



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL
**DOCUMENTO
DI ECONOMIA
E FINANZA 2014**



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL
**DOCUMENTO
DI ECONOMIA
E FINANZA 2014**

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2014

PREMESSA

Contesto macroeconomico

I recenti sviluppi macroeconomici delineano uno scenario decisamente problematico per l'Area dell'Euro: l'economia è in significativo rallentamento e, in particolare in Italia, stenta visibilmente a riprendersi. Fino a pochi mesi fa si ipotizzava per il 2014 una crescita moderatamente positiva, che va ora rivista al ribasso; parallelamente l'inflazione rimane eccessivamente bassa ed è in continuo e preoccupante calo.

Negli ultimi anni, a fronte di dati economici deludenti, tanto i governi quanto gli organismi internazionali hanno ripetutamente peccato di ottimismo e sono stati poi costretti a posticipare le previsioni di ripresa per l'Italia e per l'Area dell'Euro. La debolezza congiunturale, la fragilità della ripresa, i puntuali ripiegamenti dell'attività economica suggeriscono una debolezza di fondo, di carattere strutturale, che in parte è la conseguenza dei danni provocati dalla recessione profonda e persistente degli ultimi anni.

Nel contesto eccezionale in cui si trovano l'Italia e l'Europa è realistico assumere che: i) la perdurante incertezza abbia modificato i comportamenti di imprese e famiglie, riducendone la propensione all'investimento e al consumo; ii) l'inaridirsi delle fonti di reddito e della possibilità di accedere al credito abbia diminuito la capacità di spesa più di quanto ipotizzato; iii) la sola politica monetaria non sia sufficiente a rilanciare la crescita, nonostante il cruciale contributo fornito alla stabilità finanziaria; iv) i benefici delle riforme strutturali si concretizzino con maggiore ritardo e/o minore intensità in ragione della persistente carenza di domanda aggregata; v) la debole domanda nell'Eurozona - connessa anche agli ampi e durevoli squilibri di parte corrente nell'Area - abbia limitato l'usuale contributo delle esportazioni alla ripresa.

In termini cumulati, la caduta del PIL in Italia è superiore rispetto a quella verificatasi durante la grande depressione del '29; seppur in maniera minore, anche il resto dell'Eurozona stenta a recuperare i livelli pre-crisi. Alla luce dei crescenti rischi di stagnazione, è necessario assumere una ripresa meno marcata e tardiva rispetto a quella prefigurata in aprile.

Più in generale, questo quadro suggerisce che l'Area dell'Euro è a un bivio. In assenza di interventi significativi i Paesi Europei rischiano di avvatarsi in una spirale di stagnazione e deflazione; una disoccupazione elevata e una crescita nominale piatta rendono più difficili il recupero di competitività e la sostenibilità del debito.

Di fronte a questo bivio, la presidenza italiana ha proposto di incentrare la strategia dell'Unione Europea sulla crescita e l'occupazione, mediante il rilancio degli investimenti, delle riforme e del mercato interno. Ciascun paese si presenta con caratteristiche e sfide particolari. L'Italia è entrata nella crisi con gravi problemi strutturali e di competitività, che si sono riflessi in un tasso di crescita potenziale più basso della media e in una dinamica sfavorevole della produttività. Problemi dal lato dell'offerta erano presenti ben prima della crisi; hanno fiaccato le nostre capacità di competere a livello internazionale in un periodo che ha visto alcuni paesi emergenti affacciarsi prima e prepotentemente affermarsi poi sull'arena del commercio globale; ostacolano oggi la capacità del Paese di reagire alla crisi.

Appare evidente che i) l'Italia - così come l'Area dell'Euro - risente di problemi di offerta così come di domanda; spostarsi su un sentiero di crescita diverso richiede di agire con tutte le leve di politica economica a nostra disposizione - ovvero politica monetaria, strutturale e di bilancio - in maniera coordinata e con sinergie positive; ii) dati i rischi deflattivi e le relative implicazioni per la sostenibilità del debito, nella definizione delle misure è consigliabile rischiare di sbagliare in eccesso piuttosto che in difetto.

In tale contesto, il compito del Governo è attuare le riforme strutturali favorendo le interazioni positive con la politica di bilancio, in un'unica coordinata strategia di stimolo e sostegno della domanda aggregata nel breve termine e di aumento del potenziale dell'economia.

Riforme strutturali

L'Italia deve tornare ad accrescere la propria capacità competitiva, invertirne il prolungato deterioramento realizzando un ampio insieme di riforme strutturali, oggi ancor più necessarie dati i crescenti rischi di stagnazione; è una sfida che dobbiamo vincere per favorire la nascita di nuove imprese, la crescita dimensionale di quelle esistenti, la loro capacità di servire i mercati esteri; solo da questo processo può derivare un aumento duraturo dell'occupazione.

Occorre agire tanto sul mercato del lavoro che sull'insieme di regole che definiscono l'ambiente nel quale le imprese sono chiamate a operare, ivi compreso il carico fiscale.

La riforma del mercato del lavoro consentirà al sistema economico di meglio adattarsi a un contesto in rapido mutamento, favorendo la canalizzazione delle risorse verso i settori a più elevata crescita della produttività. La rete di ammortizzatori sociali verrà rafforzata e resa più inclusiva. Le imprese potranno gestire in maniera più efficiente l'attività produttiva, reagendo con maggiore prontezza alle evoluzioni cicliche e alle discontinuità strutturali; ne discenderanno un incremento degli investimenti, anche dall'estero, e una riduzione della segmentazione delle forze di lavoro, particolarmente marcata a livello generazionale. La connessa crescita dell'occupazione incoraggerà un incremento della partecipazione al mercato del lavoro, associandosi a una

riduzione dell'incidenza della disoccupazione di lunga durata su quella totale e a una maggiore disponibilità di posti di lavoro qualificati.

La semplificazione normativa e delle procedure, lo snellimento del fisco e della Pubblica Amministrazione, la drastica riduzione dei tempi della giustizia civile ci consentiranno di premiare l'intraprendenza economica, il merito e l'innovazione, riattivando i motori dell'equità e della mobilità sociale; l'Italia potrà così risalire le graduatorie internazionali del fare impresa, aumentando la fiducia degli investitori.

Le riforme hanno costi - economici, politici e/o sul bilancio pubblico - immediati, a fronte di benefici concentrati nel futuro. Questo aspetto ne rende ancor più urgente l'introduzione nel nostro ordinamento, nella consapevolezza che l'impatto delle riforme dipende in particolare dall'efficacia dell'implementazione.

In Italia l'attività economica è visibilmente ostacolata da un sistema politico-istituzionale disfunzionale, dalla scarsa efficienza delle Amministrazioni pubbliche, dalla notevole incidenza dell'evasione e dell'economia sommersa, dall'elevata corruzione, dalle rilevanti distorsioni riconducibili alla criminalità organizzata. È per questo che il Governo ha scelto di intervenire in via prioritaria su questi temi con l'obiettivo di ridurre l'incertezza per le imprese e per le famiglie derivante dall'inefficiente operare delle politiche pubbliche; contributi in tal senso proverranno dalla normalizzazione dei pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione e dal superamento del Patto di Stabilità Interno.

Il programma di riforma avviato proseguirà nei mesi e negli anni successivi, e avrà un orizzonte di circa tre anni - l'agenda mille giorni. In questo arco temporale il Governo sarà impegnato non solo nella definizione e nell'introduzione dei provvedimenti normativi, ma anche nella delicata fase attuativa che ha spesso deluso in passato le aspettative degli italiani e degli investitori stranieri. In tal senso la Nota di Aggiornamento dà conto dell'avanzamento del processo di riforma strutturale presentando un ampio aggiornamento delle misure previste e/o avviate, alcune delle quali concordate con le istituzioni europee nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici.

Investimenti

Accanto alle riforme strutturali si continueranno a sostenere gli investimenti, soprattutto quelli privati. Gli investimenti sono lo snodo tra la necessità di sostenere la domanda e quella di irrobustire l'offerta. A questo scopo si privilegeranno le semplificazioni amministrative e gli incentivi a forme di finanziamento non bancario. Nell'ambito del semestre di presidenza dell'Unione Europea, l'Italia sostiene l'adozione di una politica comune di investimenti in infrastrutture coordinata con i partner europei, che abbia effetti positivi sulla domanda e sull'offerta, entrambi rafforzati dalle esternalità positive tra paesi.

Nel frattempo, per scongiurare il rischio di un impoverimento durevole del capitale fisico e umano del Paese, il Governo ha adottato provvedimenti volti a sostenere il rinnovo degli impianti delle imprese (DL Competitività) e ad accelerare la realizzazione di infrastrutture (Sblocca Italia). Tali misure beneficeranno del maggiore afflusso di capitali privati all'economia connessi agli interventi presi sul sistema finanziario (Finanza per la Crescita), tesi ad accrescere il ruolo degli intermediari non bancari e a canalizzare in maniera più efficiente il risparmio verso le piccole e medie imprese (PMI).

Per favorire il finanziamento delle PMI il Governo è intervenuto anche per semplificare le cartolarizzazioni al tempo stesso accrescendone la trasparenza, così sostenendo il programma varato dalla BCE di acquisti di asset backed securities.

L'Italia ha anche bisogno di un maggiore investimento in capitale umano, che consenta di posizionare il sistema economico su livelli più elevati nella competizione internazionale. Il Governo intende muovere su due linee: sta avviando una riforma del sistema educativo volta a innalzare gli standard di apprendimento, definendo anche obiettivi quantitativi per valutare i progressi conseguiti; sta introducendo misure per sostenere l'attività di Ricerca e Sviluppo, anche con l'intento di facilitare il posizionamento in Italia di centri di ricerca di imprese estere.

Politica di bilancio

Le finanze pubbliche italiane sono solide e sostenibili, grazie alle riforme del sistema pensionistico e ai persistenti ed elevati avanzi primari conseguiti dal Paese per molti anni, come illustrato anche dalle analisi di lungo periodo della Commissione Europea. Questo sforzo è premiato da una valutazione positiva dei mercati che si è andata rafforzando. Allo stesso tempo la dinamica più sfavorevole di prodotto e inflazione rende più stretto il sentiero entro il quale sostenere la crescita e irrobustire le finanze pubbliche.

Nel rispetto delle regole comuni è quindi opportuno adottare un sentiero di consolidamento che tenga conto della perdurante contrazione dell'economia e permetta alle riforme strutturali di dispiegare appieno i propri effetti positivi. Il saldo di bilancio corretto per il ciclo è in condizioni significativamente migliori di quanto non risulti dalle previsioni a causa della rilevante sottostima del PIL potenziale, dovuta all'anomalo protrarsi della bassa crescita.

La politica di bilancio faciliterà la ripresa anche mediante la composizione delle misure. Con l'intento di rilanciare consumi e investimenti, la Legge di Stabilità interverrà a favore delle famiglie meno abbienti e delle imprese; il Governo agirà nel solco della riduzione delle imposte sulle persone fisiche e sulle imprese già adottata e delle recenti misure volte a stimolare gli investimenti privati e a facilitare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese. La riforma del sistema educativo e il sostegno all'attività di Ricerca e Sviluppo estere sono parte di questo sforzo.

Al processo di revisione della spesa è affidato l'obiettivo di ridurre e riqualificare la spesa pubblica, al tempo stesso di limitare gli effetti negativi sulla crescita e l'occupazione intervenendo sugli sprechi e le rendite di posizione; la riforma introdotta sul public procurement, con la centralizzazione degli acquisti, assieme a un maggiore controllo dei prezzi praticati, consentirà di liberare da subito risorse per una diminuzione significativa e durevole della tassazione, che il Governo ritiene indispensabile. In materia fiscale inoltre la legge delega conferirà stabilità e certezza al sistema dei tributi.

La definizione articolata e l'implementazione di riforme strutturali e l'attuazione di politiche di bilancio e monetarie che si rafforzino vicendevolmente renderanno più efficace il policy mix a disposizione dei paesi dell'Eurozona accrescendone la flessibilità, la resistenza alla crisi e la capacità di generare crescita e occupazione.

Politiche macroeconomiche accomodanti - nell'ambito degli spazi disponibili - faciliteranno l'adozione delle misure strutturali, accrescendone l'efficacia e accelerandone l'impatto su investimenti, crescita e occupazione. Al tempo stesso le finanze pubbliche dovranno rimanere sostenibili, riducendo l'incertezza sul livello della pressione fiscale nel futuro, con un effetto positivo su consumi e investimenti correnti.

È per questo che in Italia la politica di bilancio continuerà a iscriversi nel percorso di consolidamento delle finanze pubbliche mostrato negli ultimi anni, tra i più significativi a livello europeo; nella composizione essa favorirà la crescita, grazie anche a una diminuzione del cuneo fiscale prevalentemente finanziata dalla revisione della spesa.

In tale quadro la politica degli investimenti costituisce uno dei pilastri dell'azione del Governo; a fronte della perdurante debolezza dell'attività economica il rilancio degli investimenti privati e pubblici - promosso in maniera coordinata a livello dell'intera UE - consentirà di riattivare contemporaneamente la domanda e l'offerta nei Paesi Membri, con significativi effetti per il complesso dell'Area.

Il lungo declino italiano ha molteplici cause e radici profonde. Occorre muovere con decisione su più fronti, nella consapevolezza che in assenza di una ripresa robusta la tenuta del tessuto produttivo e sociale risulterebbe a rischio, la ricchezza delle famiglie minacciata, le prospettive dei giovani compromesse.

Pier Carlo Padoan

Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

II. ECONOMIA: QUADRO MACROECONOMICO

III. INDEBITAMENTO E DEBITO PUBBLICO

- III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
- III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
- III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL
- III.4 La regola del debito
- III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2014
- III.6 Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico e privatizzazioni
- III.7 Contenuti del Patto di Stabilità Interno

IV. ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

- IV.1 Scenari di breve periodo
- IV.2 Scenari di medio periodo
- IV.3 Scenari di lungo periodo

V. LA STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO

- V.1 Introduzione
- V.2 Le risposte alle raccomandazioni
- V.3 Stato di attuazione delle riforme

ALLEGATI

Relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali (Volume I e II)

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Esogene internazionali
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.3	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola II.4	Impatto delle nuove misure sul tasso di crescita tendenziale
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)
Tavola III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.4	Misure una tantum
Tavola III.5	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.6	Minimum linear structural adjustment (MLSA) e variazione necessaria del saldo strutturale per garantire il rispetto della regola del debito
Tavola III.7	Impatto sul debito/PIL dei sostegni europei e del pagamento dei debiti pregressi della PA
Tavola III.8	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.9	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.10	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola IV.1	Heat map sulle variabili sottostanti ad SO per il 2014
Tavola IV.2	Sintesi degli shock macro-fiscali
Tavola IV.3	Sensibilità alla crescita e alla spesa per interessi
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Cronoprogramma per le riforme

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1	Flussi netti di occupazione e nuove imprese
Figura II.2	Esportazioni dell'Italia per paese
Figura II.3	Esportazioni per raggruppamenti principali d'industrie
Figura II.4	Scomposizione settoriale del saldo della bilancia commerciale
Figura II.5	Saldo corrente della bilancia dei pagamenti
Figura IV.1	Determinanti del debito pubblico
Figura IV.2a	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
Figura IV.2b	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti

- Figura IV.3 L'indicatore SO e sottocomponenti
Figura IV.4 Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL nei diversi scenari
Figura IV.5 Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario strutturale

INDICE DEI BOX

- Cap. II La revisione delle stime di crescita
Gli errori di previsione nelle stime ufficiali
La validazione delle previsioni macroeconomiche
Impatto delle riforme
Andamento dei mercati finanziari, il settore bancario e il finanziamento delle imprese
Il passaggio al nuovo Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali 2010
- Cap. III Verifica delle deviazioni significative
La stima del prodotto potenziale
Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale
- Cap. IV Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano
La misurazione della sostenibilità fiscale nel breve periodo
- Cap. V Programma di razionalizzazione delle partecipate locali
La riforma costituzionale
Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema
I disegni di legge in tema di giustizia civile
I disegni di legge in tema di giustizia penale
I disegni di legge delega sul mercato del lavoro
La riforma della scuola

APPENDICE

- Tavola A.1 Effetti del D.L. n. 66/2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A.2 Effetti del D.L. n. 90/2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A.3 Effetti del D.L. n. 91/2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A.4 Effetti del D.L. n. 133/2014 sull'indebitamento netto della PA

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

Il recente indebolimento congiunturale e gli indicatori anticipatori proiettano una nuova contrazione del PIL per tre decimi di punto nell'anno corrente. Per il 2015 si prevede una crescita, nello scenario programmatico, pari allo 0,6 per cento. E' previsto un graduale rafforzamento negli anni successivi, anche grazie alle politiche che il Governo introdurrà con la Legge di Stabilità ed alle riforme in corso di realizzazione e quelle in programma.

Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. Il Governo, nel confermare il forte impegno a mantenere il disavanzo entro la soglia del 3,0 per cento del PIL e richiamandosi alle clausole di flessibilità previste nelle regole europee, ritiene che sia opportuno rallentare il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio (Obiettivo di Medio Periodo).

Per il 2014 e il 2015, gli obiettivi di indebitamento netto sono rivisti rispettivamente al 3,0 e al 2,9 per cento del PIL. Per il 2015, la differenza tra il saldo a legislazione vigente e quello programmatico, pari a 0,7 punti percentuali di PIL, è motivata dalla volontà di finanziare impegni di spesa nei settori ritenuti più rilevanti per la crescita economica e ridurre la pressione fiscale per le famiglie e le imprese, con l'obiettivo duplice di supportare la domanda aggregata e la competitività del Paese. Ulteriori interventi di riduzione della spesa pubblica assicureranno il parziale finanziamento delle misure descritte e il miglioramento qualitativo della spesa.

Nel passaggio dal 2014 al 2015 sarebbe garantito un leggero miglioramento del saldo strutturale di bilancio. Infine, sarà rafforzato il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche a partire dal 2016, assicurando un profilo dell'indebitamento netto programmatico coerente con un miglioramento del saldo strutturale di bilancio di 0,5 punti di PIL fino al raggiungimento del pareggio nel 2017. L'avanzo primario programmatico sarà crescente negli anni fino a raggiungere quasi il 4,0 per cento del PIL nel 2018. Le misure di correzione dei conti pubblici necessarie al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo saranno dettagliate nella Legge di Stabilità per il 2015.

Nel pieno rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche di questa Nota di Aggiornamento sono sottoposte alla validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'istituzione fiscale indipendente creata in seno al Parlamento nel 2012 e divenuta pienamente operativa negli ultimi mesi. Lo scenario macroeconomico tendenziale per il 2014 e 2015 ha già ottenuto la validazione dell'Ufficio.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8
Saldo primario	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Interessi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,9	-1,2	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6
Variazione strutturale	0,7	-0,3	0,7	-0,1	0,1	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	127,9	131,7	133,7	133,7	132,1	129,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	124,4	127,9	129,9	129,9	128,5	126,3
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,2	125,0	127,2	127,3	126,0	124,0
Riduzione annuale stock debito pubblico (proventi attesi da privatizzazioni e altre operazioni finanziarie)		0,3	0,7	0,7	0,7	0,7
QUADRO PROGRAMMATICO (5)						
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
Saldo primario	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9
Interessi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Variazione strutturale	0,8	-0,3	0,1	0,5	0,4	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,2	125,0	126,9	125,6	122,6	118,8
MEMO: Documento di Economia e Finanza (aprile 2014)						
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Saldo primario	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
Interessi	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
Variazione strutturale	-0,6	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni) (4)	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Debito pubblico (netto sostegni) (4)	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1.618,9</i>	<i>1.626,5</i>	<i>1.642,8</i>	<i>1.677,7</i>	<i>1.723,1</i>	<i>1.770,9</i>
<i>PIL nominale program.co (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1.618,9</i>	<i>1.626,5</i>	<i>1.646,5</i>	<i>1.690,0</i>	<i>1.742,3</i>	<i>1.799,7</i>

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

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

3) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) è stato pari a 44.156 milioni. Il valore del programma ESM a fine 2013 è stato pari a 11.465 milioni (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 49 del 12 settembre 2014). Nel 2014, le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazione pari a 0,28 per cento di PIL. Per gli anni 2015-2018 le stime considerano proventi da privatizzazione pari a circa lo 0,7 per cento di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi dal livello attuale del 2014, a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.

4) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare di tali prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM è pari a 55.620 milioni. Le stime per gli anni 2014-2017 includono i proventi da privatizzazioni per un ammontare pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno. Le stime tendenziali sottostanti allo scenario programmatico includono i proventi attesi dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro a favore del Monte Paschi di Siena pari a circa 4,0 miliardi con tranche nel periodo 2014-2017.

Nota: In particolare nella Legge di Stabilità 2015 è ipotizzata una clausola sulle aliquote IVA e sulle altre imposte indirette per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016 17,8 miliardi nel 2017 e 21,4 miliardi nel 2018. Gli effetti di tale clausola, stimati con il modello macroeconomico ITEM, genererebbero una perdita di PIL pari a 0,7 punti percentuali a fine periodo dovuta da una contrazione complessiva dei consumi e degli investimenti per 1,3 punti percentuali e un aumento del deflatore del PIL di pari importo.

La Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014 è presentata dal Governo al Parlamento Italiano successivamente alla scadenza del 20 settembre prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica, in considerazione della diffusione, avvenuta il 22 settembre scorso, dei dati annuali secondo il nuovo Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010). L'utilizzo dei nuovi dati ISTAT è il presupposto per la predisposizione di un Documento coerente con la nuova metodologia di rilevazione statistica adottata a livello europeo.

I nuovi dati diffusi dall'ISTAT su cui sono basate le previsioni di questo Documento sono da considerarsi provvisori. Qualora a seguito del rilascio dei dati trimestrali previsto per il 15 ottobre, vi fossero delle modifiche di rilievo nei tassi di crescita trimestrali dei vari aggregati, tali da portare a modifiche significative anche nelle proiezioni, il Governo presenterà una Relazione ad hoc al Parlamento per rivedere le previsioni e di conseguenza gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, è pari a -58 miliardi nel 2015, -27 miliardi nel 2016 e -15 miliardi nel 2017.

Contestualmente a questa Nota, il Governo presenta al Parlamento una Relazione ad hoc, richiesta dalla legge di attuazione del principio del saldo strutturale di bilancio in pareggio, per aggiornare il piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo a fronte del significativo rallentamento dell'economia, che rende necessario rivedere gli obiettivi programmatici.

A completamento della manovra di bilancio 2015-2017, il Governo collega alla decisione di bilancio i seguenti disegni di legge:

- i. il disegno di legge recante misure in tema di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.S. 1577);
- ii. il disegno di legge recante misure per la revisione della spesa e per la promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo;
- iii. il disegno di legge delega in tema di revisione dell'ordinamento degli enti locali.

II. ECONOMIA: QUADRO MACROECONOMICO¹

Lo scenario macroeconomico internazionale

L'espansione dell'economia mondiale nel corso del primo semestre 2014 è stata modesta e caratterizzata dal graduale rallentamento nella crescita della produzione industriale. Il commercio internazionale ha registrato una diminuzione congiunturale nel primo trimestre, a cui ha fatto seguito una crescita nel secondo.

La ripresa è avvenuta in maniera disomogenea nelle diverse aree economiche e ciò ha comportato, in alcuni paesi, l'avvio di un piano di rientro dalle misure eccezionali messe in atto per contrastare la crisi, mentre in altri la necessità di proseguire sulla strada delle misure monetarie non convenzionali e delle riforme per poter consolidare la crescita economica.

Negli Stati Uniti, la variazione del PIL del secondo trimestre del 2014 (+4,6 per cento in termini annualizzati) ha mostrato un deciso rimbalzo dopo il calo in parte legato all'ondata di mal tempo registrata nel primo trimestre. Nel complesso l'economia statunitense sembra essere avviata verso una ripresa solida, con un tasso di disoccupazione sceso al 6,1 per cento e un tasso d'inflazione all'1,7 per cento nel mese di agosto. Il *Federal Open Market Committee* della *Federal Reserve*, nella riunione del 17 settembre, ha deciso di proseguire nella politica di *tapering*², riducendo gli acquisti di attività finanziarie di 10 miliardi di dollari e portandoli a 15 miliardi al mese, avvicinandosi in tal modo alla fine della fase di espansione del bilancio della Banca centrale statunitense.

Con riferimento alle economie asiatiche, il Giappone sta lentamente tornando su un sentiero di moderata crescita, dopo l'ampia caduta dei livelli d'attività indotta dall'aumento della tassazione indiretta.

L'economia cinese ha mostrato una variazione congiunturale del PIL del 2,0 per cento nel secondo trimestre del 2014 (da 1,5 nel primo trimestre), grazie alla domanda estera e agli incentivi governativi. I dati più recenti segnalano, tuttavia, un rallentamento della crescita nel settore manifatturiero.

L'area dei paesi emergenti, nonostante la fase di difficoltà attraversata da alcuni di essi, nel complesso continua a contribuire significativamente alla crescita dell'economia internazionale.

L'Area dell'Euro ha registrato una variazione nulla del PIL in termini congiunturali, dopo essere cresciuta dello 0,2 per cento nel primo trimestre. Nel mese di settembre la Banca Centrale Europea (BCE) ha rivisto leggermente al ribasso le previsioni economiche per l'Area dell'Euro; l'istituto centrale stima una crescita del PIL dello 0,9 per cento nel 2014, dell'1,6 per cento nel 2015 e dell'1,9 per cento nel 2016. Il permanere della debolezza della domanda interna, in

¹ Il presente capitolo è stato redatto sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre, in coerenza con il nuovo sistema di contabilità SEC 2010. A tale data, non era disponibile il profilo trimestrale dei dati di contabilità nazionale.

² Il termine *tapering* indica la riduzione degli acquisti da parte della Banca centrale di titoli sottostanti i mutui (*mortgage-backed securities*, MBS) e di titoli di Stato a lungo termine.

particolare degli investimenti, è accompagnata da un sottoutilizzo degli impianti e da un elevato tasso di disoccupazione. Nel mercato del credito, l'erogazione di mutui è in fase di stallo (ancora in contrazione in alcuni paesi periferici) e il declino costante del tasso di inflazione rischia di disancorare le aspettative di medio periodo rispetto all'obiettivo di un tasso al di sotto ma vicino al 2 per cento. Per contrastare questo andamento lo scorso 4 settembre la BCE, facendo seguito all'analogo intervento del 5 giugno, ha deciso di operare una ulteriore riduzione dei tassi. Il calo ha riguardato contemporaneamente il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali (meno 10 punti base), quello sui depositi e quello sulle operazioni di rifinanziamento marginale, ora rispettivamente pari a 0,05 per cento, a -0,20 per cento e a 0,30 per cento. Accanto a queste misure, la BCE ha deciso di procedere all'acquisto di attività del settore non finanziario (*asset-backed securities*) e di titoli emessi da società finanziarie residenti nell'Area dell'Euro (*covered bond purchase programme*). In aggiunta, il 18 settembre, la Banca centrale ha allocato 82,6 miliardi nella prima delle otto operazioni annunciate di rifinanziamento al sistema bancario, che sono mirate a facilitare una ripresa del credito e migliorare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria (*TLTRO, Targeted Longer-Term Refinancing Operation*).

Lo scenario macroeconomico internazionale continua a mostrare un miglioramento complessivo. Ad agosto, l'indicatore globale dei *manager* per gli acquisti (PMI) nel settore manifatturiero è lievemente migliorato ed è, ormai, da tempo stabilmente al di sopra della linea di espansione, e anche nei servizi si rilevano tendenze espansive a livello globale.

Tuttavia, le tendenze delle principali variabili esogene incorporate nella Nota di Aggiornamento del DEF sono meno favorevoli rispetto al DEF. La revisione verso il basso ha avuto inizio nei mesi estivi (si veda ad esempio l'aggiornamento del *World Economic Outlook* del FMI pubblicato in luglio). Si rileva infatti una revisione al ribasso della crescita ipotizzata per il commercio mondiale, di 1 punto percentuale nel 2014 (al 4,0 per cento) e di 0,8 punti percentuali nel 2015 (al 5,1 per cento). Per il petrolio, si assume un prezzo medio annuo di 104,7 dollari al barile nel 2014, che scenderebbe a 98,5 dollari al barile nel 2015. Si ipotizza, infine, un deprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro a 1,34 nel 2014, che proseguirebbe in misura più ampia nel 2015 (a 1,29)³.

TAVOLA II.1: SOGGENNE INTERNAZIONALI

	2014		2015	
	DEF 2014	Nota Agg.	DEF 2014	Nota Agg.
Commercio internazionale (variazioni percentuali)	5,0	4,0	5,9	5,1
Prezzo del petrolio (USD/barile, Brent)	104,1	104,7	99,6	98,5
Cambio dollaro/euro	1,362	1,340	1,362	1,294

Permangono inoltre, ed anzi si sono acuiti, i rischi sulla crescita collegati alle tensioni geopolitiche in diverse aree del mondo. In particolare, gli sviluppi avversi

³ Per il prezzo del petrolio e per il cambio dollaro/euro si fa riferimento all'ipotesi tecnica della media dei dieci giorni lavorativi terminanti il 17 settembre. Le variazioni di queste variabili tra il 2014 e 2015 scontano dunque il permanere di queste variabili sugli attuali livelli; inferiori a quelli registrati in media nella prima parte del 2014.

delle situazioni di crisi in Ucraina e in Medio Oriente potrebbero spingere verso l'alto il prezzo del petrolio e degli altri beni energetici. Inoltre, le sanzioni decise contro la Russia iniziano ad influire negativamente sulla performance economica, soprattutto in Europa. Se mantenute per un periodo lungo potrebbero ridurre le prospettive di crescita. Ulteriori rischi riguardano i mercati immobiliari cinese e americano e le difficoltà mostrate dall'Area dell'Euro a tornare a tassi di crescita significativi riducendo i forti squilibri interni. Per quanto riguarda i tassi di cambio nominali bilaterali tra le principali valute si osserva una relativa stabilità. Il recente intervento e le ulteriori azioni introdotte dalla BCE potrebbero spingere verso il basso il valore dell'euro rispetto ad altre valute. Nell'Area dell'Euro, la debolezza della domanda interna e la discesa costante dell'inflazione, se non adeguatamente contrastate da politiche monetarie e fiscali più accomodanti, potrebbero far emergere rischi di spirale deflazionistica.

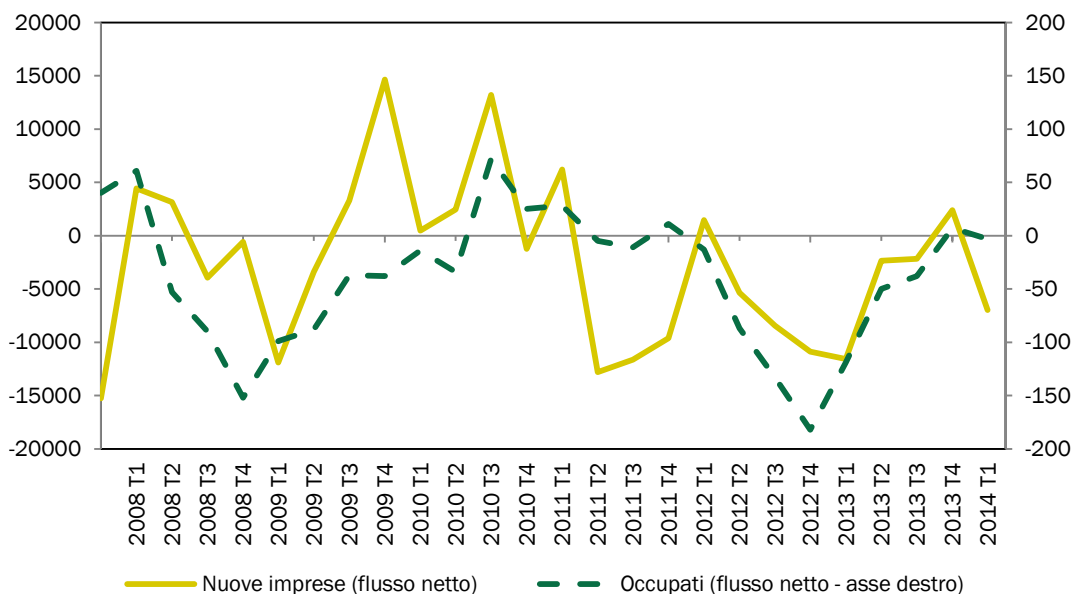
L'economia italiana

Contrariamente a quanto previsto fino al periodo primaverile, la prima metà del 2014 è stata caratterizzata da una nuova contrazione del prodotto interno lordo italiano. La progressiva attenuazione della fase recessiva nel corso del 2013, la variazione congiunturale positiva del PIL nell'ultimo trimestre (il dato statistico di contabilità più recente in quel momento disponibile) e l'ulteriore rilevante miglioramento degli indicatori di fiducia e degli ordinativi avevano, infatti, orientato le aspettative in direzione di una progressiva ripresa dell'economia nel corso del 2014.

I dati relativi ai primi due trimestri dell'anno in corso, comunicati dall'ISTAT successivamente alla pubblicazione del DEF, fanno emergere un quadro diverso. Dal punto di vista tecnico la contrazione del PIL per due trimestri consecutivi (rispettivamente pari a -0,1 e -0,2 per cento) suggella l'entrata in recessione dell'economia italiana per la terza volta dal 2009. Tuttavia, l'intenso processo di contrazione dell'occupazione e del tessuto produttivo (variazione negativa del numero di imprese) che ha interessato il biennio 2012-2013 può ritenersi sostanzialmente concluso. Considerando le variazioni congiunturali del PIL molto contenute realizzatesi negli ultimi quattro trimestri, la fase attuale può essere più correttamente configurata come un periodo di stagnazione. Il prodotto interno lordo italiano, pur in presenza di un lento miglioramento delle condizioni finanziarie, di una politica fiscale divenuta meno restrittiva e di un contesto internazionale ancora incerto ma non più recessivo, è ancora fermo.

Le riforme effettuate, pur avendo iniziato a produrre un miglioramento strutturale, non sono ancora state in grado di invertire la tendenza ciclica, mentre il *policy mix* continua a rimanere non favorevole influenzando pertanto in senso negativo l'andamento della domanda aggregata.

FIGURA II.1: FLUSSI NETTI DI OCCUPAZIONE E NUOVE IMPRESE



Nota: I dati destagionalizzati relativi alle nuove imprese sono elaborazioni MEF dei dati Infocamere.
Fonte: ISTAT, Infocamere.

Indicazioni moderatamente confortanti provengono dalla lieve espansione dei consumi privati (+0,1 per cento per due trimestri consecutivi) nella prima metà del 2014. Al contrario, si è registrata una contrazione degli investimenti pari a circa 2 punti percentuali. Il dato negativo è dovuto non solo al settore delle costruzioni, in difficoltà ormai da diversi anni, ma anche alla flessione negli acquisti di macchinari e attrezzature che riflette la debolezza del ciclo economico ed il persistere di attese negative sugli sviluppi di breve termine dell'economia. Le esportazioni hanno continuato a crescere, anche se a ritmi contenuti; al contrario, nel secondo trimestre dell'anno si è verificato un rimbalzo delle importazioni che ha eroso il contributo positivo alla crescita fornito nel corso degli ultimi anni dal settore estero.

Il mercato del lavoro ha risentito della debolezza dell'economia. Il tasso di disoccupazione permane vicino ai massimi storici (12,6 per cento nel secondo trimestre del 2014) e presenta valori inaccettabili per la fascia di età inferiore a 25 anni (oltre il 40 per cento). Il livello dell'occupazione si è sostanzialmente stabilizzato, ma non mostra ancora segnali di ripresa.

Spicca il calo del tasso d'inflazione; nel mese di agosto si è registrata per la prima volta una variazione negativa del livello dei prezzi. Per quanto una parte della riduzione sia legata a componenti volatili, le dinamiche hanno interessato gran parte dei settori economici.

Le previsioni

Nel corso degli ultimi mesi gli indicatori anticipatori, e in particolare gli indici di fiducia, sono entrati in una fase di nuovo ripiego rispetto ai livelli decisamente incoraggianti registrati nella prima parte dell'anno. L'ultimo dato della produzione manifatturiera disponibile, relativo al mese di luglio, ha mostrato una contrazione di circa un punto percentuale; ancora peggiore il risultato di

produzione nel settore delle costruzioni. Pur in presenza di alcuni dati incoraggianti rispetto a quelli dell'industria (quali, ad esempio, le tendenze delle immatricolazioni di nuove autovetture e più in generale segnali di sostanziale tenuta dei consumi), si ritiene che il profilo del PIL risulterà pressoché piatto nella seconda metà del 2014, con una possibile ulteriore lieve contrazione nel terzo trimestre. In termini di crescita annuale, il 2014 dovrebbe chiudersi con una variazione negativa rispetto al 2013 pari a -0,3 punti percentuali.

FOCUS

La revisione delle stime di crescita

La presente Nota di Aggiornamento del DEF rivede verso il basso le previsioni ufficiali di crescita per il 2014 e il 2015. Lo scopo di questo riquadro è di fornire chiarimenti sul rilevante scostamento, circa un punto percentuale, rispetto ai valori contenuti nel Documento di Economia e Finanza pubblicato lo scorso mese di aprile.

La proiezione contenuta nel DEF, finalizzata nella parte finale di marzo, era coerente con l'insieme di informazioni allora disponibili. Nel corso del 2013 la crisi economica si era progressivamente attenuata e l'anno si era chiuso con un variazione congiunturale positiva nell'ultimo trimestre; inoltre, gli indicatori anticipatori (quali il clima di fiducia delle famiglie e delle imprese) si erano portati su livelli particolarmente favorevoli, continuando il deciso trend di miglioramento già osservato nella seconda metà del 2013.

Il quadro esogeno internazionale (contenente le assunzioni di crescita della domanda mondiale, le dinamiche dei prezzi dei prodotti e delle materie prime a livello internazionale e dei mercati finanziari) era allineato a quello dei principali previsori; da questo punto di vista, come chiarito diverse volte nei documenti ufficiali di programmazione, esiste un preciso vincolo all'allineamento con le variabili esogene della Commissione Europea.

Al momento della loro pubblicazione le previsioni di crescita del PIL del Governo italiano erano molto vicine a quelle di numerosi previsori italiani ed esteri (si veda la tabella inclusa a pagina 7 del Programma di Stabilità del 2014) e appena superiori a quelle medie di *Consensus Economics* di marzo. Tuttavia le stime di consenso sono sempre caratterizzate da una certa inerzia; non tutti i previsori cambiano ogni mese le loro stime; in una fase in cui le stime di crescita sono riviste al rialzo il loro valore medio risale soltanto gradualmente, e viceversa. Ciò è vero anche nella attuale fase, caratterizzata da un ribasso delle previsioni. Infatti, le stime di consenso di settembre, non incorporando completamente la notizia della contrazione del PIL nel secondo trimestre del 2014, indicano una variazione annuale di -0,1 per cento; questo risulta più ottimistico delle previsioni governative appena aggiornate.

La modellistica del Dipartimento del Tesoro consente di spiegare in buona parte la revisione verso il basso delle previsioni di crescita attribuendola alle variazioni delle assunzioni e delle ipotesi nei confronti delle stime pubblicate nel DEF. La tabella allegata presenta gli effetti delle principali determinanti per il 2014 e il 2015.

Un fattore rilevante alla base della revisione è legato al mutato quadro internazionale, che a fine marzo appariva più favorevole. Inserendo le nuove ipotesi e 'ri-simulando' il modello econometrico a partire dal primo trimestre dell'anno in corso si ottiene per il 2014 una crescita inferiore di circa 0,5 punti percentuali. Un'analisi più dettagliata identifica nella minore crescita del commercio internazionale e nel diverso comportamento dei prezzi dei concorrenti internazionali, in particolare quelli interni all'Area dell'Euro, i fattori più rilevanti tra le variabili esogene. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si precisa che la riduzione verso il basso dei prezzi dei manufatti dei paesi concorrenti è maggiore di quella ipotizzata e non si è verificato appieno il previsto guadagno di competitività di prezzo per l'Italia. Gli scostamenti rispetto alle ipotesi sui cambi, sui tassi di interesse (in buona parte) e sulle materie prime risultano più contenuti e impattano in maniera minore sulla revisione.

FATTORI SOTTOSTANTI LA REVISIONE DEI TASSI DI CRESCITA STIMATI DAL DEF 2014

	2014	2015
Effetto esogene internazionali	-0,5	-0,5
Introduzione DL. 66/2014	0,0	0,1
Revisione effetti pagamento debiti commerciali	-0,5	-0,1
Revisione effetti delle riforme 2012-2013	-0,2	-0,2

Un altro aspetto che contribuisce a spiegare la revisione è la stima degli effetti sulla crescita della politica economica. Le previsioni tendenziali per il 2014 incorporano le nuove misure prese (e rese operative) dal Governo successivamente alla approvazione del DEF. È questo il caso del D.L. n. 66/2014 che, a differenza degli altri fattori di revisione, porterebbe a rivedere verso l'alto le stime di crescita⁴.

Rilevante è invece la revisione verso il basso della stima degli effetti delle misure già in essere al momento della approvazione del DEF, attribuibile a due componenti. Una prima è collegata al pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione. Pur in presenza di uno stanziamento e di una messa a disposizione degli enti debitori di somme adeguate, il profilo dei pagamenti effettuati è risultato più graduale (per problemi amministrativi) di quello incorporato nelle previsioni del DEF. Di conseguenza lo stimolo espansivo stimato risulta ora meno immediato e più spalmato nel tempo. Inoltre, fatti salvi tutti gli altri effetti positivi del provvedimento e la sua valenza fondamentale di sostegno alle imprese, è da ritenere che se ne sia sovrastimato l'impatto sugli investimenti privati.

La revisione degli effetti delle misure di politica economica abbraccia anche alcuni provvedimenti di riforma presi nel biennio 2012-2013. In questo caso è stato ridotto l'impatto di breve e medio periodo di alcune misure alla luce degli esistenti ritardi di implementazione. La revisione delle previsioni di crescita, soprattutto in termini di scenario tendenziale, per il 2016 e gli anni successivi è principalmente dovuta a questa componente; tuttavia ha inciso anche la riduzione dei tassi di crescita attesi del commercio internazionale.

FOCUS **Gli errori di previsione nelle stime ufficiali**

Questa sezione è dedicata ad analizzare gli errori di previsione commessi nei documenti ufficiali di programmazione negli ultimi anni raffrontandoli a quelli commessi da altri previsori. Le tavole R1 e R2 riportano i risultati di un'analisi svolta sulle previsioni di crescita economica formulate con cadenza approssimativamente semestrale negli anni 2006-2013. In particolare, nella tavola R1 si riporta un'analisi degli errori commessi dal Governo e dai principali previsori nazionali ed internazionali nella previsione formulata in primavera (colonne P) ed in autunno (colonne A) sulla crescita dell'anno in corso⁵. La tavola contiene anche alcuni indicatori sintetici sulla previsione, quali l'errore medio, l'errore medio assoluto e l'errore quadratico medio.

Dalla tavola si desume che nel periodo in esame il Governo ha mediamente sovrastimato la crescita economica per 0,5 punti percentuali in primavera e 0,2 punti percentuali nelle previsioni formulate in autunno. Questa sovrastima è però un tratto comune a tutti i previsori considerati nel panel; la sovrastima del Governo è superiore di soli 0,1 punti percentuali alla sovrastima mediamente commessa dagli altri previsori considerati con

⁴ Il provvedimento, pur pienamente operativo a partire dalla seconda metà del 2014, presenta un valore positivo soltanto nel 2015. I ritardi di trasmissione all'economia presenti nella struttura del modello econometrico suggeriscono che i maggiori effetti si registreranno nel 2015; l'impatto positivo sul 2014, pur presente, è di dimensioni minori e non visibile nella tabella. Si ricorda che il DL. n. 66 incide sulla struttura della tassazione soltanto per il 2014; gli effetti della riduzione permanente dell'IRPEF e dell'IRAP e delle relative coperture sono inseriti all'interno del quadro macroeconomico programmatico.

⁵ Ad esempio, nel DEF presentato nella primavera del 2013 il Governo indicava una flessione del PIL nel 2013 pari al -1,3 per cento. Successivamente (il 1° marzo 2014) l'ISTAT ha comunicato una variazione del -1,9 per cento, cui corrisponde un errore di previsione dello 0,6 per cento riportato nella seconda parte della tavola, insieme ai corrispondenti errori commessi dai principali previsori scelti per una comparazione.

riferimento alle previsioni primaverili, mentre è praticamente identica con riguardo alle previsioni autunnali. Si osserva inoltre che l'errore di previsione è stato particolarmente significativo per il 2008 e per il 2012. Con riguardo alle previsioni formulate dal Governo per l'anno successivo (tavola R2), nel periodo in esame si rileva per il Governo una sovrastima media della crescita pari al 2,2 per cento. In questo caso gli errori si concentrano negli anni 2009, 2012 e 2013. L'errore sarebbe quindi in larga parte riconducibile alla difficoltà di valutare pienamente l'intensità delle recessioni in atto, per le previsioni relative all'anno corrente, e di prevedere l'inizio di una crisi, per le previsioni relative all'anno successivo. La sovrastima della crescita ha interessato tutti i principali previsori.

TAVOLA R1 - LE PREVISIONI DEL GOVERNO PER L'ANNO IN CORSO

	Previsioni per l'anno t															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P (a)	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo	1,5	1,6	2,0	1,9	0,5	0,1	-5,2	-4,8	1,0	1,2	1,1	0,7	-1,2	-2,4	-1,3	-1,7
Consensus forecast	1,2	1,6	1,8	1,8	0,6	0,2	-3,6	-5,0	0,8	1,0	1,0	0,7	-1,5	-2,2	-1,4	-1,7
OCSE	1,4	1,8	2,0	1,8	0,5	-0,4	-5,5	-4,8	1,1	1,0	1,1	0,7	-1,7	-2,2	-1,5	-1,9
FMI	1,2	1,5	1,8	1,7	0,3	-0,1	-4,5	-5,1	0,8	1,0	1,1	0,6	-1,9	-2,3	-1,5	-1,8
Commissione UE	1,3	1,7	1,9	1,9	0,5	0,0	-4,4	-4,7	0,8	1,1	1,0	0,5	-1,4	-2,3	-1,3	-1,8
PIL ISTAT	1,9		1,5		-1,0		-5,0		1,3		0,4		-2,4		-1,9	

	Errore di previsione per l'anno t															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo	-0,4	-0,3	0,5	0,4	1,5	1,1	-0,2	0,2	-0,3	-0,1	0,7	0,3	1,2	0,0	0,6	0,2
Media (b)	-0,6	-0,2	0,4	0,3	1,5	1,0	0,5	0,1	-0,4	-0,3	0,6	0,2	0,8	0,2	0,5	0,1
Consensus forecast	-0,7	-0,3	0,3	0,3	1,6	1,2	1,4	0,0	-0,5	-0,3	0,6	0,3	0,9	0,2	0,5	0,2
OCSE	-0,5	-0,1	0,5	0,3	1,5	0,6	-0,5	0,2	-0,2	-0,3	0,7	0,3	0,7	0,2	0,4	0,0
FMI	-0,7	-0,4	0,3	0,2	1,3	1,0	0,6	-0,1	-0,5	-0,3	0,7	0,2	0,5	0,1	0,4	0,1
Commissione UE	-0,6	-0,2	0,4	0,4	1,5	1,0	0,6	0,3	-0,5	-0,2	0,6	0,1	1,0	0,1	0,6	0,1

	Statistiche sull'errore di previsione					
	Medio		Assoluto		Quadratico	
	P	A	P	A	P	A
Governo	0,5	0,2	0,7	0,3	0,8	0,5
Media (b)	0,4	0,2	0,7	0,3	0,7	0,4
Consensus forecast	0,5	0,2	0,8	0,4	0,9	0,5
OCSE	0,3	0,2	0,6	0,3	0,7	0,3
FMI	0,3	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4
Commissione UE	0,5	0,2	0,7	0,3	0,8	0,4

(a) P ed A indicano rispettivamente previsioni formulate in primavera ed in autunno.

