza connessa a una riforma strutturale così ampia e articolata si è condotto un ulteriore esercizio di simulazione in cui il terzo canale di trasmissione, ovvero lo *shift* dalla componente temporanea del lavoro a quella permanente, è stato stimato sulla base di criteri alternativi, mentre gli altri due canali utilizzati nella prima simulazione (riduzione del *mark-up* sui salari e aumento delle aliquote contributive) non sono stati modificati. Tale stima alternativa dello *shift* della componente temporanea del lavoro è stata ottenuta utilizzando i micro-dati della rilevazione continua dell'ISTAT sulle forze di lavoro e assumendo che la quota dei lavoratori a tempo determinato si riduca di una percentuale pari a quanto questa si era accresciuta nel periodo 2004-2012. Concorre a tale riduzione anche l'ipotesi del parziale riassorbimento del fenomeno delle 'pseudo partite IVA', notevolmente cresciute nel corso degli ultimi dieci anni<sup>14</sup>. Sulla base di queste ipotesi si determinerebbe un aumento di 2,5 punti percentuali della quota di lavoratori stabili con una corrispondente riduzione della quota dei lavoratori temporanei (lavoratori a tempo determinato, lavoratori a progetto, apprendisti, pseudo-autonomi)<sup>15</sup>. Tale ricomposizione dell'occupazione è stata imposta nel modello in modo graduale nell'arco di tre anni.

L'insieme di queste misure avrebbe un impatto positivo sul PIL pari allo 0,4 per cento nel 2015, mentre l'occupazione rimarrebbe sostanzialmente invariata nello stesso periodo. Effetti più pronunciati della riforma si realizzerebbero nel 2020 quando lo scostamento rispetto alla base del prodotto raggiungerebbe mediamente l'1,0 per cento a fronte di un'occupazione in crescita dello 0,9 per cento<sup>16</sup>. Nel lungo periodo lo scostamento rispetto allo scenario base per il prodotto e l'occupazione risulterebbe, rispettivamente, dell'1,4 e 1,2 per cento.

Infine, un terzo criterio è stato considerato nel quantificare l'entità dello spostamento dalla componente temporanea del lavoro a quella permanente. In particolare è stata preliminarmente individuata la quota dei lavoratori temporanei, in rapporto a quelli con contratto permanente, considerata 'ottimale' dalle imprese italiane<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Tale assunzione discende dai risultati di numerose analisi empiriche (si veda in particolare: Boeri e Garibaldi, 2007, 'Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?', *Economic Journal*, vol. 117(521), 357-385.

<sup>14</sup> Si tratta di lavoratori formalmente autonomi ma soggetti a vincoli di dipendenza/subordinazione con il datore, che li rendono equiparabili ai lavoratori dipendenti.

<sup>15</sup> Tale aumento è stato ottenuto ipotizzando che il 50 per cento dei lavoratori a tempo determinato alla fine del loro contratto divenga disoccupato e che per il restante 50 per cento dei lavoratori il contratto di lavoro si trasformi a tempo indeterminato.

<sup>16</sup> È utile notare che i risultati ottenuti sono in linea con le esperienze internazionali di Paesi che hanno intrapreso profonde riforme del lavoro (come la Germania nel 2002), mostrando come occorrono tempi piuttosto lunghi affinché le riforme manifestino appieno gli effetti sia sul prodotto sia sull'occupazione.

<sup>17</sup> Tale quota è stata stimata in un recente studio di Caggese e Cuñat (2008) e adattata alle calibrazioni del modello IGEM (si veda Caggese -Cuñat, (2008). 'Financing Constraints and Fixed-term Employment Contracts' *Economic Journal*, vol. 118(533), 2013-2046.

Si è ipotizzato che la riforma del mercato del lavoro possa spingere le imprese a raggiungere tale quota ottimale, riducendo il peso dei lavoratori temporanei, con un parallelo aumento della quota dei lavoratori a tempo indeterminato. Tale riduzione, pari a sette punti percentuali, è stata applicata gradualmente nel modello in tre anni. Anche in questo caso, gli altri due canali utilizzati nella prima simulazione (riduzione del *mark-up* sui salari e aumento delle aliquote contributive) non sono stati invece modificati. Utilizzando questa ipotesi l'impatto complessivo al 2020 è pari all'1,7 per cento per il PIL e 1,4 per cento per l'occupazione, mentre nel lungo periodo è pari, rispettivamente, al 2,5 e 1,9 per cento.

Per completezza di analisi si è condotto un esercizio di sensitività sull'entità della variazione del *mark-up* dei salari mantenendo invariate tutte le altre ipotesi della simulazione. In questo esercizio, utile per testare la robustezza delle stime, si è supposto che il *mark-up* registri una riduzione di entità maggiore o minore del 50 per cento rispetto all'ipotesi adottata nelle simulazioni. Nel caso in cui si ipotizzi una riduzione del *mark-up* di sette punti percentuali, nel 2015 il prodotto registrerebbe un aumento dello 0,3 per cento mentre l'occupazione sarebbe invariata rispetto allo scenario base. Nel 2020 il prodotto potrebbe raggiungere lo 0,8 per cento e l'occupazione lo 0,6 per cento. Nel caso, invece, si ipotizzi una riduzione del *mark-up* di ventuno punti percentuali, la variazione positiva al 2015 del prodotto e dell'occupazione sarebbe, rispettivamente, di 0,4 e 0,2 per cento rispetto allo scenario base; nel 2020, il prodotto risulterebbe maggiore dell'1,2 per cento e l'occupazione dell'1,1 per cento rispetto allo scenario base.