(b) Media fra Consensus forecast, OCSE, FMI e Commissione UE.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, MEF, Consensus Economics, OCSE, FMI, Commissione UE.

TAVOLA R2 - LE PREVISIONI DEL GOVERNO PER L'ANNO SUCCESSIVO

	Previsioni per l'anno t+1													
	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P (a)	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo	1,5	1,3	1,9	1,5	0,9	0,5	0,5	0,7	1,5	1,3	1,3	0,6	0,5	-0,2
Consensus forecast	1,2	1,2	1,6	1,5	1,1	0,5	0,0	0,5	1,1	1,0	1,1	0,3	0,2	-0,6
OCSE	1,3	1,4	1,7	1,3	0,9	-1,0	0,4	1,1	1,5	1,3	1,6	-0,5	-0,4	-1,0
FMI	1,4	1,3	1,7	1,3	0,3	-0,2	-0,4	0,2	1,2	1,0	1,3	0,3	-0,3	-0,7
Commissione UE	1,2	1,4	1,7	1,4	0,8	0,0	0,1	0,7	1,4	1,1	1,3	0,1	0,4	-0,5
PIL ISTAT	1,5		-1,0		-5,0		1,3		0,4		-2,4		-1,9	

	Errore di previsione per l'anno t+1													
	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo	0,0	-0,2	2,9	2,5	5,9	5,5	-0,8	-0,6	1,1	0,9	3,7	3,0	2,4	1,7
Media (b)	-0,2	-0,1	2,7	2,4	5,8	4,9	-1,3	-0,7	0,9	0,7	3,7	2,5	1,9	1,2
Consensus forecast	-0,2	-0,3	2,6	2,5	6,1	5,6	-1,3	-0,8	0,7	0,6	3,5	2,7	2,1	1,3
OCSE	-0,2	-0,1	2,7	2,3	5,9	4,0	-0,9	-0,2	1,1	0,9	4,0	1,9	1,5	0,9
FMI	-0,1	-0,2	2,7	2,3	5,3	4,8	-1,7	-1,1	0,8	0,6	3,7	2,7	1,6	1,2
Commissione UE	-0,3	-0,1	2,7	2,4	5,8	5,0	-1,2	-0,6	1,0	0,7	3,7	2,5	2,3	1,4

	Statistiche sull'errore di previsione					
	Medio		Assoluto		Quadratico	
	P	A	P	A	P	A
Governo	2,2	1,8	2,1	1,8	2,9	2,5
Media (b)	1,9	1,5	2,1	1,6	2,8	2,2
Consensus forecast	1,9	1,7	2,1	1,7	2,8	2,4
OCSE	2,0	1,4	2,0	1,3	2,8	1,8
FMI	1,8	1,5	2,0	1,6	2,6	2,2
Commissione UE	2,0	1,6	2,1	1,6	2,8	2,2

(a) P ed A indicano rispettivamente previsioni formulate in primavera ed in autunno.

(b) Media fra Consensus forecast, OCSE, FMI e Commissione UE.

La stessa analisi è stata svolta relativamente alle previsioni sull'inflazione. In questo caso non è possibile effettuare un confronto immediato su grandezze perfettamente omogenee. Infatti, mentre il Governo pubblica la previsione sul deflatore dei consumi, l'unica previsione disponibile per tutti gli altri previsori congiuntamente considerati è quella sui prezzi al consumo. Per rendere confrontabili le stime si calcola (tavole R3 ed R4) anche l'errore di previsione del Governo ipotizzando che la previsione sui prezzi al consumo implicita nei documenti ufficiali sia pari alla previsione sul deflatore dei consumi privati, più il differenziale storicamente osservato nel periodo in esame tra inflazione al consumo e deflatore dei consumi privati, pari a poco meno dello 0,2 per cento.

Dall'analisi svolta si desume che nella previsione per l'anno in corso, il Governo ha commesso mediamente un errore prossimo allo zero. Nello stesso periodo, per il resto dei previsori si rileva un errore di previsione anch'esso sostanzialmente nullo. Dall'analisi degli errori commessi nella previsione formulata per l'anno successivo si osserva che, anche in questo caso, in media le previsioni formulate dal Governo sull'inflazione sono sostanzialmente corrette a fronte di una lieve sottostima commessa dal resto dei previsori. Considerazioni analoghe valgono per l'entità dell'errore medio assoluto e dell'errore quadratico medio.

TAVOLA R3 - LE PREVISIONI DEL GOVERNO PER L'ANNO IN CORSO

	Previsioni per l'anno t															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P (a)	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo (b)	2,5	2,6	1,9	1,8	3,4	3,8	0,1	0,1	1,4	1,6	2,3	2,6	2,8	2,6	2,0	1,5
Raccordo fra deflatore e prezzi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Governo (c)	2,7	2,8	2,1	2,0	3,6	4,0	0,3	0,3	1,6	1,8	2,5	2,8	3,0	2,8	2,2	1,7
Consensus forecast (d)	2,0	2,2	1,8	1,8	2,9	3,6	0,8	0,8	1,5	1,5	2,4	2,6	3,0	3,1	1,9	1,5
OCSE (e)	2,4	2,2	2,0	1,8	3,3	3,5	0,9	0,8	1,2	1,6	2,5	2,7	3,3	3,2	1,6	1,4
FMI (e)	2,5	2,4	2,1	1,9	2,5	3,4	0,7	0,7	1,4	1,6	2,0	2,6	2,5	3,0	2,0	1,6
Commissione UE (e)	2,2	2,3	1,9	1,9	3,0	3,6	0,8	0,8	1,8	1,6	2,6	2,7	3,2	3,3	1,6	1,5
Deflatore dei consumi	2,6	2,6	2,2	2,2	3,1	3,1	-0,1	-0,1	1,5	1,5	2,8	2,8	2,7	2,7	1,3	1,3
Prezzi al consumo (e)	2,2	2,2	2,0	2,0	3,5	3,5	0,8	0,8	1,6	1,6	2,9	2,9	3,3	3,3	1,3	1,3

	Errore di previsione per l'anno t															
	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo (b)	-0,1	0,0	-0,3	-0,4	0,3	0,7	0,2	0,2	-0,1	0,1	-0,5	-0,2	0,1	-0,1	0,7	0,2
Governo (c)	0,5	0,6	0,1	0,0	0,1	0,5	-0,5	-0,5	0,0	0,2	-0,4	-0,1	-0,3	-0,5	0,9	0,4
Media (f)	0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,6	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	0,5	0,2
Consensus	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,6	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	0,6	0,2
OCSE	0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,0	-0,4	0,0	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	0,3	0,1
FMI	0,3	0,2	0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,9	-0,3	-0,8	-0,3	0,7	0,3
Commissione UE	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,5	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,3	0,2

	Statistiche sull'errore di previsione					
	Medio		Assoluto		Quadratico	
	P	A	P	A	P	A
Governo (b)	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Governo (c)	0,0	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4
Media (f)	-0,1	0,0	0,3	0,1	0,3	0,1
Consensus forecast	-0,2	-0,1	0,3	0,1	0,4	0,2
OCSE	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1
FMI	-0,2	-0,1	0,5	0,2	0,6	0,2
Commissione UE	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1

(a) P ed A indicano rispettivamente previsioni formulate in primavera ed in autunno.
 (b) Deflatore dei consumi privati.
 (c) Previsione sui prezzi al consumo coerente con la previsione sul deflatore dei consumi privati.
 (d) Prezzi al consumo.
 (e) Indice armonizzato dei prezzi al consumo.
 (f) Media fra Consensus forecast, OCSE, FMI e Commissione UE.
 Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, MEF, Consensus Economics, OCSE, FMI, Commissione UE.

TAVOLA R4 - LE PREVISIONI DEL GOVERNO PER L'ANNO IN CORSO

	Previsioni per l'anno t+1													
	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo (b)	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,8	1,4	1,5	1,8	1,8	2,0	1,9	2,1	2,0
Raccordo fra deflatore e prezzi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Governo (c)	2,2	2,2	2,1	2,2	2,3	3,0	1,6	1,7	2,0	2,0	2,2	2,1	2,3	2,2
Consensus forecast (d)	1,9	1,9	1,9	1,9	2,1	2,7	1,6	1,5	1,8	1,8	2,0	1,9	2,4	2,2
OCSE (e)	2,1	1,9	2,1	2,3	2,0	1,7	1,2	1,1	1,0	1,5	1,7	1,7	2,3	1,9
FMI (e)	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	0,6	0,9	1,7	1,7	2,1	1,6	1,8	1,8
Commissione UE (e)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,0	1,8	1,8	2,0	1,8	1,9	2,0	2,3	2,0
Deflatore dei consumi	2,2		3,1		-0,1		1,5		2,8		2,7		1,3	
Prezzi al consumo (e)	2,0		3,5		0,8		1,6		2,9		3,3		1,3	
	Errore di previsione per l'anno t+1													
	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
Governo (b)	-0,2	-0,2	-1,2	-1,1	2,2	2,9	-0,1	0,0	-1,0	-1,0	-0,7	-0,8	0,8	0,7
Governo (c)	0,2	0,2	-1,4	-1,3	1,5	2,2	0,0	0,1	-0,9	-0,9	-1,1	-1,2	1,0	0,9
Media (f)	0,0	-0,1	-1,4	-1,4	1,5	1,5	-0,3	0,2	-1,3	-1,2	-1,2	-1,4	0,9	0,7
Consensus forecast	-0,1	-0,1	-1,6	-1,6	1,3	1,9	0,0	-0,1	-1,1	-1,1	-1,3	-1,4	1,1	0,9
OCSE	-0,1	-0,3	-1,0	-0,8	2,1	1,8	-0,3	-0,4	-1,8	-1,3	-1,0	-1,0	1,0	0,6
FMI	0,1	0,1	-1,5	-1,6	1,1	1,1	-1,0	-0,7	-1,2	-1,2	-1,2	-1,7	0,5	0,5
Commissione UE	0,0	0,0	-1,5	-1,5	1,4	1,2	0,2	0,2	-0,9	-1,1	-1,4	-1,3	1,0	0,7
	Statistiche sull'errore di previsione													
	Medio		Assoluto		Quadratico									
	P	A	P	A	P	A								
Governo (b)	0,0	0,1	0,9	1,0	1,1	1,3								
Governo (c)	-0,1	0,0	0,9	1,0	1,0	1,2								
Media (f)	-0,3	-0,3	0,9	0,9	1,1	1,1								
Consensus forecast	-0,2	-0,2	0,9	1,0	1,1	1,2								
OCSE	-0,2	-0,2	1,0	0,9	1,2	1,0								
FMI	-0,5	-0,5	0,9	1,0	1,0	1,1								
Commissione UE	-0,2	-0,3	0,9	0,9	1,1	1,0								

(a) P ed A indicano rispettivamente previsioni formulate in primavera ed in autunno.

(b) Deflatore dei consumi privati.

(c) Previsione sui prezzi al consumo coerente con la previsione sul deflatore dei consumi privati.

(d) Prezzi al consumo.

(e) Indice armonizzato dei prezzi al consumo.

(f) Media fra Consensus forecast, OCSE, FMI e Commissione UE.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, MEF, Consensus Economics, OCSE, FMI, Commissione UE.

La presente Nota di Aggiornamento del DEF distingue tra uno scenario di previsione tendenziale e uno programmatico. La differenza in termini di crescita economica per l'anno in corso è nulla, mentre le due previsioni si differenziano gradualmente negli anni successivi. I due scenari hanno in comune le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, coerenti con le più recenti proiezioni delle principali istituzioni internazionali, mentre si differenziano per le assunzioni relative alle riforme economiche.

Le proiezioni del tendenziale incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, riforme strutturali e politica fiscale, messe in atto precedentemente alla presentazione della Nota di Aggiornamento anche da governi precedenti. Tra queste ultime sono però incluse soltanto quelle immediatamente efficaci (che cioè non necessitano di provvedimenti attuativi da parte della pubblica amministrazione) oppure quelle che siano in fase di realizzazione.

Con riferimento alle previsioni tendenziali, si ritiene che a partire dai primi trimestri del prossimo anno la situazione complessiva dell'economia italiana possa risultare più favorevole. Le condizioni finanziarie, già migliorate nel corso degli ultimi mesi, dovrebbero contribuire a determinare un contesto più di supporto alla ripresa della domanda interna. Esistono, finalmente, segnali concreti di attenuazione della contrazione del credito e nel corso del prossimo anno la

variazione dovrebbe tornare in territorio positivo. Un contributo a stimolare il finanziamento del settore produttivo perverrà anche dagli interventi messi gradualmente in campo dalla BCE (cfr. il Focus 'Andamenti dei mercati finanziari, il settore bancario e il finanziamento delle imprese'); inoltre, si renderanno maggiormente visibili gli effetti delle misure prese nel corso degli ultimi anni volte a favorire l'accesso al credito - anche al di fuori del circuito bancario - da parte delle piccole e medie imprese.

Allo stesso tempo esistono le condizioni affinché le esportazioni italiane continuino a sostenere la domanda aggregata. La fase di stallo attraversata nel 2014 dalla domanda all'interno dell'Area dell'Euro e di alcuni importanti mercati di sbocco è prevista essere gradualmente superata.

Si ritiene che, prescindendo da ulteriori azioni da parte del Governo, nel corso del 2015 l'economia italiana possa crescere di 0,5 punti percentuali scontando un effetto statistico di trascinamento negativo pari a -0,2 punti percentuali proveniente dal 2014.

TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	3,0	4,0	5,1	5,2	5,2	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	108,6	104,7	98,5	98,5	98,5	98,5
Cambio dollaro/euro	1,328	1,340	1,294	1,294	1,294	1,294
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Importazioni	-2,7	1,8	3,3	3,2	3,3	3,3
Consumi finali nazionali (1)	-2,3	0,2	0,3	0,6	0,9	1,0
Consumi famiglie	-2,8	0,1	0,5	0,9	1,2	1,2
Spesa della PA	-0,7	0,3	-0,2	-0,3	0,0	0,1
Investimenti	-5,4	-2,1	0,5	1,6	2,0	2,3
- macchinari, attrezzature e vari	-3,8	-1,4	1,2	2,2	2,6	2,9
- costruzioni	-6,8	-2,8	-0,2	1,1	1,5	1,6
Esportazioni	0,6	1,9	2,8	3,0	3,1	3,2
<i>pm. Saldo corrente bilancia pagamenti in % PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (2)						
Esportazioni nette	0,9	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Scorte	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-2,8	-0,3	0,4	0,8	1,1	1,2
PREZZI						
Deflatore importazioni	-1,8	-1,7	0,9	1,4	1,4	1,5
Deflatore esportazioni	-0,1	-0,5	1,0	1,4	1,6	1,6
Deflatore PIL	1,4	0,8	0,5	1,4	1,6	1,6
PIL nominale	-0,6	0,5	1,0	2,1	2,7	2,8
Deflatore consumi	1,2	0,4	0,6	1,2	1,5	1,5
Inflazione programmata	1,5	0,2	0,6			
Inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var. % (3)	1,3	0,8	1,3	1,5	1,6	
LAVORO						
Costo lavoro	1,2	0,8	0,8	1,2	1,3	1,4
Produttività (mis.su PIL)	-0,2	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6
CLUP (misurato su PIL)	1,4	0,3	0,3	0,8	0,7	0,8
Occupazione (ULA)	-1,7	-0,9	0,0	0,4	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	12,2	12,6	12,6	12,4	12,1	11,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,6	55,6	55,7	55,9	56,2	56,6
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	<i>1618904</i>	<i>1626516</i>	<i>1642809</i>	<i>1677680</i>	<i>1723116</i>	<i>1770901</i>

(1) Include la spesa delle ISP.

(2) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(3) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2014.

Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 17 settembre 2014.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

TAVOLA II.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	3,0	4,0	5,1	5,2	5,2	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	108,6	104,7	98,5	98,5	98,5	98,5
Cambio dollaro/euro	1,328	1,340	1,294	1,294	1,294	1,294
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-1,9	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4
Importazioni	-2,7	1,8	3,4	3,2	3,4	3,4
Consumi finali nazionali (1)	-2,3	0,1	0,6	0,7	1,0	1,0
Consumi famiglie	-2,8	0,1	1,0	1,0	1,3	1,3
Spesa della PA	-0,7	0,1	-0,5	-0,3	0,0	0,2
Investimenti	-5,4	-2,1	1,5	2,1	2,0	1,8
- macchinari, attrezzature e vari	-3,8	-1,4	2,2	2,7	2,6	2,3
- costruzioni	-6,8	-2,8	0,8	1,5	1,5	1,2
Esportazioni	0,6	1,9	2,8	3,1	3,3	3,7
<i>p.m. Saldo corrente bilancia pagamenti in % PIL</i>	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	1,1
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (2)						
Esportazioni nette	0,9	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0
Scorte	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	-2,8	-0,3	0,7	1,0	1,1	1,1
PREZZI						
Deflatore importazioni	-1,8	-1,7	0,9	1,4	1,5	1,5
Deflatore esportazioni	-0,1	-0,5	1,0	1,4	1,6	1,6
Deflatore PIL	1,4	0,8	0,6	1,6	1,8	1,8
PIL nominale	-0,6	0,5	1,2	2,6	3,1	3,3
Deflatore consumi	1,2	0,4	0,5	1,8	2,0	1,9
Inflazione programmata	1,5	0,2	0,6			
Inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var. % (3)	1,3	0,8	1,3	1,5	1,6	
LAVORO						
Costo lavoro	1,2	0,8	0,8	1,1	1,4	1,4
Produttività (mis.su PIL)	-0,2	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
CLUP (misurato su PIL)	1,4	0,3	0,3	0,6	0,7	0,8
Occupazione (ULA)	-1,7	-0,9	0,1	0,5	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	12,2	12,6	12,5	12,1	11,6	11,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,6	55,6	55,8	56,1	56,3	56,7
<i>p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1618904	1626516	1646550	1690027	1742327	1799706

(1) Include la spesa delle ISP.

(2) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(3) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2014.

Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 17 settembre 2014.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Nel corso degli anni successivi, dato un quadro internazionale in miglioramento e in assenza di shock sfavorevoli, l'economia italiana tenderebbe ad accelerare lievemente il profilo della crescita andando a chiudere gradualmente l'attuale ampio divario tra il livello del prodotto interno lordo e il suo valore potenziale (*output gap*).

Nel corso del tempo inizierebbero a dispiegarsi anche gli effetti favorevoli delle riforme già messe in atto e al momento sostanzialmente inibiti dalla presenza di condizioni di domanda particolarmente deboli. La crescita del prodotto interno lordo è così prevista portarsi gradualmente, a partire dal 2017, al di sopra dell'1 per cento.

FOCUS

La validazione delle previsioni macroeconomiche

La *Governance* europea, introdotta dal *Two Pack*, richiede che le previsioni macroeconomiche siano elaborate o certificate da istituzioni indipendenti dal Governo, ai fini della predisposizione dei documenti programmatici. In Italia, tale organismo è stato costituito nell'aprile del 2014 in attuazione della Legge costituzionale n. 1 del 2012 e denominato Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). La Legge n. 243/2012 prevede che l'UPB effettui analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche sulla base di un programma annuale secondo le funzioni attribuite dall'ordinamento europeo.

Il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e l'UPB, siglato il 15 settembre scorso, disciplina il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche. Le parti hanno concordato di svolgere l'esercizio di validazione sulle previsioni macroeconomiche tendenziali contenute nella presente Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza.

Il MEF ha rispettato tutte le regole previste dal protocollo di intesa in merito allo scambio di informazioni tra i due soggetti istituzionali. In particolare, il MEF ha trasmesso un quadro macroeconomico tendenziale provvisorio il 9 settembre scorso, su cui l'UPB ha successivamente espresso dei rilievi. Nell'elaborare il quadro macroeconomico tendenziale definitivo il MEF ha tenuto conto delle osservazioni pervenute e ha proceduto ad una nuova trasmissione in data 25 settembre. Il giorno 29 settembre l'UPB ha validato le previsioni tendenziali per gli anni 2014 e 2015, ritenendole accettabili sulla base delle informazioni disponibili.

Il quadro macroeconomico programmatico include l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno più compiutamente dettagliate all'interno della Legge di Stabilità. È da sottolineare che il quadro programmatico sconta anche gli impegni presi da parte del Governo in termini di implementazione non solo delle suddette misure, ma anche delle riforme strutturali che non hanno ancora trovato completa attuazione o che verranno introdotte in un prossimo futuro. Tuttavia, in via prudenziale gli effetti relativi ai guadagni di produttività e competitività, ancorché rilevanti nel medio e lungo periodo, sono stati ritardati nel tempo in modo da risultare limitati nell'orizzonte di previsione. Le previsioni programmatiche scontano anche l'impatto delle misure di bilancio che saranno incorporate nella Legge di Stabilità, incluse le clausole di salvaguardia⁶.

Gli scostamenti tra la previsione programmatica e quella tendenziale, nulli nel 2014, risultano comunque molto limitati anche nel biennio successivo. Soltanto a fine periodo la crescita nello scenario programmatico diventa decisamente più pronunciata avvicinandosi alla soglia dell'1,5 per cento. La tabella seguente indica gli effetti dei principali provvedimenti.

⁶ In particolare è stata ipotizzata una clausola sulle aliquote IVA e sulle altre imposte indirette per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 nel 2017 e 21,4 miliardi nel 2018. Gli effetti di tale clausola, stimati con il modello macroeconomico ITEM, genererebbero una perdita di PIL pari a 0,7 p.p. a fine periodo dovuta da una contrazione complessiva dei consumi e degli investimenti per 1,3 p.p. e un aumento del deflatore del PIL di pari importo.

TAVOLA II.4: IMPATTO DELLE NUOVE MISURE SUL TASSO DI CRESCITA TENDENZIALE (impatto su tassi di crescita previsti)

	2015	2016	2017	2018
Previsione PIL Tendenziale	0,5	0,8	1,1	1,2
Rifinanziamento del bonus IRPEF (7 miliardi)	0,1	0,1	0,1	0,0
Riduzione del prelievo sulle imprese	0,1	0,1	0,0	0,0
Resto Stabilità	-0,1	0,0	0,0	0,0
Effetto riforme (Giustizia, PA, Competitività e Jobs Act)	0,0	0,2	0,4	0,4
Clausola salvaguardia		-0,2	-0,3	-0,2
Previsione PIL programmatico	0,6	1,0	1,3	1,4

FOCUS Impatto delle riforme

Questo Focus fornisce una stima degli effetti macroeconomici delle riforme già approvate e di quelle in corso di approvazione, aggregandole in quattro aree di intervento⁷. Le stime relative alle riforme approvate in precedenza sono state riviste rispetto a quanto pubblicato nel DEF 2014 per tener conto dei ritardi nell'approvazione dei provvedimenti attuativi. Inoltre vengono prospettate sia le stime sottostanti il quadro macroeconomico tendenziale sia quelle sottostanti il quadro programmatico. Mentre nelle valutazioni dello scenario tendenziale sono stati considerati tutti i provvedimenti convertiti in legge alla data della compilazione della presente Nota di Aggiornamento, in quelle dello scenario programmatico sono state valutate anche tutte le misure varate dal Governo, ma che sono in corso di approvazione parlamentare.

GLI EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME 2012-2014 (update settembre 2014) (PIL - scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

	2015			2020			Lungo periodo	
	Stime DEF 2014	Aggiornamento DEF 2014		Stime DEF 2014	Aggiornamento DEF 2014		DEF 2014	Agg. DEF 2014
		Tend.	Progr.		Tend.	Progr.		
Riforma PA	0,2	0,1	0,1	1,2	0,5	1,0	2,3	2,3
Misure per la competitività	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	1,1	3,2	3,2
Riforma del lavoro	0,3	0,1	0,1	0,9	0,4	0,9	1,4	1,6
Riforma Giustizia	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,4	0,5	1,0
Totale	0,7	0,4	0,4	2,5	1,4	3,4	7,4	8,1
Delta Revisioni rispetto al DEF		-0,3	-0,3		-1,1	0,9		0,7

Nota: le stime riviste riguardo al lungo periodo coincidono con quelle prospettate nel PNR 2013 e 2014. Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, QUEST III - Italia (Commissione Europea) e IGEN.

L'insieme delle misure volte alla innovazione, semplificazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione (area Riforma PA) comporta, in termini di scostamento percentuale rispetto allo scenario di base, un aumento del prodotto pari allo 0,1 per cento nel breve termine, 0,5 per cento nel 2020 e 2,3 per cento nel lungo periodo⁸. Nello scenario

⁷ Le stime sono state effettuate utilizzando i modelli ITEM, QUEST III Italia e IGEN.

⁸ Nella valutazione del profilo tendenziale vengono incluse le stime connesse al D.L. 5/2012 cvt. dalla L. 35/2012 e D.L. 90/2014 cvt. dalla L.114/2014 e D.L. 90/2014.

programmatico l'impatto stimato incorpora gli effetti indotti dalla introduzione del DDL PA generando così un aumento del prodotto pari all'1 per cento nel 2020.

L'insieme delle misure volte ad accrescere la competitività (area Misure per la competitività⁹) producono nello scenario tendenziale un aumento del prodotto pari allo 0,1 per cento nel 2015 e 0,3 per cento nel 2020. Nello scenario programmatico l'aumento del PIL rispetto alla base si attesta nel 2020 all'1,1 per cento.

Le misure per favorire il lavoro (area Riforma del lavoro¹⁰) potrebbero portare ad una variazione positiva del prodotto pari allo 0,1 per cento nel 2015 sia nello scenario tendenziale sia in quello programmatico, mentre nel 2020 potrebbe aumentare dello 0,4 per cento nello scenario tendenziale e dello 0,9 in quello programmatico.

Infine le misure per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario (area Riforma giustizia¹¹) hanno un effetto di breve periodo pari allo 0,1 per cento sia nel tendenziale che nel programmatico. Nel 2020 l'aumento rispetto alla base del prodotto è dello 0,2 per cento nello scenario tendenziale e dello 0,4 in quello programmatico¹².

Nel lungo periodo l'insieme di questi provvedimenti potrebbe portare a un aumento del prodotto pari all'8,1 per cento rispetto alla base.

Il commercio estero e i conti con l'estero

Nel corso degli ultimi anni le esportazioni italiane hanno mostrato una sostanziale ripresa. Il buon comportamento è stato suggellato dall'aumento nel 2013, per la prima volta dal 2007, della quota italiana nel commercio internazionale. Nel corso della prima metà del 2014, le esportazioni italiane hanno continuato ad espandersi, sia pure ad un ritmo moderato. Nei primi sette mesi del 2014, rispetto allo stesso periodo dell'anno passato, le esportazioni complessive in valore sono cresciute dell'1,3 per cento, mentre le importazioni sono diminuite dell'1,7 per cento per la debole domanda interna. L'andamento delle esportazioni è guidato dall'incremento verso l'UE (3,9 per cento), mentre verso i paesi extra-europei vi è stata una flessione (-1,9 per cento). In Europa, le esportazioni sono risultate in ripresa verso la Germania, il Regno Unito, la Spagna e i Paesi Bassi, mentre la variazione risulta negativa verso la Francia. Rispetto alle altre destinazioni geografiche, le vendite riprendono verso gli Stati Uniti, mentre risultano in riduzione verso la Russia e i paesi dell'OPEC (Figura II.2). Le importazioni dall'area non europea si sono ridotte per effetto dei minori acquisti dei beni energetici.

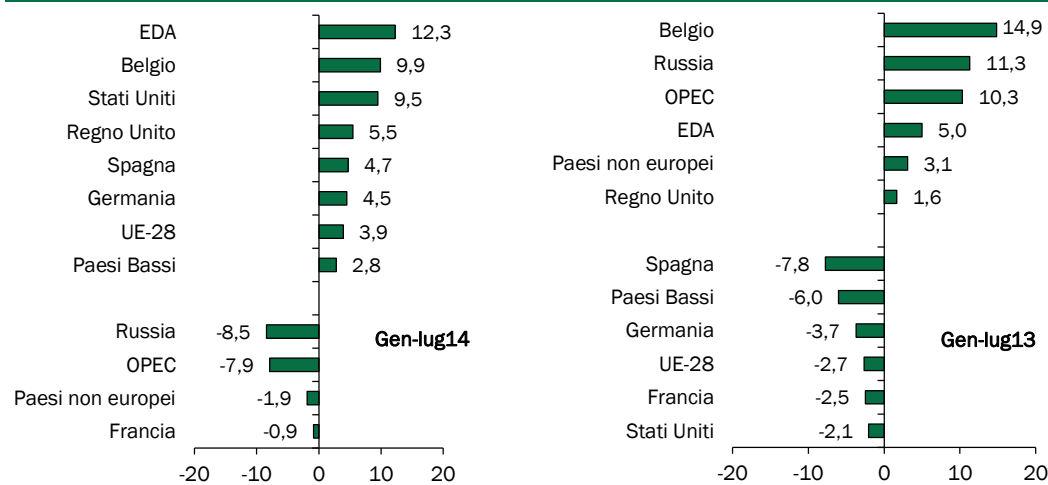
⁹ Nella valutazione del profilo tendenziale vengono inclusi: D.L. 5/2012 cvt. dalla L. 35/2012 e dei decreti crescita I e II (D.L.1/2012 cvt. dalla L. 71/2012 e D.L.183/2012 cvt. dalla L. 134/2012) e il D.L. 91/2014 cvt. dalla L. 116/2014, mentre il programmatico aggiunge anche il D.L. 133/2014 e la Legge Annuale sulla Concorrenza.

¹⁰ Nella valutazione del profilo tendenziale vengono inclusi: L. 92/2012 e D.L. 34/2014 cvt. dalla L.78/2014, mentre nel programmatico viene incluso il DDL 1428 (*Job Act*).

¹¹ Nella valutazione del profilo tendenziale vengono inclusi il Nella valutazione del profilo tendenziale vengono inclusi il D.Lgs. 155/2012, il D.L.69/2013 cvt. dalla L. 98/2013 e il D.L.90/2014 cvt. dalla L.114/2014, mentre il programmatico incorpora il D.L. 92/2014 cvt. dalla L. 117/2014 e i sette DDL di delega sulla giustizia.

¹² In particolare per la valutazione della riforma della giustizia sono state utilizzate le 'elasticità' stimate dalla CE. Si veda 'Market Reforms at work in Italy, Spain, Portugal and Greece', 2014, Economic papers No. 5, European Commission e Lorenzani D., Lucidi F., 'The Economic Impact of Civil Justice Reforms', 2014 Economic papers No. 530, European Commission.

FIGURA II.2: ESPORTAZIONI DELL'ITALIA PER PAESE (variazioni percentuali a/a)



Nota: EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche dell'Asia. Tale aggregato comprende i seguenti Paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.
Fonte: ISTAT.

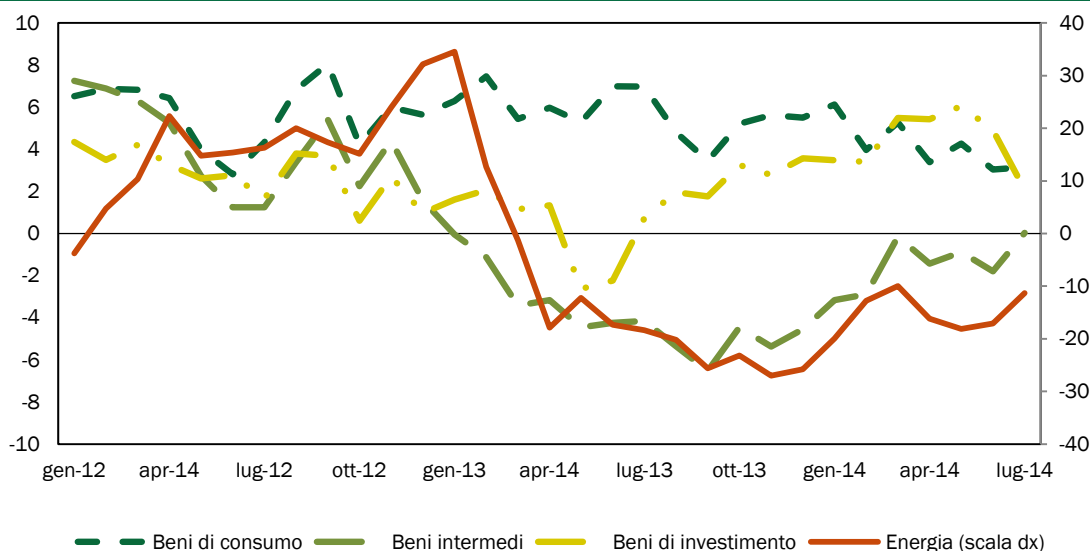
Infine, le tensioni geopolitiche in corso, ed in particolare la crisi russo-ucraina, dato il volume degli scambi con questi due paesi, influenzano la performance commerciale dell'Italia in misura maggiore rispetto ad altri paesi europei¹³.

Dai dati disaggregati per raggruppamenti principali di industrie si osserva un'ampia eterogeneità nelle dinamiche delle esportazioni. Nel periodo gennaio-luglio del 2014 si registrano tendenze favorevoli nei settori dei beni d'investimento ed in quello dei beni di consumo. I beni d'investimento, in particolare, hanno mostrato variazioni tendenziali crescenti nei primi quattro mesi per poi decelerare nel periodo estivo. Segnali opposti si rilevano con riferimento ai beni intermedi ed ai beni energetici per cui si registrano ancora variazioni tendenziali negative sebbene in deciso recupero nel corso degli ultimi mesi (Figura II.3).

L'avanzo commerciale è pari a circa 24,2 miliardi, in miglioramento di 6,5 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2013 (circa 17,7 miliardi). Tutte le componenti del saldo commerciale risultano in avanzo, ad eccezione dell'energia. I beni d'investimento hanno registrato il saldo cumulato a sette mesi più elevato (32,2 miliardi), in aumento di 0,5 miliardi rispetto al periodo gennaio-luglio del 2013 (31,7 miliardi), seguiti dai beni di consumo (a 14,1 da 13 miliardi), mentre il saldo relativo ai beni intermedi è diminuito di 1 miliardo (a 4,6 da 5,6 miliardi); il disavanzo energetico si è ridotto di 5,9 miliardi (a 26,7 da 32,6 miliardi), anche per effetto della crisi russo-ucraina (Figura II.4).

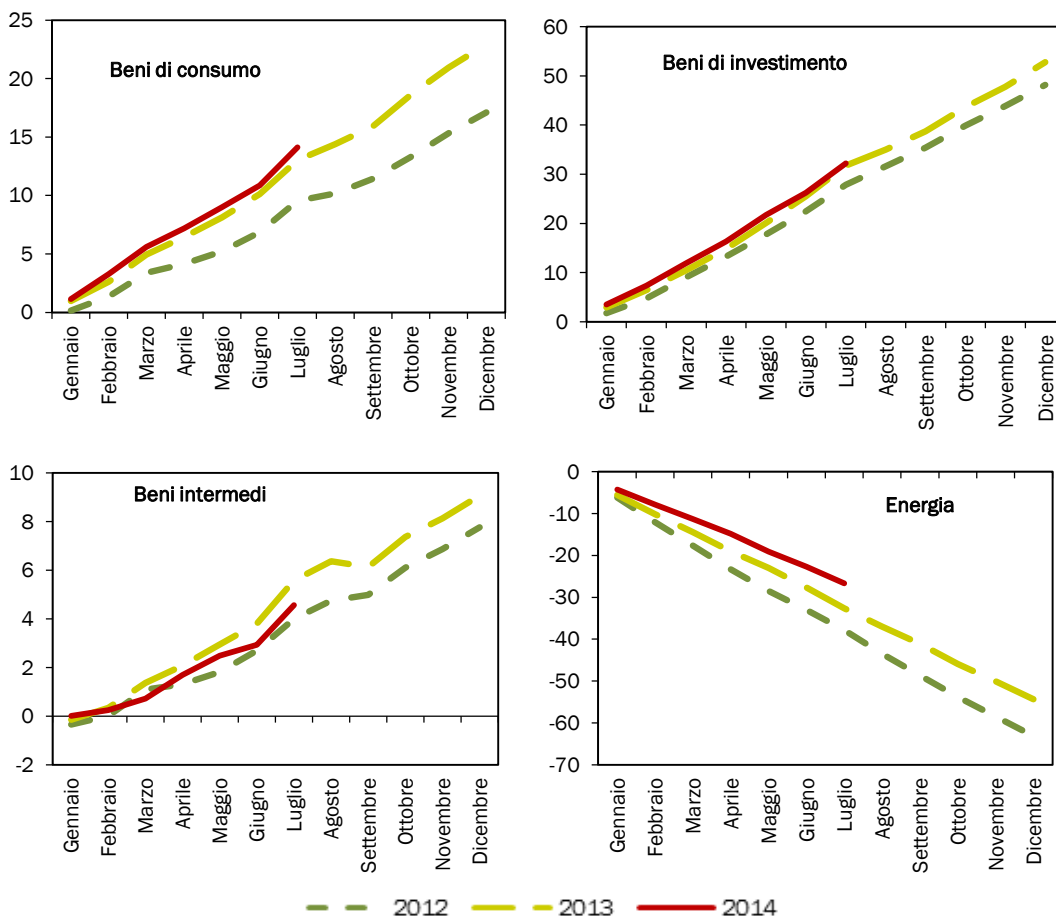
¹³ Le esportazioni verso la Russia sono diminuite dell'8,5 per cento nei primi sette mesi del 2014 (dall'11,3 per cento dello stesso periodo dell'anno precedente). Nel 2013, la quota delle vendite in Russia sul totale delle esportazioni italiane è pari al 2,8 per cento (fonte ISTAT). Tra i maggiori paesi dell'Area dell'Euro, nel 2013 solo la Germania aveva una quota delle esportazioni verso la Russia e l'Ucraina (3,8 per cento, di cui il 3,3 per cento verso la Russia) maggiore di quella italiana (3,3 per cento; fonte CSC, Scenari economici n.21, Settembre 2014).

FIGURA II.3: ESPORTAZIONI PER RAGGRUPPAMENTI PRINCIPALI D'INDUSTRIE (variazioni percentuali a/a, medie mobili a tre termini)



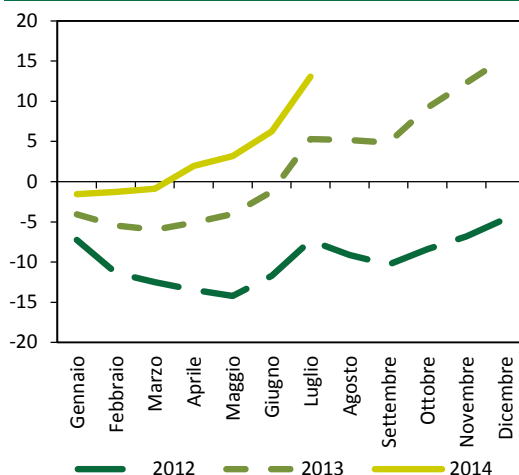
Fonte: ISTAT.

FIGURA II.4: SCOMPOSIZIONE SETTORIALE DEL SALDO DELLA BILANCIA COMMERCIALE (valori cumulati, miliardi)



Fonte: ISTAT.

FIGURA II.5: SALDO CORRENTE DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI (valori cumulati, miliardi)



Fonte: Banca d'Italia.

Nella prima metà del 2014, le partite correnti della bilancia dei pagamenti hanno continuato a registrare tendenze favorevoli, con un conseguente significativo ampliamento del surplus nelle partite correnti della bilancia dei pagamenti. Fra gennaio e luglio del 2014, il saldo cumulato a sette mesi del conto corrente è risultato in avanzo di 13,1 miliardi, in marcato recupero rispetto al disavanzo di 1,5 miliardi (Figura II.5). Tale risultato è stato determinato dal surplus particolarmente sostenuto nell'interscambio di merci (28,7 miliardi negli ultimi sette mesi) e da un dato lievemente positivo nell'interscambio di servizi (1,1

miliardi). Questi valori sono stati solo parzialmente compensati dai deficit registrati nei saldi relativi ai redditi (-6 miliardi) ed ai trasferimenti unilaterali (-10,7 miliardi).

FOCUS Andamento dei mercati finanziari, il settore bancario e il finanziamento delle imprese

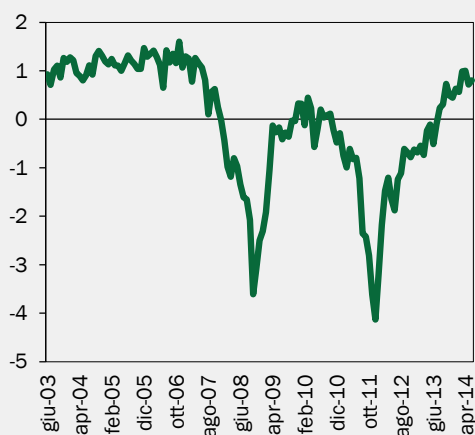
Nel corso del 2014 si è attenuata la tendenza al miglioramento delle condizioni finanziarie che era stata abbastanza pronunciata a partire dalla seconda metà del 2013. Il *Financial Condition Index* calcolato per l'Italia mostra comunque un graduale recupero verso i livelli precedenti la crisi¹⁴.

Diversi fattori hanno contribuito ad un tale esito. In primo luogo l'orientamento della politica monetaria è stato accomodante e caratterizzato da tassi bassi. Nel mese di settembre la Banca Centrale Europea ha proceduto ad un ulteriore taglio del tasso d'interesse sulle operazioni principali di rifinanziamento di 10 punti base (allo 0,05 per cento), facendo seguito all'intervento di giugno che ha portato per la prima volta il tasso sui depositi *overnight* in territorio negativo. Inoltre l'atteggiamento dei mercati finanziari verso paesi periferici dell'Area dell'Euro è risultato favorevole. Questi ultimi, sono stati considerati una destinazione percepita come sempre più sicura per gli investimenti di portafoglio e al contempo in grado di offrire rendimenti ancora remunerativi.

Il conseguente afflusso di capitali ha favorito una ulteriore riduzione degli spread dei titoli del debito pubblico (tornati ai minimi dalla primavera del 2011) ed una ripresa dei titoli di borsa (la variazione da inizio anno del FTSE-MIB è +11 per cento). Il miglioramento non è ancora diffuso a tutti gli aspetti e sussistono delle criticità nella situazione delle imprese finanziarie e non finanziarie.

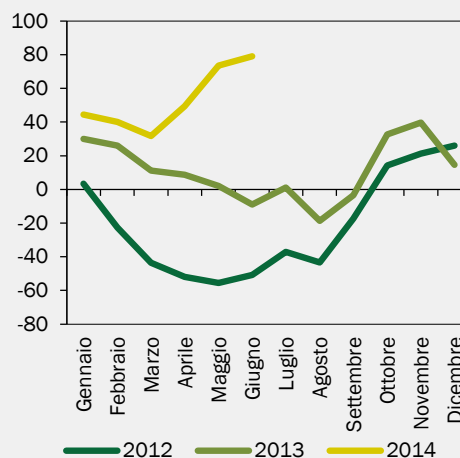
¹⁴ L'FCI è un indice sintetico costruito con le principali variabili finanziarie relative all'economia italiana; un aumento (diminuzione) dell'indicatore corrisponde ad un miglioramento (peggioramento) delle condizioni finanziarie. La metodologia sottostante la costruzione dell'indice è descritta in Angelopoulou, Balfoussia and Gibson, 'Building a Financial conditions index for the euro area and selected euro area countries. What does it tell us about the crisis?', ECB Working paper Series No. 1541, May 2013. Si precisa che, tra le variabili sottostanti la costruzione dell'indice, i prezzi delle abitazioni sono stati stimati, non essendo ancora disponibili i dati per il secondo trimestre.

INDICATORE SULLE CONDIZIONI FINANZIARIE PER L'ITALIA (indice)



Fonte: MEF.

INVESTIMENTI DI PORTAFOGLIO NETTI IN ENTRATA (valori cumulati, miliardi)



Fonte: Banca d'Italia.

Gli ultimi dati diffusi dall'ABI¹⁵ e dalla Banca d'Italia¹⁶ evidenziano un allentamento della caduta del complesso dei prestiti alle famiglie ed alle imprese. In particolare, rispetto alla primavera scorsa si rileva un'attenuazione della contrazione dei prestiti alle famiglie (-0,8 per cento a/a in luglio da -1,1 per cento in marzo) e alle imprese (-3,9 per cento a/a da -4,3 per cento in marzo). Prosegue, sia pure gradualmente, il calo del costo medio del finanziamento dei nuovi prestiti alle società non finanziarie (al 2,89 per cento a/a) ai minimi da marzo 2011. Secondo l'indagine sul credito bancario nel secondo trimestre le condizioni di offerta dei prestiti sono diventate lievemente espansive per le imprese e continuano a migliorare per le famiglie. La domanda di prestiti da parte delle imprese è rimasta stabile, mentre quella delle famiglie è ulteriormente aumentata. Dalle inchieste della Banca d'Italia e dell'ISTAT emerge che persistono difficoltà di accesso al credito soprattutto per le piccole imprese e per quelle del Sud.

La raccolta complessiva risulta ancora in contrazione (di circa 18 miliardi rispetto ad un anno prima). In particolare, a fronte di una dinamica positiva per i depositi dalla clientela residente, si rileva una contrazione della raccolta tramite obbligazioni (-9,83 per cento a/a).

Gli strascichi della crisi si ripercuotono ancora sul deterioramento della qualità del credito. Le sofferenze (al lordo delle svalutazioni) ammontavano a 172,3 miliardi in luglio, e in rapporto agli impieghi totali si collocano al 9 per cento, il valore più alto degli ultimi sedici anni. A livello di branca produttiva, il settore delle costruzioni è quello che mostra le difficoltà maggiori (22,2 per cento da 6,7 per cento del dicembre 2010)¹⁷.