Nella tavola II.5 si riporta l'entità degli interventi relativi a ciascuno dei canali di trasmissione utilizzati nelle simulazioni del modello.

**TAVOLA II.5: IPOTESI DEGLI SCENARI DI RIFORMA IN IGEM ED ENTITÀ DEGLI INTERVENTI**

Interventi	Variabile IGEM	Ipotesi				
		1	2	3	4	5
Riduzione della quota dei lavoratori temporanei verso tempo indeterminato	Spostamento quote	0,5 p.p.	2,5 p.p.	7,0 p.p.	2,5 p.p.	
Riduzione del <i>mark-up</i> sui salari dei lavoratori a tempo indeterminato	<i>Mark-up</i> sui salari	14,0 p.p.			7,0 p.p.	21 p.p.
Aumento medio ponderato della aliquota contributiva dei lavoratori temporanei (tempo determinato, collaboratori a progetto e apprendisti)	Aliquota contributiva temporanei	1,9 p.p.				

Fonte: Elaborazioni MEF con il modello IGEM.

Si riporta anche una tavola sinottica che illustra, per ciascun aggregato, il possibile *range* di valori dell'impatto macroeconomico stimato della riforma del mercato del lavoro negli scenari descritti (cfr. Tav. II.6).

**TAVOLA II.6: EFFETTI DELLA RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO (scostamenti percentuali medi rispetto alla simulazione base)**

	2015	2020	Lungo periodo
PIL	0,2 - 0,6	0,5 - 1,7	0,8 - 2,5
Consumi	0,5 - 1,8	0,7 - 2,0	1,1 - 3,1
Investimenti	-0,3 - 0,0	0,2 - 1,4	0,7 - 2,1
Occupazione	-0,2 - 0,1	0,6 - 1,4	0,8 - 1,9

Fonte: Elaborazioni MEF con il modello IGEM.

Come si può osservare nella tavola II.6, l'insieme di queste misure determina un impatto positivo sul PIL fin dai primi anni di simulazione. Tale effetto di breve periodo è conseguenza dei maggiori consumi e dell'aumento di produttività attribuibili all'incremento dei lavoratori 'stabilizzati'. Questi ultimi, infatti, passando dalla condizione di lavoro temporanea a quella stabile aumentano i consumi, approfittando della variazione positiva del loro reddito e generando un aumento medio di produttività del lavoro. Proprio in conseguenza di quest'ultimo effetto e dei maggiori costi di assunzione fronteggiati dalle imprese a seguito dell'effetto di stabilizzazione dei lavoratori temporanei, l'occupazione mostra un andamento piuttosto piatto nello stesso periodo. Nel medio-lungo termine, invece, si registra un impatto di simile entità su PIL e occupazione.

### L'impatto complessivo sulla crescita delle misure strutturali del 2012

Un quadro di sintesi dell'impatto macroeconomico del complesso delle riforme strutturali varate dal Governo nel 2012 per promuovere la crescita è illustrato nella tavola II.7. Il loro effetto complessivo sul PIL è desunto dai risultati delle simulazioni illustrate in precedenza, unitamente a quelle documentate nel precedente PNR<sup>18</sup>. Nel 2015 il PIL risulterebbe maggiore, rispetto allo scenario di base, di 1,6 punti percentuali. Nel 2020 tale scostamento sarebbe pari a 3,9 punti percentuali per portarsi, nel lungo periodo, a 6,9 punti percentuali.

**TAVOLA II.7: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME 2012**  
(PIL - scostamenti percentuali medi rispetto alla simulazione base)

	2015	2020	Lungo periodo
Liberalizzazioni e semplificazioni	0,9	2,4	4,8
Decreto Crescita 1 e 2	0,3	0,5	0,7
Riforma del lavoro	0,4	1,0	1,4
Totale	1,6	3,9	6,9

Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, QUEST III - Italia (Commissione Europea) e IGEM.

#### **FOCUS** L'impatto sul PIL potenziale delle misure strutturali del 2012

Tramite un esercizio controfattuale viene evidenziato l'impatto delle riforme strutturali sul tasso di crescita potenziale di medio periodo, ossia fino al 2025.

In primo luogo, la metodologia della funzione di produzione, concordata a livello europeo, è stata applicata al quadro macroeconomico assunto come riferimento. Da tale scenario è stato derivato il tasso di crescita del PIL potenziale, a esso sottostante, per il periodo 2012-2017<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Nel caso della riforma del lavoro si è scelto di riportare, per ciascun aggregato, il valore centrale del range degli effetti stimati nei tre diversi scenari.

<sup>19</sup> Per gli anni dal 2018 al 2025, il tasso di crescita del potenziale dei due scenari è stato derivato secondo ipotesi di convergenza (concordate a livello europeo) per alcune variabili che entrano nella determinazione del PIL potenziale (tasso di disoccupazione strutturale (NAWRU), stock di capitale e tasso di partecipazione). Per dettagli si veda il Programma di Stabilità.