Negli anni della crisi prima e a seguito dell'esercizio di valutazione approfondita a livello europeo poi, le banche hanno rafforzato la patrimonializzazione. Il capitale di migliore qualità del complesso delle banche italiane è aumentato di 50 miliardi dal 2008 al 2013¹⁸.

Sono state varate diverse misure per sostenere il settore bancario e per rafforzare i canali alternativi, come le emissioni di obbligazioni di piccole imprese (i *minibond*). Da novembre 2012 a giugno 2014 le emissioni sono risultate pari a 6,7 miliardi (circa il 10 per cento del valore totale dei *bond* emessi nello stesso periodo). Il Fondo centrale di garanzia garantisce parzialmente le banche che erogano prestiti a piccole imprese. Dal 2009 il Fondo ha offerto garanzie su oltre 40 miliardi di prestiti¹⁹.

¹⁵ ABI, Rapporto mensile, settembre 2014.

¹⁶ Banca d'Italia, Principali voci dei bilanci bancari, 9 settembre 2014.

¹⁷ ABI, Rapporto mensile, settembre 2014.

¹⁸ Una finanza per lo sviluppo, Conferenza di Salvatore Rossi, 12 settembre 2014.

¹⁹ Una finanza per lo sviluppo, Conferenza di Salvatore Rossi, 12 settembre 2014.

Le recenti misure non convenzionali hanno posto maggiore enfasi sul finanziamento all'economia reale al fine, non solo di sostenere la liquidità delle banche, ma di garantire l'espansione del credito alle società non finanziarie e alle famiglie. Nella riunione del 5 giugno, il Consiglio direttivo ha deciso di implementare delle operazioni di rifinanziamento *Targeted Longer Term Refinancing Operations (TLTRO)* mirate all'erogazione di credito alle famiglie e alle imprese. Secondo la Banca d'Italia, nel triennio 2014-2016 l'ammontare disponibile per le banche italiane sarebbe di 200 miliardi, che potrebbero generare un effetto positivo sulla crescita di circa 0,5 punti percentuali, oltre ad un ulteriore impatto dovuto al deprezzamento del cambio e alla riduzione dei tassi di interesse a seguito dell'annuncio delle misure. Tramite la prima asta del 18 settembre, sono stati erogati 82,6 miliardi a 255 banche, al di sotto delle attese degli analisti, ma una quota consistente è andata a finanziare banche italiane. La scarsa domanda complessiva può riflettere un atteggiamento prudentiale delle banche in attesa dei risultati degli *stress test* che saranno diffusi il 17 ottobre, nell'ambito del processo di valutazione approfondita del Meccanismo di Vigilanza Unico. Nella riunione del 4 settembre, la Banca Centrale Europea, ha anche deciso di avviare un piano di acquisto di attività cartolarizzate (*asset-backed securities, ABS*) e di obbligazioni garantite (*covered bond*), i cui dettagli saranno resi noti il prossimo 2 ottobre. Per evitare gli abusi alla base dello scoppio della crisi finanziaria, gli acquisti riguarderanno titoli semplici e trasparenti in modo tale da sfruttare positivamente lo strumento delle cartolarizzazioni. L'impatto di tali misure è valutabile nel breve periodo sulla base delle ipotesi sulle variabili finanziarie, quali tassi di interesse, tasso di cambio e titoli azionari, quindi l'effetto positivo si trasmetterebbe tramite il calo del costo di finanziamento delle banche ai tassi attivi e il ricorso delle banche ai fondi di acquisto. La domanda interna beneficerà, quindi, delle condizioni più favorevoli di offerta del credito.

FOCUS
Il passaggio al nuovo Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali 2010

Il 22 settembre 2014, l'ISTAT ha pubblicato i risultati del nuovo Sistema Europeo di Conti Nazionali e Regionali (SEC) 2010, adottato in conformità al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, nel quale viene ridisegnata l'architettura del sistema di contabilità nazionale, ridefinendo la metodologia armonizzata per la produzione di dati all'interno dell'Unione Europea. Il SEC 2010 rappresenta la versione del Sistema dei Conti Nazionali delle Nazioni Unite (SCN) 2008, che permette la comparabilità dei dati su scala globale, adattata alla struttura delle economie europee. Esso costituisce il quadro di riferimento di norme, definizioni, classificazioni e regole contabili comuni agli Stati Membri dell'Unione Europea (UE) che, attraverso la produzione di dati aggiornati e affidabili, rende omogenei gli standard di calcolo e consente una adeguata misurazione della situazione economica complessiva di ogni Stato o regione dell'UE.

Le principali innovazioni introdotte dal SEC 2010 per migliorare la misurazione dell'economia si riferiscono: i) alla capitalizzazione delle spese in Ricerca e Sviluppo (R&S); ii) alla nuova definizione degli scambi con l'estero in base al principio del trasferimento di proprietà.

I cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, che influenzano direttamente i dati di finanza pubblica riguardano: i) la riclassificazione, da consumi intermedi a investimenti fissi lordi, della spesa in armamenti sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche; ii) la ridefinizione del perimetro del settore della Pubblica Amministrazione (PA), anche come risultato di una più precisa definizione del concetto di controllo pubblico; iii) l'adeguamento del trattamento degli interessi su operazioni di *swap* sul debito pubblico ai fini della Notifica del parametro di Maastricht a quella utilizzata per la costruzione dei conti nazionali; iv) la riclassificazione di alcune grandezze che nel sistema precedente erano contabilizzate in riduzione di imposte e contributi. I nuovi dati diffusi dall'ISTAT, al di là delle modifiche derivanti dall'introduzione del nuovo SEC, tengono conto delle verifiche ordinarie sui dati preliminari e della revisione di fonti informative già disponibili.

La crescente importanza delle attività immateriali, dei prodotti e dei servizi di proprietà intellettuale ha imposto una loro differente valutazione nel sistema contabile. Le spese in R&S sono classificate come spese di investimento dal lato della produzione (in precedenza

figuravano come costi intermedi), determinando un aumento del valore aggiunto, e quindi del PIL, per un ammontare pari all'ammortamento dello stock di capitale di R&S. Nel SEC 2010, inoltre, l'attività di R&S autoprodotta è considerata come una attività distinta ed è anch'essa riallocata tra gli investimenti fissi lordi. Ciò avviene anche per il settore non market (Amministrazioni pubbliche e Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie).

Per gli scambi con l'estero, viene introdotto il criterio del trasferimento di proprietà del bene rispetto al movimento fisico tra le frontiere. Tale modifica influisce su due aspetti: le lavorazioni su beni effettuate all'estero (*processing*), che ora vengono contabilizzate tra i servizi, e il commercio internazionale di beni che non transitano per la frontiera del paese di residenza del commerciante (*merchandising*) sono registrate come esportazioni nette di beni. Queste innovazioni non modificano il saldo netto dei flussi con l'estero, ma accrescono il livello dei servizi a scapito delle merci. Un altro rilevante cambiamento, peraltro già previsto nel SEC 95, è l'inclusione di alcune attività illegali (il traffico di sostanze stupefacenti, i servizi della prostituzione e il contrabbando di sigarette). Si deve sottolineare che esso non corrisponde a inserire l'economia criminale nella misurazione del PIL. Una stima delle attività illegali è stata fornita per il 2011, fissato come anno di riferimento dei conti (benchmark): l'insieme delle tre tipologie di attività illegale attiva un valore aggiunto di 15,5 miliardi (lo 0,9 per cento del PIL).

Il SEC 2010, riconoscendo nei sistemi d'arma militari il loro potenziale produttivo per la sicurezza interna, fa coincidere i beni militari con la definizione generale di ciò che costituisce capitale fisso e classifica le spese sostenute per l'acquisizione di armi da guerra e di sistemi di supporto fra gli investimenti fissi lordi della PA. L'impatto di tale capitalizzazione è limitato poiché la spesa in armamenti era già contabilizzata fra i consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, contribuendo alla formazione del PIL. Si produce però un effetto aggiuntivo poiché la contabilizzazione dei relativi ammortamenti genera un effetto positivo sul valore aggiunto del settore.

Con riferimento alla verifica del perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche, permane il criterio quantitativo secondo cui un'unità controllata da una Amministrazione pubblica, per essere considerato un operatore di mercato, deve coprire con le vendite almeno il 50 per cento dei costi di produzione su un periodo pluriennale. Il nuovo sistema modifica leggermente il calcolo di tale rapporto, includendo la spesa netta per interessi tra i costi. Riguardo al criterio del controllo pubblico, si rafforza l'importanza della valutazione qualitativa relativa alla capacità dell'unità di operare o meno in condizioni di mercato. Inoltre, un'unità a controllo pubblico è classificata all'interno del perimetro della PA quando vende solo al settore pubblico senza essere in concorrenza con produttori privati o quando non ha incentivi ad adeguare l'offerta o operare in condizioni di mercato e far fronte ai suoi obblighi finanziari. Tali revisioni hanno determinato un aumento del numero delle unità classificate nel settore della PA, con l'ingresso di nuove unità operanti soprattutto in ambito locale.

Nel SEC 95 gli interessi relativi alle operazioni su strumenti finanziari derivati, tra cui gli *swap* sul debito pubblico, erano considerati di tipo finanziario e quindi avevano un impatto nullo sull'indebitamento netto, mentre nel calcolo del disavanzo pubblico ai fini della Procedura per i Disavanzi Eccessivi tali flussi erano contabilizzati tra le operazioni economiche nella voce dei redditi da capitale, e incidevano sull'indebitamento netto. Con il SEC 2010, la nozione di indebitamento netto utile ai fini della Notifica del parametro di Maastricht è allineata a quella utilizzata per la costruzione dei conti nazionali, per cui gli effetti delle operazioni in derivati non sono più contabilizzati negli interessi passivi.

La revisione dei conti nazionali ha fornito, inoltre, l'occasione per modificare il trattamento contabile di alcune detrazioni, in precedenza registrate a riduzione delle entrate fiscali, delle quali è stata chiarita la natura di spesa (tra cui i crediti fiscali rimborsabili). Altre grandezze, come l'IVA versata all'UE come terza risorsa e alcuni elementi della tariffa elettrica, in precedenza escluse dal conto della PA, sono riconosciute come imposte e registrate fra le entrate; ne deriva un aumento del livello assoluto sia delle entrate, sia delle spese a parità di saldo.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

In questo capitolo, il Governo presenta un aggiornamento del piano di rientro verso il pareggio di bilancio (Obiettivo di Medio Periodo)¹ precedentemente descritto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014. Questo viene fatto ai sensi degli art.3 comma 4 e art. 6, comma 5 della Legge n. 243 del 2012.

A fronte del significativo rallentamento dell'economia e della necessità di procedere speditamente all'approvazione di importanti riforme strutturali, si ritiene necessario rivedere gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, prevedendo un profilo di aggiustamento di bilancio più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile.

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

L'evoluzione del quadro di finanza pubblica tendenziale di questo Documento riflette gli effetti derivanti dall'aggiornamento del quadro macroeconomico, tiene conto dell'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo successivamente al DEF 2014 e considera i risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica.

Il passaggio alle nuove linee metodologiche del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010) costituisce un'innovazione ulteriore rispetto al Documento presentato in aprile. Il nuovo sistema ha rivisto i criteri contabili per taluni flussi di entrata e di spesa del Conto Economico delle Amministrazioni pubbliche e per le stime del PIL, comportando una revisione dei dati di consuntivo degli anni passati e un effetto di trascinamento sulle previsioni per i prossimi anni².

Nel periodo 2009-2011, le modifiche introdotte dal nuovo sistema contabile hanno determinato un miglioramento dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA), con una revisione in rapporto al PIL di circa 2 decimi di punto percentuale rispetto alle stime SEC 95. Per il 2012, il deficit è rivisto al rialzo per circa 1,3 miliardi, mentre in termini di rapporto al PIL rimane invariato al 3,0 per cento.

Nel 2013, il miglioramento dell'indebitamento netto della PA è pari a circa 2,0 miliardi rispetto alla stima SEC 95, collocandosi a 45,4 miliardi. Tale revisione deriva dalla riduzione della spesa per interessi passivi, pari a circa 3,8 miliardi, parzialmente compensata dalla revisione al ribasso dell'avanzo primario per circa 1,9 miliardi. La riduzione degli interessi passivi è attribuibile principalmente al diverso trattamento dei flussi di interessi originati dalle operazioni in strumenti finanziari derivati ai fini della Procedura per Deficit Eccessivi (3,2 miliardi). In rapporto al PIL, nel 2013 l'indebitamento netto si attesta al 2,8 per cento (3,0 per cento nelle stime SEC 95), l'avanzo primario al 2,0 per cento (2,2 per cento nelle

¹ Art. 6, c. 5, L. n. 243/2012.

² Cfr. Focus 'Il passaggio al nuovo Sistema dei Conti Nazionali e Regionali 2010' nel cap. II.

precedenti stime), gli interessi passivi al 4,8 per cento (5,3 per cento nelle precedenti stime)³.

Per il 2014 l'indebitamento netto a legislazione vigente è previsto al 3,0 per cento del PIL, mentre le previsioni assunte nel DEF lo collocavano al 2,6 per cento. L'avanzo primario è atteso scendere all'1,7 per cento del PIL dal 2,6 per cento indicato nel DEF dello scorso aprile; tale riduzione è in parte compensata dalla flessione della spesa per interessi, che in termini assoluti scenderebbe da 82,6 a 76,7 miliardi (dal 5,2 indicato nel DEF al 4,7 per cento del PIL secondo le stime presentate in questa Nota), con una riduzione dell'incidenza sul PIL di circa 0,5 punti percentuali.

La revisione dell'avanzo primario per l'anno in corso, rispetto a quanto ipotizzato in aprile risente, in particolare, del diverso trattamento dei crediti di imposta vantati da alcune banche a fronte di crediti in sofferenza (cosiddette *Deferred Tax Assets*, DTA), che nel SEC 2010 sono registrati come spesa per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formati, secondo il principio della competenza. Tale revisione genera un aggravio di spesa di circa 1,3 miliardi rispetto alla previsione dello scorso aprile, basata sul principio di cassa.

Nel 2015 l'indebitamento netto tendenziale è previsto attestarsi al 2,2 per cento del PIL, a fronte del 2,0 per cento stimato nel DEF, riflettendo una riduzione dell'avanzo primario parzialmente compensata dal miglioramento atteso degli interessi passivi.

Negli anni successivi, l'indebitamento netto tendenziale è previsto ridursi gradualmente, passando dall'1,8 per cento del PIL nel 2016 allo 0,8 per cento nel 2018, continuando a beneficiare della riduzione della spesa per interessi, che è attesa diminuire dal 4,5 per cento del 2015 al 4,2 per cento del 2018. L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto ai *Bund* tedeschi. Lo spread rimarrebbe sostanzialmente immutato nella rimanente parte del 2014 e nel 2015 a 150 punti base e si ridurrebbe a 100 punti base nel periodo 2016-2018.

L'incidenza delle entrate finali sul PIL passa dal 48,3 per cento del 2014 al 48,7 nel 2016 per poi ridursi progressivamente al 48,2 per cento nel 2018. Un'analoga evoluzione è attesa per la pressione fiscale che dal 43,3 nel 2014 raggiungerebbe il 43,6 per cento nel 2016 per poi ridursi al 43,2 per cento nel 2018.

L'evoluzione della pressione fiscale risente anche delle innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 che hanno comportato una revisione al rialzo sia delle entrate, sia delle spese. La pressione fiscale risulta, tuttavia, inferiore rispetto alle precedenti previsioni basate sul SEC 95 per effetto della rivalutazione del PIL. L'effetto per il 2014 sarebbe stato ancora più marcato se la riduzione del cuneo fiscale a favore dei redditi da lavoro medio-bassi prevista dal decreto legge n. 66 adottato nello scorso aprile, e convertito in giugno, fosse stata contabilizzata come minore entrata tributaria anziché come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie.

Le spese finali al netto degli interessi continuano a beneficiare dell'azione di riequilibrio operata nel corso degli anni precedenti con effetti crescenti di contenimento e degli ulteriori effetti di razionalizzazione strutturale della spesa avviati con la *spending review*. Grazie a queste misure, la spesa primaria si riduce progressivamente di circa 1,8 punti percentuali di PIL, passando dal 46,6 per cento

³ Per gli anni 2012-2013 i dati sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sono provvisori.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

del 2014 al 44,8 per cento del 2018; in particolare, le spese correnti al netto degli interessi registrano una riduzione pari a circa 1,3 punti di PIL, passando dal 42,9 del 2014 al 41,6 per cento del PIL del 2018.

TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	164.747	163.051	163.157	163.078	162.917	163.401
Consumi intermedi	130.626	128.421	128.075	130.272	133.112	139.025
Prestazioni sociali	319.690	332.140	334.160	342.290	350.180	356.880
di cui: Pensioni	254.564	258.870	263.130	268.180	275.120	282.710
Altre prestazioni sociali	65.126	73.270	71.030	74.110	75.060	74.170
Altre spese correnti	76.306	74.871	75.858	75.953	75.932	77.640
Totale spese correnti al netto interessi	691.369	698.484	701.251	711.594	722.142	736.946
Interessi passivi	78.201	76.670	74.280	75.446	74.150	73.897
Totale spese correnti	769.570	775.154	775.531	787.040	796.292	810.842
Totale spese in conto capitale	57.605	60.129	57.608	59.988	57.414	57.116
Investimenti fissi lordi	38.310	36.391	35.386	35.188	36.056	36.280
Contributi in c/capitale	14.571	15.919	16.351	17.306	13.568	13.041
Altri trasferimenti	4.724	7.819	5.871	7.494	7.791	7.795
Totale spese finali al netto di interessi	748.974	758.612	758.858	771.583	779.556	794.062
Totale spese finali	827.175	835.281	833.138	847.029	853.707	867.958
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	485.909	487.585	493.793	507.990	519.108	531.677
Imposte dirette	241.797	238.241	243.521	251.110	255.144	261.364
Imposte indirette	239.681	247.997	249.122	255.725	263.026	269.367
Imposte in c/capitale	4.431	1.347	1.150	1.155	938	946
Contributi sociali	215.194	216.398	218.922	222.995	227.560	233.426
Contributi effettivi	211.057	212.224	214.692	218.713	223.220	229.022
Contributi figurativi	4.137	4.174	4.230	4.282	4.340	4.404
Altre entrate correnti	75.559	76.818	77.749	78.826	81.225	83.651
Totale entrate correnti	772.231	779.454	789.314	808.656	826.954	847.807
Entrate in c/capitale non tributarie	5.155	5.269	5.884	6.824	5.883	5.645
Totale entrate finali	781.817	786.070	796.349	816.635	833.776	854.399
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	43,3	43,3	43,4	43,6	43,3	43,2
SALDI						
Saldo primario	32.843	27.459	37.490	45.053	54.219	60.337
<i>in % di PIL</i>	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Saldo di parte corrente	2.661	4.300	13.784	21.616	30.662	36.965
<i>in % di PIL</i>	0,2	0,3	0,8	1,3	1,8	2,1
Indebitamento netto	-45.358	-49.212	-36.789	-30.393	-19.931	-13.560
<i>in % di PIL</i>	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.618,9	1.626,5	1.642,8	1.677,7	1.723,1	1.770,9

TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

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

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	-1,0	0,1	0,0	-0,1	0,3
Consumi intermedi	-1,7	-0,3	1,7	2,2	4,4
Prestazioni sociali	3,9	0,6	2,4	2,3	1,9
di cui: Pensioni	1,7	1,6	1,9	2,6	2,8
Altre prestazioni sociali	12,5	-3,1	4,3	1,3	-1,2
Altre spese correnti	-1,9	1,3	0,1	0,0	2,2
Totale spese correnti al netto interessi	1,0	0,4	1,5	1,5	2,0
Interessi passivi	-2,0	-3,1	1,6	-1,7	-0,3
Totale spese correnti	0,7	0,0	1,5	1,2	1,8
Totale spese in conto capitale	4,4	-4,2	4,1	-4,3	-0,5
di cui: Investimenti fissi lordi	-5,0	-2,8	-0,6	2,5	0,6
Contributi in c/capitale	9,2	2,7	5,8	-21,6	-3,9
Altri trasferimenti	65,5	-24,9	27,6	4,0	0,1
Totale spese finali al netto di interessi	1,3	0,0	1,7	1,0	1,9
Totale spese finali	1,0	-0,3	1,7	0,8	1,7
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	0,3	1,3	2,9	2,2	2,4
Imposte dirette	-1,5	2,2	3,1	1,6	2,4
Imposte indirette	3,5	0,5	2,7	2,9	2,4
Imposte in c/capitale	-69,6	-14,6	0,4	-18,8	0,9
Contributi sociali	0,6	1,2	1,9	2,0	2,6
Contributi effettivi	0,6	1,2	1,9	2,1	2,6
Contributi figurativi	0,9	1,3	1,2	1,3	1,5
Altre entrate correnti	1,7	1,2	1,4	3,0	3,0
Totale entrate correnti	0,9	1,3	2,5	2,3	2,5
Entrate in c/capitale non tributarie	2,2	11,7	16,0	-13,8	-4,0
Totale entrate finali	0,5	1,3	2,5	2,1	2,5

III.2 IL PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

L'economia italiana sta attraversando una recessione tra le più profonde e prolungate della storia del Paese. Dopo la forte contrazione verificatasi negli anni 2012 e 2013, l'economia italiana si appresta a chiudere il 2014 con un'ulteriore riduzione del PIL che, in luogo della espansione prevista ad aprile scorso nel DEF 2014, si ridurrà dello 0,3 per cento. Solo nel 2015, il prodotto tornerebbe a crescere, sebbene in modo contenuto. Secondo le nuove ipotesi del quadro macroeconomico programmatico, il tasso di crescita medio del PIL tornerebbe sopra l'1,0 per cento solo nel triennio 2016-2018.

In tale contesto, il tasso di crescita del prodotto potenziale⁴, dopo la significativa riduzione dello 0,7 e dello 0,5 per cento nel 2012 e nel 2013, continuerebbe a permanere in territorio negativo anche nell'anno in corso e nel prossimo⁵. Solo nel 2016 si registrerebbe una crescita del prodotto potenziale sostanzialmente nulla. A partire dal 2017 il prodotto potenziale tornerebbe su valori positivi fino a raggiungere un tasso di crescita dello 0,3 per cento al termine dell'orizzonte di previsione. Nonostante il contributo positivo della *Total Factor Productivity* pari in media allo 0,3 per cento negli anni 2014-2018, la crescita potenziale verrebbe trainata verso il basso sia dal contributo, sempre negativo, del capitale sia dall'apporto sfavorevole proveniente dal fattore lavoro (cfr. Focus sul prodotto potenziale).

L'*output gap*, dopo aver registrato un livello *record* pari a -4,3 per cento del PIL potenziale nel 2013 e nel 2014, è previsto ridursi nel 2015 attestandosi a -3,5 per cento. Le condizioni di grave recessione economica sperimentate nel corso del 2014 permarranno anche nei prossimi trimestri, esaurendosi solo nel 2016, quando il livello dell'*output gap* risulterebbe essere in linea con quello considerato rappresentativo⁶. Negli anni a seguire si registrerebbe una graduale chiusura dell'*output gap* (pari a -0,4 per cento del potenziale nel 2018) che ridurrebbe conseguentemente anche l'impatto della componente ciclica del saldo di bilancio⁷.

Nel corso del 2012 e del 2013, in corrispondenza del momento più acuto della recessione e in condizioni cicliche eccezionali, la traiettoria di avvicinamento

⁴ La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'*output gap* dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas le cui specifiche vengono discusse e decise dall'*Output Gap Working Group* (OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (CPE-UE) del Consiglio UE. Per maggiori dettagli si veda: D'Auria et al., 2010, 'The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps', *European Economy*, Economic Papers n. 420).

⁵ Per il calcolo del prodotto potenziale, in base alla metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, sono necessarie le serie storiche (a partire dal 1960) di alcune variabili macroeconomiche di contabilità nazionale relative agli investimenti, al contributo del fattore lavoro (occupazione, ore lavorate, tasso di disoccupazione). Il passaggio al sistema di conti nazionali SEC 2010 ha reso disponibili dati solo per gli anni 2009-2013. Pertanto, si è reso necessario ricostruire i valori relativi agli anni storici proiettando retrospettivamente le serie secondo i tassi di variazione SEC95. Per lo stock di capitale, invece, la ricostruzione dei valori precedenti al 2009 è stata effettuata in modo coerente con l'ipotesi della Commissione Europea che, sulla base della metodologia dell'inventario permanente, prevede che il valore iniziale della serie storica del capitale sia pari a tre volte il livello del prodotto interno lordo a prezzi costanti del 1960. Sulla base di tale punto di partenza, lo stock di capitale viene costruito aggiungendo l'ammontare degli investimenti e sottraendo il valore del deprezzamento. In mancanza di questo ultimo dato, e tenendo conto che a seguito del passaggio al SEC 2010 la serie degli investimenti fissi lordi è stata modificata significativamente, si è scelto di stimare il valore del deprezzamento dal 1970 in poi ipotizzando un fattore linearmente crescente tra 0 del 1970 e 1,0 del 2014 per gli ammortamenti. Questa ipotesi ha permesso di stimare l'effetto delle componenti di software che in ESA 2010 sono ora considerate come parti della serie del capitale.

⁶ La Commissione Europea calcola il livello dell'*output gap* rappresentativo (ROG), ossia quello prevalente in condizioni cicliche normali, intorno a un valore di -2,7 per cento del PIL potenziale per il 2012.

⁷ A partire dal 2013, l'*Output Gap Working Group* (OGWG) che discute in seno al CPE-UE le metodologie comuni a livello comunitario per la correzione degli obiettivi di finanza pubblica dagli effetti del ciclo economico ha deciso di sostituire il parametro di riferimento dell'elasticità di bilancio rispetto all'*output gap*, passando ad un concetto di semi-elasticità. In luogo della misurazione dell'impatto del livello assoluto del saldo di bilancio a variazioni della crescita economica si considera la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL rispetto a variazioni della crescita economica. L'OGWG e il CPE-UE hanno recentemente approvato i risultati dell'aggiornamento delle sotto-componenti che compongono il parametro delle semi-elasticità al ciclo economico. Per le entrate da tassazione diretta, quelle da tassazione indiretta e da capitale nonché per i contributi sociali e i sussidi di disoccupazione sono state aggiornate sia il parametro di elasticità di ciascuna singola voce rispetto alla propria base macroeconomica, sia le elasticità delle singole basi all'*output gap*. I nuovi parametri verranno ufficialmente utilizzati dalla Commissione Europea nelle previsioni di autunno 2014, pubblicate il prossimo novembre. Solo dopo di ciò, il Governo italiano riceverà le nuove elasticità. Si noti, tuttavia, che non vi sono cambiamenti sostanziali rispetto al vecchio parametro visto che anche dopo l'aggiornamento la semi-elasticità complessiva dell'Italia si ridurrà lievemente passando da 0,55 a 0,54.

dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Periodo, rappresentato dal saldo strutturale in pareggio, non ha subito deviazioni significative.

Difatti, nonostante le condizioni del ciclo economico avrebbero permesso la possibilità di praticare un aggiustamento nullo, il deficit strutturale è diminuito di 0,8 punti percentuali di PIL nel 2013 e, in media, di 1,3 punti percentuali nel biennio 2012-2013. Tale dinamica è stata favorita da una considerevole riduzione della spesa pubblica. L'aggregato di spesa di riferimento⁸ ha fatto registrare nello stesso biennio un tasso di crescita negativo pari, in media, al -2,5 per cento in termini reali.

Per il 2014, il disavanzo strutturale si attesterebbe allo 0,9 per cento del PIL, con un peggioramento di 0,3 punti percentuali di PIL rispetto al 2013. Per contro, l'aggregato di spesa farebbe registrare una contrazione di circa -1,4 per cento in termini reali, pienamente in linea con i parametri della Commissione che, in presenza di condizioni cicliche eccezionali, permetterebbero all'aggregato di spesa di muoversi in linea con il tasso di crescita potenziale di medio periodo che per l'Italia è pari a zero.

Nel 2015, per convergere all'Obiettivo di Medio Periodo, rappresentato dal pareggio di bilancio in termini strutturali, risulterebbe necessaria una manovra pari a 0,9 punti di PIL nel 2015. Secondo le elaborazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), operando tagli di spesa pubblica per tale ammontare si genererebbe una minor crescita di 0,3 punti percentuali per il 2015 e di 0,1 punti percentuali nel 2016 rispetto allo scenario tendenziale. In particolare, si avrebbero effetti negativi sugli investimenti (pari a 0,5 punti percentuali nel 2015 e a 0,1 punti percentuali nel 2016) e sui consumi (pari a 0,1 punti percentuali nel 2015 e nel 2016) che si estenderebbero sino al 2018.

Se, invece, l'ammontare dei tagli di spesa ipotizzati per il 2015 fosse pari a 2,2 punti percentuali di PIL, ovvero l'entità di manovra richiesta per rispettare anche la regola del debito, l'impatto sulla crescita risulterebbe negativo per 0,8 punti percentuali nel 2015 e di ulteriori 0,1 punti percentuali nel 2016 rispetto allo scenario tendenziale. In particolare, si avrebbe una forte riduzione degli investimenti (pari a 1,3 e 1,4 punti percentuali rispettivamente nel 2015 e nel 2016) e una contrazione dei consumi delle famiglie di 0,3 punti percentuali per ciascun anno. Nel medio periodo gli effetti negativi si propagherebbero arrivando ad una perdita cumulata rispetto allo scenario base degli investimenti per 3,9 punti e dei consumi per 0,8 punti percentuali.

Se i moltiplicatori fossero più alti di quelli impliciti nel modello di stima (circa 0,5 medio) e si allineassero a quelli stimati da Ocse e Fondo Monetario (circa 1,0-1,5) ormai condivisi, l'economia resterebbe abbondantemente in recessione nel 2015 anche correggendo solo il percorso di avvicinamento all'MTO.

Alla luce di tali risultati, per fare fronte all'ulteriore e inusuale inasprimento delle condizioni dell'economia sperimentato nell'anno in corso, che si configura come un evento eccezionale, il Governo, in linea con quanto disposto dall'art. 6 comma 5 della Legge 243/2012 e dell'art. 5 del Regolamento Europeo n. 1466/97, ha deciso di rivedere i propri obiettivi di bilancio e il piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo rispetto a quelli presentati nel DEF 2014.

Inoltre, il Governo intende avvalersi della flessibilità concessa dalla legislazione nazionale (art. 3 comma 4 della L. n. 243/2012) e dai regolamenti europei (art. 5 del Regolamento Europeo n. 1466/97) per attuare un ambizioso

⁸ Si veda il Focus sulla 'Verifica delle deviazioni significative'.

pacchetto di interventi strutturali al fine di favorire il ritorno dell'economia su un sentiero sostenuto di crescita potenziale. Tali riforme strutturali, incentrate su mercato del lavoro, istruzione e incentivi alla ricerca avranno effetti diretti sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità del debito, consentendo, secondo quanto stabilito dalla normativa europea e nazionale di deviare temporaneamente dal sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo.

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

Pertanto, la prossima Legge di Stabilità conterrà interventi strutturali per lo sviluppo dell'economia che saranno solo parzialmente finanziati da riduzioni di spesa, ampliando l'indebitamento netto tendenziale del 2015 dal 2,2 per cento del PIL al 2,9 per cento ma garantendo comunque una variazione positiva del saldo strutturale tra il 2014 e il 2015, pari a 0,1 punti percentuali di PIL. Il Governo si impegna comunque a riprendere la convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo già dal 2016 prevedendo una ulteriore riduzione del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL. Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe conseguito nel 2017. Le misure di correzione dei conti pubblici necessarie al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo saranno dettagliate nella Legge di Stabilità per il 2015. Inoltre, il Governo conferma il piano di privatizzazioni già presentato nel DEF con proventi attesi pari a circa 0,7 per cento del PIL annui nel periodo 2015-2018.

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

Infatti, lungo tutto l'orizzonte di previsione l'indebitamento netto rimane saldamente al di sotto della soglia del 3,0 per cento del PIL. Il sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo è modulato in linea con il realizzarsi di eventi eccezionali e l'esigenza di garantire la necessaria gradualità per realizzare nel breve periodo ambiziose riforme strutturali.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
	(DEF 2014)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
	(DEF 2014)	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9
	(DEF 2014)	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
	(DEF 2014)	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
DEBITO (lordo sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
	(DEF 2014)	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
	(DEF 2014)	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-4,6	-4,9	-4,1	-2,4	-1,2	-0,5
	(DEF 2014)	-4,7	-5,3	-2,5	-1,1	0,1	0,8
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-5,0	-5,8	-4,2	-2,5	-1,3	-0,5

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

(2) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) è stato pari a 44.156 milioni. Il valore del programma ESM a fine 2013 è stato pari a 11.465 milioni (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 49 del 12 settembre 2014).

TAVOLA III.3: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti		-2,3	-1,9	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4
Indebitamento netto		-3,0	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
Interessi passivi		5,2	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
Tasso di crescita del PIL potenziale		-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:								
	Lavoro	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
	Capitale	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
	Produttività Totale dei Fattori	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Output gap		-3,0	-4,3	-4,3	-3,5	-2,6	-1,4	-0,4
Componente ciclica del saldo di bilancio		-1,6	-2,4	-2,4	-1,9	-1,4	-0,8	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo		-1,4	-0,4	-0,7	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo		3,8	4,4	4,1	3,6	4,1	4,2	4,1
Misure una tantum		0,1	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di bilancio al netto delle una tantum		-3,1	-3,0	-3,3	-2,8	-1,8	-0,8	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum		-1,5	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum		3,7	4,2	3,8	3,7	4,1	4,2	4,1
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum		1,1	0,1	-0,3	0,5	1,0	1,0	0,6
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum		1,9	0,8	-0,3	0,1	0,5	0,4	0,0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.4: MISURE UNA TANTUM (in milioni)

	CONSUNTIVO		PREVISIONI			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale misure una tantum	3.700	4.430	-1.411	-574	-160	-140
<i>in % di PIL</i>	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
a) Entrate	3.111	3.979	979	569	240	240
<i>in % di PIL</i>	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Imposte sostitutive varie	541	766	500	100	0	0
Condono edilizio	32	30	25	15	10	10
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	2.538	654	454	454	230	230
Imposta sostitutiva plusvalenze Banca d'Italia		2.529				
b) Spese	-391	-699	-3.390	-2.143	-900	-880
<i>in % di PIL</i>	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Interventi per calamità naturali	-304	-629	-3.340	-2.113	-880	-880
Dividendi in uscita	-87	-70	-50	-30	-20	0
c) Dismissioni immobiliari	980	1.150	1.000	1.000	500	500
<i>in % di PIL</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Ripartizione misure una tantum per sottosettori						
Enti centrali	2.742	3.830	-1.871	-1.044	-630	-610
Enti locali	617	350	240	260	250	240
Enti di previdenza	341	250	220	210	220	230

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti. I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale.

FOCUS Verifica delle deviazioni significative

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

Per quanto riguarda il primo parametro, in ciascun anno il percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo, misurato sulla base della variazione del saldo strutturale, viene modulato dalla Commissione Europea⁹ in funzione dei seguenti parametri: i) le condizioni cicliche dell'economia; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto debito/PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1 (si veda a questo proposito il Capitolo IV). Per esempio, in condizioni cicliche normali, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi deve convergere al proprio Obiettivo di Medio Periodo attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL ogni anno. In presenza di condizioni cicliche eccezionali rappresentate da crescita negativa del PIL reale o da un *output gap* più largo della soglia di -4,0 per cento del prodotto potenziale, la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo potrebbe essere anche nulla.

Per quanto riguarda la regola di spesa, i regolamenti europei stabiliscono che, per i Paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio Obiettivo di Medio Periodo, l'aggregato di spesa di riferimento debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale e il cosiddetto margine di convergenza¹⁰. Il margine di convergenza

⁹ European Commission, (2013), 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', Occasional Paper 151.

¹⁰ Il *medium term reference rate of potential GDP growth*, come definito dal Codice di Condotta, è pari alla media calcolata sugli anni tra *t-5* e *t+5* mentre il *convergence margin* dipende dalla percentuale sul PIL della spesa primaria. Entrambi i parametri sono aggiornati dalla Commissione Europea ogni tre anni.

è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia, in modo tale che sul singolo anno venga assicurato un miglioramento annuale nel saldo strutturale pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL.

Tuttavia, nel caso estremo di condizioni cicliche eccezionali, il margine di convergenza si annullerebbe e il tasso di crescita di riferimento dell'aggregato di spesa coinciderebbe con il tasso di crescita medio del PIL potenziale anche se il Paese non ha raggiunto l'Obiettivo di Medio Periodo.

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

Secondo la valutazione ex post effettuata sui dati del 2013, non si rilevano deviazioni significative per l'Italia, sia con riguardo all'aggiustamento del saldo strutturale sia rispetto alla regola di spesa.

Nel 2014, le previsioni macroeconomiche della Nota di Aggiornamento prevedono un tasso di crescita negativo e condizioni cicliche eccezionali. Pertanto, sia l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale sia il margine di convergenza della regola di spesa sarebbero nulli. L'aggregato di spesa potrebbe, pertanto, muoversi in linea con il tasso di crescita medio del PIL potenziale calcolato dalla Commissione Europea che per l'Italia è zero. Sotto queste condizioni, nel 2014 le finanze pubbliche italiane sarebbero in linea con i requisiti del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita e non si segnalerebbero deviazioni significative.

Informazioni più dettagliate sul calcolo della regola di spesa saranno fornite nel Documento Programmatico di Bilancio.

FOCUS La stima del prodotto potenziale

Il PIL potenziale misura il livello del prodotto che l'economia è in grado di produrre senza creare pressioni inflazionistiche. È una variabile chiave sia nell'ambito dell'attuale quadro di sorveglianza e coordinamento multilaterale delle politiche fiscali in Europa, sia in ambito nazionale¹¹.

Difatti, la distanza tra il livello del PIL reale e quello potenziale, definita come *output gap*, rappresenta una *proxy* delle condizioni cicliche dell'economia. La normativa europea e nazionale richiede che lo sforzo fiscale necessario per convergere all'Obiettivo di Medio Periodo debba essere misurato al netto dell'impatto delle fluttuazioni cicliche, ossia escludendo le spese e le entrate che reagiscono automaticamente a variazioni del ciclo economico. Pertanto, i principali indicatori di bilancio devono essere depurati dall'impatto della cosiddetta 'componente ciclica' la quale dipende direttamente dall'*output gap* e quindi dalla stima del prodotto potenziale.

La stima del potenziale presenta numerose criticità che derivano principalmente da: i) la metodologia utilizzata per l'estrapolazione delle componenti strutturali dell'economia; ii) le previsioni macroeconomiche sottostanti; iii) le eventuali revisioni statistiche. Essendo una variabile non osservata e 'latente', il prodotto potenziale è soggetto a revisioni sia in tempo reale, ossia sull'anno in corso, sia ex post, ossia sui risultati storici. Tale volatilità e incertezza contribuiscono a ridurre l'affidabilità delle stime. Nonostante l'ampio spettro di procedure e modelli attualmente in uso, l'ampiezza delle revisioni ex post e in tempo reale è sempre molto elevata, con ripercussioni evidenti soprattutto riguardo al raggiungimento dei target fiscali e all'efficacia delle conseguenti politiche.

A livello metodologico la stima del potenziale può avvalersi di semplici filtri statistici

¹¹ In teoria, tale concetto potrebbe non coincidere con il pieno utilizzo delle risorse soprattutto in un contesto caratterizzato da un lento aggiustamento di prezzi e/o salari verso il proprio valore di equilibrio di lungo periodo.

univariati quali quello di Hodrick e Prescott (HP) e Baxter e King (BK) che vengono applicati direttamente alle serie del PIL reale. In letteratura, tali metodologie univariate vengono contrapposte a tecniche più raffinate che impiegano una molteplicità di variabili quali quelle basate sulla stima di una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas.

L'utilizzo di una metodologia univariata, sebbene semplice da un punto di vista computazionale, è soggetta al problema del cosiddetto *end-point bias*, ossia alla sovrastima delle tendenze in corso negli anni finali del campione dove l'informazione è più ridotta. Per contro, metodi più complessi e teoricamente più fondati, quali quelli basati sulla funzione di produzione, correntemente utilizzati dai governi europei e dalla Commissione come metodologia concordata, e dai diversi organismi internazionali (OCSE e Fondo Monetario Internazionale), pur fornendo stime sulle tendenze delle componenti del prodotto potenziale rischiano di essere soggetti agli errori di previsione dei fattori di produzione sottostanti e a successive revisioni delle stime, anche retrospettivamente.

Le varie metodologie producono di norma risultati diversi tra loro. Tuttavia, la reale criticità nella stima del prodotto potenziale è rappresentata dall'impossibilità di minimizzare l'impatto delle revisioni, anche su orizzonti molto lunghi. Alcune revisioni, infatti, possono essere talmente significative da indurre ad un cambiamento di segno nell'*output gap* da positivo a negativo o viceversa. A titolo di esempio, a partire dal 1999, l'OCSE ha rivisto il segno dell'*output gap*¹² statunitense ben sette volte per gli anni dal 1980 al 1997.

Studi empirici recenti¹³ hanno messo in luce alcune regolarità nella direzione delle revisioni. Secondo tali analisi, le stime effettuate in tempo reale tendono sempre a sovrastimare il livello del potenziale, determinando *output gap* ampi e negativi per l'anno in corso. A seguito del successivo aggiornamento dei dati e l'allungamento del campione sottostante, le serie del potenziale verrebbero significativamente riviste normalmente al ribasso. Per l'Italia, ad esempio, l'OCSE e la Commissione Europea, che inizialmente prevedevano *output gap* negativi per il periodo 1998–2008, hanno nel corso del tempo ristimato tutta la serie, spesso con cambiamenti ex post di segno¹⁴.

In sostanza, nelle successive elaborazioni, il livello del prodotto potenziale di partenza è stato sempre rivisto al ribasso. La conclusione cui perviene questa letteratura è che i livelli del PIL potenziale misurati *in real time* risulterebbero ex post sovrastimati. Le diverse metodologie utilizzate dagli organismi internazionali sarebbero 'distorte' in quanto favorirebbero l'emersione di *output gap* negativi nell'anno in corso che renderebbero la stima dei saldi strutturali più rosea di quanto realmente appaia successivamente.

Tuttavia, la problematica relativa all'incertezza delle stime del PIL potenziale e alle conseguenti revisioni al ribasso si accompagna ad un problema di segno opposto rappresentato dalla pro-ciclicità delle stime del tasso di disoccupazione strutturale (*Non Accelerating Wage Rate of Unemployment* - NAWRU). Tale problematica è rilevante soprattutto nel caso di stime del potenziale effettuate utilizzando metodologie basate sulla funzione di produzione.

La letteratura empirica a riguardo¹⁵ ha dimostrato che, per un dato cambiamento nel costo del lavoro, il NAWRU tende a seguire le variazioni congiunturali del tasso di disoccupazione. Pertanto, nell'attuale fase di crisi caratterizzata da forti aumenti del tasso di disoccupazione, il NAWRU aumenterebbe più di quanto ci si aspetterebbe a causa dell'impatto di fattori eminentemente ciclici. L'aumento del NAWRU determina automaticamente una riduzione del livello del prodotto potenziale e, in ultimo, un restringimento dell'*output gap* per l'anno in corso e in previsione. Ne consegue che la stima dei saldi strutturali risulterebbe meno rosea rispetto a quanto sarebbe plausibile aspettarsi nel corso di fasi acute di recessione.

¹² Deutsche Bundesbank, Monthly Report, April 2014. IMF, 'Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty', working paper WP/14/107, June 2014.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ European Commission, 'New estimates of Phillips curves and structural unemployment in the euro area Quarterly report on the euro area', Volume 13 (2014) Issue 1 -. April 2014

Tali risultati sul livello del NAWRU dipendono essenzialmente dal disegno della sottostante curva di Phillips, che può riflettere assunzioni diverse sull'esistenza e sulla forma delle rigidità esistenti nell'economia, nonché sulle aspettative (razionali o adattive) legate alla futura evoluzione dell'inflazione salariale.

Molti studi recenti hanno avuto come obiettivo quello di individuare e spiegare le componenti strutturali che potrebbero aver contribuito alla crescita del tasso di disoccupazione dall'inizio della crisi e, di riflesso, all'aumento del NAWRU. Le più recenti analisi sulla curva di Beveridge¹⁶ mostrano che per l'Europa l'aumento del tasso di disoccupazione è stato accompagnato da una crescita del numero di posti di lavoro vacanti. Queste evidenze, però, sono molto differenziate a livello dei singoli paesi, poiché riflettono l'eterogeneità dei mercati del lavoro nazionali, in particolare riguardo alla composizione dei settori produttivi e alla persistenza della disoccupazione, ma anche riguardo alle risposte delle istituzioni in seguito agli shock sull'occupazione, ovvero la minore o maggiore flessibilità del mercato del lavoro.

Altri studi¹⁷ hanno invece cercato di spiegare il forte aumento del NAWRU legandolo alla disoccupazione di lunga durata e quindi all'aumento di fenomeni di isteresi dell'inflazione salariale.

Le diverse evidenze risultano comunque non conclusive e non riescono a spiegare il forte aumento dei livelli di disoccupazione strutturale sperimentato recentemente.

Nell'ambito della funzione di produzione, la prociclicità delle stime del NAWRU rappresenta, soprattutto nell'attuale periodo di crisi, un fattore che spinge il livello del prodotto potenziale per l'anno in corso verso il basso, contribuendo a restringere l'*output gap*. Questo fenomeno si contrappone nettamente alla tendenza alla sovrastima del potenziale evidenziata da altri contributi empirici che è stata descritta prima.

In generale, la significativa volatilità delle stime insieme al disaccordo esistente in letteratura riguardo alla stima del prodotto potenziale in tempo reale, impone un forte grado di cautela nell'utilizzo di questo dato per finalità di *policy*.

Per quanto riguarda le stime utilizzate finora nel quadro dei documenti programmatici italiani, il DEF 2014 aveva stimato tassi di crescita del potenziale negativi (in media attorno al -0,3 per cento nel triennio 2012-2014), ma anche una rapida accelerazione negli anni 2015-2018. La Nota di Aggiornamento del DEF 2014 rivede al ribasso il potenziale di crescita per l'intero periodo di proiezione. Il NAWRU e il fattore capitale hanno concorso a questa tendenza negativa, come confermato da recenti analisi pubblicate dall'OCSE¹⁸.

Nonostante l'incremento del tasso di partecipazione la disoccupazione strutturale (NAWRU) è aumentata significativamente a partire dal 2012. Le stime sottostanti mostrano un vero e proprio *break* strutturale nel tasso di crescita del NAWRU che, in quell'anno, aumenta significativamente.

L'aumento della disoccupazione strutturale è con alta probabilità l'effetto delle rigidità esistenti sul mercato del lavoro italiano, segmentato e con un'altissima disoccupazione giovanile, oltre che della scarsa corrispondenza tra salari (ancora in crescita, sebbene molto lenta) e produttività del lavoro (molto bassa). Tuttavia, il consistente aumento del NAWRU potrebbe essere il riflesso di una errata ripartizione tra componente ciclica e strutturale del tasso di disoccupazione.

¹⁶ Per un'analisi dettagliata e recente sulla curva di Beveridge, si veda Arpaia, A., Kiss, A. e Turrini, A. 'Is unemployment structural or cyclical? Main features of job matching in the EU after the crisis'. European Economy, Economic Papers 527 - September 2014.

¹⁷ Duval, R., M. Eris e D. Furceri (2011), 'The effects of downturns on labour force participation', OECD Economics Department Working Papers, No. 875, June, e anche Guichard, S. e Rusticelli, E. (2011). Reassessing the NAIRU after the crisis, OECD Economics Department Working Papers, No. 918, OECD Publishing.

¹⁸ L'OECD ha pubblicato delle proiezioni del tasso di crescita del PIL potenziale attraverso un modello controfattuale che proietta nel futuro le tendenze che sarebbero emerse se le dinamiche pre-crisi, dalle quali emerge che, per quanto riguarda l'Italia, il fattore lavoro è quello che ha contribuito maggiormente alla riduzione del tasso di crescita del potenziale. Ollivaud, P, e D. Turner. (2014) 'The effect of the global financial crisis on OECD potential output', Economics Department Working Papers No. 1166.

Anche il fattore capitale contribuisce negativamente alla stima del potenziale, probabilmente a causa del *trade-off* esistente tra investimenti (in calo) e tasso di deprezzamento del capitale. Per quanto riguarda la *Total Factor Productivity* (TFP), le stime più recenti confermano che il contributo di questo fattore alla crescita potenziale è prossimo allo zero o poco superiore. Quest'ultimo fenomeno può essere collegato allo scarso volume degli investimenti e al basso tasso di innovazione.

L'apporto di tutte queste componenti determina, per l'Italia, tassi di crescita del prodotto potenziale che risultano essere negativi già a partire dal 2009. Tassi di crescita negativi protratti per un periodo così lungo segnalano una perdita netta di capacità produttiva difficilmente giustificabile da un punto di vista teorico ed empirico. Inoltre, un tasso di crescita potenziale in territorio negativo produce implicazioni di *policy* chiaramente procicliche.

In conclusione, le stime ufficiali prodotte dal Governo italiano hanno sempre seguito la metodologia concordata in seno all'Unione Europea e sono state confrontate con quelle fornite dagli altri organismi internazionali. Tuttavia, occorre sottolineare l'incertezza, in termini di ampiezza delle revisioni, e le contraddizioni legate alla stima dei fattori produttivi nonché le implicazioni di *policy* legate a tassi di crescita negativi del prodotto potenziale.

Tali criticità mostrano che l'utilizzo del prodotto potenziale e dell'*output gap* nel contesto di regole fiscali, legate anche all'applicazione di verifiche e sanzioni, va improntato a grande cautela, anche per evitare rischi di politiche procicliche.

FOCUS

Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

Ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, la Nota di Aggiornamento del DEF contiene una valutazione dell'andamento della spesa primaria corrente e degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle relative previsioni di bilancio dell'anno in corso. Le eventuali maggiori risorse, di cui al comma 431, vengono iscritte in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, limitatamente al primo anno del triennio di riferimento, nello stato di previsione delle entrate e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui al comma 431.

Le eventuali maggiori risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui ai commi 431-434, sono determinate tenendo conto dell'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del DEF, si stima di incassare quali maggiori entrate, sia rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso sia rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Le previsioni iniziali, in termini di cassa, delle entrate erariali relative all'attività di accertamento e controllo iscritte sui pertinenti capitoli/articoli dello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato ammontano a complessivi 9.507 milioni, come risulta dalla colonna (b) della tabella seguente. Tali previsioni, per effetto della variazione di bilancio introdotta con atto amministrativo a seguito dell'attuazione dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 66/2014, per l'importo di 300 milioni [colonna (c)], si attestano in 9.807 milioni [colonna (d)]. La stima degli introiti attendibili per il 2014 dall'attività di contrasto all'evasione fiscale è stata determinata sulla base degli incassi già realizzati nel periodo gennaio-agosto 2014 (6.983 milioni, di cui 5.499 milioni relativi alle entrate tributarie), cui sono stati aggiunti i prevedibili introiti dei restanti quattro mesi dell'anno (settembre-dicembre). Questi ultimi, valutati in complessivi 4.018 milioni, sono stati stimati sulla base dell'importo medio mensile degli incassi nel periodo settembre-dicembre del triennio 2011-2013 (990 milioni), attualizzato all'anno in corso mediante l'utilizzo di un coefficiente di adeguamento calcolato come rapporto tra l'importo medio mensile delle riscossioni del periodo gennaio-agosto 2014 e il corrispondente importo per il medesimo periodo del triennio 2011-2013. Al valore medio mensile su base triennale delle riscossioni registrate

nei mesi settembre-dicembre degli anni 2011-2013 si è quindi apportata una variazione nella stessa proporzione di quella registrata tra il valore medio degli importi riscossi nei mesi da gennaio ad agosto del 2014 e gli stessi mesi per il triennio 2011-2013. Al fine di corrispondere ai requisiti di strutturalità delle maggiori entrate da destinare al predetto fondo, gli importi in tal modo ottenuti sono stati prudenzialmente abbattuti in misura forfetaria del 5 per cento.

Sulla base di tali ipotesi si perviene a una stima per il 2014 di complessivi 11 miliardi circa, con scostamenti positivi di 1.194 milioni rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dello Stato e di 313 milioni rispetto al gettito consuntivato nell'anno 2013. Tale ultimo importo rappresenta l'ammontare di risorse da iscrivere, limitatamente al primo anno del triennio 2015-2017, nello stato di previsione delle entrate e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui al comma 431 della predetta legge 147/2013.

INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in milioni di euro)

	Incassi consuntivo 2013 (a)	Previsioni di cassa iniziali 2014 (b)	Variazioni introdotte per effetto dell'art. 7, c. 1, del DL 66/2014 (c)	Totale previsioni 2014 (d)	Stima incassi 2014 basata sui dati a tutto agosto e sull'andamento storico 2011-2013 dei flussi da settembre a dicembre (e)	Differenze stima risultati incassi 2014/ previsioni di bilancio 2014 (f) = (e)-(d)	Differenze stima incassi 2014/incassi consuntivo 2013 (g) = (e)-(a)
IRPEF	3.239	3.726	138	3.864	3.266	-598	27
IRES	2.397	1.616	80	1.696	2.667	971	270
ILOR	11	37		37	19	-18	8
IVA	2.580	2.787	82	2.869	2.586	-283	6
Altre imposte minori (tra cui registro e bollo)	144	37		37	168	131	24
Totale ruoli tributarie	8.371	8.203	300	8.503	8.706	203	335
Totale ruoli extra tributarie	2.317	1.304	0	1.304	2.295	991	-22
Totale complessivo	10.688	9.507	300	9.807	11.001	1.194	313

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Il 2014 dovrebbe chiudersi con un rapporto debito/PIL programmatico al 131,6 per cento, un valore significativamente inferiore a quello stimato nel DEF di aprile pari a 134,9 per cento, dovuto in larga parte alla revisione delle serie del PIL dal 2009 al 2013 operata dall'ISTAT in virtù dell'adozione del SEC 2010. In base al SEC 2010 già per l'anno 2013, infatti, il rapporto in questione è passato da un livello di consuntivo pari a 132,6 per cento, riportato nel DEF, al 127,9, beneficiando quindi di una riduzione di 4,8 punti percentuali quasi interamente dovuta alla revisione del PIL nominale dello stesso anno¹⁹.

¹⁹ Il nuovo valore del rapporto debito/PIL per il 2013 risente ovviamente delle revisioni adottate a partire dal 2009 sia alla serie del PIL che alla stessa serie del debito. Queste ultime sono ascrivibili sia a ordinarie revisioni statistiche che alla ridefinizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche determinata anch'essa dall'adozione del SEC 2010. Per effetto di queste revisioni contabili il profilo del rapporto debito/PIL risulta il seguente: 112,5 per cento nel 2009, 115,3 per cento nel 2010, 116,4 per cento nel 2011 e 122,2 per cento nel 2012.

Applicando il tasso di crescita nominale del PIL assunto nel quadro programmatico di questo Documento al livello del PIL del 2013 coerente con il precedente sistema contabile SEC95, il rapporto debito/PIL del 2014 avrebbe raggiunto un livello pari a circa il 136,6 per cento, un valore superiore della stima del DEF dello scorso aprile. Tale stima sconfiggerebbe principalmente gli effetti di della revisione al ribasso della crescita economica nominale (dall'1,7 per cento allo 0,5 per cento), di un fabbisogno del settore pubblico superiore per circa 0,7 punti percentuali di PIL rispetto alle previsioni dello scorso aprile e, infine, di minori introiti da privatizzazioni, rispetto alle precedenti previsioni, per circa lo 0,4 per cento di PIL. Tali fattori spiegano anche la maggiore crescita del rapporto tra il 2014 e il 2013 pari a circa 3,7 punti percentuali rispetto alla variazione di circa 2,3 punti percentuali stimata nell'ultimo DEF.

**TAVOLA III.5: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni e in percentuale del PIL)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.069.841	2.140.553	2.196.904	2.228.303	2.241.412	2.241.796
<i>in % di PIL</i>	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
Amministrazioni centrali (3)	1.971.349	2.056.398	2.113.798	2.146.232	2.160.494	2.162.188
Amministrazioni locali (3)	137.779	123.442	122.394	121.365	120.306	119.226
Enti di previdenza e assistenza (3)	158	158	158	158	158	158
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.014.221	2.078.970	2.134.880	2.165.818	2.178.429	2.178.313
<i>in % di PIL</i>	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
Amministrazioni centrali (3)	1.915.729	1.994.815	2.051.773	2.083.747	2.097.511	2.098.706
Amministrazioni locali (3)	137.779	123.442	122.394	121.365	120.306	119.226
Enti di previdenza e assistenza (3)	158	158	158	158	158	158

1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) è stato pari a 44.156 milioni. Il valore del programma ESM a fine 2013 è stato pari a 11.465 milioni di euro (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 49 del 12 settembre 2014). Nel 2014, le stime programmatiche includono proventi da privatizzazione pari a 0,28 per cento di PIL. Per gli anni 2015-2018 le stime programmatiche includono proventi da privatizzazione pari a circa lo 0,7 per cento di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi dal livello attuale del 2014, a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.

3) Al lordo degli interessi non consolidati.

La più rilevante differenza, rispetto alle precedenti stime, ha luogo nel 2015: mentre nel Documento dello scorso aprile il profilo del debito programmatico inizia a ridursi dal 2015, in questa Nota di Aggiornamento la riduzione prenderebbe avvio nel 2016; nel 2015 si registrerebbe ancora un incremento, sebbene contenuto, di 1,8 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente. A spiegare questa dinamica, oltre al maggiore livello del debito dell'anno precedente, vanno annoverati da un lato la minore crescita nominale (1,2 per cento contro il 2,5 per cento delle stime dello scorso aprile), e dall'altro un

fabbisogno del settore pubblico superiore di 1,7 punti percentuali di PIL, anche per effetto delle misure fiscali, solo parzialmente finanziate da corrispondenti riduzioni di spesa programmate nel 2015.

Sebbene la riduzione del rapporto debito/PIL è posticipata di un anno, la differenza tra il 2016 ed il 2015 appare sostanzialmente in linea con quella prevista nel DEF, nonostante il significativo rallentamento della crescita economica. In questo senso, particolarmente rilevante appare il ruolo delle privatizzazioni che si prevede consentano introiti pari allo 0,7 di PIL dal 2015 e per ogni anno successivo del periodo considerato.

Nei due anni finali, il rapporto debito/PIL programmatico continuerebbe a scendere significativamente grazie a un progressivo miglioramento delle prospettive macroeconomiche, in termini sia di crescita reale sia del deflatore del PIL, e a un rilevante miglioramento dei saldi di cassa di finanza pubblica che prevedono un sostanziale dimezzamento annuo. Nel 2018, tale rapporto scenderebbe al 124,6 per cento, una stima che sconta un contesto economico di minore crescita, ma che si pone pur sempre 9 punti percentuali di PIL sotto il livello massimo raggiunto tre anni prima. In questo percorso, svolgono un ruolo determinante, da un lato, il processo di aggiustamento della finanza pubblica, con il relativo impatto sui saldi di cassa, e dall'altro gli introiti da privatizzazioni.

III.4 LA REGOLA DEL DEBITO

La Regola del debito è stata introdotta nell'ordinamento europeo con il *Six Pack* e integralmente recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (L. 243/2012).

La regola, che sarà pienamente a regime a partire dal 2015, ossia tre anni dopo la chiusura della Procedura per Deficit Eccessivi a carico dell'Italia avvenuta nel 2012, prevede che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60 per cento, il più favorevole tra i seguenti criteri venga rispettato:

1. nei tre anni precedenti il 2015, la distanza del rapporto debito/PIL rispetto alla soglia di riferimento si riduca, in media, di 1/20 (*benchmark backward-looking*);
2. al netto del ciclo economico dei precedenti tre anni, il debito/PIL del 2015 sia inferiore al *benchmark backward-looking*;
3. nei tre anni precedenti il 2017, sulla base delle previsioni della Commissione Europea, la distanza del rapporto debito/PIL rispetto alla soglia si riduca, in media, di 1/20 (*benchmark forward-looking*).

Tuttavia, nel triennio 2013-2015, la regola imporrebbe un periodo di transizione in cui il Governo è chiamato a garantire un ulteriore aggiustamento costante (il cosiddetto *Minimum Linear Structural Adjustment* o MLSA) così permettendo al rapporto debito/PIL di convergere già nel 2015 al più favorevole tra i tre *benchmark* individuati sopra.

Le stime riportate nel DEF 2014 dello scorso aprile prevedevano che, a legislazione vigente, l'aggiustamento minimo necessario per rispettare la regola del debito nel 2015 avrebbe dovuto essere almeno pari a 0,9 punti percentuali di PIL. Il quadro programmatico di finanza pubblica predisposto dal Governo in quell'occasione prevedeva di correggere tali tendenze attraverso la realizzazione di un piano di rientro che presupponeva un miglioramento del saldo strutturale di

0,5 punti percentuali di PIL nel 2015, il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo del pareggio di bilancio strutturale nel 2016 e, infine, un piano di privatizzazioni pari a circa lo 0,7 per cento del PIL l'anno nel periodo 2014-2017. Sulla base delle previsioni macroeconomiche effettuate ad aprile, tale piano sarebbe stato pienamente sufficiente a garantire il rispetto della regola del debito nel 2015.

Tuttavia, il deterioramento della crescita economica e delle proiezioni intervenuto nel frattempo ha determinato una significativa revisione dell'aggiustamento fiscale previsto, a legislazione vigente, per l'anno in corso e per il 2015. Ha inoltre peggiorato l'ammontare dell'aggiustamento costante aggiuntivo (MLSA) necessario per garantire il rispetto della regola nel triennio 2013-2015, pari adesso a 1,4 punti percentuali di PIL. Ne risulta che, in assenza di interventi da parte del Governo, il saldo strutturale del 2015 dovrebbe essere corretto di quasi 3,0 punti percentuali di PIL per permettere al rapporto debito/PIL di convergere verso il *benchmark forward looking* pari a 126,0 per cento del PIL nel 2017 (tavola III.6).

Al fine di far fronte al peggioramento delle condizioni cicliche dell'economia sperimentato nell'anno in corso, la prossima Legge di Stabilità interverrà per il 2015 con una manovra fiscale non restrittiva e volta a finanziare interventi di natura strutturale. Lo scopo di tale intervento è innanzitutto quello di sostenere la crescita economica e quindi rafforzare le condizioni di sostenibilità del rapporto debito/PIL nel medio termine.

Al contempo, la manovra ridurrà il saldo strutturale di 0,1 punti percentuali di PIL tra il 2014 e il 2015. Inoltre, il Governo si impegna a raggiungere l'Obiettivo di Medio Periodo, pari al pareggio in termini strutturali per l'Italia, nel 2017 e a confermare il piano di privatizzazioni pari a 0,7 per cento del PIL negli anni 2015-2018, già anticipato nel DEF 2014.

A seguito dell'aggiornamento del piano di rientro, l'ammontare dell'aggiustamento costante (MLSA) necessario per garantire il rispetto della regola del debito nel triennio 2013-2015, risulterebbe pari a 0,9 punti percentuali di PIL, inferiore di 0,5 punti percentuali al dato che si avrebbe a legislazione vigente. Ne risulta che il saldo strutturale programmatico del 2015 dovrebbe essere corretto di 2,2 punti percentuali di PIL per consentire al debito di convergere verso il *benchmark forward looking* pari a 125,3 per cento del PIL nel 2017 (tavola III.6), correzione che è giudicata né fattibile né auspicabile.

TAVOLA III.6: MINIMUM LINEAR STRUCTURAL ADJUSTMENT (MLSA) E VARIAZIONE NECESSARIA DEL SALDO STRUTTURALE PER GARANTIRE IL RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO

	2013	2014	2015
Scenario a legislazione vigente:			
Minimum linear structural adjustment (a)	1,4	1,4	1,4
Variazione ereditata dall'anno precedente (b) (1)	-	0,6	2,3
Variazione programmata del saldo strutturale (c) (2)	0,7	-0,3	0,7
Ulteriore variazione necessaria (d)=(a+b-c)	0,6	2,3	3,0
Scenario programmatico:			
Minimum linear structural adjustment (a)	0,9	0,9	0,9
Variazione ereditata dall'anno precedente (b) (1)	-	0,1	1,3
Variazione programmata del saldo strutturale (c) (2)	0,8	-0,3	0,1
Ulteriore variazione necessaria (d)=(a+b-c)	0,1	1,3	2,2

1) La "variazione ereditata dall'anno precedente" presentata alla riga (b) è pari al valore della riga (d) "Ulteriore variazione necessaria" riferito all'anno t-1. In sostanza, l'aggiustamento non effettuato nell'anno t-1 viene riportato all'anno t.

2) La "variazione programmata del saldo strutturale" presentata alla riga (c) è identica a quella presentata nella tavola III.4.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

I fattori rilevanti

Nel caso in cui, il rapporto debito/PIL si discosti significativamente dal proprio *benchmark* individuato sulla base della regola, la Commissione Europea, prima di procedere all'eventuale apertura di una procedura di infrazione, è chiamata a redigere un rapporto in base all'art. 126, comma 3 del Trattato, nel quale vengono effettuate valutazioni qualitative circa i cosiddetti 'fattori rilevanti' in grado di giustificare tale scostamento.

Nell'eventualità in cui la violazione del criterio del debito dipenda o sia significativamente influenzata da tali fattori, è escluso che lo Stato interessato entri in procedura per deficit eccessivi per mancato rispetto del criterio del debito.

Secondo il regolamento n. 1467/97, i fattori rilevanti includono, in generale, gli andamenti di medio periodo delle principali variabili macroeconomiche di finanza pubblica e del rapporto debito/PIL. Un'attenzione particolare deve essere rivolta alla valutazione delle componenti del debito e soprattutto agli *Stock-Flow Adjustment*²⁰.

Nel caso italiano vi sono vari fattori rilevanti legati agli sviluppi economici nel breve e medio termine che hanno prodotto un impatto sul livello del rapporto debito/PIL tra il 2014 e il 2015.

Tra questi vi è sicuramente la particolare severità del ciclo economico e il pericoloso declino del tasso di inflazione che hanno pesato sull'aumento del rapporto debito/PIL.

²⁰ In quest'ottica, devono essere tenuti in considerazione: i) gli andamenti della posizione debitoria a medio termine, oltre ai fattori di rischio quali la struttura per scadenze e la denominazione in valuta del debito; ii) le operazioni di aggiustamento *stock-flow* del debito; iii) le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico; iv) le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario; v) le passività, sia esplicite sia implicite, connesse con l'invecchiamento demografico; vi) il livello del debito privato, nella misura in cui rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico; vii) il peso dei contributi finanziari di solidarietà internazionale e di sostegno dell'Unione Europea (contributi EFSF, ESM, GLF).

Per quanto riguarda la situazione congiunturale, è opportuno ricordare come, a seguito della crisi finanziaria globale, l'economia italiana abbia sperimentato una perdita di PIL complessivamente superiore a 9,0 punti percentuali dalla fine del 2007 ad oggi.

A sua volta, parte del deterioramento del quadro economico è da imputarsi agli effetti prociclici dell'aggiustamento fiscale che si è avuto durante gli anni 2011-2013.

Nel caso italiano, l'aggiustamento fiscale intrapreso tra il 2011 e i 2013 è stato particolarmente severo e *front-loaded*. Questo ha prodotto una riduzione del saldo strutturale di 1,5 e 0,8 punti percentuali di PIL a fronte di una crescita del prodotto che, a causa della crisi dei debiti sovrani, è stata negativa e pari a -2,3 e -1,9 per cento.

Si stima²¹ che un miglioramento nel saldo strutturale pari all'1,0 per cento del PIL possa generare - per un paese avanzato già in fase recessiva e/o con un *output gap* ampio e negativo come nel caso italiano tra il 2012 e il 2013 - una contrazione economica che va da un minimo di $\frac{1}{2}$ ad un massimo di $1\frac{3}{4}$ punti percentuali del PIL a seconda che la manovra di aggiustamento si incentri prevalentemente su aumenti di tasse o tagli di spesa.

Questo effetto può essere amplificato nel caso in cui: 1) la politica monetaria non possa ulteriormente ridurre i tassi di interesse; 2) famiglie e imprese siano particolarmente indebitate; 3) le aspettative di imprese e consumatori siano basse e pervasive da incertezza; 4) la crescita dei *partner* commerciali del paese in questione sia bassa o negativa e pertanto la domanda esterna del paese risulti, da ultimo, modesta; 5) in un regime di cambi fissi, qualora il tasso ufficiale nominale abbia raggiunto il minimo effettivo.

Per quanto concerne gli effetti di un declino del tasso di inflazione sul rapporto debito/PIL, si rimanda alle simulazioni di medio periodo presentati nel capitolo IV di questo rapporto. Le simulazioni mostrano come nel caso di una riduzione del deflatore del PIL concentrata sul 2015 e sul 2016 e seguita da un lento ritorno ad un tasso di inflazione al 2,0 per cento, il rapporto debito/PIL sia destinato a non diminuire anche in presenza di significativi avanzi primari.

Un altro fattore rilevante riguarda le variazioni negli aggiustamenti *stock-flow* (SFA) legati sia ad operazioni di assistenza agli altri Paesi europei (i contributi in conto capitale per l'ESM, le erogazioni all'EFSF e i prestiti bilaterali alla Grecia) sia agli effetti della liquidazione dei debiti commerciali della PA (ex D.L. n.35 dell'8 aprile 2013). L'impatto complessivo di queste componenti all'interno degli aggiustamenti *stock-flow* del debito italiano è particolarmente significativo e ammonta al 4,6 per cento del PIL nel 2013, al 6,6 per cento nel 2014 e al 6,5 per cento del PIL nel 2015. Negli anni 2016-2018, l'impatto di tali componenti sullo *Stock-Flow Adjustment* e, a sua volta, sul debito si mantiene in media intorno al 6,0 per cento del PIL.

²¹ Il dibattito è ampio e si può fare riferimento a: Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro e A. Weber, 2012, 'Fiscal Multipliers and the State of the Economy', IMF Working Paper 12286; Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko, 2012, 'Measuring the Output Responses to Fiscal Policy', American Economic Journal: Economic Policy, 4(2); Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko, 2011, 'Fiscal Multipliers in Expansion and Recession', NBER Working Paper No. 17447; International Monetary Fund, 2012, Fiscal Monitor, April (Washington: International Monetary Fund); O. Blanchard, D. Leigh, 2013, 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', IMF working Paper 13/1. Per le stime su dati italiani: Batini, Callegari e Melina, 2012, 'Successful Austerity in the United States, Europe and Japan', IMF Working Paper 12190.

TAVOLA III.7: IMPATTO SUL DEBITO/PIL DEI SOSTEGNI EUROPEI E DEL PAGAMENTO DEI DEBITI PREGRESSI DELLA PA

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale impatto sostegni in % del PIL	0,8	2,6	3,4	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5
di cui: ESFS	0,2	1,7	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
ESM	0,0	0,4	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
aiuti diretti Grecia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Impatto debiti commerciali in % del PIL	0,0	0,0	1,2	2,9	2,7	2,6	2,4	2,3
Impatto complessivo in % del PIL	0,8	2,6	4,6	6,6	6,5	6,3	6,0	5,8

Oltre a quanto descritto sopra, è opportuno sottolineare come il debito pubblico italiano mostri una struttura e una dinamica relativamente più favorevole rispetto a quello di altri paesi sviluppati.

In particolare, il debito italiano presenta una struttura per scadenze tra le più lunghe in Europa. Più precisamente, la vita media del debito italiano per la parte relativa allo stock di titoli di Stato, che rappresenta oltre l'86 per cento del totale, è di 7,2 anni nel 2010, 6,99 anni nel 2011, 6,62 anni nel 2012 e 6,43 anni nel 2013 ed attualmente (fine agosto 2014) si attesta a 6,33 anni. Inoltre, la quasi totalità del debito pubblico italiano è denominato in euro, cosa che determina la completa assenza di rischi valutari.

Il debito si caratterizza per un profilo favorevole sia dal lato dei rimborsi sia dal lato della distribuzione dei detentori. Difatti, a seguito della riduzione della quota di detentori non residenti di circa il 10 per cento dall'inizio della crisi finanziaria globale, l'Italia presenta ora una delle frazioni più piccole di detentori 'stranieri' di titoli di Stato in tutta l'UE, lasciando pertanto ampi spazi per un aumento di questa quota a beneficio degli spread di rendimento.

Il debito pubblico italiano gode di basse passività implicite. Tutti gli indicatori chiave di sostenibilità, inclusi quelli utilizzati dalla Commissione Europea nell'ambito del processo di sorveglianza multilaterale, mostrano che nel lungo periodo lo stock di debito italiano risulta essere relativamente più sostenibile di quello della maggior parte dei paesi avanzati dell'Unione Europea (cfr. capitolo V).

Inoltre, un confronto con i partner avanzati europei rivela come il debito totale in Italia (pubblico più privato) sia nettamente inferiore a quella di molti grandi economie dell'Unione Europea. Più in particolare, con riferimento al debito privato (famiglie e società non finanziarie) occorre ricordare che sebbene il debito delle famiglie italiane in rapporto al PIL sia aumentato negli ultimi dieci anni, questo è ancora molto contenuto rispetto ad altri paesi dell'Area dell'Euro. Alla fine del 2012 il debito delle famiglie ammontava a circa il 45 per cento del PIL, circa 20 punti percentuali in meno rispetto al livello dell'Area dell'Euro e al debito delle famiglie francesi e tedesche e circa 40 punti percentuali di PIL in meno che in Spagna. Inoltre, è utile rimarcare come le famiglie italiane si caratterizzino per un alto livello di ricchezza netta che nel 2012 è pari a circa 8 volte il reddito disponibile, un rapporto simile a quello della Francia e molto superiore a quello di Germania (6 volte) e Stati Uniti (5 volte).

Infine, in Italia il rapporto tra debiti finanziari delle imprese e PIL è inferiore rispetto alla maggior parte delle economie avanzate. Secondo i dati del 2012, il rapporto è di poco superiore all'80 per cento, in linea con gli Stati Uniti e sotto alle altre principali economie europee ad eccezione della Germania.

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2014

Nei mesi successivi alla presentazione del DEF 2014 dello scorso aprile, il Governo ha adottato alcuni provvedimenti con carattere di urgenza²² per favorire il rilancio dell'economia, la razionalizzazione della spesa pubblica, la strutturale convergenza dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori agli standard europei, l'accelerazione del pagamento dei debiti arretrati e la semplificazione dell'organizzazione amministrativa. Ulteriori misure mirano al sostegno degli investimenti delle imprese, al rilancio del settore agricolo, alla tutela ambientale e all'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria. Nel mese di settembre, con il decreto c.d. 'Sblocca Italia', sono stati disposti interventi diretti allo sblocco di opere pubbliche urgenti, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2014, a fronteggiare il dissesto idrogeologico del territorio, nonché a favorire il rilancio del settore edilizio.

Complessivamente, i provvedimenti adottati risultano sostanzialmente neutrali sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel periodo di previsione.

Nel 2014, in particolare, su autorizzazione del Parlamento²³, le misure del decreto legge n. 66 del 2014 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, hanno determinato un incremento del fabbisogno di circa 8,4 miliardi e del saldo del bilancio dello Stato di 18 miliardi.

TAVOLA III.8: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. n. 66/2014 (convertito dalla L. n. 89/2014)	5	12	13	10	10
D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. n. 114/2014)	4	17	6	5	5
D.L. n. 91/2014 (convertito dalla L. n. 116/2014)	0	1	5	2	3
D.L. n. 133/2014	3	5	3	9	8
INDEBITAMENTO NETTO	12	36	27	26	26
<i>in % di PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-18.080	94	87	87	96
<i>in % del PIL</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
FABBISOGNO	-8.438	32	68	74	65
<i>in % di PIL</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale.

L'effetto lordo complessivo dei provvedimenti varati, in termini di aumento di spese e riduzione di prelievo, è pari a circa 9,2 miliardi nel 2014, 7,9 miliardi nel 2015, 9,0 miliardi nel 2016, 8,7 miliardi nel 2017 e 7,2 miliardi nel 2018. Circa la metà delle risorse necessarie a finanziare tali interventi è reperita mediante la riduzione di spese, di cui circa l'80 per cento di parte corrente.

²² D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014, D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014, D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014, D.L. n. 133/2014 in corso di conversione.

²³ Prevista dalla legge n. 243 del 2012 nei casi di eventi eccezionali e deliberata con apposite risoluzioni delle Camere votate a maggioranza assoluta.

In continuità con l'azione dei precedenti Esecutivi, è proseguito il processo di revisione ed efficientamento della spesa pubblica. In particolare, per l'acquisto di beni e servizi, si è agito sulla rinegoziazione dei contratti di fornitura in essere, sull'ampliamento del ricorso alle centrali di committenza per le nuove forniture con l'obiettivo di aggregare la domanda e ottenere migliori prezzi, e sul rafforzamento del controllo sul sistema di *public procurement*, attribuendolo all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture²⁴. Nel settore giudiziario sono state introdotte disposizioni finalizzate alla razionalizzazione degli uffici di cancelleria attraverso la modifica del loro orario di apertura al pubblico e la previsione di deposito e notifica telematica degli atti giudiziari²⁵.

Tra le maggiori entrate sono previsti l'aumento della tassazione sui redditi di natura finanziaria, la ridefinizione delle aree i cui terreni agricoli sono da considerarsi esenti ai fini dell'Imposta Municipale Unica (IMU) e l'incremento dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle quote del capitale della Banca d'Italia. Ulteriori risorse derivano dal maggior gettito IVA connesso al pagamento dei debiti pregressi della PA e, sulla base delle evidenze riscontrate dai dati di consuntivo, dal gettito strutturale delle attività di contrasto all'evasione fiscale²⁶.

A favore della ripresa economica, le misure adottate prevedono la riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti e sulle imprese: per i primi è riconosciuto un credito automatico in busta paga per il 2014; per le imprese, è prevista la diminuzione dell'aliquota dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) del 10 per cento dal 2014 e dell'acconto IRAP del 40 per cento per l'anno in corso²⁷. Per la stessa finalità sono state stanziati ulteriori risorse per il completamento del pagamento dei debiti pregressi della PA ed è stata prevista l'esclusione dei pagamenti per i debiti pregressi di natura capitale di comuni, province e regioni dal Patto di Stabilità Interno per gli anni 2014 e 2015.

Ulteriori misure consentono l'esecuzione di opere già cantierate e l'avvio di nuove opere pubbliche strategiche o incompiute e urgenti e agevolazioni fiscali ai fini dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) per l'acquisto di unità immobiliari da destinare a locazione²⁸. Per il rilancio degli investimenti pubblici a livello locale, è stata inoltre disposta per il 2014 l'esclusione dal Patto di Stabilità Interno delle spese sostenute dai comuni per opere già programmate e in corso di realizzazione o per le quali sia possibile l'immediato avvio dei lavori, nonché la semplificazione delle procedure di gara per l'esecuzione di opere di edilizia scolastica.

Al sostegno dei settori produttivi sono indirizzate la concessione di agevolazioni erogate alle imprese di micro e piccole dimensioni che operano in zone caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale²⁹; il riconoscimento di crediti d'imposta per le spese sostenute sia per l'acquisto di nuovi beni strumentali che per gli investimenti finalizzati al potenziamento del commercio elettronico e lo sviluppo di nuovi prodotti; il rafforzamento

²⁴ D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

²⁵ D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014.

²⁶ Il DEF 2014 quantifica in 0,3 miliardi le maggiori entrate strutturali per il 2014 derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale (cfr. Sezione II, capitolo VII, pag. 136).

²⁷ D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

²⁸ D.L. n. 133/2014.

²⁹ D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

dell'incentivo fiscale per favorire il ricorso al capitale di rischio (c.d. ACE) a vantaggio delle imprese quotate sui mercati regolamentati³⁰.

Per le imprese operanti nel settore agricolo sono previsti, in particolare, un credito d'imposta per le spese d'investimento in beni strumentali e sgravi fiscali, mediante una riduzione dell'IRAP, in caso di assunzione di giovani lavoratori, con un'età compresa tra i 18 e i 35 anni, con contratto a tempo indeterminato, o a tempo determinato purché siano garantite alcune condizioni tra cui un periodo di occupazione minima di giornate all'anno. Per favorire l'imprenditorialità giovanile sono introdotte detrazioni fiscali ai fini IRPEF per l'affitto di terreni agricoli e la possibilità di ottenere mutui a tasso zero per gli investimenti³¹. Possono beneficiare di tali finanziamenti anche tutte le imprese agricole operanti da almeno due anni che presentano piani di sviluppo nel settore.

In materia di lavoro pubblico, gli interventi intrapresi sono diretti sia a favorire il ricambio generazionale nella PA, attraverso la revisione dell'istituto giuridico del trattenimento in servizio, sia a incentivare i processi di mobilità volontaria e ad assicurare la riduzione dei distacchi e dei permessi sindacali. Infine, per contrastare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro, in settembre è stato disposto il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2014³².

TAVOLA III.9: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2014	2015	2016	2017	2018
Manovra lorda	9.168	7.926	9.036	8.718	7.162
Maggiori entrate	5.187	3.511	4.484	3.688	3.801
Minori spese	3.981	4.416	4.552	5.030	3.361
- spese correnti	3.542	3.923	3.819	3.838	1.643
- spese in conto capitale	439	493	733	1.192	1.719
Interventi	9.156	7.891	9.010	8.692	7.136
Minori entrate	739	3.636	2.518	2.238	2.239
Maggiori spese	8.416	4.254	6.492	6.454	4.897
- spese correnti	7.619	3.694	5.818	5.343	3.283
- spese in conto capitale	798	560	673	1.111	1.614
Effetti su indebitamento netto	12	36	27	26	26
Variazione netta entrate	4.447	-125	1.966	1.450	1.562
Variazione netta spese	4.435	-161	1.939	1.424	1.536
- spese correnti	4.077	-228	2.000	1.505	1.640
- spese in conto capitale	358	67	-60	-81	-105

Con riferimento alla ripartizione degli effetti delle misure adottate sui diversi settori istituzionali della PA, nel 2014 l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali registra un incremento, imputabile principalmente alla riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti. Aumenta, sebbene di entità relativamente inferiore, anche il deficit degli Enti di previdenza. Tali incrementi sono più che compensati dal miglioramento dell'indebitamento delle Amministrazioni locali.

³⁰ D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

³¹ D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

³² D.L. n. 133/2014.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Nel 2018, invece, si ha un aumento dell'indebitamento delle Amministrazioni locali, interamente riassorbito dal miglioramento del saldo delle Amministrazioni centrali, dovuto alla riduzione dell'aliquota IRAP a favore delle imprese, al venir meno, dal 2017, del contributo fornito dalle misure di razionalizzazione previste e agli effetti finanziari delle disposizioni relative allo sblocco dei cantieri e la realizzazione di opere pubbliche urgenti.

TAVOLA III.10: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli effetti riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-478	499	-452	-182	2.686
- <i>variazione netta entrate</i>	4.474	2.601	3.717	3.210	3.312
- <i>variazione netta spese</i>	4.952	2.102	4.169	3.392	626
AMMINISTRAZIONI LOCALI	613	-400	705	465	-2.367
- <i>variazione netta entrate</i>	-350	-2.792	-1.722	-1.727	-1.727
- <i>variazione netta spese</i>	-963	-2.392	-2.428	-2.191	639
ENTI DI PREVIDENZA	-122	-64	-227	-257	-293
- <i>variazione netta entrate</i>	324	65	-29	-34	-22
- <i>variazione netta spese</i>	446	129	198	223	271
TOTALE	12	36	27	26	26

III.6 PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATIZZAZIONI

Il piano delineato nel DEF dello scorso aprile è parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo in quanto, oltre ai benefici per la finanza pubblica connessi al recupero della spesa e alla riduzione del debito pubblico, ha un rilevante valore industriale per l'efficienza delle imprese.

Per quanto concerne le dismissioni del patrimonio immobiliare, nel mese di maggio 2013 è stata istituita la società per azioni 'Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio' (InvImIt SGR)³³, interamente partecipata dal MEF, con il mandato di valorizzare anche in termini reddituali il patrimonio immobiliare pubblico, realizzare economie di scala nella gestione, curare l'eventuale cessione di beni tenendo conto delle condizioni del mercato. In questo ambito, nel mese di febbraio 2014 è stato istituito il 'Fondo dei fondi' denominato 'i3 Core' ed è stata deliberata la chiusura del primo periodo di sottoscrizione delle quote, a seguito dell'apporto da parte dell'INAIL che si è impegnata per un importo complessivo di 1,4 miliardi.

Inoltre, nella Legge di Stabilità 2014 è stato previsto un programma straordinario di cessione immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della Difesa e non utilizzati per finalità istituzionali che dovrebbe consentire nel triennio 2014-2016, introiti pari ad almeno 1,5 miliardi. L'obiettivo è realizzare uno smobilizzo del patrimonio in tempi rapidi, attraverso l'utilizzo della liquidità a disposizione di Cassa Depositi e Prestiti nonché, attraverso lo strumento dei fondi

³³ In attuazione dell'articolo 33 del D.L. n.98/2011, convertito dalla L. n.111/2011.

immobiliari, garantire condizioni di vendita adeguate, che non potrebbero essere altrimenti assicurate in un mercato immobiliare in grave difficoltà.

Per la realizzazione delle attività suddette il MEF si avvale del sistema informativo implementato, ai sensi della Legge Finanziaria per il 2010, per la ricognizione annuale delle componenti dell'attivo patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche, che rappresenta lo strumento per la conoscenza della consistenza e la stima del valore degli *asset* pubblici, elementi indispensabili per una più efficiente gestione e valorizzazione³⁴.

Nel corso del 2014, è stato dato avvio a una prima serie di operazioni rientranti nel programma di dismissioni di partecipazioni detenute dallo Stato delineato nel DEF dello scorso aprile. Tale programma ha previsto la cessione delle quote di minoranza in Poste Italiane, ENAV, e la cessione dell'intera partecipazione detenuta in STH, holding di controllo della società operativa STMicroelectronics (STM). Relativamente a tali operazioni, il 16 maggio 2014 sono stati emanati i due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabiliscono i criteri e le modalità di dismissione di quote non di controllo detenute dal MEF in Poste Italiane ed ENAV. Per Poste Italiane è prevista la cessione, mediante Offerta Pubblica di Vendita (OPV), di una quota non superiore al 40 per cento del capitale della società, mentre per ENAV è prevista la cessione, prioritariamente mediante OPV ed eventualmente mediante trattativa diretta, di una quota non superiore al 49 per cento del capitale.

Nei mesi scorsi il MEF ha provveduto a selezionare gli *advisor* finanziari e legali che assisteranno il Ministero nell'operazione di privatizzazione delle società. Sono state altresì selezionate le banche che guideranno il consorzio di collocamento delle azioni di Poste Italiane sui mercati, mentre sono in corso approfondimenti per finalizzare l'operazione di vendita della partecipazione in STH, nel rispetto degli accordi parasociali con l'azionista pubblico francese che controlla, congiuntamente al MEF e in pari misura, il capitale della società.

In ambito di società indirettamente controllate dallo Stato, il programma delineato nel DEF 2014 ha previsto la cessione delle quote detenute dal Gruppo Ferrovie dello Stato in Grandi Stazioni e Cento Stazioni, nonché la dismissione, da parte di Cassa Depositi e Prestiti (CDP), di quote di partecipazione minoritarie in Fincantieri, CDP Reti e Tag e di una quota di controllo in SACE. Relativamente a tali operazioni, nello scorso mese di giugno si è conclusa l'operazione di quotazione di Fincantieri mediante un collocamento sul mercato di azioni di nuova emissione per un controvalore complessivo di circa 357 milioni. È in via di perfezionamento la dismissione di una quota del 35 per cento del capitale di CDP Reti (che detiene partecipazioni dell'ordine del 30 per cento in Snam e in Terna) da parte di CDP a favore del Gruppo *State Grid Corporation of China*, per un controvalore di circa 2,1 miliardi.

Significativi progressi, sebbene ancora in termine di analisi, sono stati fatti in tema di partecipazioni detenute dalle Amministrazioni locali. Sulla base del mandato contenuto nel decreto legge 66 dello scorso 24 aprile³⁵, il Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa ha presentato, lo scorso 7 agosto, un programma di razionalizzazione delle partecipate locali. Partendo dalla constatazione che il numero delle partecipate locali (più di ottomila) è di gran

³⁴ I risultati sulle rilevazioni finora concluse sono contenuti nei Rapporti disponibili al link: http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/.

³⁵ Art. 23 del D.L n. 66/2014 convertito dalla L. n. 89/2014.

lunga superiore a quello registrato in altri paesi, il Commissario ha elaborato un piano per ridurre il numero di partecipate a 1.000 entro il 2017-18, in cui sono suggerite le seguenti linee di azione: i) limitare il perimetro di attività ammesse per società partecipate dagli enti locali, autorizzando questi ultimi a mantenere partecipazioni soltanto in relazione alle proprie finalità istituzionali³⁶; ii) inserire una serie di limiti diretti alla detenzione di partecipazioni pubbliche³⁷ e accelerare la definitiva chiusura delle società non operative; iii) favorire lo sfruttamento delle economie di scala e dunque l'aggregazione di imprese di servizi pubblici a rete di rilevanza economica in modo tale che il loro bacino d'utenza coincida con gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

A tali misure dirette alla razionalizzazione del numero di partecipate se ne affiancano altre volte al miglioramento della loro performance: ci si riferisce, ad esempio, alla proposta di utilizzare diffusamente i costi standard nei contratti di servizio e nelle analisi di *benchmarking*, alla spinta alla trasparenza e all'utilizzo dell'opinione pubblica come forma di controllo e stimolo al miglioramento e al piano ad hoc proposto per i servizi di trasporto pubblico locale che presentano problematiche specifiche.

III.7 CONTENUTI DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Successivamente alla presentazione del quadro normativo che disciplina, attraverso lo strumento del Patto di Stabilità Interno (PSI), il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali per il triennio 2014-2016, sono stati adottati dal Governo alcuni provvedimenti che hanno in parte modificato la normativa vigente.

Per gli anni 2013 e 2014 è stato sospeso il meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del PSI fra enti di ciascun livello di governo, fondato su un sistema di virtuosità misurata sulla base di determinati parametri che tengono conto di due indicatori socio-economici³⁸. Segnatamente, per l'anno 2014 la normativa ha previsto³⁹ che il beneficio connesso alla virtuosità sia destinato agli enti in sperimentazione del nuovo sistema contabile⁴⁰. A decorrere dall'anno 2015, infatti, entra a regime il nuovo sistema di contabilità degli enti territoriali (decreto legislativo n. 126/2014), dando seguito alle disposizioni contenute nella legge di contabilità e finanza pubblica e a quelle in attuazione del federalismo fiscale in materia di armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche. Per il 2014 il processo di sperimentazione del nuovo regime contabile viene

³⁶ Tale finalità era già prevista dall'art. 23, comma 27, della L. 244/2007. La vaghezza del concetto di finalità istituzionali e la circostanza per cui i soggetti competenti alla scelta se mantenere o meno le partecipazioni erano comunque i membri degli stessi organi delle Amministrazioni pubbliche che detenevano le partecipazioni, hanno fatto sì che si sia finora proceduto alla chiusura di un numero molto limitato di società. Per risolvere tali problemi, il piano propone di sottoporre le delibere degli enti locali con le quali si decide di mantenere partecipazioni (in settori non inclusi in una lista piuttosto ristretta che comprendono attività che sono tipicamente svolte dal settore pubblico) al vaglio di un'istituzione terza, che potrebbe essere l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM).

³⁷ Si propone di introdurre alcuni divieti a detenere partecipazioni in casi di partecipazioni indirette, di quote di partecipazioni al di sotto di una certa soglia, di società senza dipendenti o con fatturato bassissimo, di società in perdita prolungata o di partecipate da piccoli comuni.

³⁸ Art. 31, c.4-bis, L. n.183/2011, come modificato dall'art. 9, c. 6, lett. a); D.L. n. 102/2013, cvt. dalla L. n. 124/2013 e, successivamente modificato dall' art. 2, c. 5, lett. b); D.L. n. 120/2013, cvt. dalla L. n. 137/2013.

³⁹ Art. 31, c. 4-ter, L. n. 183/ 2011 modificato dall'art. 9 del D.L. n.102/2013.

⁴⁰ Art. 36 del D.Lgs. n. 118/2011.

pertanto accelerato mediante la previsione di benefici nell'ambito del PSI per gli enti territoriali sperimentatori.