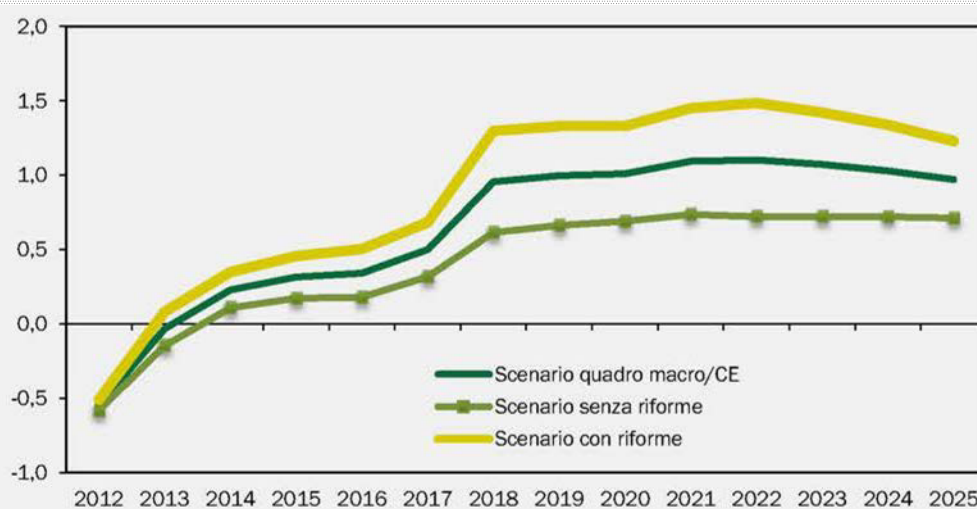
Nel periodo 2012-2017 il tasso di crescita del potenziale dello scenario di riferimento, risentendo dei bassi livelli registrati negli ultimi anni (il valore stimato per il 2012 è addirittura negativo), corrisponde a circa 0,1 per cento. Nel lungo periodo grazie anche a una maggiore partecipazione sul mercato del lavoro, si porta su valori prossimi all'1,0 per cento. Si ricorda che il tasso di crescita del PIL nel lungo periodo corrisponde al suo valore potenziale.

In via prudentiale il quadro macro, e quindi il potenziale sottostante, recepisce solo in parte l'impatto delle riforme stimato nella tabella precedente. Si può ipotizzare, per mantenere coerenza nella modalità di rappresentazione degli scenari, che le proiezioni del potenziale oltre il 2017, effettuate con la metodologia comunitaria, sottostimino l'effetto delle riforme di un pari ammontare.

Per evidenziare il pieno effetto sulla crescita potenziale dell'attuarsi delle riforme si è poi proceduto alla definizione di due scenari alternativi. Il primo, a differenza di quello di riferimento, include totalmente l'impatto delle riforme; il secondo invece esclude ogni riforma strutturale introdotta nell'anno 2012. Lo scostamento in termini cumulati tra i due scenari alternativi coincide con i valori prospettati nella tavola II.7.

L'esercizio presentato è utile a evidenziare che i tassi di crescita del prodotto interno lordo potrebbero essere più alti di quelli prospettati nel quadro di riferimento.

#### TASSO DI CRESCITA POTENZIALE E IMPATTO DELLE RIFORME STRUTTURALI (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, IGEM e Funzione di Produzione.

## Come valutano le riforme l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale

Studi quantitativi sugli effetti macroeconomici delle riforme strutturali varate in Italia sono stati recentemente condotti dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>20</sup>.

In un primo recente contributo l'OCSE valuta i progressi dell'economia italiana basandosi sugli aggiornamenti dell'indicatore di regolamentazione del mercato dei prodotti (PMR) e del lavoro (EPL). I risultati dell'analisi suggeriscono che gli interventi di riforma attuati dal 2008 al 2012 potrebbero accrescere il PIL del 5,5 per cento dopo dieci anni. In un secondo contributo, che approfondisce le

<sup>20</sup> Si vedano per OECD: '2013 Economic Survey - Italy, Economic Department, Economic and Development Review Committee' e '2012, Better Policies Series - Italy - Reviving growth and productivity'. Per il FMI: Lusine Lusinyan e Dirk Muir, 2013. 'Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms. The case of Italy', IMF Working Paper, 13/22.

potenzialità delle riforme strutturali attuate in Italia nei due anni precedenti, viene mostrato che tali interventi potrebbero generare una crescita del PIL fino a 4 punti percentuali in dieci anni.

Il FMI quantifica gli effetti potenziali di riforme strutturali con elevato grado d'intensità, ipotizzando una chiusura di metà del *gap* di competitività dell'Italia rispetto ai Paesi europei più virtuosi sia nel mercato dei prodotti sia in quello del lavoro<sup>21</sup>. Nel caso si attuasse un intervento di tale portata nel mercato dei prodotti, il PIL potrebbe crescere del 4,4 per cento dopo cinque anni e dell'8,3 per cento nel lungo periodo. Nel mercato del lavoro, invece, la crescita del prodotto potrebbe raggiungere l'1,1 per cento dopo cinque anni e l'1,8 per cento nel lungo periodo. Complessivamente l'insieme delle misure considerate condurrebbe a un valore del PIL superiore rispetto allo scenario di base del 5,7 per cento dopo cinque anni e del 10,5 per cento nel lungo periodo.

#### II.4 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2013

Nel presente PNR 2013 sono state individuate dieci aree di *policy* in cui sono aggregate le nuove misure d'intervento<sup>22</sup> tratte dai provvedimenti vigenti dall'aprile 2012. Tali provvedimenti includono anche disposizioni afferenti a misure già poste in essere negli anni precedenti, riportate quale aggiornamento normativo e finanziario dei PNR 2012 e 2011<sup>23</sup>. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le Pubbliche Amministrazioni e quantificati con riferimento ai relativi saldi.

Per il 2013, in analogia alle precedenti pubblicazioni, si riportano i risultati dell'analisi d'impatto sul bilancio dello Stato per area d'intervento<sup>24</sup>.

L'azione di 'contenimento ed efficientamento della spesa pubblica' intrapresa a fine 2011 per le Amministrazioni centrali (i Ministeri, in particolare) è continuata con tagli in termini di saldo netto da finanziare di circa 5,5 miliardi nel triennio 2013-2015, operati dal Decreto *Spending review* e dalla Legge di Stabilità 2013<sup>25</sup>. A questi si aggiungono diverse misure di riduzione di spesa disposte nei confronti degli enti territoriali (operata anche attraverso riordino di enti, agenzie e organismi vari), degli enti pubblici non territoriali (in particolare, degli enti previdenziali e assistenziali), del settore sanitario, delle dotazioni organiche delle PA, nonché per l'acquisto di beni e servizi. Per tali misure sono previste complessivamente minori spese per il bilancio dello Stato per circa 23,4 miliardi nel triennio 2013-2015 e per oltre 7,1 miliardi annui a decorrere dal

<sup>21</sup> Un esercizio simile è stato presentato nel PNR 2012 con riferimento alle riforme sul mercato dei prodotti. Le stime indicavano una potenziale crescita del PIL del 1,9 per cento nei primi quattro anni e del 5 per cento nel 2020.

<sup>22</sup> Segnatamente: contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, federalismo, efficienza amministrativa, mercato dei prodotti e concorrenza, lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sostegno al sistema finanziario, energia e ambiente e infrastrutture e sviluppo. Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie allegata al PNR' riportata in Appendice al PNR 2013.

<sup>23</sup> In questo paragrafo non si analizzano gli aggiornamenti normativi e finanziari delle misure relative ai PNR pubblicati nell'ultimo biennio e contenuti nella griglia PNR 2012 riportata in Appendice.

<sup>24</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. La Tavola II.8, inoltre, non ricomprende l'area 'federalismo' in quanto le nuove misure riguardano disegni di legge che non hanno concluso l'iter normativo nella XVI legislatura. L'aggiornamento normativo e finanziario relativo allo stato d'implementazione dei decreti attuativi della Legge delega 42/2009 sono contenuti nella griglia PNR 2012 (misure 19-24).

<sup>25</sup> Dal 2016, oltre 1,8 miliardi. Cfr. aggiornamento dell'impatto di bilancio della misura n. 11 griglia PNR 2012.

2016 (Tavola II.8). Sul totale pesano maggiormente le riduzioni di spesa degli enti territoriali (più della metà<sup>26</sup>) e la razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria (per oltre il 36 per cento<sup>27</sup>). In termini d'indebitamento netto della PA, l'impatto supera i 30 miliardi complessivi per il triennio 2013-2015, soprattutto a causa della diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari di alcune misure<sup>28</sup>.

<b>TAVOLA II.8: IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2013 (in milioni di euro)*</b>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Contenimento della spesa pubblica</b>						
Maggiori spese	0,0	588,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maggiori entrate	30,0	1.971,7	2.250,9	2.325,9	1.988,2	1.988,2
Minori spese	0,0	7.391,3	7.906,1	8.098,1	7.135,8	7.100,8
Minori entrate	0,0	562,4	586,4	568,4	568,4	562,4
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	70,0	320,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Minori entrate	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
<b>Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amm.</b>						
Minori entrate	0,0	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	0,0	3.492,0	4.266,0	3.877,0	3.831,0	3.422,0
Maggiori entrate	0,0	988,0	1.554,0	1.800,0	1.800,0	1.400,0
Minori entrate	0,0	940,8	1.349,1	1.205,7	0,0	0,0
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	0,0	278,6	169,4	109,4	108,1	108,1
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	0,0	667,3	453,0	506,9	496,7	496,7
Minori entrate	0,0	77,3	149,5	120,7	120,7	111,6
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0	32,8	0,0	28,4
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0,0	0,2	5,2	10,2	10,0	10,0
<b>Sistema finanziario</b>						
Maggiori spese	0,0	1.617,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minori entrate	0,0	10,8	7,9	9,4	11,0	12,6

\* Sono esclusi gli aggiornamenti finanziari delle misure del PNR 2012 e 2011.

Fonte: Elaborazioni RGS delle Relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti per materia.

Ai consistenti risparmi richiesti alle amministrazioni pubbliche, si è unita una vasta attività di 'innovazione'<sup>29</sup> volta a ridurre il peso della burocrazia e ad aumentarne l'efficienza. Si segnala, in particolare, il forte impulso dato al processo di digitalizzazione in alcuni settori chiave, quali la sanità, la giustizia e l'istruzione. La maggior parte degli interventi è senza effetti per la finanza pubblica, altri presuppongono un'attività d'innovazione e infrastrutturazione informatica e comportano oneri: per esempio, per l'implementazione delle

<sup>26</sup> Cfr. misura 8 griglia PNR 2013.

<sup>27</sup> Cfr. misura 2 griglia PNR 2013.

<sup>28</sup> Questa spiegazione è valida per la maggior parte delle differenze riscontrate nelle valutazioni d'impatto delle misure sui due saldi di finanza pubblica.

<sup>29</sup> Mediante le numerose disposizioni contenute nei DD.LL. 83, 95, 158 e 179 del 2012 e nella Legge di Stabilità 2013 (in particolare cfr. misure 41-43 e 47-50 della griglia PNR 2013). In questa area di *policy*, la griglia include anche interventi a favore del capitale umano: si segnalano, in particolare, le risorse previste dalla Legge di Stabilità per borse di studio universitarie (misura 45).

disposizioni sulla ‘giustizia digitale’, sono previste maggiori spese di circa 10 milioni nel 2013 e di 5 milioni a decorrere dal 2014<sup>30</sup>.