Per garantire maggiori ambiti di flessibilità al sistema delle autonomie, è stato individuato un nuovo e più ampio regime delle facoltà assunzionali per gli enti sottoposti al PSI per il quinquennio 2014-2018⁴¹.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe vengono escluse le spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica⁴² nei limiti di 122 milioni annui nel biennio 2014 e 2015. Inoltre, per il solo 2014, è stato previsto un ulteriore alleggerimento per 250 milioni a sostegno dei pagamenti in conto capitale connessi alla realizzazione di opere pubbliche già progettate e in corso di realizzazione o per le quali si possa prevedere un rapido avvio dei lavori, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴³. Infine, è prevista l'esclusione dai vincoli del Patto dei pagamenti di debiti di parte capitale maturati al 31 dicembre 2013, nel limite di 200 milioni nel 2014 e 100 milioni nel 2015. Per le sole Regioni negli anni 2015-2018 sono escluse le spese per la realizzazione degli interventi di sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, di sviluppo industriale e di miglioramento ambientale⁴⁴, mentre per l'anno 2014 non si applicano alcune esclusioni⁴⁵ previste dalla Legge di Stabilità 2014 e dalla normativa recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca⁴⁶.

Per assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica sono stati rideterminati gli obiettivi del PSI della Regione Sicilia, con un risparmio di spesa pari a circa 400 milioni annui nel periodo 2014-2017. Tali risorse sono destinate al Fondo per i rapporti finanziari con le autonomie speciali, e parzialmente utilizzate (320 milioni annui) per garantire maggiori spazi finanziari alla Regione Sardegna⁴⁷. Le revisioni descritte sono previste dall'articolo 42 del decreto legge n. 133/2014 in attuazione degli Accordi sottoscritti fra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e i Presidenti delle rispettive regioni nei mesi di giugno e luglio scorso.

In continuità con le azioni di razionalizzazione della spesa pubblica già intraprese, il programma di razionalizzazione predisposto dal Commissario lo scorso agosto dovrà essere reso operativo e vincolante per gli enti locali all'interno del disegno di Legge di Stabilità per il 2015, anche ai fini di una sua traduzione nel prossimo PSI⁴⁸.

Con la Legge di Stabilità 2015 sarà avviato il superamento dell'attuale assetto del Patto di Stabilità Interno, attraverso l'anticipo per gli enti territoriali dal 2016 al 2015 delle regole del pareggio di bilancio in Costituzione di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012.

⁴¹ Art. 3 D.L. n. 90/2014 convertito dalla L. n. 114/2014.

⁴² Art. 31, c.14-ter, L. n. 183/2011, come modificato dall'art. 48 c. 1 D.L. n. 66/2014 cvt. dalla L. n. 89/2014.

⁴³ Art. 4 comma 3 D.L. n. 133/2014.

⁴⁴ Art. 36 comma 1 D.L. n. 133/2014.

⁴⁵ Pagamenti da destinare all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario necessario al rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, e all'istruzione con particolare riferimento al benessere dello studente e al diritto allo studio.

⁴⁶ Art. 42 comma 1 del D.L. n. 133/2014 che introduce il comma 7 quater all'articolo 46 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 89/2014.

⁴⁷ Art. 42 comma 5-13, D.L. n. 133/2014.

⁴⁸ Art. 23 comma 1-bis D.L. n. 66/2014 convertito dalla L. n. 89/2014.

IV. ANALISI DI SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

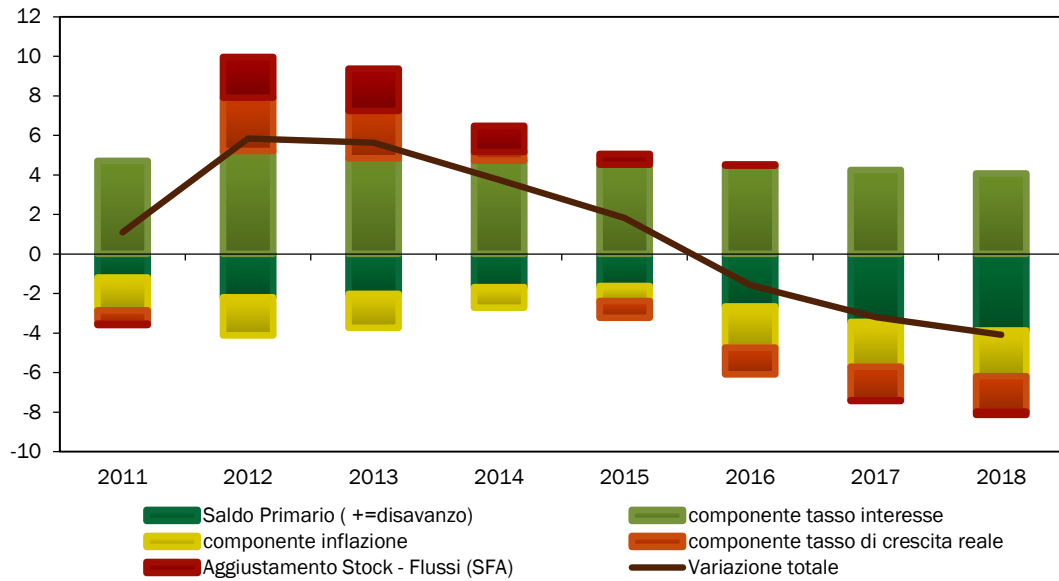
L'obiettivo di questa sezione è triplice. In primo luogo, per gli anni 2014-2018 viene presentata la dinamica del rapporto debito/PIL dello scenario programmatico attraverso l'andamento delle sue componenti. In secondo luogo, per tener conto dell'incertezza macroeconomica, l'analisi è integrata con una proiezione stocastica del rapporto debito/PIL sugli anni 2014-2018. Infine, il concetto di rischio fiscale è ampliato per includere, attraverso la costruzione di un indicatore ad hoc, il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche nel prossimo anno.

La dinamica del rapporto debito/PIL e delle sue componenti

Dall'inizio della crisi finanziaria del 2009 fino al 2013, il debito pubblico lordo italiano in rapporto al PIL è aumentato di oltre 15 punti percentuali, passando da circa il 112,5 per cento del PIL nel 2009 a quasi il 127,9 per cento. Le principali determinanti di quest'aumento sono state la spesa per interessi, la bassa crescita reale e il livello degli *Stock-Flow Adjustment*, cresciuto per far fronte agli impegni finanziari richiesti dalle operazioni di salvataggio dell'Euro e per il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione. Per contro, il conseguimento fin dal 2011 di consistenti avanzi primari da parte dei successivi Governi ha sicuramente contribuito a frenare l'aumento del rapporto debito/PIL nel corso degli ultimi anni.

In previsione, la realizzazione dei programmi del Governo implicherebbe che il rapporto debito/PIL raggiunga il suo picco pari a 133,4 per cento del PIL nel 2015 per poi gradualmente diminuire fino a raggiungere nel 2018 un valore pari a 124,6 per cento del PIL, ossia una riduzione cumulata di 8,9 punti percentuali nel corso del 2015-2018. Tale risultato è subordinato al mantenimento di un avanzo primario in media pari a circa il 3,0 per cento del PIL nel corso degli anni 2015-2018, insieme ad una crescita reale positiva e a una diminuzione del livello degli *Stock-Flow Adjustment*. Tale livello medio di avanzo primario, per quanto relativamente alto, è comunque in linea con la media storica degli anni pre-crisi.

FIGURA IV.1: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (IN PERCENTUALE DEL PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Per tener conto dell'incertezza congiunta delle previsioni macroeconomiche (sulla curva dei rendimenti e sulla crescita economica), la proiezione deterministica del rapporto debito/PIL descritta sopra è integrata con alcune simulazioni stocastiche che recepiscono la volatilità storica dei tassi di interesse, a breve e lungo termine, e della crescita nominale¹. Per ogni anno di proiezione e per ogni singolo shock è, pertanto, possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un grafico di tipo *fan chart* (Figura IV.2A e 2B).

Tale analisi mostra come sotto l'effetto di shock temporanei e simultanei sui tassi di crescita e sui tassi di interesse, la cui ampiezza è tarata sulla volatilità passata di tali variabili, il debito si attesti intorno a un valore mediano pari a circa il 125 per cento del PIL nel 2018. L'incertezza registrata sui risultati del 2018 è relativamente elevata, come mostrato da una differenza di circa 30 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

¹ Berti K., (2013), 'Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries', *Economic Papers* 480. Le simulazioni sono condotte sui dati storici della curva dei rendimenti e del tasso di crescita del PIL nominale mediante il metodo Montecarlo applicando alla dinamica del rapporto debito/PIL programmatico degli shock sui tassi di interesse e sulla crescita. Tali shock sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1990-2013. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli shock sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea sia permanente. Inoltre, si assume che gli shock temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario.

FIGURA IV.2A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI

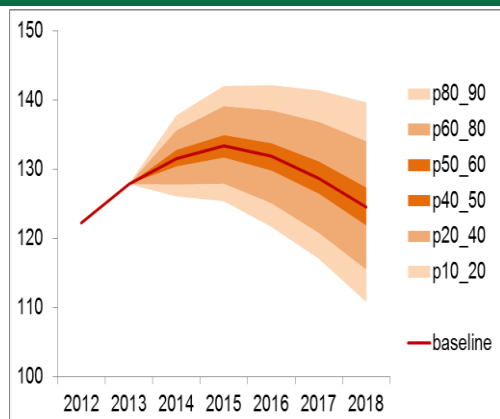
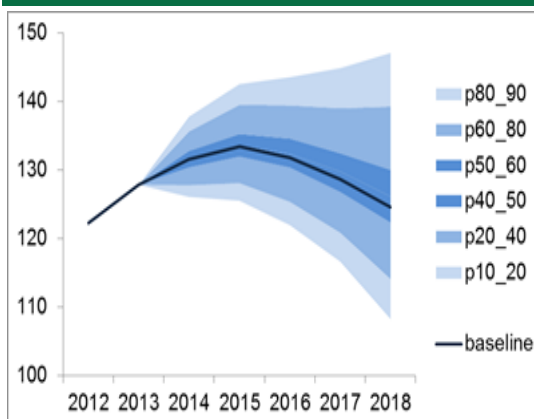


FIGURA IV.2B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI



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

Nel caso di uno shock temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2014 per i primi venti percentili, a partire dal 2015 tra il ventesimo e l’ottantesimo percentile e solo a partire dal 2016 per il novantesimo percentile. In ogni caso, anche per gli shock più severi, che si collocano al di sopra dell’ottantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a stabilizzarsi dopo aver raggiunto un picco poco intorno al 140 per cento del PIL.

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

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

Questo tipo di analisi si basa su una serie di variabili fiscali e macro-finanziarie, che nel passato hanno avuto un ruolo previsivo del rischio di sostenibilità fiscale a breve termine. Nello specifico, sono considerate 28 variabili, suddivise in due sotto-gruppi: quelle di natura fiscale e quelle macro-finanziarie. Sulla base della metodologia sviluppata dalla Commissione Europea², l’analisi delle variabili fiscali e macro-finanziarie permette di determinare un indicatore di rischio di breve periodo sulla sostenibilità del debito denominato S0.

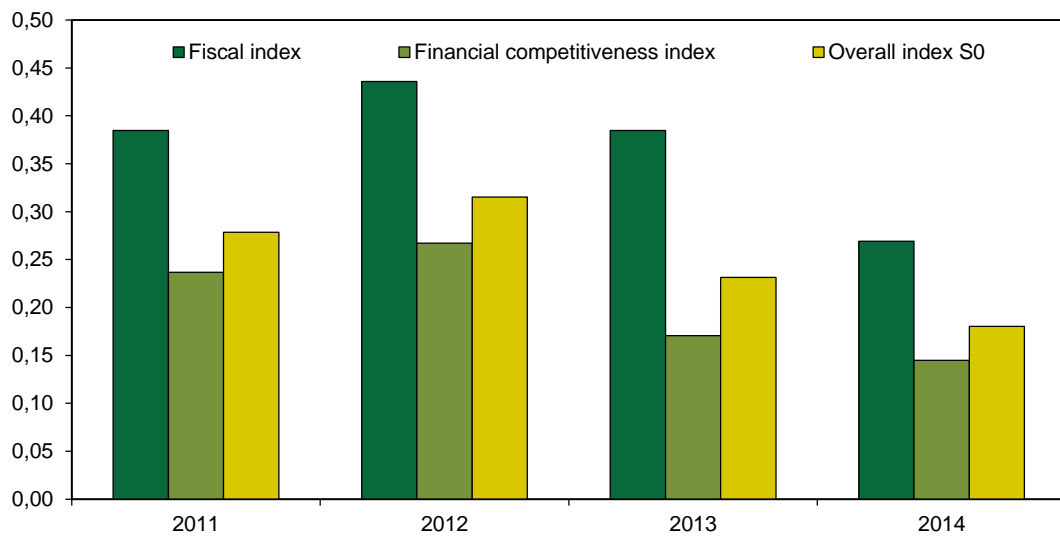
La metodologia sottostante al calcolo dell’indicatore S0 si riallaccia al cosiddetto *signals-approach* e consente di determinare endogenamente le soglie per la misurazione del rischio per ognuna delle variabili incluse nell’indicatore. I valori di S0, delle singole variabili e dei due sotto-indici,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

La figura IV.3 mostra come il rischio fiscale complessivo di breve termine si sia ridotto considerevolmente dopo il picco nel 2012. Il miglioramento a partire

² Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), ‘An early-detection index of fiscal stress for EU countries’, European Economy Economic Papers n. 475.

dal 2013 ha interessato entrambe le sotto-componenti, ma in misura maggiore quella fiscale. I risultati per il 2014, sebbene preliminari, segnalano un rischio contenuto di crisi fiscale per il prossimo anno. Tuttavia, essendo le soglie ottimali comuni a tutti i paesi esaminati dalla Commissione, questi valori possono solamente rappresentare un primo indicatore sulla sostenibilità di un paese a breve termine. L'analisi puntuale rispetto alle singole variabili che compongono l'indicatore S0 mostra che nel breve periodo potrebbero emergere alcuni elementi di criticità legati soprattutto all'elevato livello di debito pubblico (si veda a questo proposito la *heat map* presentata nella Tavola IV.1)

FIGURA IV.3: L'INDICATORE S0 E SOTTOCOMPONENTI



Nota: Il risultato del 2014 è provvisorio ed è basato sulle stime di questa NdA ove disponibili oppure sulle medie triennali. Per gli anni precedenti al 2014 le variabili sottostanti ad S0 sono espresse in SEC95.
Fonte: Elaborazioni MEF; AMECO; WEO e EUROSTAT.

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

Short-term fiscal stress risk from fiscal variables	Balance (%GDP)	Primary balance (%GDP)	Cyclically adjusted balance (%GDP)	Stabilizing primary balance (%GDP)	Gross debt (%GDP)	Change in gross debt (%GDP)	Short term debt gov't (%GDP) (*)	Net debt (%GDP)	Gross financing need (%GDP)	Interest growth rate differential	Change in expenditure of gen gov't (%GDP)	Change in fin.consumption expend of gen gov't (%GDP) (*)	Old-age dependency ratio 20 years ahead	Avg yearly change (5 years) in projected age-related public expend. (%GDP)
Short-term fiscal stress risk from financial competitiveness variables	L1.net international of households (%GDP) (*)	L1.net savings of households (%GDP) (*)	L1.private sector debt (%GDP) (*)	L1.private sector credit flow (%GDP) (*)	L1.Leverage financial corporations (*)	L1.short-term debt non financial corporation (%GDP) (*)	L1.short-term debt households (%GDP) (*)	L1.constructi on (%value added) (*)	L1.current account (3-year backward MA) (%GDP)	L1.change (3 years) of real eff.exchange rate (based on unit labour export deflator)	L1.change nominal unit labour costs	Yield curve (*)	Real GDP growth	GDP per capita in PPP \$US level (*)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale. Gli asterischi (*) indicano che, in mancanza di dati aggiornati, il valore del 2014 è calcolato come media triennale sul 2011-2013.
Fonte: Elaborazioni MEF.

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

Scenari alternativi e analisi di sensitività

In questa sezione, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono estese fino al 2026. In tutti gli scenari, il debito viene proiettato assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza più recenti sottostanti la presente Nota di Aggiornamento. Le proiezioni sono pertanto effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto di tutte le ipotesi sull'andamento della curva dei rendimenti e delle assunzioni sull'avanzo primario.

Gli scenari di medio periodo pertanto includono:

1. Uno scenario di riferimento che recepisce, negli anni 2015-2018, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro di macroeconomico programmatico della Nota di Aggiornamento del DEF 2014. Per gli anni successivi al 2018, in linea con la metodologia in discussione in ambito dell'*EPC-Output Gap Working Group*, il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione assumendo che le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengano estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergano verso parametri strutturali (tavola IV.2)³. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2021. A partire dal 2018, il saldo primario strutturale viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 4,1 per cento del PIL fino alla fine dell'orizzonte di previsione.
2. Uno scenario pessimistico in cui si ipotizza che la crescita del PIL si riduca nel periodo 2015-2018 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2018 si ottiene applicando la metodologia concordata a livello europeo al quadro macroeconomico di minore crescita prima descritto. L'*output gap* si chiude al 2021 mentre il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono al 2026 ai valori medi del periodo di crisi 2011-2013. Per effetto della sfiducia dei mercati finanziari, il differenziale dei rendimenti dei titoli di Stato decennali italiani rispetto a quelli tedeschi sale di 100 punti base, con uno spread sulla curva tedesca pari a 200 punti base alla fine del 2018. Dal 2019 la curva dei rendimenti dei titoli italiani converge linearmente al livello della curva dello scenario di base.
3. Uno scenario ottimistico in cui si ipotizza che crescita del PIL aumenti nel periodo 2015-2018 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2018 si ottiene applicando la metodologia concordata a livello europeo al quadro macroeconomico di maggiore crescita. L'*output gap* si chiude al 2021 mentre il NAWRU e la TFP convergono al 2026 ai valori medi pre-crisi. Per

³ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica alla sezione III.3 del DEF di aprile 2014.

effetto della maggiore fiducia sui mercati finanziari, lo spread dei rendimenti dei titoli di Stato decennali italiani rispetto a quelli tedeschi scende di 50 punti base. Dal 2019 la curva dei rendimenti italiana ritorna linearmente al livello della curva del quadro di riferimento.

4. Uno scenario di deflazione in cui si ipotizza un profilo del PIL nel periodo 2015-2018 uguale a quello dello scenario pessimistico descritto sopra. In aggiunta, per il periodo 2015-2018, si ipotizza un'ulteriore riduzione del tasso di variazione del deflatore del PIL pari a -0,5 per cento nel primo anno e a -1,0 per cento nel secondo, -0.75 nel terzo e, infine -0,5 nel quarto. Successivamente al 2018, il deflatore del PIL converge al 1,5 per cento nel 2021 e al 2,0 per cento al termine dell'orizzonte di previsione. La minore inflazione si traduce in una contrazione dell'avanzo primario⁵ pari a un punto percentuale di PIL nel periodo 2015-2018, per poi convergere linearmente nel 2021 al valore dello scenario di minore crescita.

La tavola IV.2 illustra più nel dettaglio le caratteristiche degli shock applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL. Gli scenari alternativi consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

La tavola IV.3 riporta i valori delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2014-2018, e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione del medio periodo.

TABELLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di alta crescita	Scenario di riferimento	Scenario di bassa crescita	Scenario Deflazione
PIL	<p>a) +0,5 p.p. l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2018</p> <p>b) convergenza dal 2018 al 2026 a valori medi pre-crisi (1991-2007) per NAIRU (8,9%) e TFP (0,5%)</p>	<p>a) scenario base della NdA 2015-2018</p> <p>b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10</p>	<p>a) -0,5 p.p. l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2018</p> <p>b) convergenza dal 2018 al 2026 a valori medi degli anni di crisi per NAIRU (9,97 per cento), e per la TFP (0,0%)</p>	<p>a) -0,5 p.p. l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2018</p> <p>b) convergenza dal 2018 al 2026 a valori medi degli anni di crisi per NAIRU (9,97 per cento), e per la TFP (0,0%)</p>
Curva dei rendimenti	<p>a) shock sullo spread (-50 b.p.) rispetto alla curva tedesca.</p> <p>b) dal 2019 convergenza lineare della curva dei rendimenti del baseline.</p>	<p>a) scenario base dal 2015-2018</p> <p>b) Dal 2019 tassi fissi sul livello della fine del 2018, ovvero uno spread sul 10 anni a 100 fisso fino al 2026.</p>	<p>a) shock sullo spread (+100 b.p.) che implica un differenziale sulla curva tedesca a 200 b.p. alla fine del 2018</p> <p>b) dal 2019 convergenza lineare a valori della curva dei rendimenti del baseline</p>	<p>a) shock sullo spread (+100 b.p.) che implica un differenziale sulla curva tedesca a 200 b.p. alla fine del 2018</p> <p>b) dal 2019 convergenza lineare a valori della curva dei rendimenti del baseline</p>
Avanzo primario	<p>a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2018</p> <p>b) convergenza nel 2021 all'avanzo primario strutturale del 2018.</p> <p>c) costante dal 2022 al 2026</p>	<p>a) scenario base dal 2015-2018</p> <p>b) convergenza nel 2021 all'avanzo primario strutturale del 2018.</p> <p>c) costante dal 2022 al 2026</p>	<p>a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2026</p> <p>b) convergenza nel 2021 all'avanzo primario strutturale del 2018.</p> <p>c) costante dal 2022 al 2026</p>	<p>a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2018 e ulteriore effetto prodotto dalla minore inflazione</p> <p>b) convergenza nel 2021 all'avanzo primario strutturale del 2018.</p> <p>c) costante dal 2022 al 2026</p>
Inflazione	<p>a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2015-2018</p> <p>b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021</p>	<p>a) scenario base dal 2015-2018</p> <p>b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021</p>	<p>a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2018</p> <p>b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021</p>	<p>a) deflatore dello scenario di bassa crescita ridotto di 0,5% nel 2015, 1% nel 2016, 0,75% nel 2017 e 0,5% nel 2018</p> <p>b) convergenza al 1,5% tra il 2019 e il 2021 e al 2% al 2026</p>

TAVOLA IV.3: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA E ALLA SPESA PER INTERESSI¹ (valori percentuali)

		2014	2015	2016	2017	2018	...	2026
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	0,5	1,9	3,2	3,7	3,9	...	3,2
	Scenario di base	0,5	1,2	2,6	3,1	3,3	...	3,1
	Scenario di minore crescita	0,5	0,5	2,0	2,5	2,7	...	2,2
	Scenario Deflazione	0,5	0,0	1,0	1,7	2,2	...	2,2
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	-0,3	1,1	1,5	1,8	1,9	...	1,2
	Scenario di base	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4	...	1,1
	Scenario di minore crescita	-0,3	0,1	0,5	0,8	0,9	...	0,2
	Scenario Deflazione	-0,3	0,1	0,5	0,8	0,9	...	0,2
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	-0,2	0,0	0,3	0,4	0,6	...	1,2
	Scenario di base	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,3	...	1,1
	Scenario di minore crescita	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	...	0,2
	Scenario Deflazione	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,0	...	0,2
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-3,0	-2,7	-1,3	0,0	0,9	...	1,7
	Scenario di base	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2	...	1,1
	Scenario di minore crescita	-3,0	-3,2	-2,5	-1,8	-1,5	...	0,4
	Scenario Deflazione	-3,0	-4,0	-3,3	-2,8	-2,7	...	0,0
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,6	-0,9	-0,2	0,4	0,6	...	1,7
	Scenario di base	-0,7	-0,9	-0,4	0,0	0,0	...	1,1
	Scenario di minore crescita	-0,7	-1,1	-0,8	-0,6	-0,8	...	0,4
	Scenario Deflazione	-0,7	-2,0	-1,7	-1,6	-1,9	...	0,0
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	1,7	1,7	2,9	3,9	4,6	...	4,2
	Scenario di base	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9	...	4,1
	Scenario di minore crescita	1,7	1,5	2,3	3,0	3,2	...	3,9
	Scenario Deflazione	1,7	0,5	1,3	2,0	2,2	...	3,9
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	4,1	3,5	4,1	4,3	4,2	...	4,2
	Scenario di base	4,1	3,6	4,1	4,2	4,1	...	4,1
	Scenario di minore crescita	4,1	3,6	4,0	4,2	3,9	...	3,9
	Scenario Deflazione	4,1	2,6	3,0	3,2	2,9	...	3,9
Tasso di interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,7	3,4	3,4	3,2	3,1	...	3,1
	Scenario di base	3,7	3,5	3,4	3,3	3,3	...	3,1
	Scenario di minore crescita	3,7	3,5	3,6	3,6	3,6	...	3,2
	Scenario Deflazione	3,7	3,4	3,4	3,4	3,5	...	3,3
Debito pubblico	Scenario di maggiore crescita	131,5	131,5	128,1	122,9	116,6	...	79,5
	Scenario di base	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6	...	92,1
	Scenario di minore crescita	131,7	135,6	136,1	135,2	133,6	...	109,5
	Scenario Deflazione	131,7	137,1	139,6	140,4	140,4	...	120,6

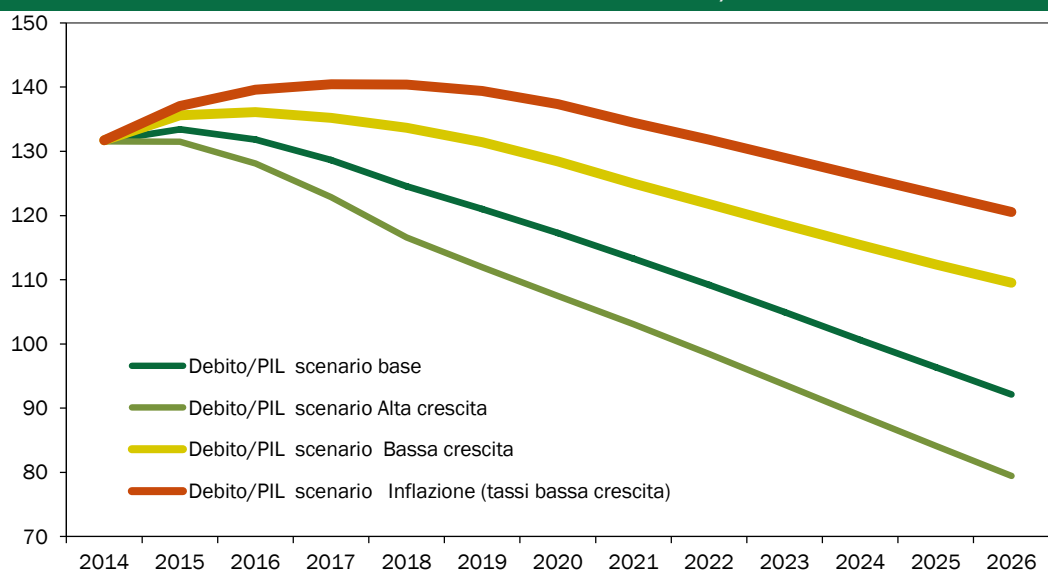
1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.

Nota: i saldi corretti per il ciclo degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le semi-elasticità delle entrate (pari a 0,04) e delle spese (pari a -0,5) rispetto alla crescita economica, mentre la componente ciclica complessiva è stata calcolata utilizzando la semi-elasticità dell'indebitamento netto alla crescita economica (pari a 0,55).

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la figura IV.4 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari.

Nello scenario di alta crescita, il rapporto debito/PIL, pur partendo da un livello superiore al 130 per cento, si ridurrebbe velocemente fino a raggiungere il 79,5 per cento nel 2026, circa 13 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL si ridurrebbe comunque ma raggiungerebbe un valore di 109,5 per cento nel 2026, circa 17 punti percentuali al di sopra del dato dello scenario di base. Infine nello scenario di deflazione il rapporto debito/PIL si attesterebbe nel 2026 su un valore di poco superiore al 120,0 per cento. La regola del debito, calcolata secondo il criterio *backward looking*, verrebbe rispettata nello scenario di base a partire dal 2021, mentre nello scenario ottimistico già dal 2017.

FIGURA IV.4: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEI DIVERSI SCENARI



Fonte MEF

IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità di medio-lungo periodo attraverso l'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità. L'orizzonte di riferimento è esteso fino al 2060 in base alla metodologia elaborata in ambito EPC-AWG (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*).

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo, l'Italia elabora tradizionalmente le previsioni di medio-lungo periodo relative a

cinque componenti di spesa pubblica connesse all'invecchiamento (spesa *age-related*): la spesa pubblica per pensioni, la spesa sanitaria⁴ e quella per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (d'ora in poi *Long-Term Care*, LTC), la spesa per l'istruzione⁵ e quella per ammortizzatori sociali⁶.

Per il quinquennio 2014-2018, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo definito per l'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2014. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali degli scenari di sensitività EPC-WGA 2012 opportunamente raccordati. I dati di Contabilità Nazionale del PIL, della spesa pensionistica e della spesa per ammortizzatori sociali, sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Per il periodo 2014-2018, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica.

Complessivamente, nell'intero periodo, la spesa *age related* in rapporto al PIL è stabile e si attesta intorno ad una media del 28,5 per cento del PIL. Tuttavia, negli anni successivi al 2015, la spesa si riduce lievemente per poi aumentare a partire dal 2030 fino a raggiungere il 29,6 per cento del PIL nel 2045. Negli ultimi anni dell'orizzonte di previsione, l'aggregato della spesa connessa all'invecchiamento si riduce fino ad attestarsi intorno al 28 per cento del PIL nel 2060.

Relativamente alle singole componenti, si osserva che la spesa per pensioni in rapporto al PIL, dopo un fase iniziale di crescita, esclusivamente imputabile alla recessione economica che si è protratta fino al 2014, è prevista diminuire, grazie agli effetti della riforma introdotta con la L. n. 214/2011 fino a raggiungere circa il 15,3 per cento negli anni tra il 2025 e il 2030. Successivamente, a causa dell'impatto sulla previdenza delle generazioni del *baby boom*, il rapporto riprende a crescere fino a raggiungere il livello massimo del 16,1 per cento del PIL nel 2040. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa pensionistica/PIL scende rapidamente attestandosi intorno al 14,0 per cento nel 2060.

La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria⁷. Ne deriva che, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta a circa l'8,0 per cento nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

⁴ Il valore relativo alla spesa sanitaria per l'anno 2013 (anno base per lo sviluppo della previsione) costituisce una stima provvisoria del Conto Economico Consolidato della Sanità elaborata dall'Istat sulla base dei nuovi criteri di Contabilità Nazionale (SEC 2010). A decorrere dall'anno 2015, le previsioni di spesa non tengono conto dell'eventuale contributo del settore sanitario alla manovra a carico delle regioni (pari a 750 mln di euro annui) ai sensi degli articoli 8, comma 4, lettera a) e 46, comma 6 del DL 66/2014. Le predette disposizioni prevedono, infatti, che gli ambiti di spesa sui quali intervenire ai fini del conseguimento dell'obiettivo finanziario programmato vengano definiti in sede di auto-coordinamento dalle regioni e province autonome e recepiti con intesa sancita dalla conferenza Stato-Regioni entro il 30 settembre 2014.

⁵ L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-6 secondo la classificazione OECD. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

⁶ Le proiezioni vengono effettuate sulla base del Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

⁷ Cfr Paragrafo IV.3 del DEF 2014.

Le componenti di spesa socio-assistenziale per l'assistenza agli anziani e disabili a lungo termine, dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, presentano un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, raggiungendo l'1,7 per cento nel 2060.

La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa invece dallo 0,7 per cento del 2010 al circa 1,0 per cento del 2014, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di poco superiore allo 0,6 per cento a partire dal 2028.

Infine, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL presenta una riduzione graduale lungo tutto l'orizzonte di previsione attestandosi al 3,3 per cento nel 2060.

FOCUS**Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁸ recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011⁹. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2014-2018, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati¹⁰ nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni¹¹.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione del PIL per gli anni 2012 e 2013, anche in termini nominali). Tale rapporto trova sostanziale stabilizzazione nel quinquennio 2014-2018 pur in presenza di una dinamica contenuta della crescita economica, grazie all'elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento.

Successivamente, in presenza di un andamento di crescita più favorevole, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce in modo significativo per un periodo di circa 12 anni, attestandosi al 15 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento che dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

⁸ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

⁹ In particolare, si assume: i) un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e iii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, Istat (2011), <http://demo.istat.it>.

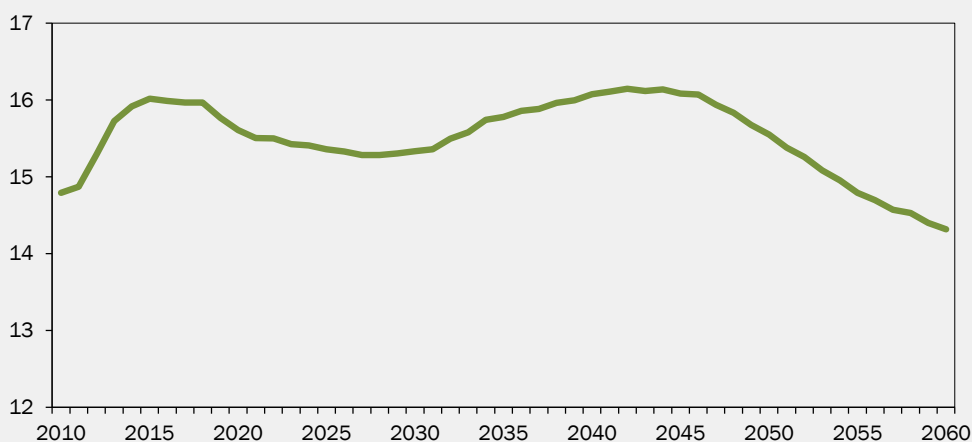
¹⁰ Inclusi quelli previsti nel DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla L 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto DL 201/2011,.

¹¹ Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012.

Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento degli anni precedenti sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al 2044, dove raggiunge un punto di massimo di 15,5 per cento del PIL. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale¹², l'Italia presenta una variazione della spesa in rapporto al PIL in netta controtendenza rispetto a quella prevista per la maggior parte dei paesi europei, nonostante la dinamica demografica meno favorevole. In tale ambito, si evidenzia come a fronte di un valore della spesa pensionistica in rapporto al PIL che cresce in media, per l'insieme dei paesi dell'UE, di 1,5 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia il rapporto scende di 0,9 punti percentuali segnalando, sotto questo aspetto, un rischio assai contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Il prossimo aggiornamento dell'*Ageing Report* è programmato per l'anno 2015.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % DEL PIL



Gli indicatori di sostenibilità fiscale

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

L'indicatore di medio periodo, S1, mostra l'aumento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati fino al 2020 in modo da garantire, se mantenuto, di raggiungere un livello di debito pubblico/PIL pari al 60 per cento entro il 2030 e ripagare i costi di invecchiamento. L'indicatore di sostenibilità di

¹² Economic Policy Committee-European Commission (2012), 'The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060'.

lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzato e mantenuto, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

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

La Tavola IV.4 riporta i risultati per gli indicatori S1 e S2 e per le loro componenti. In particolare, rispetto a precedenti elaborazioni, si evidenzia un peggioramento del valore di S1 che però continua a segnalare rischi non eccessivi riguardo la sostenibilità fiscale nel medio periodo. La scomposizione di S1 mostra che, sebbene con un ridotto apporto rispetto a precedenti misurazioni, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2018, si mantiene negativo (e pari a -2,6 punti di PIL). Per contro, la componente che continua ad incidere negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto dal livello iniziale al 60 per cento del PIL nel 2030. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 4,6 per cento del PIL.

Per quanto riguarda l'indicatore S2, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2018 *coeteris paribus*, si mantiene negativo (pari a -2,1 punti di PIL), segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow-ball effect*) attesa nel lungo periodo. Un'altra componente, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, misura l'ulteriore aggiustamento necessario a far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione. Tale aggiustamento per l'Italia si mantiene su valori prossimi allo zero o addirittura negativi. Ne risulta che la componente dei costi legati all'invecchiamento della popolazione appare pienamente sotto controllo.

TAVOLA IV.4: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti percentuali di PIL)

	NdA2014	DEF 2014	DPB 2013	DEF 2013
Indicatore S1				
Aggiustamento totale	1,7	0,3	-0,4	-1,7
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,6	-3,6	-3,9	-4,7
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,1	0,0	0,0	-0,1
Per raggiungere il target del 60%	4,6	4,4	4,3	4,1
Per costi di invecchiamento	-0,5	-0,6	-0,8	-0,9
Indicatore S2				
Aggiustamento totale	-2,1	-2,7	-3,5	-4,5
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,1	-2,9	-3,4	-4,8
Per costi di invecchiamento	0,0	0,2	-0,1	0,3
Fonte: Elaborazioni MEF				

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

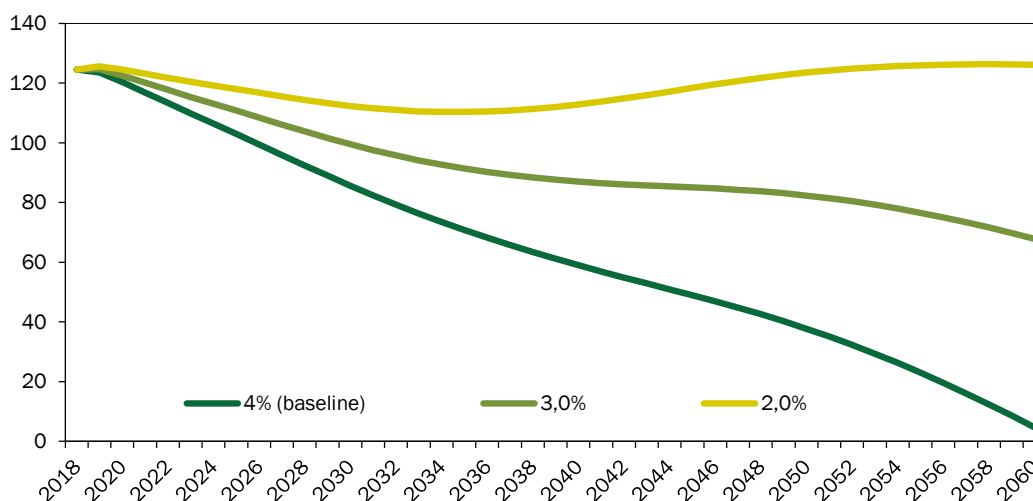
L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo

Di seguito si presenta il confronto tra la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 nello scenario di base e nel caso di un peggioramento dell'avanzo primario strutturale nel 2018. Tali proiezioni sono ottenute in linea con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG (capitolo IV del DEF2014).

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario strutturale nel 2018. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari a circa 4,1 per cento del PIL nel 2018 è, di volta in volta, diminuito di 1,0 punto percentuale, scendendo rispettivamente al 3,0 e al 2,0 per cento (Figura IV.5).

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2018, in particolare per livelli al di sotto del 3,0 per cento del PIL. Si osserva, infatti, che valori dell'avanzo primario strutturale al di sotto del 3,0 per cento del PIL non risulterebbero sufficienti a stabilizzare il rapporto debito/PIL alla soglia del 60 per cento. In generale, la sostenibilità del debito richiede il mantenimento di ampi avanzi primari.

FIGURA IV.5: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO STRUTTURALE (in percentuale del PIL)



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

V. LA STRATEGIA NAZIONALE E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO

V.1 INTRODUZIONE

A chiusura del Semestre Europeo 2014 il Consiglio ha rivolto all'Italia specifiche raccomandazioni (*Country Specific Recommendations-CSR*), sulla base delle valutazioni della Commissione Europea sulla situazione macroeconomica e di bilancio del Paese, delineata nel Programma di Stabilità e nel Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Secondo quanto previsto nel *Six Pack (Macroeconomic Imbalances Procedure-MIP¹)*, per 14 Stati Membri - inclusa l'Italia - le CSR indicano come intervenire per superare gli squilibri macroeconomici. L'Italia, in particolare, è sottoposta a un monitoraggio rafforzato², poiché i suoi squilibri sono stati considerati 'eccessivi'. Il monitoraggio rafforzato si esplica principalmente in una formulazione più dettagliata delle raccomandazioni che, oltre agli orientamenti puntuali sulle misure da adottare nei prossimi mesi, contengono anche l'indicazione di un limite temporale per l'implementazione delle riforme, e nella redazione di due specifici Rapporti intermedi da parte della Commissione.

Gli squilibri macroeconomici, che sono l'oggetto principale di questo capitolo, necessitano sempre più di essere indagati e compresi affinché lo sforzo che si chiede al Paese vada nella giusta direzione e dia i risultati necessari e sperati.

In questa prospettiva il Governo è pienamente consapevole dell'importanza delle misure che si stanno mettendo in campo e della loro effettiva e piena attuazione.

Fin dalla presentazione del cronoprogramma inserito nel Programma Nazionale di Riforma, il Governo ha indicato una volontà di azione che tiene conto dell'emergenza legata alla congiuntura economica, ma ribadisce anche la necessità di misure complessive e con una efficacia di lungo periodo. I ritardi accumulati negli ultimi anni, e gli squilibri che ne sono derivati in termini di competitività e sostenibilità del debito, non possono essere recuperati se non con un insieme coordinato di riforme che si rafforzano a vicenda.

In tal senso vanno le recenti misure approvate, a partire dalla riforma della giustizia, passo indispensabile per colmare un ritardo di efficienza che agisce negativamente sui cittadini ma soprattutto sulle imprese. La riforma del mercato del lavoro, con il *Jobs Act*, è il tassello indispensabile in un percorso che vuole ridare fiducia alle imprese, anche estere, e che vedrà rafforzata la sua efficacia

¹ Regolamento UE n.1176/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

² Il monitoraggio rafforzato non si applica a tutti i 14 Paesi con squilibri macroeconomici ma solo a quelli per cui tali squilibri sono giudicati eccessivi (Italia, Ungheria e Slovenia), o 'seri' (Francia e Spagna).

se si riuscirà a dare al sistema scolastico un'impronta nuova, più coerente con le esigenze di innovazione, qualità e merito espresse dalla società e dalle imprese. Infine, le misure per ridare efficienza alla Pubblica Amministrazione completano questo quadro d'intervento, agendo da moltiplicatore per tutte le altre riforme.

Queste azioni rappresentano solo una parte della strategia più ampia d'interventi strutturali di cui il Paese ha bisogno, ma sono indicative della volontà di eliminare stabilmente gli ostacoli alla crescita.

Il Governo considera l'impegno a rispettare le scadenze indicate nelle raccomandazioni del Consiglio come un'opportunità per accompagnare la propria strategia di crescita con un necessario senso di urgenza. Alle istituzioni europee guardiamo in questi mesi con particolare attenzione poiché è indispensabile che la spinta impressa dalla Presidenza italiana a maggiori investimenti, riforme e mercato interno si accompagni ad un eguale sforzo all'interno del Paese.

Tuttavia, non è solo il rispetto dei tempi la condizione indispensabile per riequilibrare il percorso di crescita del Paese: molto importante sarà anche l'efficacia delle misure nel breve e nel lungo periodo. Per questo il Governo ha indicato una Strategia di lungo periodo, in cui le riforme appena approvate potranno dispiegare i loro effetti e le misure programmate potranno essere implementate in un quadro di attuazione attenta e accurata, che permetta di migliorare l'efficacia delle politiche messe in campo.

Le azioni intraprese dal Governo italiano, elencate di seguito in base alla raccomandazione cui rispondono, fanno parte di un progetto di riforma più ampio, definito i 'Mille Giorni' per il periodo 2014–2017. Con 10 obiettivi principali, il programma interviene, da un lato, sul profilo istituzionale, dall'altro su quello amministrativo. Sotto il profilo istituzionale, i cinque obiettivi sono: i) la riforma costituzionale, con la fine del bicameralismo perfetto, il riequilibrio del ruolo delle Regioni, l'abolizione degli Enti non più utili³; ii) la riforma elettorale, con la garanzia di un vincitore e la stabilità di governo; iii) la politica estera, con attenzione particolare alla sicurezza del Mediterraneo; iv) la sfida educativa, con interventi su cultura, informazione pubblica e soprattutto scuola, con particolare attenzione alla scuola media, all'autonomia e al rapporto formazione/lavoro; v) la *spending review*.

Sotto il profilo amministrativo, l'azione di Governo include: i) la riforma del lavoro, portando a termine il percorso del disegno di legge delega; ii) la riforma della pubblica amministrazione, con l'approvazione del disegno di legge delega, al fine di reimpostare il rapporto cittadino e pubblica amministrazione; iii) la riforma del fisco, con la piena attuazione della delega fiscale e con una riduzione strutturale della pressione fiscale sui cittadini (IRPEF) e imprese (IRAP); iv) la riforma della giustizia, al fine di raggiungere una giustizia civile in linea con gli standard europei; v) il decreto 'Sblocca Italia', per rendere operativi gli interventi infrastrutturali, con misure sull'efficientamento energetico, le reti digitali, le semplificazioni burocratiche.

³ Il disegno di legge è in discussione al Parlamento.

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME				
PERIODO		AZIONE	STATO	
2014	Marzo	Jobs Act: semplificazione del contratto a tempo determinato e dell'apprendistato	●	
	Aprile	Piano casa	●	
	Maggio	Misure di alleggerimento fiscale su IRPEF e IRAP	●	
		Attuazione del Piano Italiano della 'Garanzia per i Giovani' Piano 'Open data' per la Pubblica Amministrazione	●	
	Giugno	Misure per la lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione	●	
	Luglio	Delega in materia di semplificazione delle procedure e adempimenti amministrativi Piano nazionale per l'edilizia scolastica	●	
	Settembre	Rafforzamento dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE); Riforma della giustizia civile Sostegno al settore agricolo e agroalimentare	●	
		Incentivi per gli investimenti privati in R&S Rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI Risorse per il Fondo per le Reti d'impresa e per la finanza d'impresa (<i>venture e seed capital</i>) Riduzione del costo dell'energia per le imprese Approvazione della legge sulla <i>Voluntary Disclosure</i> per il rimpatrio dei capitali esteri non dichiarati Attuazione delle misure della Strategia 'Destinazione Italia' Misure per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari Attuazione del Sistema Nazionale di Valutazione delle istituzioni scolastiche Proposta di riforma per il potenziamento del sistema dell'istruzione (in consultazione)	●	
		Ottobre	Piano Strategico Nazionale del Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale Piano Infrastrutture Adeguamento dei tempi di pagamento della PA a quelli previsti dalla Direttiva Europea Ulteriori fondi per accelerare i pagamenti dei debiti arretrati della PA Semplificazione del quadro regolatorio per le imprese Riordino della normativa sui servizi pubblici locali Legge annuale sulla concorrenza	●
		Novembre	Misure per la tutela del territorio e il dissesto idrogeologico Riforma del mercato delle grandi locazioni a uso non abitativo	●
	Dicembre	Riorganizzazione del trasporto pubblico locale e ferroviario Piano di promozione degli investimenti diretti esteri	●	
		Disciplina giuridica <i>ad hoc</i> per il Partenariato Pubblico Privato	●	
	2014	Riforma della normativa sul trasporto stradale Attuazione del Piano europeo 'Infrastrutture' Estensione a tutto il territorio nazionale del programma di sostegno per l'inclusione attiva Revisione strategica del comparto sicurezza/difesa Approvazione del Piano Strategico Aeroporti Riforma del settore marittimo, portuale e della logistica	●	
2014 - 2015	Riforma della Legge Elettorale Riforma della giustizia amministrativa e semplificazione del processo di <i>governance</i> tra livelli territoriali Riforma della giustizia penale Attuazione della delega fiscale Riforma del sistema educativo e della ricerca aperto al mondo dell'impresa Jobs Act: razionalizzazione dei contratti di lavoro Jobs Act: delega in materia di conciliazione dei tempi di lavoro e di vita Jobs Act: delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive Jobs Act: delega in materia di ammortizzatori sociali	●		
2014 - 2016	Riforma costituzionale (prima lettura alla Camera nel dicembre 2014; successive letture Senato e Camera entro agosto 2015; eventuale referendum ed entrata in vigore entro febbraio 2016) Riorganizzazione della PA Patto per la salute	●		
2014 - 2018	Programma di privatizzazione e dismissioni <i>Spending review</i>	●		

Legenda: ● PROGRAMMATO ● AVVIATO ● CONCLUSO

V.2 LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Sostenibilità delle finanze pubbliche

RACCOMANDAZIONE 1. Rafforzare le misure di bilancio per il 2014 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita, in particolare alla regola della riduzione del debito, stando alle previsioni di primavera 2014 dei servizi della Commissione e garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine; nel 2015, operare un sostanziale rafforzamento della strategia di bilancio al fine di garantire il rispetto del requisito di riduzione del debito, raggiungendo così l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; portare a compimento l'ambizioso piano di privatizzazioni; attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi annunciati che provengono da un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica a tutti i livelli di governo, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali. Garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del documento programmatico di bilancio 2015.