All’efficienza amministrativa è legata l’agenda di riforme relative al ‘mercato dei prodotti e concorrenza’: l’attività riformatrice avviata con i primi provvedimenti ‘Cresci Italia’ e ‘Semplifica Italia’ è continuata nel corso del 2012 con altri due decreti sulla crescita del Paese<sup>31</sup>, più mirati a interventi di semplificazione e liberalizzazione. È il caso, per esempio, delle semplificazioni previste per l’edilizia, nel settore farmaceutico e per i contratti di rete e per la liberalizzazione del mercato del gas naturale. Altri provvedimenti favoriscono la concorrenza in vari ambiti, tra cui l’offerta all’ingrosso dei prodotti petroliferi per autotrazione (borsa dei carburanti) e l’esercizio delle professioni non organizzate in ordini o collegi. Si tratta di disposizioni ordinamentali, prive di effetti per la finanza pubblica, con la sola eccezione delle nuove regole sulla gestione delle crisi aziendali (8,8 milioni in termini di minori entrate, a decorrere dal 2013).

Undici delle ventitré misure dell’area ‘lavoro e pensioni’ sono contenute nella ‘legge Fornero’ (L.92/2012): non comportano effetti finanziari le misure ordinamentali dirette a disciplinare istituti contrattuali, a semplificare le controversie giuslavoristiche, a promuovere la formazione professionale. Gli effetti più rilevanti derivano dalle disposizioni sui nuovi ammortizzatori sociali per le tutele in caso di disoccupazione involontaria<sup>32</sup>. Oltre alla ‘legge Fornero’, si segnalano altri due provvedimenti senza oneri per i bilanci pubblici: uno relativo alla lotta al lavoro irregolare, l’altro sulla *blue card* per agevolare l’ingresso di lavoratori stranieri altamente qualificati<sup>33</sup>.

A differenza dei PNR 2012 e 2011, l’area di *policy* ‘lavoro e pensioni’ include quest’anno diverse misure *i*) di *welfare* (a favore delle famiglie, di promozione dei servizi socio-educativi, degli indigenti e contro il disagio abitativo) comportanti minor gettito per circa 3,5 miliardi nel triennio di riferimento e incrementi delle dotazioni dei fondi per le politiche sociali e le non autosufficienze (575 milioni) per il 2013; *ii*) di promozione delle pari opportunità, in termini sia di riequilibrio della rappresentanza di genere<sup>34</sup>, sia di sostegno al congedo parentale comportante maggiori oneri per prestazioni e contribuzione figurativa per 78 milioni annui per il periodo 2013-2015.

La ripresa della fase recessiva a fine 2011 ha contribuito a rendere centrale l’agenda d’interventi a ‘sostegno delle imprese’, per ridurre il *credit crunch*<sup>35</sup>, riordinare la disciplina in materia di riconversione e riqualificazione delle aree di crisi industriale complessa, favorire lo sviluppo degli investimenti diretti esteri<sup>36</sup>, rivedere e attuare la disciplina in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati da fornitori di beni e servizi per somministrazioni, forniture e

<sup>30</sup> L’efficienza amministrativa si attua anche mediante altre rilevanti misure senza effetti per la finanza pubblica, soprattutto in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell’illegalità e di trasparenza ad ampio raggio dell’attività amministrativa (incluse le nomine e le attribuzioni di posizioni dirigenziali, nonché le modalità di impiego di determinate risorse pubbliche).

<sup>31</sup> D.L. 83 e 179 del 2012.

<sup>32</sup> Cfr. misura 59 griglia PNR 2013.

<sup>33</sup> D.Lgs 109 e 108 del 2012 rispettivamente. Per gli effetti delle misure relative agli interventi di riforma del sistema pensionistico si rinvia alla griglia 2012 allegata in appendice, misura 48.

<sup>34</sup> Cfr. misura 72 della griglia PNR 2013.

<sup>35</sup> D.L. 29/2012.

<sup>36</sup> La maggior parte delle misure incluse in questa macro area di interventi sono previste nei decreti legge sulla crescita (D.L. 83 e 179 del 2012) e nella Legge di Stabilità.

appalti<sup>37</sup> e intervenire a favore della crescita sostenibile in un quadro di sviluppo di nuova imprenditorialità<sup>38</sup>. A questi interventi a impatto nullo per la finanza pubblica, si aggiungono misure onerose a sostegno di diversi settori d'attività economica (in particolare, turistico, agricolo, dell'autotrasporto, editoriale ed edile) concentrate nel 2013 per oltre 676 milioni tra maggiori spese e minori entrate. Altrettanto onerose le misure a favore delle *start up* innovative, parte centrale del Decreto 'Crescita 2.0'<sup>39</sup>, in termini sia di perdita di gettito<sup>40</sup> (per circa 339 milioni nel periodo 2013-2017), sia di maggiori spese per 38-40 milioni annui a decorrere dal 2013. Le misure fiscali (per opere dell'ingegno digitale, per esercenti attività commerciali, arti e professioni e per le zone franche urbane) e i relativi oneri concludono il quadro di interventi a sostegno delle imprese.

L'area 'sostegno al sistema finanziario' include misure rilevanti: specifiche, come la sottoscrizione da parte del MEF dei nuovi strumenti finanziari emessi da Banca Monte dei Paschi di Siena Spa<sup>41</sup>, e più ampie, come il rafforzamento patrimoniale dei Confidi, la disciplina sanzionatoria per vendite allo scoperto e *credit default swap*, le nuove disposizioni di modifica al TU del debito pubblico. La maggior parte degli interventi inclusi in questa macro area non comportano oneri, fatta eccezione per la contenuta perdita di gettito (circa 52 milioni nel quinquennio 2013-2017) derivante dai nuovi strumenti di finanziamento per le imprese (le cambiali finanziarie) e per la partecipazione italiana all'aumento di capitale sociale della BEI (1.617 milioni di maggiori spese in conto capitale per il 2013).

In materia di 'energia e ambiente', le nuove misure sono molto varie: si passa dalla Strategia energetica nazionale, alla gestione integrata dei rifiuti, agli spazi verdi urbani. Gli oneri più rilevanti sono quelli associati alla nomina del Garante per la vigilanza sull'attuazione delle misure urgenti di riqualificazione della città di Taranto (D.L. 207/2012) e per l'attuazione dei programmi di monitoraggio continuo dello stato ambientale delle acque marine. È continuata, senza oneri, l'attività d'implementazione delle misure assunte dal Governo negli anni precedenti e relative, in particolare, allo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra e alla loro riduzione<sup>42</sup>.

A sostegno dello sviluppo infrastrutturale del Paese, è continuata l'azione del Governo soprattutto per favorire il coinvolgimento di capitali privati, come rilevato negli aggiornamenti alle misure 103 (sulla defiscalizzazione) e 155 (*project bond*) della griglia del PNR 2012. A queste si aggiungono i nuovi interventi mirati a favore dei porti, dei servizi di trasporto e il Piano nazionale per le città.

Per il Piano nazionale delle città, volto a riqualificare le aree urbane degradate, sono attivabili risorse per oltre 3,7 miliardi, pari all'11 per cento del valore complessivo dei finanziamenti degli interventi pianificati (per un importo di oltre 34,3 miliardi nel periodo 2009-2017) e riassunti nella Tavola II.9.

<sup>37</sup> Per un approfondimento, cfr. misura 101 'Tempestività dei pagamenti della PA verso le imprese' della griglia PNR 2012 pubblicata in Appendice al PNR 2013.

<sup>38</sup> Fondo per la crescita sostenibile di cui all'art. 23 del D.L. 83/2012.

<sup>39</sup> D.L. 179/2012.

<sup>40</sup> Derivanti, ad esempio, dall'estensione di 12 mesi del periodo di c.d. 'rinvio a nuovo' delle perdite, nonché da vari incentivi all'investimento nelle *start up*.

<sup>41</sup> Con un impatto netto di 2 miliardi sul fabbisogno del settore statale. Cfr. misura 107 della griglia PNR 2013.

<sup>42</sup> Misure n. 132, 134 e 137 della griglia PNR 2012 pubblicata in Appendice al PNR 2013.

Rispetto all'anno scorso, le risorse disponibili (deliberate dal CIPE<sup>43</sup>, fondi europei reti TEN-T e risorse private) registrano un incremento di circa il 35 per cento.

La maggior parte delle risorse è assegnata alle opere di connessione stradale e autostradale (circa 13 miliardi, pari al 37,6 per cento del totale nel periodo di riferimento). Il secondo asse di sviluppo infrastrutturale è dato dai collegamenti ferroviari transfrontalieri: essi beneficiano soprattutto di risorse TEN-T e richiedono un impegno finanziario di circa 8,5 miliardi dal 2009 al 2017.

**TAVOLA II.9: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)**

INTERVENTI	2009-2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale	Altre risorse pubbliche *	Risorse private	TOTALE	Peso degli interventi (valori %)
Lavori Pubblici	0,0	0,0	114,0	616,0	528,0	544,5	1.802,5	0,0	0,0	1.802,5	5,2
TPL	1.240,3	219,0	167,0	7,3	35,3	0,0	1.668,9	196,0	700,0	2.564,9	7,5
Piano Sud	2.523,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.523,0	0,0	0,0	2.523,0	7,3
Piano per le Città	10,0	24,0	40,0	50,0	50,0	50,0	224,0	1.625,5	1.898,0	3.747,5	10,9
Connessioni stradali e autostradali	3.097,8	120,0	129,1	80,0	45,3	0,0	3.472,2	7.420,0	2.030,0	12.922,2	37,6
Hub portuali e altro	624,2	11,1	0,0	0,0	48,9	0,0	684,2	0,0	77,0	761,2	2,2
Settore ferroviario	2.194,6	742,5	730,3	1.118,0	633,5	150,0	5.568,9	2.588,4	338,0	8.495,2	24,7
Collegamenti transf.	2.139,0	742,5	730,3	1.118,0	633,5	150,0	5.513,2	2.588,4	338,0	8.439,6	-
Ferrovie	55,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,6	-	-	-	-
Altri interventi	1.524,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.524,9	0,0	0,0	1.524,9	4,4
Edilizia Pubblica	417,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	417,3	-	-	-	-
Rete acquedotti reg.	297,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	297,6	-	-	-	-
Accessibilità hub	210,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0	-	-	-	-
MOSE (9 <sup>a</sup> tranche)	600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	600,0	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>11.214,9</b>	<b>2.641,5</b>	<b>1.180,4</b>	<b>1.871,3</b>	<b>1.341,0</b>	<b>744,5</b>	<b>17.468,6</b>	<b>11.829,9</b>	<b>5.043,0</b>	<b>34.341,5</b>	<b>100,0</b>

\* Fondi del Programma per le Reti Transeuropee di Trasporto (TEN-T) e altre risorse pubbliche.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati MIT.