Rafforzamento della strategia di bilancio

- Secondo il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine (*medium-term budgetary objective* - MTO) indicato in questa Nota di Aggiornamento del DEF, il deficit strutturale è atteso ridursi progressivamente giungendo al pareggio strutturale nel 2017, per effetto in particolare delle correzioni negli anni 2016 e 2017 pari rispettivamente a circa 0,5 e 0,4 punti percentuali di PIL. In base alle stime programmatiche, l'avanzo primario in termini nominali aumenterà progressivamente, passando dall'1,7 per cento del 2014 al 3,9 nel 2018. Il rapporto debito/PIL inizierà, invece, a ridursi a partire dal 2016 raggiungendo un livello pari al 124,6 per cento nell'ultimo anno di previsione.
- In particolare nella Legge di Stabilità 2015 è ipotizzata una clausola sulle aliquote IVA e sulle altre imposte indirette per garantire il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 miliardi e 21,4 miliardi nel 2017 e 2018.
- Il Governo⁴ ha disposto la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni per 2,1 miliardi nel 2014⁵. La medesima riduzione si applica, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Successivamente, il decreto 'Sblocca Italia'⁶ ha rafforzato i vincoli per il conseguimento dei risparmi di spesa richiesti alle Regioni e province autonome.

⁴ D.L. 66/2014. Il decreto prevede che per il 2014 il risparmio sia pari a 2,1 miliardi, mentre tale risparmio è incrementato in ragione d'anno a decorrere dal 2015.

⁵ La riduzione è ripartita tra le amministrazioni: 700 milioni da parte delle Regioni e province autonome, 340 milioni a carico delle province e città metropolitane, 360 milioni da parte dei comuni e 700 milioni a valere sulle amministrazioni centrali.

⁶ D.L. 133/2014.

- Inoltre, è stato richiesto un risparmio di spesa per i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri complessivamente pari a 240 milioni nel biennio 2014–2015.
- E' stato inoltre disposto il contenimento della spesa degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale (incluso il CNEL), ripartendo le riduzioni tra i diversi soggetti in proporzione al rispettivo onere a carico della finanza pubblica (circa 55 milioni per il 2014).
- I programmi d'investimenti pluriennali per la difesa nazionale sono stati rideterminati in maniera tale da conseguire riduzioni di spesa pari a 400 milioni per l'anno 2014.
- A decorrere dal 1° maggio 2014, il trattamento economico annuo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato, o autonomo, intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni⁷ e società non quotate dalle stesse partecipate⁸, non può superare il limite massimo di 240.000 euro.
- E' stato modificato il parametro di riferimento per il contenimento del *turn over*, applicando il solo criterio della spesa per il personale cessato nell'anno al fine della quantificazione delle immissioni in ruolo⁹. Il limite di spesa per il personale cessato nell'anno precedente, in relazione al quale le pubbliche amministrazioni centrali possono procedere ad assumere personale a tempo indeterminato, viene previsto nella misura del 20 per cento nel 2014, del 40 per cento nel 2015, del 60 per cento nel 2016, dell'80 per cento nel 2017, fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dal 2018.
- Per gli enti territoriali, è stato stabilito un graduale aumento delle percentuali di ricambio del personale, con conseguente incremento della facoltà di assunzione (60 per cento nel biennio 2014–2015, 80 per cento nel biennio 2016–2017), per ritornare alla piena facoltà assunzionale a partire dal 2018.
- Al fine di favorire i processi di mobilità tra amministrazioni, è istituito presso il MEF, un fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale presso le pubbliche amministrazioni e alla piena applicazione della riforma delle province, con una dotazione di 15 milioni per l'anno 2014 e di 30 milioni a decorrere dall'anno 2015.
- È stata resa possibile la risoluzione unilaterale del contratto, da parte della PA, nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici, al fine di favorire un ricambio generazionale. Allo stesso tempo, sono state abrogate le disposizioni che consentivano di rimanere in servizio per un biennio oltre l'età pensionabile. Infine, non possono essere attribuiti incarichi di studio, consulenza e dirigenza a lavoratori, privati o pubblici, collocati in quiescenza.

⁷ Le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs.165/2001, e successive modificazioni. L'intervento include anche il personale di diritto pubblico di cui all'art.3 del medesimo decreto.

⁸ Inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo.

⁹ D.L.90/2014. La misura non si applica ai Corpi di Polizia e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

- Il Governo¹⁰ ha introdotto limiti di spesa per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nella PA¹¹.
- Si stabilisce il numero massimo delle autovetture di servizio di ciascuna pubblica amministrazione, riducendone altresì il limite massimo di spesa¹² al 30 per cento della spesa sostenuta per tale finalità nel 2011.
- Al fine di rendere più efficiente la loro presenza sul territorio, le amministrazioni centrali devono predisporre - entro giugno 2015 - un piano di razionalizzazione degli spazi utilizzati, anche attraverso la condivisione di immobili. Il piano punta a realizzare una riduzione pari almeno al 50 per cento della spesa per locazioni e al 30 per cento degli spazi utilizzati.
- Da luglio 2014 è disponibile la banca dati dei fabbisogni *standard*¹³, progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili. Sulla base del fabbisogno *standard*, e della capacità fiscale *standard*, sarà possibile procedere a una corretta ripartizione del Fondo di Solidarietà comunale o del fondo perequativo.
- Il Governo ha rafforzato il potere contrattuale della pubblica amministrazione attraverso l'aggregazione della domanda d'acquisto di beni e servizi. Le misure tendono a: i) rendere certi i tempi di pagamento da parte della PA; ii) generare economie di scala; iii) aumentare la trasparenza delle spese per beni e servizi, anche con la pubblicizzazione dei prezzi effettivi di acquisto¹⁴.
- Viene costituito il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti che limita a 35 'soggetti aggregatori' la numerosità delle centrali d'acquisto, qualificate per una specifica professionalizzazione della commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda¹⁵.
- I compiti di controllo sulle attività di acquisto di beni e servizi da parte della PA sono attribuiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Al fine di un controllo più puntuale, il MEF ha definito le caratteristiche essenziali dei beni

¹⁰ D.L. 66/2014.

¹¹ E' stato vietato alle amministrazioni pubbliche - ad esclusione di università, enti di ricerca ed enti del SSN - il conferimento degli incarichi e la stipula dei contratti quando la spesa complessiva per gli stessi sia superiore ad alcuni parametri stabiliti dalla norma, riferiti al livello di spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico

¹² Spesa relativa all'acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

¹³ I fabbisogni standard rappresentano il peso specifico di ogni Ente locale in termini di fabbisogno finanziario. Essi sintetizzano in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio nazionale.

¹⁴ L'aggregazione riduce, infatti, i costi di processo e il numero delle procedure, aumenta la possibilità di investimenti in risorse umane specializzate e in infrastrutture telematiche e riduce il rischio di pratiche non trasparenti facilitate invece dalla polverizzazione degli acquisti.

¹⁵ I soggetti che vi fanno parte sono: CONSIP S.p.A., una centrale di committenza per ciascuna Regione e altri soggetti che già svolgono attività di centrale di committenza aventi determinati requisiti. Il sistema verrà introdotto gradualmente, essendo inizialmente limitato a certe merceologie e ad acquisti di dimensioni relativamente elevate. Un 'Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori' è incaricato di individuare le categorie dei beni e dei servizi, nonché le soglie, al di sopra delle quali si prevede il ricorso a CONSIP S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. I due decreti attuativi necessari per far partire il 'Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti' verranno discussi dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali entro fine anno.

e servizi oggetto delle convenzioni stipulate da CONSIP: soltanto deviazioni da queste caratteristiche saranno rilevanti per giustificare acquisti a prezzi maggiori rispetto al *benchmark* CONSIP.

- A partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC fornirà alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento - alle condizioni di maggiore efficienza - di beni e di servizi¹⁶, e pubblicherà sul proprio sito *web* i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi¹⁷. I contratti stipulati in violazione di tali prezzi massimi saranno nulli.
- Entro il 31 dicembre 2014¹⁸ le pubbliche amministrazioni dovranno dismettere - mediante procedura ad evidenza pubblica - le partecipazioni, anche di minoranza, possedute in società aventi per oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali.
- Sulle società controllate o partecipate si è intervenuto modificando la composizione dei consigli di amministrazione¹⁹, ponendo il limite massimo di tre membri (o cinque, a seconda della complessità delle attività svolte dalla società). Dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nel 2013.
- Le società a totale partecipazione diretta o indiretta dello Stato, nonché le società da esso direttamente o indirettamente controllate, i cui soci di minoranza siano pubbliche amministrazioni, devono realizzare, una maggiore efficienza in termini di riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 ed al 4 per cento nel 2015, con riferimento ai costi risultanti dai bilanci di esercizio approvati per l'anno 2013. I risparmi derivanti da tali riduzioni dovranno essere distribuiti dalle società all'azionista pubblico²⁰.

FOCUS

Programma di razionalizzazione delle partecipate locali

Il Programma di razionalizzazione, presentato dal Commissario alla revisione della spesa, propone una strategia di riordino con l'obiettivo di ridurre il numero delle partecipate da 8.000 a 1.000, come richiesto dal Governo, nel giro di un triennio, di favorirne l'aggregazione e lo sfruttamento di economie di scala e, anche per questa via, di migliorarne l'efficienza, con benefici per la finanza pubblica e per la qualità dei servizi offerti. La strategia proposta è basata su quattro cardini: i) circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla Legge Finanziaria 200821; ii) introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni; iii) fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo; iv) promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, incluso attraverso l'uso

¹⁶ Tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione.

¹⁷ I prezzi di riferimento saranno aggiornati con cadenza annuale. Essi saranno utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa.

¹⁸ Come stabilito dal D.L. 16/2014.

¹⁹ La norma vale per le società che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazioni di servizio a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell'intero fatturato.

²⁰ Da tali obiettivi di riduzione della spesa sono escluse le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati.

²¹ Legge 24.12.2007 n° 244, G.U. 28.12.2007

diffuso dei costi standard, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

Tra le misure strumentali alla riforma delle partecipate, il rapporto propone di: i) escludere dal patto di stabilità interno le spese in conto capitale finanziate da dismissioni di partecipate; ii) mantenere la concessione in caso di ristrutturazione delle partecipate; iii) facilitare l'accesso a fondi di finanziamento in caso di dismissioni; iv) approvare incentivi fiscali per facilitare il processo di ristrutturazione delle imprese che gestiscono i servizi pubblici locali a rete; v) perfezionare la normativa sulla mobilità del personale tra partecipate (per settori omogenei e in funzione dei fabbisogni effettivi delle imprese); vi) prevedere, nei casi di reinternalizzazione dell'attività, il trasferimento del personale all'ente partecipante con procedure di evidenza pubblica e nel rispetto dei vincoli sulle spese del personale; vii) favorire il riassorbimento sul mercato lavorativo del personale in esubero con l'attivazione di schemi di ammortizzatori sociali e meccanismi di politica attiva del lavoro; viii) prevedere un sistema credibile di controlli selettivi sull'applicazione della normativa sulle partecipate con verifiche a campione; ix) introdurre un sistema credibile di sanzioni sia sull'ente partecipante che sugli amministratori delle partecipate.

- A luglio 2014 è stata sancita l'intesa²² sul Patto per la salute 2014–2016. Questo ha definito il quadro finanziario per il triennio di vigenza e ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del SSN, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni. A tal fine, si è convenuto di: i) procedere all'aggiornamento del prontuario farmaceutico nazionale dei farmaci rimborsabili; ii) incentivare l'uso di dispositivi medici più efficaci e moderni che consentano il miglioramento della qualità della vita; iii) procedere all'approvazione del regolamento sugli standard qualitativi, strutturali tecnologici e quantitativi per l'assistenza ospedaliera; iv) riorganizzare l'assistenza territoriale e domiciliare; v) rafforzare il sistema di *governance* nelle Regioni impegnate nei piani di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale²³; vi) promuovere la digitalizzazione in campo sanitario; vii) fissare *standard* generali di qualità²⁴.

Il processo di privatizzazioni e valorizzazione del patrimonio immobiliare

- Il Governo, nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014, stima per i prossimi anni introiti da privatizzazioni per circa 0,7 per cento di PIL l'anno nel periodo 2015-2018.
- Un primo concreto passo verso la vendita delle partecipazioni statali è avvenuto a maggio 2014 attraverso l'approvazione di due decreti che regolamentano l'alienazione del 40 per cento delle quote del capitale di Poste Italiane e il 49 per cento delle quote di capitale di ENAV. E' stata avviata la procedura per la dismissione di quote di ENEL, nonché di FS.
- E' continuato il piano di alienazioni dell'Agenzia del Demanio per il 2014, in un'ottica di ottimizzazione del portafoglio immobiliare dello Stato. A luglio 2014 risultavano in vendita 137 immobili per un valore di circa 400 milioni.

²² Tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano.

²³ Anche attraverso la revisione della disciplina relativa ai Commissari *ad acta*, prevedendone l'incompatibilità con l'affidamento di incarichi istituzionali.

²⁴ Il Patto sarà monitorato da una Cabina di regia, che verificherà l'attuazione di tutti i provvedimenti in esso previsti, avvalendosi di un apposito Tavolo tecnico, istituito presso l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

- Nell'ambito della procedura che consente alle Regioni, Province e Comuni di presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato e di beni in uso alla Difesa²⁵, l'Agenzia del Demanio ha dato riscontro a 7.603 domande (su 9.367) presentate tramite la piattaforma *web* per la gestione del federalismo demaniale. Inoltre, sono state introdotte procedure più veloci per la valorizzazione degli immobili militari, che permettono di cambiarne la destinazione d'uso se tale variante è recepita nell'accordo di programma con l'amministrazione comunale.
- Il Consiglio di Amministrazione di INVIMIT Sgr ha approvato le linee strategiche e il piano di attività 2014-2015 nonché il Vademecum per gli investimenti relativi al Fondo di Fondi denominato '*i3-Core*'. E' stato poi dato avvio alla procedura per l'individuazione dei soggetti cui affidare l'attività di *due diligence* per i patrimoni che saranno apportati nei cosiddetti Fondi diretti.
- E' stato firmato il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Ambiente e INVIMIT Sgr per fornire supporto tecnico agli Enti locali, per l'efficientamento energetico del patrimonio pubblico, nonché per la facilitazione dei processi valutativi e gli audit energetici degli Enti interessati all'attivazione di uno o più fondi immobiliari.

Pagamento dei debiti commerciali della PA

- Nel biennio 2013–2014 sono stati stanziati complessivamente 56,8 miliardi per smaltire i debiti commerciali arretrati delle pubbliche amministrazioni²⁶. Del totale delle risorse stanziare, 38,4 miliardi sono stati materialmente messi a disposizione delle amministrazioni che ne hanno fatto richiesta (68 per cento), e sono stati effettivamente pagati ai creditori 31,3 miliardi (55 per cento). Sulla base delle richieste degli enti debitori e delle indicazioni che provengono da altre fonti (tra le quali le richieste di certificazione del credito da parte dei fornitori) le risorse fin qui stanziare sembrano essere più che sufficienti a smaltire il debito 'patologico'²⁷.
- E' stata introdotta una misura²⁸ che agevola la cessione a banche e a intermediari finanziari dei crediti commerciali di parte corrente, maturati al 31 dicembre 2013 nei confronti della PA. In particolare, i fornitori possono cedere 'pro soluto' il proprio credito certificato e assistito dalla garanzia dello Stato a banche e intermediari finanziari incassando quanto dovuto al netto di una percentuale di sconto che è fissata nella misura massima dell'1,90 per cento in ragione d'anno. Lo sconto si riduce all'1,60 per cento per gli importi eccedenti i 50 mila euro di ammontare della cessione. A fronte di temporanee carenze di liquidità delle amministrazioni debentrici, sono possibili anche operazioni di ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti ceduti, anch'esse assistite dalla garanzia dello Stato.

²⁵ Introdotta dall'art.56 del D.L.69/2013 sul federalismo demaniale.

²⁶ Con il D.L. 35/2013 e 102/2013, la Legge di Stabilità 2014 e D.L.66/2014.

²⁷ In linea con le stime della Banca d'Italia così come specificate nel Bollettino Economico di aprile 2014.

²⁸ D.L.66/2014.

Perché il credito possa beneficiare della garanzia dello Stato, l'istanza di certificazione va presentata entro il 31 ottobre 2014.

- Per la garanzia dello Stato alla cessione dei crediti, gli enti terzi possono contare su un Fondo di garanzia, istituito allo scopo presso il MEF e gestito da Consap S.p.A., con una dotazione finanziaria iniziale di 150 milioni.
- E' previsto inoltre che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) e altre istituzioni finanziarie dell'Unione Europea e internazionali possano acquisire dalle banche e dagli intermediari finanziari i crediti ceduti, garantiti dallo Stato (*'Plafond Debiti PA'* da 10 miliardi).
- Le imprese che vantano crediti commerciali nei confronti della Pubblica amministrazione e allo stesso tempo hanno debiti tributari²⁹ possono compensare le due voci.
- A luglio 2014 si è concluso il monitoraggio delle esigenze di spazi finanziari da allentare, nell'ambito del Patto di Stabilità Interno, per gli enti locali e le Regioni che devono estinguere debiti commerciali di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013.
- Sulla base di questa rilevazione e compatibilmente con il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è stata riconosciuta l'esclusione³⁰ dal patto di stabilità interno degli enti territoriali per pagamenti in conto capitale, per un importo massimo di 300 milioni ripartito tra il 2014 (200 milioni) e il 2015 (100 milioni).
- Il Governo³¹ ha introdotto misure per meglio monitorare la spesa delle pubbliche amministrazioni e la tempestività dei pagamenti. Tra queste vi è l'obbligo di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto attestante l'importo dei pagamenti concernenti transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e l'indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture³².
- Il monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni, dei relativi pagamenti e degli eventuali ritardi è stato rafforzato grazie all'implementazione di nuove funzionalità della Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni. A settembre 2014 risultano registrate alla piattaforma 16.493 imprese che hanno presentato complessivamente 59.621 istanze di certificazione del credito per un controvalore di circa 6,4 miliardi.

²⁹ I debiti tributari che possono essere compensati sono quelli per somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di importi non versati per tributi erariali, regionali e locali, nonché per premi e contributi assistenziali e previdenziali e inoltre per somme dovute in base ai c.d. istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario.

³⁰ L'esclusione si applica ai pagamenti di debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, oppure ai debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2013, o riconosciuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

³¹ D.L. 66/2014.

³² Nel caso in cui l'indicatore annuale di tempestività registri tempi medi di pagamento superiori a 90 giorni per il 2014, e a 60 giorni a decorrere dal 2015, oltre alle sanzioni previste dal D.Lgs. 192/2012 di recepimento della Direttiva europea 2011/7/UE, le amministrazioni pubbliche coinvolte (esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale) non possono procedere ad assunzioni di personale a nessun titolo. Per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il rispetto dei tempi medi pagamento costituisce adempimento valutato, unitamente agli altri adempimenti previsti dalla normativa vigente, dal Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali; l'esito positivo della verifica del Tavolo costituisce presupposto per l'erogazione della quota premiale del Fondo Sanitario Nazionale.

- E' stato esteso il perimetro delle amministrazioni pubbliche tenute alla certificazione dei debiti non estinti, ridefinendo, di conseguenza, i soggetti cui compete la nomina dei commissari ad acta, in caso di mancata certificazione da parte dell'amministrazione debitrice nei tempi previsti (30 giorni). Vengono, inoltre, introdotte sanzioni a carico sia delle amministrazioni medesime sia dei dirigenti responsabili nei casi di inadempimento dell'obbligo di certificazione nei tempi previsti.
- Il Governo³³ ha stabilito la data del 31 marzo 2015 per l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti commerciali con tutte le PA, inclusi gli enti territoriali³⁴. Ministeri, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza non possono più accettare fatture emesse o trasmesse in forma cartacea già da giugno 2014.
- Dopo un periodo di sperimentazione avviato nel 2012, dall'esercizio 2015 entrerà pienamente in vigore la riforma della contabilità degli enti territoriali³⁵, che consentirà: i) la chiara identificazione e registrazione contabile dei debiti e dei crediti esigibili; ii) l'accesso diretto ai bilanci degli enti per le informazioni sulla situazione debitoria, con particolare riferimento all'entità dei debiti commerciali. A decorrere dal 1° gennaio 2016 gli enti territoriali affiancheranno alla contabilità finanziaria quella economico - patrimoniale, a fini conoscitivi.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio

- L'UPB è stato istituito con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, in attuazione delle regole europee sulla nuova *governance* economica. L'organismo ha funzioni di monitoraggio e verifica sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo nonché di valutazione del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.
- Ad aprile 2014 si è conclusa la selezione per la nomina del Consiglio³⁶, composto da tre membri, di cui uno con funzione di presidente. I membri, la cui opera è incompatibile con altre attività professionali o di consulenza, durano in carica 6 anni³⁷ e non possono essere riconfermati.
- All'inizio di agosto è stato definito uno schema di accordo con l'ISTAT per la collaborazione in materia di modelli di previsione macroeconomica e di modelli di micro simulazione degli effetti delle politiche fiscali.
- Ad agosto 2014, il Consiglio ha approvato i regolamenti di organizzazione e funzionamento, di amministrazione e contabilità, sul trattamento giuridico ed economico del personale.
- A settembre 2014, il MEF ha sottoscritto con l'UPB un protocollo d'intesa sulla trasmissione, da parte del Ministero, delle informazioni necessarie per la

³³ D.L. 66/2014

³⁴ Grazie alla fatturazione elettronica l'amministrazione centrale dello Stato potrà monitorare l'evoluzione del debito di tutte le amministrazioni centrali e locali, con la facoltà di intervenire nei casi patologici.

³⁵ In attuazione del D. Lgs. 118/2011. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, lo stesso decreto si applica, con riferimento al Titolo II, a decorrere dal 2012.

³⁶ Decreto di nomina del Presidente del Senato della Repubblica e della Presidente della Camera dei deputati del 30 aprile 2014.

³⁷ Salvo che siano revocati per gravi violazioni dei doveri d'ufficio.

certificazione delle previsioni macroeconomiche e per le valutazioni sulla finanza pubblica. Tale protocollo trova la sua prima applicazione nella presente Nota di Aggiornamento.

Sistema fiscale

RACCOMANDAZIONE 2. Trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; sviluppare ulteriormente il rispetto degli obblighi tributari, rafforzando la prevedibilità del fisco, semplificando le procedure, migliorando il recupero dei debiti fiscali e modernizzando l'amministrazione fiscale; perseverare nella lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Tassazione

- Al fine di incrementare il reddito disponibile, il Governo³⁸ ha previsto, per i redditi da lavoro dipendente e assimilati, un credito per il 2014 pari a 640 euro nel caso in cui il reddito complessivo sia compreso tra 8.160 e 24.000 euro. Oltre tale soglia, la detrazione decresce linearmente fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 26.000 euro. Il taglio è finanziato con una riduzione e riqualificazione strutturale e selettiva della spesa pubblica e si avvale delle risorse dell'apposito Fondo. Il Governo renderà la misura strutturale nel disegno di legge di Stabilità 2015.
- E' stata disposta la riduzione del 10 per cento delle aliquote ordinarie IRAP per tutti i settori di attività economica a decorrere dal periodo d'imposta 2014. Sono previste apposite aliquote 'intermedie' da utilizzare nel calcolo degli acconti 2014. Con la legge di Stabilità 2015 sarà introdotta un'ulteriore riduzione.
- E' stato previsto l'incremento, a decorrere dal 1 luglio 2014, dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria che passa dal 20 al 26 per cento³⁹. Si prevede inoltre l'affrancamento delle plusvalenze e minusvalenze maturate entro il 30 giugno 2014.
- Dal 1° gennaio 2014 è in vigore l'Imposta unica comunale (IUC) costituita dall'Imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, dal Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e dalla Tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti⁴⁰.

³⁸ D.L. n.66/2014.

³⁹ Rimane invariata al 12,5 per cento l'aliquota di tassazione dei redditi di capitale derivanti da titoli del debito pubblico, buoni postali di risparmio, obbligazioni emesse dagli Stati e territori che consentono un adeguato scambio d'informazioni, nonché i titoli di risparmio per l'economia meridionale.

⁴⁰ La base imponibile TASI è quella prevista per l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU) e l'aliquota di base è pari all'1 per mille. Il comune, con deliberazione del Consiglio comunale, può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU, per ciascuna tipologia di immobile, non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al

- Con riferimento ai dati a disposizione a maggio 2014, nel passaggio dall'IMU 2012⁴¹ alla TASI/IMU 2014, risulta che i comuni che hanno deliberato le aliquote TASI registrano una diminuzione del numero di contribuenti per l'abitazione principale pari a 1,2 milioni. Tale flessione può dipendere dall'introduzione da parte di alcuni comuni di esenzioni per l'abitazione principale, nell'esercizio della propria potestà impositiva. Il gettito IMU 2012 relativo all'abitazione principale, è risultato di circa 1,6 miliardi a fronte di un gettito TASI/IMU 2014 stimato, a fine 2014, in circa 1,2 miliardi, con una riduzione complessiva del 29,3 per cento.
- Per le società cooperative e loro consorzi, il 23 per cento degli utili non concorre a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte dirette, entro i limiti dei regolamenti UE in materia.
- È stato introdotto⁴² un regime fiscale agevolato di natura temporanea, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo (c.d. 'Art bonus'). I contribuenti potranno usufruire di tale credito nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate nel 2014 e nel 2015 e nella misura del 50 per cento per il 2016. Il credito d'imposta è riconosciuto anche ove le erogazioni sono destinate ai soggetti concessionari o affidatari dei beni culturali pubblici.
- In materia di turismo sono stati previsti crediti d'imposta a favore degli esercizi ricettivi che investono nella digitalizzazione e nella riqualificazione edilizia delle strutture⁴³.
- Il settore dell'agricoltura potrà usufruire⁴⁴ di un credito d'imposta pari al 40 per cento degli investimenti fino a 400 mila euro per innovazione e sviluppo di prodotti e tecnologie, nonché per le nuove reti di impresa di produzione alimentare. Un ulteriore credito di imposta del 40 per cento degli investimenti, e fino a 50 mila euro, è previsto anche a favore dell'*e-commerce* di prodotti agroalimentari.
- Per il quadriennio 2014–2017 è stata definita⁴⁵ un'aliquota ridotta al 10 per cento (in luogo del 15 per cento) per la cosiddetta 'cedolare secca' per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori comuni italiani e nei

31 dicembre 2013. Per il 2014, l'aliquota massima non può eccedere il 2,5 per mille. Per il 2014, nella determinazione delle aliquote TASI possono essere superati i limiti stabiliti, per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille, a condizione che siano finanziate, relativamente alle abitazioni principali e alle unità immobiliari ad esse equiparate, detrazioni d'imposta o altre misure, tali da generare effetti sul carico di imposta TASI equivalenti a quelli determinatisi con riferimento all'IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili.

⁴¹ Il confronto ha come *benchmark* il gettito IMU 2012 perché il 2013 è stato condizionato dalle esenzioni previste per le abitazioni principali, i terreni e altre categorie di immobili dal D.L. 102/2013 e D.L. 133/2013.

⁴² D.L. 83/2014.

⁴³ Più in particolare, a favore degli esercizi ricettivi singoli o aggregati con servizi extra-ricettivi o ancillari, è concesso un credito d'imposta per i periodi d'imposta 2014, 2015, 2016 nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti, per investimenti ed attività di sviluppo per la digitalizzazione. Un credito di imposta per il periodo d'imposta in corso al 1° giugno 2014 e per i due successivi, è inoltre concesso alle imprese alberghiere esistenti alla data del 1° gennaio 2012, nella misura del 30 per cento delle spese sostenute per interventi di ristrutturazione edilizia ed abbattimento delle barriere architettoniche, per interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, nonché di efficientamento energetico.

⁴⁴ D.L. 90/2014.

⁴⁵ D.L. 47/2014.

comuni confinanti, negli altri capoluoghi di provincia o nei comuni ad alta tensione abitativa⁴⁶.

- È inoltre possibile⁴⁷ dedurre dal reddito della persona fisica, non esercente attività commerciale, il 20 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto - direttamente dall'impresa costruttrice o che ha eseguito i lavori - di un immobile abitativo nuovo o ristrutturato, o della spesa sostenuta per costruire sul proprio terreno. L'abitazione dovrà poi essere affittata per almeno otto anni a canone concordato, oppure con canoni da *social housing*.
- Con la legge di Stabilità 2014 è intervenuto un nuovo regime di deduzioni IRAP per l'incremento di base occupazionale, a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014, ove si stipulino nuovi contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato.
- Per le imprese agricole, le deduzioni IRAP valgono per ogni lavoratore assunto con contratto a tempo determinato di durata almeno triennale e per almeno 150 giornate all'anno. Le deduzioni aumentano per le lavoratrici, per gli *under 35* e per i lavoratori delle Regioni dell'Obiettivo convergenza.

Attuazione della Delega Fiscale

- A giugno 2014 il Governo ha presentato il decreto legislativo contenente disposizioni in materia di semplificazioni fiscali⁴⁸. Il provvedimento è ora al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti per il prescritto parere, a seguito del quale il Consiglio dei Ministri darà l'approvazione definitiva. Il decreto legislativo prevede, fra le altre, le seguenti semplificazioni per i contribuenti - persone fisiche: i) la dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle Entrate per lavoratori dipendenti e pensionati, in via sperimentale, dall'anno 2015, con riferimento ai redditi prodotti nel 2014; ii) modifiche alla tassazione del reddito da lavoro⁴⁹; iii) modifiche all'imposta di successione con l'ampliamento della platea di contribuenti esonerati dall'obbligo di presentazione della dichiarazione; iv) l'abolizione della comunicazione all'Agenzia delle Entrate per i lavori di riqualificazione energetica ammessi alla detrazione, che proseguono per più periodi di imposta. Sono state poi introdotte semplificazioni per le seguenti procedure: i) rimborsi IVA; ii) rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale; iii) compensazione dei rimborsi da assistenza e i compensi dei sostituti d'imposta. Inoltre, vi sono semplificazioni per le società, con la razionalizzazione delle comunicazioni per l'adesione a regimi fiscali opzionali⁵⁰.

⁴⁶ Lo stesso provvedimento ha introdotto la facoltà di inserire la clausola di riscatto dell'unità immobiliare e le relative condizioni economiche, nelle convenzioni che disciplinano le modalità di locazione degli alloggi sociali, alle condizioni previste nella norma.

⁴⁷ D.L. 133/2014.

⁴⁸ Attuativo dell'art.7 della L.23/2014

⁴⁹ Con la previsione che le prestazioni alberghiere e di somministrazioni di alimenti e bevande acquistate direttamente dal committente non costituiscono compensi in natura per il professionista che ne usufruisce.

⁵⁰ Specificamente per le società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato, il decreto legislativo mira a semplificare: i) i modelli dichiarativi, non richiedendo dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria; ii) le comunicazioni delle operazioni intercorse con Paesi '*black list*'; iii) la richiesta di autorizzazione per effettuare operazioni intracomunitarie; iv) i termini di presentazione della

- A giugno 2014, è stato presentato il decreto legislativo propedeutico alla riforma del Catasto, in cui si definiscono le competenze delle Commissioni censuarie. Il provvedimento ripartisce le commissioni in: commissioni censuarie locali e commissione censuaria centrale. Sono inoltre definite le sezioni (terreni, catasto urbano, catasto dei fabbricati), e le modalità di composizione delle commissioni sia locali che centrale. Il provvedimento è ora al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti per il prescritto parere.
- Infine è stato predisposto il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi, con cui si modifica il regime d'imposizione della cosiddetta accisa minima⁵¹. Inoltre, si introducono nuove categorie di tabacchi con una disciplina specifica per le cosiddette 'sigarette elettroniche'. Il provvedimento è ora al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti per il prescritto parere.

Modernizzazione dell'amministrazione fiscale e tax compliance

- Il 30 giugno 2014, il Governo ha approvato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale e ad applicare la normativa FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*)⁵².
- L'Italia è tra i promotori dell'iniziativa '*early adopters*' in materia di trasparenza e scambio automatico d'informazioni a fini fiscali che prevede l'implementazione del nuovo standard globale approvato a luglio 2014 dal Consiglio OCSE. Secondo l'accordo, gli intermediari finanziari raccoglieranno le informazioni sia sui conti intrattenuti al 31 dicembre 2015 che su quelli aperti successivamente, mentre il primo scambio di informazioni tra autorità fiscali avrà luogo nel 2017.
- E' stata data attuazione alla Direttiva Europea⁵³ relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri in materia di imposte dirette e di altre imposte⁵⁴. Il provvedimento disciplina le procedure relative allo scambio di informazioni di natura fiscale con le altre autorità competenti degli Stati Membri dell'Unione Europea.

denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri. Il provvedimento inoltre attua dei coordinamenti normativi, semplificando: i) la disciplina della detrazione forfetaria per prestazioni di sponsorizzazione; ii) la detrazione dell'IVA per le spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro; iii) la definizione di 'prima casa' rilevante ai fini Iva viene allineata a quella rilevante ai fini dell'imposta di registro.

⁵¹ Il decreto prevede un 'onere fiscale minimo' (costituito dall'accisa più IVA) pari a 170 euro il chilogrammo, coerente con gli obiettivi propri di un onere minimo di tassazione (esigenza di tutela degli interessi erariali e della salute pubblica).

⁵² Tra i principali benefici per le istituzioni finanziarie italiane figurano: i) l'esenzione dalla ritenuta del 30 per cento sui pagamenti di fonte statunitense; ii) la rimozione dei principali ostacoli giuridici legati alla protezione dei dati; iii) la semplificazione e la minimizzazione degli oneri di adempimento prevedendo che gli istituti finanziari si interfaccino soltanto con l'amministrazione finanziaria nazionale e non anche con l'amministrazione finanziaria statunitense.

⁵³ Il D.Lgs. 29/2014 ha dato attuazione alla Direttiva 2011/16/UE.

⁵⁴ Con esclusione dell'IVA, dei dazi doganali, delle accise e dei contributi previdenziali obbligatori.

- Il Governo è tenuto⁵⁵ a presentare annualmente alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti e su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.
- Nel 2013 l'attività di recupero dell'evasione ha comportato riscossioni per complessivi 13,1 miliardi, migliorando il risultato del 2012, nonostante vi sia stata una leggera flessione della riscossione coattiva. Il dato comprende sia le riscossioni di tributi erariali che quelle riferite a tributi non erariali. In generale, il recupero dell'evasione è circa il doppio di quella del 2008. I dati relativi ai primi mesi del 2014 (gennaio-aprile) indicano 3,5 miliardi di risorse recuperate dell'evasione, con un incremento del 2,9 per cento rispetto allo stesso periodo del 2013.
- Le attività condotte dalla Guardia di Finanza nel 2013 hanno consentito di individuare oltre 52 miliardi di basi imponibili (ricavi/compensi non dichiarati e costi/spese non deducibili) non dichiarate e di circa 5 miliardi di IVA dovuta e/o non versata. Nel corso del primo quadrimestre del 2014, inoltre, sono stati individuati 21,6 miliardi di basi imponibili e 2 miliardi di IVA dovuta e/o non versata.
- Il piano per la *tax compliance*⁵⁶ è basato su una maggiore collaborazione con le amministrazioni finanziarie nazionali e internazionali, ma anche sulla revisione di alcuni degli attuali strumenti di *compliance*. In particolare, sul primo punto: verrà consentito l'utilizzo delle informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa in possesso di Autorità di controllo e vigilanza (Banca d'Italia, CONSOB, IVASS) e si procederà alla condivisione delle analisi di rischio tra Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza; per contrastare le frodi fiscali internazionali, saranno accelerate le ratifiche degli accordi internazionali (attraverso una 'corsia preferenziale' in Parlamento) per lo scambio di informazioni con altri Paesi. Un contributo essenziale a supporto di questi strumenti verrà anche dall'approvazione della *voluntary disclosure*. Dal punto di vista del perfezionamento degli attuali strumenti di *compliance*, il piano prevede: un forte impulso alla prevenzione dell'evasione dei grandi contribuenti, attraverso la gestione del rischio fiscale (adozione di sistemi di controllo bilanciati dalla riduzione del carico degli adempimenti tributari); l'aggiornamento degli studi di settore (per le imprese di minore dimensione e gli autonomi), da affiancare a un regime 'premiale' che preservi i contribuenti virtuosi dagli accertamenti; per le persone fisiche, un migliore utilizzo dei dati, per misurare gli scostamenti tra redditi e spese, e il potenziamento dell'adempimento spontaneo senza arrivare al contenzioso.
- Sul versante della riscossione, il Piano prevede di armonizzare gli strumenti di riscossione in base all'indice di rischio fiscale dei debitori.
- Nel periodo gennaio-marzo 2014 si è registrata una diminuzione tendenziale del contenzioso tributario, rispetto al primo trimestre dell'anno precedente, del 7,25 per cento.

⁵⁵ D.L. 66/2014.

⁵⁶ Previsto dal Decreto 'IRPEF'.

- Il Governo ha esteso la possibilità per i contribuenti di accedere a condizioni favorevoli per la rateizzazione delle cartelle esattoriali, consentendo ai contribuenti che non erano in regola con i pagamenti alla data del 22 giugno 2013 di richiedere la rateizzazione fino a un massimo di 72 rate (6 anni), presentando la domanda entro il 31 luglio 2014. Il nuovo piano concesso non è prorogabile e decade in caso di mancato pagamento di due rate anche non consecutive (anziché 8 rate).
- Al fine di meglio contrastare l'evasione e l'abusivismo, è intervenuto il divieto da parte di chiunque occupi abusivamente un immobile di chiedere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi (gas, luce, acqua ecc.), nonché il divieto, per coloro che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica, di partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva. Infine, sono state introdotte misure di tutela e la garanzia di un canone ridotto fino a dicembre 2015 per gli inquilini che avevano applicato le disposizioni anti-evasione denunciando i canoni in nero.
- Si è andata sempre più consolidando la collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, in tema di accertamento dei tributi statali, grazie anche alla sottoscrizione di un nuovo Protocollo d'intesa tra l'Agenzia, l'Anci, l'Ifel e la Guardia di Finanza. Sono state oltre 66.000 le segnalazioni trasmesse da oltre 900 Comuni dal febbraio 2009 all'agosto 2014. Di queste, quasi 12.000 sono state già trasfuse in atti di accertamento, con oltre 226 milioni di maggiore imposta accertata.

Misure di sostegno fiscale alle imprese

- Per favorire l'acquisto di nuovi beni strumentali, oltre alle agevolazioni della 'Nuova Sabatini' (si veda CSR n.4), è stato previsto un credito d'imposta nella misura del 15 per cento del valore degli investimenti realizzati fino al 30 giugno 2015, in eccedenza rispetto agli investimenti medi realizzati nei 5 periodi di imposta precedenti. L'importo minimo agevolabile è di 10.000 euro. Il credito d'imposta è ripartito in 3 quote annuali di pari importo.
- E' stato introdotto un credito di imposta IRES e IRAP fino a un massimo del 50 per cento per tutte le opere pubbliche costruite in *project financing* (non più solo per gli interventi strategici nazionali previsti dalla Legge Obiettivo) che comportano un investimento superiore ai 50 milioni (prima erano 200 milioni) ma entro il limite massimo di 2 miliardi.
- Il Governo ha emanato un bando per la concessione di agevolazioni (per un totale di 5 milioni) a favore di micro, piccole e medie imprese per la valorizzazione di disegni e modelli industriali al fine di accrescere la loro competitività sui mercati nazionali ed internazionali. Le agevolazioni saranno concesse nella forma di contributo in conto capitale per la realizzazione del progetto.
- La Legge di Stabilità 2014 ha concesso alle società di capitali e agli enti residenti sottoposti a IRES la possibilità di effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso

al 31 dicembre 2012, attraverso il pagamento di un'imposta sostitutiva, con aliquota del 16 per cento per i beni ammortizzabili, e del 12 per cento per i beni non ammortizzabili. Per l'affrancamento del saldo attivo della rivalutazione è invece applicata un'imposta sostitutiva del 10 per cento.

- Nel 2014 è in vigore il credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo, nel limite complessivo di 600 milioni per il triennio 2014–2016, a valere sulla programmazione 2014–2020 dei fondi strutturali. In sintesi, la misura prevede un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese incrementalmente sostenute dalle imprese rispetto all'anno precedente, con un'agevolazione massima di 2,5 milioni per impresa ed una spesa minima di 50.000 euro in ricerca e sviluppo per poter accedere all'agevolazione. Inoltre, la norma definisce le attività di ricerca e sviluppo soggette all'agevolazione e le spese ammissibili⁵⁷.
- Il Governo è intervenuto per accelerare gli investimenti nella Banda Ultralarga. Per gli operatori che decidono di investire nelle cosiddette 'aree a fallimento di mercato', per investimenti in aree prive di infrastrutture per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto, è previsto un credito d'imposta a valere sui tributi IRES e IRAP per il 50 per cento del costo dell'investimento aggiuntivo, rispetto a quanto già previsto dai piani industriali degli operatori stessi. Il credito d'imposta a favore del soggetto privato che realizza l'investimento non comporta oneri per la finanza pubblica poiché l'agevolazione riguarda investimenti che non si sarebbero realizzati in assenza dell'agevolazione.

Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

RACCOMANDAZIONE 3. Nell'ambito di un potenziamento degli sforzi intesi a far progredire l'efficienza della pubblica amministrazione, precisare le competenze a tutti i livelli di governo; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risolutiva di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità sia a livello nazionale che a livello regionale, specialmente nelle Regioni meridionali; potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione; monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia, e attuare interventi complementari, ove necessari.

Federalismo amministrativo

- Ad agosto 2014 il Senato ha approvato il disegno di legge del Governo di riforma costituzionale, che prevede il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (cfr. Focus seguente).
- Nelle more dell'approvazione della riforma del titolo V della Costituzione (e delle relative norme di attuazione) il Governo ha attuato un'ampia riforma in

⁵⁷ La misura è in attesa del relativo decreto attuativo.

materia di enti locali⁵⁸, che istituisce le Città metropolitane, ridefinisce il sistema delle Province e detta una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni. L'effettivo passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana avverrà il 1° gennaio 2015.

- Le funzioni effettivamente trasferite ai nuovi organismi istituzionali e il passaggio del personale da un ente all'altro sono regolate con successivi decreti di attuazione. In particolare il personale della Province in via di riordino verrà trasferito all'ente che ne eredita le funzioni, mantenendo la posizione giuridica ed economica e l'anzianità⁵⁹.
- Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni, quelle riallocate dallo Stato ad altri enti saranno oggetto di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre le Regioni provvederanno per quelle di competenza regionale. Le funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale che restano alle Province saranno esercitate dall'entrata in vigore del citato decreto, mentre per le funzioni riassegnate alle città metropolitane, la data di avvio è fissata al 1° gennaio 2015. L'effettivo avvio di esercizio delle funzioni riallocate dalle Regioni sarà determinato dalle Regioni stesse.

IN ITINERE

La riforma costituzionale

Il disegno di legge prevede un sistema bicamerale differenziato, nel quale la Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo. Il Senato della Repubblica diviene un organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai consigli regionali e delle province autonome. Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori sono invece nominabili dal Presidente della Repubblica. Il mandato senatoriale coincide con quello degli organi delle istituzioni territoriali di elezione.

La funzione legislativa non viene esercitata collettivamente dalle due Camere. L'esercizio paritario della funzione legislativa permane solo per un ristretto novero di leggi. Per le altre leggi, l'esame del Senato diviene solo eventuale (deciso entro un breve termine di dieci giorni, dietro richiesta di un quorum quale il terzo dei componenti) e di natura consultiva (il Senato può approvare proposte di modifiche). L'approvazione definitiva è presso la Camera dei deputati.

Nel procedimento legislativo si introduce una corsia preferenziale per il Governo che può chiedere alla Camera di votare entro sessanta giorni un disegno di legge essenziale per l'attuazione del programma.

Il Senato viene profondamente rivisitato nell'attività: si prevede che "concorra" alla funzione legislativa e che eserciti la funzione di raccordo tra l'UE, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; che valuti l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifichi l'attuazione delle leggi dello Stato, controlli e valuti le politiche pubbliche e concorra a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo.

La riforma costituzionale contiene inoltre altre disposizioni, quali, in tema di procedimento legislativo, la richiesta del Governo alla Camera di voto a data certa su disegni di legge; in tema di decreti-legge, la previsione di vincoli di contenuto; in tema di legittimità, il ricorso

⁵⁸ L. 56/2014

⁵⁹ Tale processo (così come il trasferimento delle altre risorse finanziarie e dei beni) è coordinato, a livello centrale, da un Osservatorio Nazionale presieduto dal Ministro per gli affari regionali e, a livello territoriale, da appositi Osservatori regionali.

preventivo alla Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale della legge elettorale.