<sup>43</sup> Si tratta delle delibere CIPE pubblicate in Gazzetta Ufficiale.

PAGINA BIANCA

### III. IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE AZIONI

#### III.1 LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Questo capitolo illustra in modo sintetico le misure che il Paese ha adottato per rispondere alle Raccomandazioni del Consiglio Europeo. Una trattazione più esaustiva delle riforme sarà svolta nel capitolo V, dove saranno presentate anche misure non citate in questa sintesi.

#### RIDUZIONE DEL DEBITO

**RACCOMANDAZIONE 1.** Attuare la strategia di bilancio come previsto e garantire che la situazione di disavanzo eccessivo sia corretta nel 2012; garantire il programmato obiettivo di avanzi primari strutturali per riportare il rapporto debito/PIL su una traiettoria in discesa entro il 2013; garantire progressi adeguati verso l'OMT, nel rispetto del parametro di riferimento per la spesa, e realizzare sufficienti progressi verso il rispetto del parametro della riduzione del debito.

Nel 2012 il Governo si è impegnato a perseguire una strategia di riduzione della spesa pubblica e di consolidamento fiscale. Questo impegno consentirà di raggiungere il pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2013 e di mantenere un surplus di oltre il 4 per cento del PIL a partire dal 2015<sup>1</sup>. Le misure di riduzione del debito hanno incluso:

- **La valorizzazione e dismissione del patrimonio dello Stato.** A luglio 2012, il Governo ha presentato un piano per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e la privatizzazione delle Società pubbliche. La realizzazione del piano pluriennale straordinario assicurerà, a regime, risorse pari ad almeno un punto percentuale di PIL all'anno nei prossimi cinque anni, da destinare prioritariamente al Fondo per l'ammortamento del debito pubblico. La parte rimanente servirà a finanziare gli investimenti pubblici e la riduzione degli arretrati nei pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA).
- **Cessione partecipazioni.** Il Fondo ha inoltre beneficiato dei ricavi delle operazioni di cessione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in FINTECNA, SACE e SIMEST e vendute alla CDP (per un totale di 7,9 miliardi di euro, già versati nel 2012). Altri introiti per la riduzione del debito sono previsti, a partire dal 2016, da una quota dei proventi delle aste sui permessi di emissione di CO<sub>2</sub> e da donazioni private.

<sup>1</sup> Per una trattazione più completa si rimanda al Programma di Stabilità.

- **Fondi comuni d'investimento.** Si prevede la possibilità per il MEF di costituire una società di gestione del risparmio autorizzata a istituire fondi comuni d'investimento allo scopo di: *i)* partecipare ai fondi d'investimento immobiliare chiusi (cd. 'fondo di fondi') promossi o partecipati dagli Enti pubblici anche territoriali; *ii)* valorizzare e dismettere gli immobili dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, degli Enti Territoriali (anche provenienti da atti di trasferimento ai sensi del cd. federalismo demaniale), di società controllate dallo Stato o di Enti pubblici e dello Stato; *iii)* valorizzare e dismettere gli immobili in uso al Ministero della Difesa non più necessari per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (a tale riguardo è stato emanato, sentita l'Agenzia del Demanio, il primo decreto ministeriale riguardante 20 immobili).
- **La piattaforma digitale.** L'Agenzia del Demanio ha realizzato una piattaforma digitale utilizzata per gestire per via telematica tutte le fasi delle procedure concorsuali di vendita (dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione)<sup>2</sup>. Grazie a tale strumento sarà possibile ottenere vantaggi in termini di semplificazione delle modalità di gestione delle aste e garantire la trasparenza e l'efficacia delle procedure di dismissione.
- **La riconversione del patrimonio pubblico.** L'Agenzia del Demanio, nell'ambito del suddetto piano, ha avviato insieme al Ministero per i beni e le attività culturali il progetto 'Valore Paese' che consentirà di rivitalizzare gli immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli Enti pubblici (territoriali e non territoriali). Il progetto è articolato in base alla natura e al valore dei beni, nonché alla potenzialità di sviluppo degli stessi, individuando la possibilità di incrementare il valore economico e sociale dei beni demaniali attraverso una loro riconversione a finalità turistico-ricettiva, commerciale e residenziale. Come primi progetti operativi sono stati avviati i due progetti denominati 'Valore Paese-Affidiamo Valore' e 'Valore Paese-Dimore'.
- **La Cassa Depositi e Prestiti.** La CDP svolge anche un ruolo attivo di consulenza e supporto agli Enti Locali nel processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Oltre ad affiancare i singoli Enti nelle operazioni di censimento e valutazione dei beni, CDP è attiva anche nella fase di valorizzazione. Gli strumenti di cui si avvale sono il Fondo Investimenti per la Valorizzazione (FIV Plus) e la Valorizzazione *On Line* (VOL).
- **Le emissioni dei titoli di stato.** Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ampliato la sua offerta di titoli, presentando il nuovo 'BTP Italia' nel marzo 2012. Dal 2013 le nuove emissioni di titoli di Stato saranno soggette alla Clausola di Azione Collettiva (CAC), come previsto dal Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità.