Il progetto di revisione del Titolo V procede secondo alcune linee direttrici che prevedono il superamento della rigida ripartizione legislativa per materie in favore di una più moderna e flessibile ripartizione anche per funzioni ispirata ad un 'regionalismo cooperativo'. Esso prevede: i) l'eliminazione delle competenze legislative 'concorrenti' e la conseguente ridefinizione delle competenze 'esclusive' dello Stato e di quelle 'residuali' delle Regioni; ii) l'introduzione di una 'clausola di supremazia', in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico sociali di interesse nazionale; iii) l'introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni; iv) il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

Efficienza della PA

- Nel periodo tra giugno e settembre 2014, il Sistema di Interscambio (SdI) gestito dall'Agenzia delle Entrate ha ricevuto e gestito circa 550.000 fatture elettroniche, già inoltrate in massima parte alle PA di competenza. La digitalizzazione del processo ha permesso di rilevare ambiti di miglioramento dei processi di gestione delle fatture e del ciclo di approvvigionamento delle singole Amministrazioni.
- Risulta contenuta l'incidenza degli scarti per errori formali sul totale dei file ricevuti: complessivamente, dal 6 giugno al 17 settembre i file scartati rappresentano il 23% di quelli ricevuti.
- Al fine di migliorare l'allocazione del personale della PA è stata introdotta⁶⁰ una nuova disciplina della mobilità prevedendo, in particolare, il trasferimento dei dipendenti all'interno della stessa amministrazione o in altra amministrazione (nello stesso Comune o entro 50 chilometri) senza bisogno del consenso del lavoratore interessato⁶¹. Le amministrazioni pubbliche si doteranno di un sito istituzionale in cui sono indicati i posti da ricoprire tramite mobilità e i criteri di scelta. Al riguardo, presso il Ministero dell'Economia è istituito il Fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale, con una dotazione di 15 milioni per il 2014 e di 30 milioni dal 2015.
- Per ampliare le occasioni di ricollocazione, il personale in disponibilità può chiedere di essere ricollocato anche in una qualifica o posizione economica inferiore di un livello, mantenendo, tuttavia, il diritto ad essere ricollocato successivamente nella propria originaria qualifica e categoria di inquadramento, anche attraverso le procedure di mobilità volontaria.

⁶⁰ D.L. 90/2014.

⁶¹ Specifiche deroghe sono previste per i dipendenti con figli di età inferiore a 3 anni che hanno diritto al congedo parentale e per i dipendenti che possono usufruire dei permessi lavorativi retribuiti per l'assistenza di un parente o di un affine disabile in situazione di gravità i quali possono essere trasferiti dalla propria attività lavorativa in un'altra sede solo con il loro consenso.

- La riforma della PA modifica le prerogative sindacali: dal 1° settembre 2014, i contingenti complessivi dei distacchi, aspettative e permessi sindacali, presso le associazioni sindacali sono ridotti del 50 per cento.
- Le scuole di formazione pubblica sono state unificate nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con l'obiettivo di razionalizzare il sistema della formazione delle amministrazioni centrali e contenere la relativa spesa.
- È stata razionalizzata anche l'organizzazione delle Autorità indipendenti. I componenti delle Autorità non possono essere nominati membri di altre Autorità, nei 5 anni successivi alla cessazione dell'incarico. Inoltre, alla cessazione dell'incarico i componenti degli organi di vertice non possono intrattenere rapporti con i soggetti regolati per un periodo di 2 anni. Le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle Autorità dovranno essere gestite unitariamente. A decorrere dal 1° luglio 2014, il trattamento economico accessorio del personale dipendente è stato ridotto del 20 per cento. Infine, è definita una gestione dei servizi logistici che comporti risparmi di spesa, pena l'applicazione di sanzioni, trascorso un tempo congruo per l'adeguamento.
- E' in corso di elaborazione presso il Ministero della Difesa il 'Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa'⁶² finalizzato a definire la strategia di evoluzione dello strumento militare nei prossimi 15 anni, secondo un principio di maggiore efficienza.

IN ITINERE

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche⁶³ è composto da 16 articoli, di cui 10 deleghe, da esercitare nei 12 mesi successivi all'approvazione della legge.

Per quanto riguarda la **semplificazione amministrativa**, sono previste deleghe al Governo ad adottare decreti legislativi per:

- Disciplinare le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da ridurre il tempo richiesto dagli adempimenti amministrativi e assicurare la piena accessibilità *on line* alle informazioni personali e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei confronti delle medesime, nonché all'erogazione dei servizi a distanza da parte delle amministrazioni stesse. In tale ambito verrà considerata l'introduzione di un unico documento contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.
- Introdurre il silenzio assenso tra le amministrazioni per l'adozione sia di atti amministrativi che di atti normativi, con l'obiettivo di accelerare l'acquisizione di concerti, nulla osta e assensi. Il termine genericamente valido è di 30 giorni, prima che intervenga il silenzio-assenso; il Presidente del Consiglio avrà il compito di dirimere eventuali controversie tra Ministri. Verranno inoltre individuati precisamente i procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso.
- Riordinare, nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica locale, la disciplina in materia di conferenza di servizi, ridefinendo i tipi di conferenza, i meccanismi decisionali e i casi di convocazione obbligatoria.

⁶² Il libro bianco intende ridefinire il quadro strategico di riferimento per lo Strumento militare, gli obiettivi che esso dovrà conseguire, i lineamenti strutturali ed organizzativi che dovrà assumere.

⁶³ A.S. n.1577.

In materia di **anticorruzione, pubblicità e trasparenza** il Governo è delegato ad adottare disposizioni integrative e correttive per perfezionare e semplificare le disposizioni vigenti, inserendo anche la precisa individuazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle PA.

Per quanto riguarda la **riorganizzazione delle amministrazioni**, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi per:

- Modificare la disciplina degli uffici centrali e di quelli territoriali dei Ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali, con l'obiettivo di rendere più semplice e leggera l'organizzazione⁶⁴.
- Riordinare la disciplina delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, per delimitarne le funzioni e riformarne il sistema di finanziamento, eliminando il contributo obbligatorio delle imprese.

In riferimento al **personale dirigenziale**, il Governo è delegato ad adottare decreti legislativi al fine di attuare una riforma della dirigenza pubblica, nonché di quella regionale, di quella delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, e di quella degli enti locali.

I principi indicati per il legislatore delegato riguardano: i) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, con piena mobilità tra i ruoli; ii) l'inquadramento dei dirigenti pubblici in tre ruoli unici, rispettivamente, dello Stato, delle Regioni e degli enti locali; iii) l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali e l'inserimento in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; iv) l'accesso alla dirigenza pubblica per corsi-concorso e per concorso⁶⁵; v) la formazione permanente dei dirigenti; vi) gli incarichi dirigenziali saranno conferiti in base alla definizione dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali; vii) la semplificazione del processo di valutazione e rilevanza dei suoi esiti ai fini del conferimento dei successivi incarichi dirigenziali, riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, in relazione al tipo di incarico.

In materia di **governance delle aziende sanitarie**, il disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - nell'ambito dei criteri di delega per la riforma della dirigenza pubblica indicati all'articolo 10 - disciplina il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di favorire scelte trasparenti e basate sul merito, volte a selezionare professionalità competenti ed adeguate⁶⁶.

In materia di **pubblico impiego**, il Governo dovrà attenersi ai seguenti principi direttivi: accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; fissazione di indirizzi generali per la programmazione delle assunzioni; riconoscimento nei concorsi pubblici della

⁶⁴ Ciò andrà attuato anche mediante una riduzione della rete organizzativa delle Prefetture, che da Uffici territoriali del Governo diventeranno Uffici territoriali dello Stato, con confluenza degli uffici periferici dei ministeri, revisione delle relative competenze e funzioni e conseguente diminuzione del loro numero. Verrà rafforzato il ruolo della Presidenza del Consiglio nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche, verranno ridotti gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri.

⁶⁵ Nel primo caso, immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione per i primi quattro anni e successiva immissione nel ruolo unico previo superamento di un esame; nel secondo caso, immissione in servizio a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato, previo esame di conferma dopo il primo triennio di servizio.

⁶⁶ In particolare, per i direttori generali, si prevede una selezione unica nazionale: potranno essere nominati solo coloro che, all'esito della selezione, saranno iscritti in un elenco tenuto dal Ministero della salute aggiornato con cadenza biennale. I direttori generali nominati dovranno garantire obiettivi di gestione, i livelli essenziali di assistenza, l'equilibrio di bilancio e i risultati del programma nazionale valutazione esiti, pena la decadenza dall'incarico. Per le nomine di direttore amministrativo e sanitario è prevista l'istituzione di elenchi regionali, aggiornati con cadenza biennale, cui si accede previa selezione pubblica per titoli e colloquio, da cui i direttori generali devono obbligatoriamente attingere. Coloro che non raggiungono gli obiettivi prefissati, o nel caso di violazione di legge o del principio di buon andamento e imparzialità, sono automaticamente cancellati dagli elenchi e non potranno più essere nominati.

professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche.

Al fine di garantire la **conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro** dei pubblici dipendenti, verrà favorito il ricorso alle diverse forme di lavoro part-time, nonché il ricorso al telelavoro, attraverso l'utilizzazione delle nuove possibilità offerte dall'innovazione tecnologica, sperimentando forme di *co-working* e *smart-working*⁶⁷.

Infine, è previsto il riordino della disciplina delle **partecipazioni azionarie** delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali, secondo principi e criteri tesi a semplificare ed a rendere trasparente la partecipazione della PA nelle società.

Gestione dei Fondi Europei

- A settembre 2014 la spesa certificata dall'Italia alla Commissione europea, per l'attuazione dei programmi finanziati dai fondi comunitari, ha raggiunto il 58 per cento della dotazione totale, in miglioramento rispetto alla rilevazione precedente.
- E' in corso la riorganizzazione del sistema di governo dei fondi europei volta a migliorarne l'efficienza della gestione e la qualità della spesa. Tale riorganizzazione prevede l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e la riorganizzazione delle funzioni di indirizzo e coordinamento della politica di coesione⁶⁸. Attraverso l'Agenzia, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio, si rafforza il supporto all'attuazione dei programmi operativi e il relativo monitoraggio sistematico⁶⁹.
- Il trasferimento delle suddette funzioni alla Presidenza del Consiglio consente di assicurare una collocazione istituzionale più adeguata all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle amministrazioni centrali e regionali e per tutte le attività di interlocuzione con l'Unione Europea.
- E' inoltre prevista una nuova iniziativa, concordata con la Commissione Europea, in base alla quale ciascuna amministrazione titolare di programma operativo deve assumere impegni precisi, al più alto livello politico, di riorganizzazione delle proprie strutture e di revisione delle procedure di attuazione, in modo da assicurare all'avvio della programmazione i necessari requisiti di sostenibilità dei programmi stessi.
- A seguito del negoziato con la Commissione europea è ormai finalizzato l'Accordo di Partenariato per l'impiego dei Fondi strutturali e d'investimento

⁶⁷ Sempre nell'ottica di venire incontro all'esigenza dei pubblici dipendenti di conciliare esigenze di vita e di lavoro, devono essere promosse iniziative per garantire ai pubblici dipendenti con figli piccoli o con parenti anziani la possibilità di fruire di servizi di supporto alla genitorialità. Inoltre, è prevista la realizzazione di asili nido presso le caserme del Ministero della Difesa, grazie anche alle disponibilità immobiliari e infrastrutturali della Difesa. Gli asili nido saranno fruibili da minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché delle amministrazioni locali e da minori che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

⁶⁸ Trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶⁹ Con un organico di 200 unità di personale, essa beneficerà di un modello flessibile, in modo da poter adattare la propria strategia d'azione sulla base dei fabbisogni presenti nei diversi contesti di intervento. Due tappe recenti di tale processo sono state: l'indicazione del Direttore dell'Agenzia nel Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014; la pubblicazione dello Statuto il 19 agosto 2014. L'Agenzia e le Autorità nazionali di coordinamento e gestione dei fondi beneficeranno dell'assunzione di 120 funzionari con competenze altamente qualificate negli ambiti tematici di intervento dei fondi stessi, grazie alla copertura finanziaria assicurata dalle risorse di assistenza tecnica 2014-2020.

europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020. Il documento introduce importanti cambiamenti volti a definire con maggiore tempestività, chiarezza e concretezza le scelte di intervento, orientando così in maniera più stringente la definizione dei programmi operativi e migliorandone la verificabilità⁷⁰.

- L'articolazione dell'Accordo di Partenariato rafforza le regole previste dai regolamenti comunitari di concentrazione delle risorse sulle priorità di investimento connesse alla strategia Europa 2020 e ai relativi *target*, oltre a tenere conto delle esigenze territoriali e delle lezioni apprese nel 2007–2013.
- Un elemento innovativo dell'Accordo presentato dall'Italia è costituito dall'Allegato 'Schema Risultati attesi-azioni' (non richiesto dai regolamenti comunitari), in cui s'identificano, per ciascun campo d'intervento dei fondi (Obiettivo tematico), i risultati previsti, corredati dai relativi indicatori, e le azioni specifiche da finanziare, con l'obiettivo di anticipare le decisioni di intervento e di migliorare la trasparenza e la verificabilità delle scelte di programmazione.
- Sul piano della trasparenza della gestione dei fondi, opera, inoltre, il portale *OpenCoesione*, che offre, in formato aperto e riutilizzabile, informazioni periodicamente aggiornate e dettagliate sugli interventi finanziati dai fondi europei⁷¹.
- Al fine di razionalizzare, semplificare e ridurre i costi dell'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica è affidato a CONSIP S.p.A un ruolo centrale per lo svolgimento delle gare promosse a tal fine da parte delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati con fondi UE, assicurando al contempo la massima apertura del mercato.
- Il Governo⁷² ha previsto che il Presidente del Consiglio eserciti poteri ispettivi e di monitoraggio volti ad accertare il rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dall'UE o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione. Qualora accerti inerzia, ritardo o inadempimento da parte delle amministrazioni pubbliche responsabili, il Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza Unificata (che deve esprimersi entro 30 giorni), propone al CIPE il defianziamento e la riprogrammazione delle risorse non impegnate, anche prevedendone l'attribuzione ad altro livello di governo. In caso di accertato inadempimento, inerzia o ritardo nell'attuazione degli interventi, spetta al Presidente del Consiglio esercitare i poteri sostitutivi.

Misure anticorruzione

- I poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono stati rafforzati grazie a un'opera di razionalizzazione dei compiti di vigilanza sulle procedure

⁷⁰ Si tratta di uno strumento concreto, finalizzato al raggiungimento di *target* predefiniti in termini di riduzione dei tempi e semplificazione delle procedure e di miglioramento delle capacità tecniche ed organizzative, oggetto di periodico monitoraggio e di cui si prevede di valutarne l'impatto entro due anni. I Piani presentati dalle amministrazioni, in coerenza con le linee guida definite d'intesa con la Commissione europea, saranno adottati nell'ambito del negoziato con la Commissione stessa sui programmi operativi, quale parte integrante della valutazione di tali programmi.

⁷¹ Il portale sarà esteso a tutti i fondi SIE (oltre al FESR e al FSE, viene esteso al FEASR e al FEAMP).

⁷² D.L. 133/2014, art.12.

di affidamento delle opere pubbliche e dei contratti di appalto. In particolare, con la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) sono stati posti in capo all'ANAC i compiti di vigilanza sugli affidamenti delle opere pubbliche e conferiti ulteriori poteri per contrastare il fenomeno della corruzione. Per il ruolo di ANAC nel controllo degli appalti pubblici si veda anche la CSR n.7.

- Sono trasferite all'ANAC anche le funzioni in materia di prevenzione e corruzione di competenza del Dipartimento della Funzione Pubblica, al quale sono invece trasferite le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance⁷³.
- Sono attribuiti al Presidente dell'ANAC compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di EXPO 2015⁷⁴, per il cui fine si avvale di un'Unità Operativa Speciale. L'Unità ha i seguenti compiti: *i*) controllo preventivo degli atti relativi alle procedure di appalto; *ii*) esercizio di poteri ispettivi e di poteri di accesso alle banche dati (prima esercitati dall'AVCP).
- Mediante un Protocollo d'intesa siglato da ANAC e UIF⁷⁵ sarà facilitato il contrasto al riciclaggio dei proventi della corruzione.
- L'ANAC, inoltre, riceve notizie e segnalazioni di illeciti anche da parte di dipendenti pubblici e applica sanzioni amministrative, nel caso in cui le PA non adottino il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o i Codici di comportamento dei dipendenti.
- Nell'ambito dei poteri che dall'AVCP sono stati trasferiti all'ANAC, è da segnalare la funzione di componimento delle controversie, il cosiddetto precontenzioso. In particolare, la stazione appaltante, una o più parti interessate possono rivolgere all'Autorità istanza di parere per la formulazione di una ipotesi di soluzione della questione insorta durante lo svolgimento delle procedure di gara degli appalti pubblici.
- A giugno 2014, 5.359 amministrazioni pubbliche avevano ottemperato all'obbligo di adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, corrispondente al 47,84 per cento delle amministrazioni obbligate⁷⁶.
- Il *rating* di legalità previsto dal decreto 'Cresci Italia' e attribuito dall'Antitrust, in base ad un regolamento del Ministero dell'Economia diventa uno dei criteri per avere accesso prioritario ai finanziamenti pubblici e maggiore certezza nelle richieste di credito bancario. Esso attribuisce una 'premierità' nelle graduatorie per ottenere i finanziamenti pubblici. Per l'accesso al credito bancario le banche devono tenere conto del *rating* ottenuto dall'impresa, nel definire tempi e costi dell'istruttoria e nella determinazione delle condizioni economiche.

⁷³ In precedenza svolti dall'ANAC.

⁷⁴ È stato realizzato il sito OpenExpo2015.it, a partire da piattaforme tecnologiche *open source*, quale strumento per una Esposizione Universale trasparente.

⁷⁵ Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia della Banca d'Italia

⁷⁶ I Piani sono stati presentati da Ministeri (10), amministrazioni regionali (20), Province (76) e Comuni (3.382). Date le specificità delle istituzioni scolastiche, in questa prima fase esse sono state esentate dalla presentazione dei Piani, in attesa dell'emanazione di specifiche linee guida.

Monitoraggio ed efficienza della giustizia civile

- La revisione dei distretti giudiziari è a uno stadio avanzato. A gennaio 2014, 30 Tribunali, con i relativi uffici del Pubblico Ministero, sono stati soppressi e altri 271 uffici 'satellite' sono in via di chiusura. 386 giudici possono essere ora riassegnati.
- Al 31 dicembre 2013 le cause civili pendenti superavano i 5 milioni. Tuttavia, i primi segni di miglioramento nei processi civili cominciano a vedersi: dal 2009 al 2013 la pendenza dell'arretrato è diminuita del 14,9 per cento.
- L'esperienza a consuntivo dei primi anni di mediazione obbligatoria mostra che, al tavolo della mediazione, hanno preso parte circa il 33 per cento degli aderenti con un tasso di successo intorno al 44 per cento, cui si aggiunge un 5-6 per cento di accordi trovati tra le parti fuori dagli organismi solo per effetto positivo della convocazione. In definitiva, l'effetto netto di filtro della mediazione è stato intorno al 20 per cento dei tentativi⁷⁷.
- L'aumento dei contributi per ricorrere in giudizio contro le decisioni del giudice di pace ha ridotto il numero dei casi pendenti, da circa 1 milione nel 2009 a poco più di 300 mila nel 2012.
- La riforma della PA ha introdotto norme volte a informatizzare il processo tributario e la notificazione dell'invito al pagamento del contributo unificato. Inoltre, è prevista l'obbligatorietà (entro la fine del 2014, per i tribunali ordinari) del deposito telematico degli atti processuali nei procedimenti civili. Per le Corti d'appello l'obbligo decorre dal 30 giugno 2015⁷⁸.

FOCUS

Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema

I primi risultati aggiornati al 28 luglio 2014, circa un mese dopo l'entrata in vigore dell'obbligatorietà del Processo civile telematico (PCT), sono incoraggianti.

I tempi per l'emissione del provvedimento a seguito di ricorso per decreto ingiuntivo sono passati dai 15 giorni del mese di giugno 2014, quando il deposito era solo facoltativo, ai 6 giorni attuali per l'emissione del provvedimento telematico, dalla data di iscrizione a ruolo al deposito telematico del provvedimento del giudice. La riduzione media presso gli uffici giudiziari è del 62 per cento. Per la pubblicazione, i tempi delle procedure per decreto ingiuntivo si sono ridotti da 17 a 7 giorni (-59 per cento).

Anche per i risparmi di spesa emergono segnali positivi. I rilievi e le stime elaborate indicano che circa 11,6 milioni di comunicazioni consegnate via PEC negli ultimi 12 mesi (da agosto 2013 al 24 luglio 2014) sono valse un risparmio di oltre 40 milioni (somma che è quasi pari alla metà della spesa informatica per la giustizia nell'anno 2013).

Rispetto a luglio 2013, in regime di facoltatività e con pochi uffici operativi a sperimentare il PCT, l'aumento percentuale dei ricorsi per decreto ingiuntivo telematico è pari al 142 per cento e per gli atti endoprocedimentali del 157 per cento.

Positivo e costante è anche il deposito telematico di atti da parte dei magistrati. Dal 1° al 28 luglio sono stati 108.659 i provvedimenti telematici depositati. Più di 1 milione i

⁷⁷ Nel primo trimestre 2014 risultavano nel complesso 58.389 iscrizioni di mediazione, il numero più alto dalla istituzione della mediazione nel 2012. In relazione alla durata delle procedure, 1.132 giorni erano necessari nel 2012 per un processo di cognizione ordinaria. Con la mediazione la procedura è stata ricondotta a 62 giorni nel caso in cui si raggiunga l'accordo, 56 giorni in caso contrario.

⁷⁸ Anche i giudizi dinanzi la Corte dei Conti possono essere svolti con modalità informatiche e telematiche, ma deve essere garantita la riferibilità soggettiva, l'integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali.

provvedimenti depositati nel solo ultimo anno, di cui ben 102.910 sentenze e 307.153 verbali. Tali provvedimenti, custoditi nel fascicolo telematico, formano una considerevole banca dati provvedimentale che è consultabile da parte di avvocati e parti on line 24 ore su 24, con uno sgravio considerevole per le cancellerie.

Le comunicazioni telematiche raggiungono ormai 833 mila PEC di professionisti (non solo avvocati).

- Nell’ottica di razionalizzare il servizio della giustizia, sulla base dell’esperienza di altri Paesi europei, è istituito l’Ufficio per il processo, consistente in uno staff che coadiuva i giudici nell’espletamento delle diverse attività, incluso il supporto agli strumenti informatici.
- Infine, a decorrere da luglio 2015, sono soppresse tutte le sezioni distaccate dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), fatta eccezione per le sezioni che si trovano nelle città sedi di Corti d’Appello. La disposizione è volta a razionalizzare l’attività dei TAR, e gli eventuali risparmi saranno valutati a consuntivo.
- A fine agosto 2014 il Governo ha approvato 7 provvedimenti in materia di giustizia, di cui 1 decreto legge e 4 disegni di legge per la giustizia civile, cui si aggiungono due disegni di legge sulle modifiche alla giustizia penale.
- Per quanto riguarda gli interventi in materia di processo civile, definiti con decreto legge, l’obiettivo è di ridurre i tempi della giustizia. I punti qualificanti sono descritti successivamente.
 - ✓ Decisioni delle cause pendenti, sia in primo grado che in appello, mediante il trasferimento in sede arbitrale forense (escluse cause in materia di diritti indisponibili, lavoro, previdenza e assistenza sociale). In grado d’appello, la soluzione stragiudiziale della controversia deve avvenire entro 120 giorni; in mancanza il processo deve essere riassunto entro i successivi 60 giorni.
 - ✓ Conciliazione con l’assistenza degli avvocati (negoziiazione assistita). Si tratta di un accordo scritto mediante il quale le parti, che non abbiano adito un giudice o si siano rivolte ad un arbitro, convengono di cooperare per risolvere la controversia tramite l’assistenza dei propri avvocati in via amichevole⁷⁹.
 - ✓ Negoziiazione assistita nelle cause di separazione e divorzio. E’ prevista la conclusione di una convenzione di negoziiazione assistita per le soluzioni consensuali di controversie tra coniugi. Quale ulteriore semplificazione dei procedimenti di separazione o divorzio, è previsto che i coniugi possano comparire innanzi all’ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio.
 - ✓ Le misure di conciliazione, arbitrato e negoziiazione assistita sono dirette a intervenire sulla massa più critica del carico civile pendente. Il potenziale impatto di queste nuove misure, basato sull’analisi storica

⁷⁹ È obbligatoria nelle azioni in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti nonché per domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti 50.000 euro. L’accordo raggiunto con la procedura di negoziiazione assistita costituisce titolo esecutivo e per l’iscrizione di ipoteca giudiziale.

dei flussi del settore civile, è di circa 450 mila procedimenti presso i Tribunali e 620 mila procedimenti presso i Giudici di Pace.

- ✓ Modifica al regime della compensazione delle spese: chi perde la causa rimborsa le spese del processo, mentre la compensazione potrà essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca.
 - ✓ Passaggio d'ufficio dal rito ordinario al rito sommario per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice.
 - ✓ L'avvocato può sentire i testimoni fuori dal processo. Le dichiarazioni scritte rese al difensore sono considerate fonti di prova che la parte può produrre in giudizio.
 - ✓ E' stato previsto il dimezzamento dei termini di periodo feriale nei Tribunali, che sarà dal 6 al 31 agosto (anziché dal 1° agosto al 15 settembre).
 - ✓ Al fine di evitare che i tempi del processo civile vengano strumentalizzati come forma di finanziamento al ribasso (in ragione dell'applicazione del tasso legale d'interesse) è previsto uno specifico incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.
 - ✓ È introdotto l'obbligo per il creditore di trasmettere per via telematica in cancelleria la documentazione relativa ai processi esecutivi per espropriazione forzata⁸⁰.
 - ✓ A fini di trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari, di concordato preventivo con cessione dei beni e con continuità aziendale e delle procedure esecutive individuali su beni immobili, è previsto l'obbligo del rapporto riepilogativo finale, redatto a cura del curatore, del liquidatore o del commissario giudiziale. In caso di concordato con continuità aziendale, è introdotto anche l'obbligo del commissario giudiziale di redigere il rapporto riepilogativo periodico, già previsto per il concordato liquidatorio.
- Per quanto riguarda i disegni di legge, si rinvia al Focus seguente.

IN ITINERE

I disegni di legge in tema di giustizia civile

Il Governo ha discusso un pacchetto di riforme riguardanti la giustizia civile; in particolare:

1. *Disegno di legge riguardante la responsabilità civile dei magistrati.* I principali punti della riforma:
 - Ampliamento dell'area di responsabilità, in linea con il diritto dell'Unione Europea

⁸⁰ Per i procedimenti di espropriazione forzata di crediti, il tribunale competente è quello del luogo di residenza, domicilio, dimora o sede del debitore. Inoltre, all'ufficiale giudiziario sarà consentito l'accesso diretto alle banche dati pubbliche contenenti informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione, quali l'anagrafe tributaria, ivi compreso il c.d. archivio dei rapporti finanziari. Ulteriori misure di semplificazione del processo esecutivo. In materia di espropriazione presso terzi, la dichiarazione del terzo debitore sarà resa in ogni caso a mezzo lettera raccomandata o posta elettronica certificata (non in udienza). Per conseguire la massima efficacia delle vendite forzate, è introdotto l'obbligo per il giudice dell'esecuzione immobiliare di ordinare la liberazione dell'immobile pignorato quando autorizza la vendita. Inoltre, l'ufficiale giudiziario deve seguire un procedimento al fine di liberare l'immobile dai beni mobili in esso eventualmente rinvenuti e che non debbono essere consegnati. Infine, viene introdotta una fattispecie di chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità, quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo.

che include le ipotesi di violazione manifesta delle norme applicate ovvero manifesto errore nella rilevazione dei fatti e delle prove.

- Superamento del filtro, cioè di ogni ostacolo frapposto all'azione di rivalsa, nei confronti del magistrato, che lo Stato dovrà esercitare a seguito dell'avvenuta riparazione del pregiudizio subito in conseguenza dello svolgimento dell'attività giudiziaria.
 - Certezza della rivalsa nei confronti del magistrato, che diverrà obbligatoria.
 - Incremento della soglia della rivalsa - Sarà innalzata la soglia dell'azione di rivalsa, attualmente fissata, fuori dei casi di dolo, a un terzo dell'annualità dello stipendio del magistrato: il limite verrà incrementato fino alla metà della medesima annualità.
 - Coordinamento con la responsabilità disciplinare - Saranno rafforzati i rapporti tra la responsabilità civile del magistrato e quella disciplinare.
2. *Disegno di legge delega al governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile.* I punti principali della delega:
- Rafforzamento del tribunale delle imprese con estensione della competenza. Al fine di una maggiore organicità va consolidata la specializzazione e la competenza del Tribunale delle Imprese, considerando l'elevato tasso tecnico delle controversie e la potenziale rilevanza delle questioni per l'economia del Paese.
 - Istituzione del Tribunale della famiglia e dei diritti delle persone. Si propone l'introduzione di un'unica sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona.
 - Per le singole fasi processuali del processo civile, è previsto che la delega realizzi un processo civile più lineare e comprensibile; che si velocizzi il processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.
3. *Disegno di legge delega al governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace.*

Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate: i) semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità disciplinare, compenso, formazione, ecc.). ii) riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace e ampliamento della sua competenza per materia e valore; prevedendo anche momenti di stretto collegamento con il Tribunale. iii) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una ridefinizione delle sue funzioni che tenga conto della nuova possibilità di impiego nell'ufficio per il processo.

I disegni di legge in tema di giustizia penale

Il Governo ha discusso un pacchetto di riforme riguardanti la giustizia penale; in particolare:

1. *Disegno di legge delega per la riforma del libro xi del codice di procedura penale in materia di estradizione per l'estero.*

Il disegno di legge intende semplificare il sistema italiano delle così dette rogatorie passive (cioè delle richieste di raccolta delle prove da parte di altri Stati) in quanto troppo complesso e farraginoso e quello delle estradizioni. Con questa misura si assicura la trattazione immediata delle rogatorie urgenti e si prevedono forme specifiche di assistenza giudiziaria. Per quanto riguarda le estradizioni si modifica l'intera sequenza procedimentale dell'extradizione all'estero, e si prevede che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite nel territorio dello Stato e l'autorità giudiziaria italiana possa richiedere alle competenti autorità degli altri Stati dell'Unione europea l'esecuzione di proprie decisioni.

2. *Disegno di legge per il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti.*

Lo schema di disegno di legge si pone l'obiettivo di rendere più efficace l'azione di contrasto

alla criminalità organizzata ed alla costituzione di patrimoni illeciti, utilizzabili anche per la commissione di reati diversi, ad esempio contro la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il reato di cosiddetto 'falso in bilancio' l'intervento tende a recuperare l'effettività repressiva. Tra le altre misure, si introduce una fattispecie di reato nuova: l'autoriciclaggio; si inaspriscono le sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso.

3. *Disegno di legge recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi*

La proposta interviene sulla normativa penale (sia sostanziale sia processuale) e su quella penitenziaria, con l'obiettivo di garantire la ragionevole durata del processo, coniugando l'esigenza di assicurare una maggiore efficienza del sistema con quella di rafforzare le garanzie dei diritti, specie dell'imputato. In particolare si modifica la disciplina della prescrizione: il corso della prescrizione è sospeso una volta che sia intervenuta sentenza di condanna a conclusione del giudizio di primo grado; la sospensione ha durata di due anni per il giudizio di appello e di un solo anno per il successivo eventuale giudizio innanzi alla Corte di cassazione. Tali sospensioni non si hanno se il giudizio di primo grado si conclude con una sentenza di assoluzione. Il provvedimento contiene inoltre la delega a modificare la disciplina processuale in materia di intercettazioni di comunicazioni o conversazioni. Interviene inoltre su giudizio abbreviato, patteggiamento, disciplina del ricorso in Cassazione riducendo l'accesso avverso alcune tipologie di provvedimenti, senza ledere le fondamentali garanzie del cittadino.

4. *Disegno di legge delega per riformare l'ordinamento penitenziario*. I principali punti della riforma:

- i) semplificazione delle procedure; ii) revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative (al fine di facilitare il ricorso alle stesse); iii) eliminazione di automatismi e preclusioni, impeditivi di una piena individualizzazione del trattamento rieducativo; iv) valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale; v) previsione di attività di giustizia riparativa; vi) revisione della disciplina delle misure di sicurezza, in specie in relazione ai presupposti di applicazione (anche con riferimento alle categorie della abitudine e della tendenza a delinquere) alle ipotesi di infermità mentale, anche in considerazione della recente normativa sugli ospedali psichiatrici giudiziari; vii) adeguamento delle norme di ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età.

Misure per il sovraffollamento carcerario

- Qualora il giudice procedente ritenga che possa essere concessa la sospensione condizionale della pena, oppure la pena detentiva da irrogare possa essere contenuta in un massimo di tre anni, non possono essere disposte le misure della custodia cautelare o degli arresti domiciliari⁸¹.
- E' stato introdotto⁸² nell'ordinamento giudiziario penale l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova, inserita tra le cause estintive del reato. La misura consiste in condotte riparatorie, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità. La sospensione del processo con messa alla prova può

⁸¹ D.L. 92/2014.

⁸² L. 67/2014.

essere richiesta dall'imputato nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni.

- Per effetto degli interventi normativi realizzati negli ultimi anni, la popolazione carceraria è calata di 10.663 detenuti rispetto ai dati dell'anno passato (circa il 20 per cento)⁸³. Di contro, i detenuti titolari di misure alternative alla detenzione sono aumentati, fino a giungere, al 31 luglio 2014, a 23.509 (di cui 12.591 affidati al servizio sociale, 805 in semilibertà e 10.113 in detenzione domiciliare), con un aumento pari a 3.523 unità rispetto al dicembre 2012.

Settore bancario e mercato dei capitali

RACCOMANDAZIONE 4. Rafforzare la resilienza del settore bancario, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale; promuovere l'accesso delle imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni, ai finanziamenti non bancari; continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e al ruolo delle fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria.

Rafforzamento del settore bancario e corporate governance

- Le banche hanno arginato il deterioramento della profittabilità contenendo i costi: tra il 2008 e il 2013 i dipendenti si sono ridotti di 30.000 unità, il numero degli sportelli di 2.400. Il rapporto tra costi e ricavi è diminuito dal 66,7 al 62,1 per cento. Inoltre, le banche hanno reagito aumentando le richieste di collaterali.
- La prima metà del 2014 è stata segnata da un'intensa attività di ricapitalizzazione da parte delle banche italiane. I principali gruppi bancari hanno annunciato o effettuato aumenti di capitale per un ammontare complessivo superiore a 10 miliardi.
- La Banca d'Italia ha ampliato la gamma dei prestiti che le banche possono utilizzare a garanzia delle operazioni di finanziamento con l'Eurosistema. Le misure introdotte sono finalizzate a incentivare il credito alle piccole e medie imprese e alle famiglie. Il nuovo collaterale faciliterà anche la partecipazione delle banche alle prossime operazioni di rifinanziamento della BCE (T-LTRO)⁸⁴.

⁸³ Ad agosto 2014 la popolazione carceraria era pari a 54.210 unità.

⁸⁴ Nel dettaglio, le banche possono conferire a garanzia delle operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema: i) portafogli di crediti omogenei composti da mutui residenziali alle famiglie o da crediti alle imprese non finanziarie che finora era possibile includere solo singoli prestiti; ii) la parte utilizzata delle linee di credito censite nella Centrale dei rischi come prestiti auto liquidanti e a revoca; iii) prestiti bancari, singolarmente o inseriti in un portafoglio, di importo non inferiore a 30.000 euro; iv) prestiti bancari, quando singolarmente conferiti, con una probabilità di insolvenza del debitore fino all'1,5 per cento (prima all'1 per cento); v) crediti concessi sotto forma di *leasing* finanziario e factoring pro-soluto, anche nello schema ordinario.

Accesso al mercato dei capitali

- Nel 2013 il Fondo Centrale di Garanzia ha accolto 77.234 operazioni, per un importo finanziato di 10,8 miliardi e garanzie per 6,4 miliardi. I dati dei primi 7 mesi del 2014 confermano l'interesse delle imprese con 52.537 operazioni accolte per 7,6 miliardi di controvalore. Quanto alla struttura dimensionale delle imprese assistite dal Fondo, la maggior parte delle operazioni riguarda micro imprese (circa il 60 per cento del totale), mentre le operazioni di finanziamento a favore delle medie imprese pesano per poco meno del 10 per cento.
- Un accordo tra la BEI, il MEF e il MISE ha consentito di avviare due ulteriori iniziative. In primo luogo, saranno impiegati 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI per coprire i rischi di prima perdita in progetti d'innovazione industriale di imprese di qualunque dimensione; grazie a tali fondi la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.
- Come seconda iniziativa, un accordo quadro consentirà di collaborare per aumentare le risorse per il finanziamento di nuovi investimenti, attraverso: i) l'individuazione di progetti per la realizzazione di infrastrutture e studiare le forme di finanziamento delle opere; ii) l'identificazione di progetti sostenuti da fondi strutturali europei ai quali aggiungere risorse BEI in diversi campi⁸⁵; iii) l'assistenza tecnica a soggetti che programmano l'impiego dei fondi strutturali per il ciclo 2014–2020 in modo da ottimizzare l'utilizzo di queste risorse in combinazione con i fondi della BEI.
- Nei mesi scorsi è stata costituita la *task force* 'finanza per la crescita',⁸⁶ per individuare soluzioni concrete in grado di facilitare la disponibilità di risorse finanziarie per le imprese. Questo obiettivo è stato perseguito favorendo lo sviluppo delle emissioni obbligazionarie e dei fondi di credito - anche attraverso l'estensione dell'intervento del Fondo Centrale di Garanzia a questi strumenti - e un maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali che veicolano il risparmio di lungo termine, anche nell'erogazione diretta del credito. Le proposte elaborate dalla *task force* sono confluite in parte nel Decreto 'Competitività'⁸⁷ e in parte nel Decreto 'Sblocca Italia'⁸⁸.
- In particolare, è stato creato un nuovo canale di credito non bancario, grazie alla possibilità per le imprese di assicurazione e le società di cartolarizzazione italiane di concedere finanziamenti diretti alle imprese⁸⁹. La Banca d'Italia avrà il compito di disciplinare i termini e le modalità per la trasmissione, da parte delle compagnie, di comunicazioni periodiche, mentre l'IVASS stabilirà le condizioni e i limiti operativi per la concessione di finanziamenti.
- Al fine di incentivare gli investimenti in capitale di rischio, anche correlati alla quotazione in mercati regolamentati, è stato potenziato il regime di

⁸⁵ Piccole e medie imprese, occupazione giovanile, diritto allo studio, infrastrutture (soprattutto nel Sud Italia), agenda digitale, ricerca e sviluppo, efficienza energetica e sviluppo sostenibile.

⁸⁶ La *task force* ha visto coinvolte le segreterie tecniche del MEF e del MISE e la Banca d'Italia.

⁸⁷ D.L.91/2014.

⁸⁸ D.L.133/2014.

⁸⁹ Fino ad oggi le compagnie di assicurazione avevano la possibilità di investire in crediti, ma era loro preclusa la concessione diretta di finanziamenti.

Aiuto alla Crescita Economica (ACE)⁹⁰. L'ACE è estesa alle imprese con reddito (IRAP o IRES) imponibile negativo o inferiore all'importo dell'agevolazione⁹¹. Con la cosiddetta 'super ACE' si prevede, invece, una maggiorazione del 40 per cento dell'agevolazione per le società che sono ammesse alla quotazione nei mercati regolamentati. La disciplina si applica per il periodo di imposta in cui avviene la quotazione e per i due successivi.

- L'obiettivo di favorire la quotazione e l'accesso al capitale di rischio è stato perseguito dal Governo, anche attraverso misure di natura regolamentare che ne riducono gli oneri (diretti e indiretti) e ampliano la gamma e la fruibilità degli strumenti a disposizione delle aziende. La riduzione del capitale sociale minimo per le società per azioni (Spa) da 120 a 50 mila euro è una prima novità importante che favorisce la costituzione di società aventi la necessaria forma giuridica per essere quotate.
- In particolare, per semplificare l'accesso al mercato dei capitali da parte delle PMI, è stata introdotta una definizione dimensionale di PMI emittenti azioni quotate, correlata a due parametri dimensionali (alternativi fra loro): il fatturato (entro i 300 milioni di euro, in base all'ultimo bilancio) e la capitalizzazione media di mercato (inferiore ai 500 milioni nell'ultimo anno)⁹². Le PMI che rientrano nella definizione possono modificare in via statutaria la soglia rilevante per le offerte pubbliche di acquisto (OPA) obbligatorie, individuando una soglia più adeguata alle proprie caratteristiche ed esigenze, nell'ambito di un intervallo tra il 25 e il 40 per cento.
- Il Governo è intervenuto anche sulla disciplina dell'OPA da consolidamento delle PMI⁹³, consentendo all'impresa di prevedere l'esenzione dalla disciplina sull'OPA in via statutaria nei primi 5 anni dall'inizio della quotazione. In questo modo gli azionisti, in fase di offerta pubblica iniziale (IPO) possono collocare sul mercato più del 50 per cento del capitale, aumentando la liquidità delle azioni. Allo stesso tempo, possono riacquistare la quota di controllo nell'arco di un quinquennio successivo alla quotazione, senza incorrere nell'obbligo di OPA.
- Per incentivare l'ingresso di investitori professionali, anche esteri, nel capitale delle PMI quotate, è elevata dal 2 al 5 per cento la soglia delle partecipazioni rilevanti da comunicare alla Consob e alla società partecipata. La norma è intesa anche a favorire le politiche di alleanza commerciale tra le PMI.
- A supporto delle quotazioni delle imprese familiari è consentito alle Società quotate e quotate di prevedere - in via statutaria - l'attribuzione di un diritto di voto maggiorato, con un limite di due voti, per tutte le azioni detenute da uno stesso azionista per un periodo consecutivo indicato nello statuto, non inferiore a 24 mesi. Le azioni a voto doppio non costituiscono

⁹⁰ D.L. 91/2014. Questa modifica vale per le sole società le cui azioni vengono ammesse a quotazione in mercati regolamentati di Stati Membri dell'Unione Europea.

⁹¹ L'impresa, in questo caso, può usufruire del credito di imposta (pari al 27,5 per cento del valore non utilizzato nel caso di impresa soggetta a IRES) a valere sui debiti IRAP e fruibile in cinque anni.

⁹² Tali limiti non devono essere stati superati per tre esercizi consecutivi.

⁹³ L'attuale soglia è del 5 per cento.

una categoria speciale di azioni e, in caso di successivo trasferimento delle stesse, la maggiorazione del voto si estingue.

- Per favorire l'emissione di obbligazioni, titoli similari e cambiali finanziarie non quotate⁹⁴, sono stati rimossi i vincoli fiscali gravanti sulle operazioni di *private placement*: gli interessi e gli altri proventi su tali strumenti non saranno più gravati dalla ritenuta alla fonte (pari al 26 per cento dal 1° luglio).
- E' stata data attuazione alle disposizioni del decreto 'Destinazione Italia'⁹⁵, che prevedeva l'accesso al Fondo Centrale di Garanzia anche a favore delle società di gestione del risparmio che sottoscrivano obbligazioni o titoli similari emessi da piccole e medie imprese ('mini bond'). Nel caso di un portafoglio di titoli, la garanzia può arrivare a coprire fino all'80 per cento della *tranche junior* del portafoglio, con un limite di escussione dell'8 per cento del valore nominale complessivo del portafoglio.
- Lo strumento dei 'mini bond' è sempre più diffuso tra le piccole e medie imprese che intendono accedere al mercato per reperire risorse di finanziamento alternative al credito bancario. Il valore complessivo dei bond emessi da compagnie non quotate ammonta a 7,5 miliardi⁹⁶.

Strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito

- Tra gli strumenti agevolativi del credito un ruolo importante è rivestito dalla misura agevolativa per beni strumentali, c.d. 'Nuova Sabatini', finalizzata ad accrescere la competitività del sistema produttivo e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI). La misura prevede un finanziamento⁹⁷ e un contributo in conto interessi per l'acquisto (anche mediante *leasing* finanziario) di macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature *hardware*, *software* e tecnologie digitali.
- A fine settembre 2014, alla chiusura della sesta tornata di prenotazioni di richieste di finanziamenti relativi a tale misura agevolativa (operativa dal 31 marzo), sono state registrate richieste di risorse per oltre 2 miliardi, per favorire gli investimenti di 6.815 imprese che vogliono ammodernare i processi produttivi e puntare ad una maggiore competitività.
- A inizio agosto 2014, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) hanno siglato la Convenzione 'Piattaforma Imprese', con la quale si attivano strumenti in favore delle imprese. In particolare, la Piattaforma apporta ulteriori 5 miliardi alle misure di CDP per l'economia,

⁹⁴ Collocate sia presso investitori qualificati che presso organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR).

⁹⁵ D.L. 145/2013.

⁹⁶ Le emissioni di *bond* da parte di PMI con un valore inferiore a 50 milioni ammontano a 550 milioni. In poco più di due mesi, tra giugno e metà agosto 2014, 26 nuove società, in maggioranza PMI, hanno emesso titoli per un valore di circa 1 miliardo (più di 300 milioni sono rappresentati da titoli con un valore inferiore a 50 milioni ciascuno).

⁹⁷ I finanziamenti hanno la durata massima di 5 anni dalla data della stipula del contratto e sono di importo compreso tra 20.000 euro e 2 milioni per ciascuna impresa, anche frazionati in più iniziative di acquisto. Inoltre, le operazioni agevolate possono essere assistite dalla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia nel limite massimo dell'80 per cento.

raggruppando in uno strumento organico i ‘*Plafond*’ dedicati a favorire l’accesso al credito.