<sup>2</sup> E' accessibile direttamente dal link <http://demanio.asteimmobili.it> o dalla home page del sito [www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it)

## PROSSIMI PASSI

- In continuità con il piano per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e la privatizzazione delle società pubbliche, nel corso del 2013 si procederà al completamento del censimento del patrimonio pubblico, che è in larga parte appartenente agli Enti Locali, e alla costituzione della prevista Società di Gestione del Risparmio per la relativa valorizzazione e dismissione.
- Sarà, inoltre, esteso all'intero territorio nazionale il Progetto 'Valore Paese' per la valorizzazione d'immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli enti pubblici e proseguita la dismissione di alloggi di servizio delle Forze Armate.

## EFFICIENZA E QUALITÀ DELLA SPESA PUBBLICA E USO DEI FONDI STRUTTURALI

**RACCOMANDAZIONE 2.** Garantire che il chiarimento nelle disposizioni attuative delle caratteristiche chiave del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli amministrativi, sia coerente con il quadro dell'UE; perseguire un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica mediante la prevista *spending review* e l'attuazione del Piano di Azione Coesione del 2011 per migliorare l'assorbimento e la gestione dei fondi dell'UE, in particolare nell'Italia meridionale.

Nel 2012 è stata introdotta in Costituzione la regola del pareggio di bilancio. Allo stesso tempo, è proseguito il contenimento della spesa nel pubblico impiego, sanità, istruzione e previdenza, nonché della spesa corrente della PA. L'utilizzo dei fondi comunitari sarà trattato con maggiore dettaglio nel capitolo V e nel paragrafo III.3. Tra le misure più rilevanti per la spesa pubblica vi sono:

- **L'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.** Ad aprile 2012 il Parlamento ha approvato la legge che introduce il principio del pareggio strutturale di bilancio nella Costituzione, con efficacia dal 2014<sup>3</sup>. Il principio del saldo strutturale in pareggio si applicherà alle amministrazioni centrali e, con specificità proprie, a quelle regionali e locali nell'ambito delle nuove disposizioni europee sulla disciplina di bilancio. E' anche prevista la creazione di un organismo indipendente, con compiti di analisi, verifica e valutazione degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio.
- **L'approvazione della legge rinforzata di attuazione del pareggio di bilancio.** A dicembre 2012 è stata approvata a maggioranza assoluta di ciascuna Camera del Parlamento la legge d'attuazione del principio del pareggio strutturale di bilancio (norme e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e uscite dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni).

---

<sup>3</sup> Per una trattazione più comprensiva si rimanda al Programma di Stabilità.

- **Il commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica.** A maggio 2012 è stato istituito il Commissario Straordinario per la revisione della spesa pubblica. I criteri seguiti nel controllo dei programmi di spesa sono stati: *i)* eliminazione delle sovrapposizioni o delle duplicazioni di attività all'interno della stessa amministrazione o tra amministrazioni diverse; *ii)* razionalizzazione della distribuzione del personale e concentrazione degli uffici periferici; *iii)* razionalizzazione delle attività di acquisto di beni e servizi pubblici con un maggiore impiego delle procedure espletate dalle centrali di acquisto e delle procedure di acquisto elettroniche; *iv)* maggiore efficienza nell'uso degli immobili in uso delle Pubbliche Amministrazioni; *v)* riduzione della spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato attraverso l'abbattimento del 15 per cento degli importi contrattuali.
- **Le prime due fasi della *Spending Review*.** La prima fase delle riduzioni strutturali avviata a luglio 2012 ha riguardato la spesa corrente. Le misure approvate hanno incluso: *i)* efficientamento e contenimento degli acquisti pubblici; *ii)* riduzione delle dotazioni organiche e delle spese in materia d'incarichi di consulenza, la disciplina dei buoni pasto, delle ferie, dei riposi spettanti al personale, oltre al sistema di pagamento dei cedolini; *iii)* chiusura di alcuni enti pubblici e uso più efficiente degli immobili pubblici; *iv)* divieto per gli enti pubblici e amministrazioni centrali e locali di acquistare nuovi edifici. La seconda fase è stata lanciata a ottobre 2012 ed è confluita nella Legge di Stabilità 2013. I nuovi provvedimenti hanno riguardato la verifica della spesa per acquisti immobiliari da parte degli Enti Territoriali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso la verifica della congruità del prezzo. Le minori spese nette derivanti dalle due fasi di revisione della spesa ammontano complessivamente a 4 miliardi nel 2012, 6,3 miliardi nel 2013, 11,3 miliardi nel 2014 e 11,6 miliardi nel 2015. Nel periodo 2012-2015, complessivamente valutati (come somma dei risparmi di spesa di ciascun anno nel periodo considerato) le minori spese nette ammontano a 33,3 miliardi circa. A regime, la riduzione strutturale delle spese ammonta quindi a 11,6 miliardi.
- **La terza fase della *Spending Review*.** Il Governo ha poi iniziato a delineare la terza fase della *spending review*, indirizzata soprattutto alla riduzione dei costi delle strutture territoriali dei dicasteri, alla razionalizzazione degli enti di medie e piccole dimensioni e delle società degli enti territoriali, prevedendo anche una redistribuzione del personale impiegato. In questa fase, che sarà fondamentale portare avanti, si rafforzerebbe ulteriormente il controllo sulla spesa per i consumi intermedi delle Pubbliche Amministrazioni e del sistema sanitario.
- **Il contenimento della spesa per il pubblico impiego.** Per le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche non inferiore al 20 per cento di quelle esistenti per il personale dirigenziale e non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa ai posti di organico per il personale non dirigenziale. Le amministrazioni che non hanno emanato i provvedimenti attuativi entro l'ottobre del 2012, non potranno procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto. Per le eventuali