- Sono 27.151 le PMI italiane che hanno sospeso le rate dei propri finanziamenti, tra ottobre 2013 e giugno 2014, attraverso l’Accordo per il credito 2013 (ora prorogato al 31 dicembre 2014). Le operazioni effettuate hanno un controvalore complessivo di debito residuo pari a 9,7 miliardi e una maggior liquidità a disposizione delle imprese stesse di 1,2 miliardi. Ammontano a 4,4 miliardi, tra gennaio 2013 e maggio 2014, per un totale di 13.603 domande accolte, i finanziamenti di ‘Progetti investimenti Italia’ per le PMI. L’iniziativa, focalizzata su un *plafond* complessivo di 10 miliardi è finalizzata a favorire la crescita degli investimenti in beni materiali e immateriali strumentali all’attività di impresa.
- Per sostenere l’economia reale sono previste norme volte ad ampliare l’operatività della Cassa Depositi e Prestiti, sia della gestione separata (finanziata con risparmio postale e titoli assistiti da garanzia statale) sia della gestione ordinaria (finanziata con risorse tratte sul mercato). Per quanto riguarda la gestione separata, la norma mira a consentire l’utilizzo delle risorse di tale gestione per operazioni con finalità di interesse economico generale (nell’ambito, tra l’altro, dei settori ricerca, sviluppo e innovazione, educazione, protezione civile, immobiliare, energia, ambiente). Con riguardo alla gestione ordinaria, la norma consente a CDP di intervenire anche a supporto delle politiche pubbliche nazionali, per progetti di investimento che contribuiscano allo sviluppo di tecnologie innovative e alla ricerca applicata in campo industriale, nel settore energetico e in quello ambientale.
- Inoltre sono state individuate misure per incentivare l’utilizzo dei *project bond* e garantirne una maggiore flessibilità e trasferibilità tra gli investitori. In sintesi, viene resa strutturale l’equiparazione tra il trattamento fiscale dei *project bond* e quello dei titoli di Stato; è introdotta la possibilità di utilizzo di titoli al portatore, per favorirne la migliore trasferibilità sul mercato dei capitali; viene semplificato lo strumento delle garanzie, rendendole più flessibili; si applicano in misura fissa le imposte di registro, ipotecarie e catastali anche alle garanzie trasferite per effetto della circolazione dei *project bond*.
- Al fine di rafforzare il supporto all’internazionalizzazione, la garanzia dello Stato per rischi non di mercato è estesa anche a favore delle operazioni effettuate dalla SACE, in caso di operazioni riguardanti settori strategici oppure società di rilevante interesse nazionale, in termini di livelli occupazionali, di fatturato o di ricaduta per il sistema economico. Allo scopo è istituito un Fondo con una dotazione di 100 milioni per il 2014. Una convenzione tra il MEF e la SACE disciplinerà anche il livello minimo di patrimonializzazione che la SACE è tenuta ad assicurare per poter accedere alla garanzia.
- La SIMEST ha definito i criteri e le procedure per accedere ai finanziamenti per l’internazionalizzazione, in particolare per l’inserimento sui mercati extra UE e per la patrimonializzazione. Il Fondo per l’internazionalizzazione è adesso riservato per il 70 per cento alle PMI e i programmi ammissibili sono

quelli con caratteristiche di investimento, finalizzate ad assicurare, in prospettiva, la presenza stabile nei mercati extra-UE⁹⁸.

- I programmi di sviluppo nel settore industriale, riguardanti territori regionali attualmente privi di risorse per la concessione di agevolazioni, erano stati rifinanziati con 150 milioni dal Decreto 'del Fare'. Dopo l'emanazione del decreto attuativo, al 21 luglio 2014 erano stati approvati 36 programmi di investimento strategici, per l'80 per cento localizzati nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Gli investimenti previsti sono di circa 1,44 miliardi; riguardano diversi settori strategici per lo sviluppo, legati al mondo dell'innovazione e/o rappresentativi del *Made in Italy*. L'occupazione salvaguardata e/o creata è superiore ai 25 mila addetti. Le risorse finanziarie pubbliche concesse sono circa 700 milioni.
- Il Governo ha promosso l'istituzione del Fondo privato di servizio per la patrimonializzazione delle imprese, per il rilancio delle imprese italiane caratterizzate da equilibrio economico operativo, ma con necessità di adeguata patrimonializzazione. La finalità del Fondo è il sostegno finanziario e patrimoniale per favorire processi di consolidamento industriale. Si rivolge a imprese che abbiano almeno 150 addetti, ma potrà investire anche in imprese oggetto di procedure di ristrutturazione societaria e del debito. Il Fondo, gestito da una SGR selezionata con procedura a evidenza pubblica, avrà durata minima di 10 anni e potrà essere considerato operativo al raggiungimento di una dotazione di 1 miliardo, sottoscritta da almeno 3 investitori, partecipanti ciascuno in misura compresa tra il 5 e il 40 per cento.
- Agli imprenditori agricoli *under 40* sono concessi mutui a tasso zero per la produzione, trasformazione e commercio di prodotti agricoli (fino al 75 per cento della spesa ammissibile con durata massima di 10 anni e di 15 anni per la produzione). Infine ai giovani coltivatori diretti e imprenditori agricoli fino a 35 anni è concessa una detrazione pari al 19 per cento per l'affitto dei terreni.
- Al fine di rilanciare il *Made in Italy*, rafforzare la lotta all'*Italian sounding* e attrarre gli investimenti esteri sarà adottato un Piano che dovrà essere attuato dall'Agenzia ICE. Il Piano dovrà contenere azioni volte soprattutto al sostegno delle imprese italiane (soprattutto PMI) che si rivolgono ai mercati esteri, all'assistenza agli investitori esteri in Italia nonché alla promozione dei prodotti italiani nei diversi mercati.

Regolazione bancaria

- Fin dal 2008 la Banca d'Italia è intervenuta sul governo societario delle banche, con norme severe applicabili a tutte le banche, e con alcune regole

⁹⁸ In particolare, essi devono riguardare il lancio e la diffusione di beni e/o servizi prodotti in Italia o distribuiti con il marchio di imprese italiane. L'incentivo consiste in un finanziamento agevolato, che può coprire fino all'85 per cento dell'importo delle spese preventivate, rimborsabile in un termine massimo di 6 anni. Il tasso di interesse agevolato è pari al 15 per cento del tasso di riferimento, con una percentuale minima dello 0,50 per cento annuo. Per quanto riguarda la patrimonializzazione, invece, i beneficiari sono le PMI esportatrici, costituite in forma di Società per azioni. Il finanziamento è concesso nel limite del 25 per cento del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato (con un limite massimo di 300.000 euro).

sviluppate appositamente per le banche popolari. Tale regolazione è stata perfezionata con interventi successivi.

- In particolare, le nuove norme danno attuazione alla Direttiva CRD IV, per le parti relative agli assetti di governo societario delle banche, e tengono conto delle indicazioni date dall’Autorità Bancaria Europea e dagli altri organismi internazionali, tra cui il Fondo Monetario Internazionale. Le disposizioni sono state elaborate in seguito alle osservazioni pervenute alla consultazione pubblica che si è conclusa il 23 gennaio 2014.
- Le norme confermano principi già presenti nelle precedenti disposizioni, tra cui: la chiara distinzione di compiti e poteri tra gli organi societari; l’adeguata dialettica interna; l’efficacia dei controlli e una composizione degli organi societari coerente con le dimensioni e la complessità delle aziende bancarie⁹⁹.
- Con specifico riferimento alle Banche Popolari, le nuove disposizioni intendono favorire la rappresentanza negli organi aziendali delle diverse componenti della base sociale e la più ampia partecipazione dei soci alle assemblee attraverso le seguenti innovazioni: norme più avanzate sul numero di deleghe che ciascun socio può raccogliere; la possibilità di utilizzare la posta o altri meccanismi di voto a distanza; il diritto per gli azionisti che rappresentano una certa quantità di capitale, di presentare la lista per l’elezione dei membri del consiglio (voto di lista) e di chiedere variazione all’ordine del giorno dell’assemblea degli azionisti¹⁰⁰.
- La recente revisione delle norme in materia di governo societario delle banche migliorerà anche la *governance* delle Fondazioni. Particolarmente rilevanti sono le nuove regole che: rafforzano le procedure per la nomina dei membri del consiglio; enfatizzano il ruolo del presidente e, in particolare, il suo ruolo nella promozione del dialogo interno e nel garantire controlli adeguati; incoraggiano l’autovalutazione da parte dell’Ente.

Mercato del lavoro

RACCOMANDAZIONE 5. Valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sul dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l’uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro dicembre 2014, e potenziare il coordinamento e l’efficienza dei servizi pubblici per l’impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia; fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l’impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani; per far

⁹⁹ E’ in corso di definizione un provvedimento che permetterà alla Banca d’Italia di avere poteri di rimozione nel caso di *mala gestio*.

¹⁰⁰ Tali norme sono specificamente formulate per facilitare l’esercizio di questi diritti da parte di investitori istituzionali e quindi a incentivare la loro partecipazione.

fronte al rischio di povertà e di esclusione sociale, estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio, assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

Riforma del mercato del lavoro

- A marzo 2014 il Governo ha approvato il decreto legge in materia di occupazione¹⁰¹ con cui sono introdotte modifiche alla disciplina dei contratti a tempo indeterminato, di apprendistato e di solidarietà, finalizzate a semplificarli e renderli più facilmente utilizzabili.
- Parallelamente è in discussione un disegno di legge contenete deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità, e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
- Per i dettagli delle deleghe, si rinvia al Focus seguente.

IN ITINERE

I disegni di legge delega sul mercato del lavoro

Il 18 settembre la Commissione lavoro del Senato ha approvato in prima lettura il Disegno di legge delega sul mercato del lavoro. Attualmente all'esame dell'Aula del Senato, dovrà poi essere riesaminato dalla Camera, con la richiesta da parte del Governo di una celere approvazione, comunque entro la fine del 2014. Il disegno di legge reca la clausola di invarianza della spesa e non comporta dunque maggiori oneri connessi all'attuazione delle deleghe. Nel dettaglio esso contiene:

1. *La delega in materia di ammortizzatori sociali.* Finalizzata a razionalizzare le forme di tutela esistenti, differenziando maggiormente l'impiego degli strumenti di intervento in costanza di rapporto di lavoro (cassa integrazione) da quelli previsti in caso di disoccupazione involontaria (ASpl). Si prevede di assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori - con tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori, in caso di disoccupazione involontaria - e di razionalizzare la normativa in materia d'integrazione salariale. Un sistema così delineato mira al coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro o siano beneficiari di ammortizzatori sociali, semplificando le procedure amministrative e riducendo gli oneri non salariali del lavoro, tenuto conto delle peculiarità dei settori produttivi.
2. *La delega in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.* Finalizzata al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro, la delega mira a garantire la fruizione dei servizi essenziali per le politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale secondo principi di razionalizzazione degli incentivi all'assunzione e all'autoimpiego. L'obiettivo è creare una cornice giuridica nazionale che faccia da riferimento anche per le normative regionali e provinciali. Si prevede anche: l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl, con conseguente riordino degli enti che operano nel settore, per evitare sovrapposizioni con l'Agenzia; il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche attive per il lavoro e dei servizi per l'impiego; valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati; il completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'ausilio delle tecnologie

¹⁰¹ D.L. 34/2014.

informatiche; promozione del collegamento tra misure di sostegno al reddito degli inoccupati e misure di inserimento nel tessuto produttivo.

3. La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli *adempimenti*. Essa punta a conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese. Il principio da seguire è dimezzare il numero di atti amministrativi inerenti il rapporto di lavoro, anche tramite: l'unificazione delle comunicazioni alle PA per i medesimi eventi, l'obbligo delle stesse amministrazioni di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti, il rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; la revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.
4. *La delega in materia di riordino delle forme contrattuali e dell'attività ispettiva* è finalizzata a rafforzare le opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva. L'attività di riordino si esplica anche attraverso: la redazione di un testo organico di disciplina delle tipologie contrattuali; la previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, in relazione all'anzianità di servizio; l'introduzione, anche in via sperimentale, del compenso orario minimo.
5. *La delega in materia di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro* ha la finalità di garantire adeguato sostegno alla genitorialità, e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori. A tal fine si prevede: l'estensione del diritto alla prestazione di maternità alle lavoratrici madri 'parasubordinate'; l'introduzione di un credito d'imposta per le donne lavoratrici, anche autonome, che abbiano figli minori o disabili non autosufficienti, al di sotto di una determinata soglia di reddito individuale complessivo, nonché l'armonizzazione del regime delle detrazioni (dall'imposta sui redditi) per il coniuge a carico; l'incentivazione di accordi collettivi intesi a facilitare la flessibilità dell'orario di lavoro e la flessibilità dell'impiego di premi di produttività, la possibilità di cessione dei giorni di riposo aggiuntivi tra lavoratori; la promozione dell'integrazione dell'offerta di servizi per l'infanzia, forniti dalle aziende, nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona.

Il disegno di legge prevede che il Governo adotti entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi nelle materie prescritte dalla delega.

Monitoraggio delle riforme del mercato del lavoro

- La legge di riforma del mercato del lavoro¹⁰² ha previsto l'obbligo di monitorare gli effetti delle nuove disposizioni normative al fine di migliorare l'efficacia delle politiche del lavoro. Il primo rapporto di monitoraggio, diffuso a gennaio 2014 descrive la situazione della flessibilità in entrata, della flessibilità in uscita (in particolare dei licenziamenti individuali), e degli ammortizzatori sociali. Ad agosto 2014 è invece stato pubblicato il secondo Quaderno di monitoraggio, dedicato all'esame dei dati relativi agli ammortizzatori sociali nel periodo 2011-2013¹⁰³.

¹⁰² L.92/2012

¹⁰³ Quest'ultimo rapporto evidenzia un costante aumento delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione straordinaria a fronte di una costante riduzione delle ore autorizzate per interventi di cassa integrazione in deroga. Si riducono - negli ultimi due trimestri 2013 - gli interventi di cassa integrazione ordinaria

- Le disposizioni semplificatorie in materia apprendistato¹⁰⁴ stanno facilitando il ricorso a tale tipologia contrattuale, senza aumentare il cosiddetto dualismo tra lavoratori protetti e non protetti. Nel secondo trimestre 2014, infatti, accanto ad un aumento dei contratti di apprendistato (+16 per cento), si è registrato un aumento dei contratti a tempo indeterminato (+1,4 per cento), e una diminuzione del ricorso ad altre tipologie contrattuali meno tutelanti per il lavoratore (es. contratti di collaborazione).

Tutele per la disoccupazione

- Per il 2014 sono stati stanziati per gli ammortizzatori sociali in deroga 1,7 miliardi (oltre 300 milioni in più rispetto all'ammontare previsto nella Legge di Stabilità 2014), includendo anche gli oneri per la contribuzione figurativa.
- Ad agosto 2014 è entrato in vigore il decreto ministeriale che definisce i nuovi criteri per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Si stabilisce l'impossibilità di utilizzare la CIG in deroga in caso di cessazione dell'attività aziendale. E' previsto inoltre l'incremento ad almeno 12 mesi dell'anzianità aziendale (almeno 8 mesi per il 2014) necessaria per accedere alla CIG in deroga e la limitazione ad 11 mesi per il 2014 e a 5 mesi per il 2015 per la fruizione¹⁰⁵.
- Da gennaio 2013 sono entrate in vigore le nuove misure per la disoccupazione involontaria, ASpl e Mini ASpl. Nel 2013, la spesa per la prestazione di ASpl è stata pari a 2.725 milioni con una media annua di beneficiari¹⁰⁶ pari a 365.554 soggetti. Per quanto riguarda la Mini ASpl, nel 2013, la spesa per la prestazione è stata di 1.447 milioni con una media annuale di 92.340 beneficiari. L'andamento crescente che si riscontra per l'intero anno è dovuto all'applicazione della legge di riforma del lavoro da parte delle imprese e dalla corrispondente diminuzione delle richieste d'indennità di disoccupazione.
- Il Governo è andato avanti sull'istituzione di nuovi fondi bilaterali di solidarietà e l'adeguamento alla normativa vigente dei fondi già esistenti¹⁰⁷. Per i lavoratori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale, appartenenti ad imprese con oltre 15 addetti, è stato creato a

dopo l'aumento dei primi due trimestri. Il numero di imprese autorizzate per interventi in deroga presenta un trend crescente per tutto il triennio 2011-2013. L'introduzione dei fondi di solidarietà sta comportando un aumento della platea di lavoratori coperti da strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro. Il rapporto è consultabile al link: <http://www.lavoro.gov.it/PerSaperneDiPiu/MonitoraggioLegge922012/Pages/default.aspx>.

¹⁰⁴ Contenute nel D.L. 34/2014

¹⁰⁵ La proroga del trattamento di mobilità in deroga è fissata a 5 mesi per i lavoratori disoccupati che hanno già beneficiato della mobilità in deroga per almeno tre anni (7 per coloro che hanno beneficiato per meno di tre anni della mobilità) per l'anno 2014 (con un incremento di 3 mesi nelle aree del Sud). Per gli anni 2015 e 2016 non può essere concessa la mobilità in deroga per coloro che hanno beneficiato, anche in via non continuativa, di prestazioni per almeno 3 anni mentre negli altri casi può essere concessa per un massimo di 6 mesi (con un incremento di due mesi nelle aree del Sud), fermo il vincolo di non superare il tetto di 3 anni e 4 mesi. A decorrere dal 1° gennaio 2017, il trattamento di mobilità in deroga alla normativa vigente non potrà più essere concesso.

¹⁰⁶ Poiché la fruizione di queste prestazioni può avere carattere transitorio, l'INPS considera i valori medi dei beneficiari nell'anno (valore medio calcolato sui valori mensili), in quanto tali valori sono maggiormente rappresentativi dell'entità e dell'evoluzione del fenomeno.

¹⁰⁷ Attualmente ci sono 12 fondi, tra i quali: Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Settore Credito, Imprese Artigiane e Trasporto Pubblico.

giugno 2014 il Fondo di solidarietà residuale e sono state dettate le istruzioni applicative da parte dell'INPS¹⁰⁸.

Garanzia Giovani

- A luglio 2014 la Commissione Ue ha approvato il programma operativo nazionale per l'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile presentato dall'Italia, per il quale ci sono a disposizione 1,5 miliardi. Il programma operativo contribuirà essenzialmente ad attuare la 'Garanzia per i giovani', con la quale si vuole assicurare che ogni giovane fino a 25 anni riceva un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di istruzione o di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'abbandono dell'istruzione formale.
- Date le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, si è scelto di estendere questi interventi alle persone fino ai 29 anni di età. Ai partecipanti viene chiesto di firmare un accordo individuale ('patto di attivazione') quando si iscrivono a un percorso curriculare. Attori centrali del piano sono le Regioni.
- Per promuovere il Piano nazionale per la 'Garanzia per i giovani' sono stati promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) protocolli di collaborazione con grandi imprese e associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. I protocolli già sottoscritti sono ventidue.
- A fine settembre 2014 le registrazioni al Programma 'Garanzia Giovani' - sia attraverso il sito nazionale che attraverso i portali regionali - risultano essere 212.779¹⁰⁹.
- Parallelamente, sono iniziate le attività di 'presa in carico' dei giovani registrati: 62.639 sono stati già chiamati dai servizi per il lavoro per il primo colloquio e, tra questi, 43.057 hanno già ricevuto il primo colloquio di orientamento. In attesa della partecipazione alle singole misure a seguito degli avvisi regionali, le aziende stanno inserendo occasioni di lavoro (*vacancy*) sul portale nazionale direttamente o per il tramite delle Agenzie per il lavoro. Le opportunità di lavoro complessive pubblicate dall'inizio del progetto sono pari a 14.483, per un totale di 20.789 posti disponibili. Il 72 per cento delle occasioni di lavoro è concentrata al Nord, il 14,4 per cento al Centro e il 13,5 per cento al Sud; le occasioni di lavoro all'estero sono lo 0,1 per cento.
- Per quanto riguarda l'operatività dei servizi per il lavoro, l'indagine conoscitiva condotta da Italia Lavoro sul ruolo degli operatori pubblici e

¹⁰⁸ Resta comunque possibile l'istituzione di ulteriori fondi bilaterali, con conseguente cessazione della contribuzione al fondo residuale. Rispetto al totale di 12,3 milioni di lavoratori, rimangono al momento privi di tutela del reddito in costanza di rapporto di lavoro 2,6 milioni di lavoratori dipendenti, per i quali vi è comunque una cornice giuridica che consente l'istituzione dei fondi bilaterali.

¹⁰⁹ La provenienza geografica dei giovani mostra che la maggior parte di loro risiede in Sicilia (16,4 per cento del totale), in Campania (13,7 per cento) e nel Lazio (6,7 per cento). Il 50 per cento delle registrazioni proviene da giovani di età compresa tra i 19 e i 24 anni, mentre il 40 per cento riguarda giovani dai 25 ai 29 anni e il 10 per cento i giovani dai 15 ai 18 anni. In termini di titolo di studio: il 20 per cento ha conseguito una laurea, il 56 per cento risulta essere diplomato, infine il rimanente 24 per cento risulta avere un titolo di studio di terza media o inferiore. Il monitoraggio è consultabile su base settimanale al link: <http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Pagine/default.aspx>.

privati, ha evidenziato che al 30 giugno 2014, accanto ai 556 Centri per l'impiego pubblici, i soggetti privati autorizzati alla somministrazione e all'intermediazione del lavoro sono complessivamente 1.653, di cui 76 agenzie di somministrazione, 6 agenzie di somministrazione specialista e 13 agenzie di intermediazione¹¹⁰. Dei 556 Centri per l'Impiego pubblici attivi sul territorio nazionale, 450 servono un bacino di utenza non superiore alle 100.000 unità¹¹¹, soltanto 106, ubicati principalmente nelle maggiori aree urbane, superano questo riferimento ottimale.

Misure per incentivare l'occupazione

- E' stato approvato il decreto attuativo per la concessione di un credito d'imposta per le nuove assunzioni di profili altamente qualificati. Il credito d'imposta è pari al 35 per cento - con un limite massimo di 200 mila euro annui a impresa - del costo aziendale sostenuto per le assunzioni a tempo indeterminato di: i) personale in possesso di un dottorato di ricerca universitario; ii) personale in possesso di laurea magistrale in discipline di ambito tecnico o scientifico impiegato in attività di ricerca e sviluppo. Le risorse finanziarie effettivamente disponibili per la concessione del credito d'imposta, sono le seguenti: 25 milioni per le assunzioni effettuate nell'anno 2012; 33,2 milioni per le assunzioni effettuate nell'anno 2013; 35,5 per il 2014 e altrettanti per il 2015.
- E' stato varato il progetto 'PhD ITalents', per facilitare l'ingresso in azienda di dottori di ricerca, intensificando così le relazioni fra imprese e università. Il progetto prevede la selezione di 136 giovani dottori di ricerca da inserire, per un periodo non inferiore ai due anni, in imprese fortemente orientate all'innovazione e alla ricerca. Il finanziamento totale è di 16,2 milioni di euro.
- Nel Piano di azione 'Campolibero'¹¹², sono previsti incentivi all'assunzione di giovani con contratto a tempo indeterminato o determinato di minimo 3 anni, con sgravio di 1/3 della retribuzione lorda per 18 mesi.
- Nel settore culturale è stato rifinanziato¹¹³, per un ammontare di 1 milione per il 2015, il Fondo 'Mille giovani per la cultura'¹¹⁴. Inoltre per far fronte a esigenze temporanee di rafforzamento dei servizi di accoglienza e di assistenza al pubblico presso gli istituti e i luoghi della cultura pubblici, sono state stanziare risorse per 1,5 milioni per il 2015 per contratti di lavoro flessibile a giovani fino a 40 anni¹¹⁵.
- È stato attivato un fondo di un milione di euro, che autorizza 150 tirocini a favore di giovani di età non superiore ai 29 anni nel settore dei beni e delle attività culturali¹¹⁶.

¹¹⁰ A questi soggetti si aggiungono 80 Enti di formazione, 978 Istituti di scuola secondaria di secondo grado e 80 università, di cui 66 pubbliche e 20 private. Il numero maggiore di soggetti autorizzati è in Campania (224), Lombardia (211), Puglia (209), Lazio (194), Piemonte (110), Sicilia (109).

¹¹¹ Soglia minima prevista dall'art. 4 del D.Lgs.469/1997

¹¹² D.L.91/2014.

¹¹³ Con il D.L. 83/2014

¹¹⁴ Istituito con il D.L.76/2013.

¹¹⁵ Laureati o in possesso del diploma rilasciato dalle Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica.

¹¹⁶ I tirocini dovranno essere svolti nei siti culturali di interesse strategico e per le zone terremotate dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna per progetti di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Semplificazione dei contratti a tempo determinato e di apprendistato

- Con l'obiettivo di semplificare l'accesso a contratti di lavoro a tempo determinato e di apprendistato il Governo¹¹⁷ ha eliminato la necessità di indicare la causale per i contratti a termine, e ha previsto la possibilità di prorogare il contratto fino a 5 volte entro 36 mesi; a fronte di ciò, è stato introdotto un tetto all'utilizzo di tale contratto, pari al 20 per cento dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dello stesso datore di lavoro. Sono state semplificate le procedure per la redazione del piano formativo per l'apprendistato e per lo svolgimento della formazione pubblica. Per quanto concerne la stabilizzazione, dopo l'apprendistato, sono stati ridotti gli obblighi previsti dalla legislazione previgente¹¹⁸, da un lato circoscrivendo l'applicazione della norma alle sole imprese con più di 50 dipendenti, dall'altro riducendo al 20 per cento la percentuale di stabilizzazione.
- Per quanto concerne la semplificazione dei profili formativi, la Regione provvede a comunicare al datore di lavoro, entro quarantacinque giorni dalla comunicazione dell'instaurazione del rapporto, le modalità di svolgimento dell'offerta formativa pubblica, avvalendosi anche delle associazioni datoriali che si siano dichiarate disponibili.
- Con l'obiettivo di semplificare l'accesso all'istituto, erano già state disposte¹¹⁹: l'obbligatorietà del piano formativo individuale esclusivamente per l'acquisizione delle competenze tecnico-professionali e specialistiche; la registrazione della formazione e della qualifica professionale in uno specifico documento, avente i contenuti minimi del libretto formativo del cittadino; in caso di imprese multilocalizzate, il rispetto della disciplina vigente nella regione ove l'impresa ha la propria sede legale.

Misure per la povertà e l'esclusione sociale

- E' stata avviata la sperimentazione del 'sostegno all'inclusione attiva' (SIA) in 12 grandi città. Ad aprile 2014 sono iniziate le erogazioni a un primo gruppo di beneficiari, in attesa della pubblicazione della graduatoria ufficiale. I beneficiari sono stati selezionati a seguito di una rigorosa procedura di controllo del possesso dei requisiti. Su quasi 18.000 domande presentate, oltre il 60 per cento non è stata ammessa per il mancato possesso dei requisiti auto-dichiarati. Oltre all'efficacia nel contrastare le frodi, vi è stato un basso *take-up* della misura in diverse città. Il programma ha la durata di 12 mesi, pertanto, la valutazione d'impatto sarà possibile a metà del 2015.
- La prossima estensione riguarderà il Mezzogiorno, con criteri simili a quelli delle 12 città in sperimentazione, sulla base delle risorse già stanziare nell'ambito del PAC (167 milioni).
- Ad aprile 2014, è stata estesa la Carta Acquisti (*Social card*) anche ai cittadini comunitari e stranieri e ai loro familiari, nonché agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

¹¹⁷ D.L. 34/2014.

¹¹⁸ Stabilizzazione del 30 per cento degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti.

¹¹⁹ D.L. 76/2013

- Con il ‘Piano casa’ sono previsti interventi per 1,8 miliardi a favore dell’emergenza abitativa per: i) sostenere l’affitto a canone concordato; ii) ampliare l’offerta di alloggi popolari; iii) sviluppare l’edilizia residenziale sociale.
- Sono incrementate le dotazioni del Fondo affitto¹²⁰ (di complessivi 100 milioni nel biennio 2014–2015) e del Fondo morosità incolpevole (di complessivi 226 milioni per il periodo 2014–2020). E’ previsto un Piano di recupero di oltre 12 mila alloggi ex IACP finanziato con 400 milioni, anche ai fini dell’adeguamento energetico, impiantistico e statico degli immobili. Ulteriori 67,9 milioni sono stati destinati al recupero di ulteriori 2.300 alloggi ex IACP da destinare alle categorie sociali disagiate.
- È stato firmato il decreto interministeriale che istituisce il Fondo di garanzia per la prima casa, con cui lo Stato si fa garante di ultima istanza, nella misura massima del 50 per cento della quota capitale, per i finanziamenti concessi per l’acquisto, la ristrutturazione e accrescimento dell’efficienza energetica della prima casa. È stata aumentata la dotazione del Fondo di 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, e ampliata la platea dei beneficiari¹²¹.
- Infine, si favorisce l’aumento dell’offerta di alloggi sociali in locazione nei Comuni ad alta tensione abitativa, a condizione che avvenga senza consumo di nuovo suolo, valorizzando il risparmio energetico e accelerando l’utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il *social housing*.
- Il ‘Fondo di solidarietà per l’acquisto della prima casa’ si conferma un efficace strumento di *welfare*: sono 17.278 le famiglie che ne hanno usufruito, tra maggio 2013 e fine giugno 2014, sospendendo per 18 mesi il pagamento delle rate del proprio finanziamento, per un controvalore di oltre 1,6 miliardi di debito residuo. Nella grande maggioranza dei casi (16.136) la ragione per la sospensione è la perdita del posto di lavoro.
- Tale Fondo si accompagna alla moratoria dei mutui, concordata dall’ABI con le Associazioni dei consumatori e portata avanti dal 2010, che ha consentito la sospensione del pagamento delle rate dei mutui a 100.000 famiglie, per un controvalore di quasi 11 miliardi di debito residuo.
- Sono previste agevolazioni fiscali per il triennio 2014-2016 in favore dei conduttori di alloggi sociali adibiti ad abitazione principale, che potranno beneficiare di una detrazione pari a 900 euro (per redditi non superiori a 15.493 euro) e a 450 euro (per redditi non superiori a 30.987 euro).
- Viene esentata dal pagamento dell’IMU l’abitazione principale (ad esclusione degli immobili ‘di lusso’) posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato, purché non locata o data in comodato d’uso. Su detti immobili la TARI e la TASI sono applicate nella misura agevolata (riduzione dei due terzi).

¹²⁰ Il D.L. 102/2013 ha assegnato 100 milioni per il Fondo affitto e 40 milioni per il Fondo morosità incolpevole per il biennio 2014-2015. Il D.L. 47/2014 è intervenuto incrementando i fondi.

¹²¹ Alle giovani coppie o nuclei familiari monogenitoriali con figli minori e ai giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, si aggiungono anche i conduttori di alloggi di proprietà degli IACP o degli enti che li hanno sostituiti.

Istruzione e formazione

RACCOMANDAZIONE 6. Rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; accrescere l'apprendimento basato sul lavoro negli istituti per l'istruzione e la formazione professionale del ciclo secondario superiore e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante; istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un ampio riconoscimento delle competenze; assicurare che i finanziamenti pubblici premiano in modo più congruo la qualità dell'istruzione superiore e della ricerca.

Sistema nazionale di valutazione della scuola

- Ai fini della valutazione, è previsto che a luglio 2015 ogni scuola realizzerà, con il sostegno del MIUR e la collaborazione di INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione) il proprio rapporto di autovalutazione, che sarà realizzato sulla base di un *format* unitario e reso pubblico sulla piattaforma *online* del Ministero 'Scuola in Chiaro'. Nel Rapporto saranno contenute informazioni su risorse, esiti e processi di ciascuna scuola, oltre ad eventuali obiettivi di miglioramento. Essendo offerto in maniera standardizzata e accessibile, il Rapporto costituirà anche uno strumento prezioso per le famiglie che potranno conoscere il piano di lavoro della scuola per potenziare la propria offerta formativa.
- Nel corso di questo autunno si avvieranno percorsi rivolti a dirigenti scolastici e docenti referenti per la valutazione di istituto. Per l'attuazione del piano di miglioramento, le scuole potranno anche avvalersi dell'aiuto dell'INDIRE, l'Istituto che si occupa di ricerca nel campo della didattica. Alla fine del triennio (anno scolastico 2016/2017) le scuole diffonderanno i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di miglioramento programmati.
- A partire dall'anno scolastico 2015/2016 nuclei di valutazione formati da ispettori ministeriali ed esperti di settore visiteranno ogni anno, per tutto il triennio coperto dalla direttiva, fino ad un massimo del 10 per cento di istituti.
- Entro dicembre 2014, l'INVALSI definirà gli indicatori per la valutazione dei dirigenti scolastici. Tali indicatori saranno inseriti in un disegno generale di valutazione della dirigenza scolastica tenendo conto, ad esempio, delle competenze professionali del dirigente e dei risultati raggiunti attraverso il piano di miglioramento.

IN ITINERE

La riforma della scuola

A settembre 2014 è stato presentato 'La Buona Scuola', con un piano straordinario per la riforma della scuola¹²². Le linee guida racchiudono 12 punti fondamentali per la riforma.

Innanzitutto, è predisposto un piano straordinario per l'adeguamento dell'organico dei docenti ai reali bisogni formativi, assumendo 148 mila docenti da settembre 2015. Ciò consentirà la chiusura delle cosiddette 'Graduatorie ad Esaurimento' (GAE) e la fine del precariato storico dei docenti, nonché il ripristino del solo meccanismo concorsuale per il reclutamento dei docenti. La prima immissione in ruolo con questa modalità consentirà l'ingresso di circa 40 mila docenti qualificati tra il 2016 e il 2019 che sostituiranno i colleghi

¹²² Il piano è stato sottoposto alla consultazione pubblica dal 15 settembre al 15 novembre 2014.

che andranno in pensione. Tali assunzioni potranno garantire alle scuole un *team* stabile di docenti per coprire cattedre vacanti, creare le condizioni per l'istituzione del tempo pieno nella scuola primaria e diminuire le supplenze - eliminando completamente quelle a lunga durata - garantendo agli studenti un'adeguata continuità didattica.

Il Piano si focalizza, inoltre, sul miglioramento delle competenze dei docenti. Esso prevede una formazione continua obbligatoria e un meccanismo di progressione stipendiale non più basato sulla mera anzianità, ma sull'impegno e sul merito del docente. Il meccanismo sarà basato sulla maturazione, ogni tre anni, di crediti formativi, didattici e professionali (riguardanti cioè la formazione del docente, la sua capacità didattica e il suo contributo al miglioramento della scuola). Tali crediti daranno accesso a uno scatto stipendiale che ciascuna scuola assegnerà al 66 per cento dei docenti. Al docente sarà offerta l'opportunità di intraprendere ricerche, di valutare l'efficacia della didattica e delle pratiche educative e, se necessario, modificarle, nonché di valutare le proprie esigenze in materia di formazione (prevista una quota di fondi per il miglioramento dell'offerta formativa vincolata all'innovazione didattica). Verrà perciò istituito un sistema di Crediti Formativi da raggiungere ogni anno per l'aggiornamento dei docenti. Il loro impegno al miglioramento della scuola sarà legato alla possibilità di carriera, alla possibilità di conferimento di incarichi aggiuntivi e all'aumento di stipendio. Sarà inoltre istituita la figura del 'docente *mentor*' che segue la valutazione della scuola insieme al dirigente, coordina le attività di formazione degli altri docenti, accompagna il percorso dei tirocinanti, coadiuva il preside nei compiti legati alla valorizzazione delle risorse umane. Il *mentor*, riceverà una indennità di posizione, e rimarrà in carica tre anni con possibilità di essere riconfermato.

Per una maggiore trasparenza, dal 2015 è prevista la pubblicazione *online* dei dati di ogni scuola (es. budget, valutazione, progetti finanziati) e un registro nazionale dei *curricula* dei docenti per permettere ai presidi una migliore selezione degli organici funzionali. Inoltre, sarà richiesto il coinvolgimento di presidi, docenti, amministrativi e studenti per individuare le 100 procedure burocratiche più gravose per la scuola.

Per migliorare le competenze degli alunni, sarà reso operativo il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) per tutte le scuole pubbliche, statali e paritarie.

Saranno predisposti piani di co-investimento per portare a tutte le scuole la banda larga veloce e il *wifi*. Sarà rafforzata l'offerta formativa di musica e sport nella scuola primaria e di storia dell'arte e dei principi dell'economia nelle secondarie. Sarà previsto anche il rafforzamento del piano formativo per le lingue straniere, nonché delle competenze digitali.

E' prevista l'obbligatorietà dell'alternanza Scuola-Lavoro. Sarà, infatti, resa obbligatoria negli ultimi 3 anni degli istituti tecnici e professionali per almeno 200 ore l'anno. Si procederà inoltre all'estensione della c.d. 'impresa didattica' e al potenziamento delle esperienze di apprendistato sperimentale.

Per assicurare più risorse sono previste una serie di misure di razionalizzazione della spesa del settore scolastico finalizzate alla stabilizzazione del Fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF) in modo da rendere trasparente l'utilizzo e legarlo agli obiettivi di miglioramento delle scuole. Sarà predisposto, infine, un Piano per attrarre risorse private da singoli cittadini, fondazioni e imprese attraverso incentivi fiscali e semplificazioni burocratiche.

Formazione professionalizzante

- E' stato introdotto¹²³ un regime di apprendistato sperimentale sul posto di lavoro per gli studenti del quarto e quinto anno delle scuole secondarie. Oltre agli insegnamenti scolastici è previsto un tirocinio (non inferiore al 30 per cento del totale delle ore di lezione¹²⁴) con l'assistenza di *tutor* aziendali.
- E' stato previsto il finanziamento delle ore di apprendimento sul posto di lavoro obbligatorio negli ultimi tre anni di ogni scuola tecnica e professionale. Tutto ciò nell'ottica di migliorare il rapporto scuola-industria e di ridurre gli oneri amministrativi delle imprese. Previsti, inoltre, programmi di formazione professionalizzate 'Scuola-Bottega' (scuole in collaborazione con gruppi di artigiani) e 'scuola-Impresa' (scuole che vendono i loro prodotti).
- Ad agosto 2014 è stato approvato in sede di Conferenza Unificata un accordo inerente la definizione dei criteri del sistema di monitoraggio nazionale degli esiti dei percorsi ITS. L'accordo prevede la creazione di un database nazionale degli istituti ITS, un monitoraggio annuale, il finanziamento degli istituti in base alla loro *performance* rispetto agli indicatori di monitoraggio.

Registro nazionale delle qualifiche

- Nel 2013 è stato introdotto il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze, per garantire alla formazione maggiore pertinenza e spendibilità, nazionale e comunitaria, in rapporto ai fabbisogni professionali. Il decreto riorganizza in una disciplina unitaria una serie d'istituti, alcuni già esistenti (come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la convalida degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). Gli elementi centrali del decreto sono: i) l'implementazione del Repertorio Nazionale delle qualificazioni, quale riferimento unitario per la certificazione delle competenze acquisite dalle persone, organizzato in 24 settori economico professionali e articolato negli 8 livelli del Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF)¹²⁵; ii) la definizione di un quadro di standard minimi di certificazione validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali, che a diverso titolo hanno titolarità nel rilascio di titoli di studio e qualificazioni professionali.
- L'operatività della certificazione delle competenze, nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è una delle condizionalità *ex ante* per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014–2020. A tal fine è stato condiviso e avviato un cronoprogramma di lavoro interistituzionale volto ad assicurare, entro novembre 2014, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze.

¹²³ Decreto interministeriale 473/2014.

¹²⁴ 50 per cento per alcuni settori.

¹²⁵ Il repertorio ricomprende al proprio interno contenuti e funzioni del Repertorio delle professioni di cui al Testo unico dell'apprendistato (D. Lgs. 167/2011).

- In attuazione di questo cronoprogramma è stato definito un primo impianto di riferimenti operativi e applicativi, sia in riferimento al Repertorio Nazionale, sia in rapporto al quadro di standard minimi dei servizi di convalida e di certificazione delle competenze¹²⁶.
- A settembre 2014, 11 Regioni risultano essersi dotate di un proprio repertorio regionale di qualificazioni, in 8 Regioni e province autonome il repertorio è in corso di definizione, mentre in 2 Regioni la definizione non risulta essere stata avviata. Per quanto attiene alla definizione dei sistemi regionali di certificazione delle competenze: in 8 Regioni il quadro regolamentare è definito, in 10 Regioni e province autonome è in corso di definizione, mentre nelle rimanenti 3 Regioni e province la definizione del sistema di certificazione non risulta avviata.
- L'Organismo Tecnico per la definizione del Repertorio delle professioni, costituito da rappresentanti del MLPS, del MIUR, delle Regioni e delle parti economiche e sociali, sta seguendo la medesima metodologia per i profili di apprendistato definiti nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Finanziamenti pubblici nel mondo della scuola, dell'università e della ricerca

- Il Governo sta definendo, attraverso i vari strumenti di programmazione a sua disposizione, una politica della ricerca coerente con le necessità e potenzialità di sviluppo competitivo italiano, e in linea con *Horizon 2020*. È in fase di pubblicazione il Programma Nazionale della Ricerca, architettura strategica di primo livello che tiene insieme coerentemente i documenti di programmazione già elaborati: la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, le Strategie Regionali di Specializzazione Intelligente, il Piano Operativo Nazionale della Ricerca, il Piano per le Infrastrutture di Ricerca.
- È di prossima emanazione il decreto di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università per il 2014, che prevede l'allocatione di una parte dei fondi (18 per cento) in base alla valutazione dei risultati raggiunti.
- Sono stati messi a disposizione 3,7 milioni per contributi a favore di iniziative per la diffusione della cultura scientifica, per favorire l'attivazione di nuove Istituzioni e città-centri delle scienze e delle tecniche, e incentivare le attività di formazione ed aggiornamento professionale necessarie per la gestione dei musei.
- Il MEF e la BEI hanno firmato un accordo per attivare progetti in ricerca e sviluppo e un accordo quadro per sostenere la realizzazione di infrastrutture, promuovere il credito a studenti universitari e favorire l'occupazione giovanile. La prima iniziativa consiste nell'impiego di 100 milioni del Fondo di garanzia per le PMI per coprire i rischi di prima perdita in progetti di ricerca e sviluppo di imprese di qualunque dimensione, grazie ai quali la BEI attiverà un portafoglio di prestiti di 500 milioni.
- Al fine di promuovere l'innovazione diffusa, tramite l'agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici

¹²⁶ I risultati del lavoro tecnico sono attualmente in corso di formalizzazione con decreto ministeriale da adottarsi previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni e sentite le parti sociali entro il mese di dicembre 2014.

individuati nel programma quadro comunitario *Horizon 2020*, si prevede di utilizzare il nuovo Fondo per la crescita sostenibile, per un ammontare di 300 milioni. È prevista l'agevolazione di progetti di R&S, di importo compreso fra 800 mila e 3 milioni di euro. L'agevolazione concedibile è rappresentata da un finanziamento agevolato per una percentuale delle spese ammissibili complessive (70 per cento per le piccole imprese, 60 per cento per le medie e 50 per cento per le grandi), con tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento vigente alla data di concessione¹²⁷.

- Per gli altri interventi pubblici in materia di ricerca si rimanda alla CSR n.4, sezione relativa agli strumenti pubblici a sostegno delle imprese e per l'accesso al credito.

Semplificazione e concorrenza

RACCOMANDAZIONE 7. Approvare la normativa in itinere o altre misure equivalenti volte a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti *in house*.

Semplificazioni per le imprese e i cittadini

- Il Governo si è mosso in diversi ambiti per attuare una strategia comprensiva di riduzione degli oneri burocratici, tramite strumenti legislativi e amministrativi, a beneficio di cittadini e imprese.
- In quest'ottica, da una parte è stata avviata una consultazione pubblica¹²⁸ per coinvolgere i cittadini e le imprese nell'individuazione delle procedure da semplificare in via prioritaria; dall'altra è proseguita l'azione sistematica di eliminazione dei vincoli burocratici, con interventi normativi e regolamentari finalizzati a ridurre i costi amministrativi, anche sulla base delle attività di misurazione degli oneri burocratici.
- Tra i primi provvedimenti che sono seguiti alla consultazione il primo ha riguardato le prestazioni sanitarie, con la semplificazione delle procedure per la prescrizione dei farmaci per il trattamento delle patologie croniche¹²⁹. Le persone che devono prendere lo stesso farmaco per lunghi periodi non dovranno più effettuare la prescrizione dal medico di base ogni due mesi, ma solo due volte l'anno. Altre semplificazioni in materia sanitaria riguardano le procedure per l'accertamento dell'invalidità.

¹²⁷ In ogni caso il tasso agevolato non può essere inferiore a 0,8 per cento. Il decreto ministeriale che fissa i termini e le modalità di presentazione delle domande è stato approvato il 24 luglio 2014.

¹²⁸ Consultazione pubblica sulle '100 procedure da semplificare'.

¹²⁹ Misura inserita nel D.L. 90/2014.

- Nel settore dell’edilizia, segnalato nella consultazione tra quelli più colpiti da eccessivi oneri burocratici, sono stati approvati - grazie ad un accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali - i moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire¹³⁰. Dove necessario, il modulo unificato potrà essere adeguato alle specificità della normativa regionale e sostituirà tutti i numerosi moduli sinora in uso. Il modello unificato agevolerà l’informatizzazione delle procedure.
- Gli interventi nell’edilizia sono stati perfezionati con il decreto ‘Sblocca Italia’. In primo luogo, la manutenzione straordinaria di un edificio, che non coinvolga parti strutturali, potrà essere effettuata con semplice Comunicazione Asseverata da un tecnico (CIL) anziché con SCIA. Gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano aumento di unità immobiliari non sono più soggetti a permesso a costruire, ma a SCIA. Sono stati ridotti i tempi per il rilascio del permesso a costruire.
- Infine, le politiche settoriali che incidono sugli usi e le trasformazioni del territorio saranno significativamente migliorate con la finalizzazione del disegno di legge in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana, attualmente in fase di consultazione¹³¹. Obiettivo della norma è predisporre un quadro normativo unitario in grado di rinnovare le leggi urbanistiche di valenza nazionale, risalenti al 1942.
- Con la riforma della PA¹³² il Governo ha previsto l’adozione, entro ottobre 2014, dell’Agenda per la semplificazione per il triennio 2015–2017, contenente le linee guida di indirizzo condivise tra Stato e enti territoriali con il relativo cronoprogramma di attuazione¹³³.
- Gli obiettivi generali dell’Agenda sono i seguenti: ridurre costi e tempi sopportati da cittadini e imprese per lo svolgimento degli adempimenti burocratici e assicurare certezza ai diritti dei cittadini e alle attività di impresa¹³⁴.
- Un’attenzione particolare è stata riservata dal Governo alla materia ambientale¹³⁵ con disposizioni urgenti per la tutela dell’ambiente, anche attraverso la semplificazione di alcuni procedimenti.
- Si dispongono procedure più veloci e semplici contro il dissesto idrogeologico stabilendo che i Presidenti di Regione subentrino, per i rispettivi territori di competenza, nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati alla mitigazione del rischio idrogeologico e nella titolarità delle relative contabilità speciali. Tale subentro mira a garantire la celere realizzazione

¹³⁰ Con questa misura si dà attuazione all’accordo tra Governo, Regioni e Comuni per la riforma della PA e la semplificazione.

¹³¹ Termine per la presentazione delle proposte è il 15 settembre 2014.

¹³² D.L. 90/2014.

¹³³ Per le misure di semplificazione incluse nel Disegno di legge ‘Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche’, attualmente all’esame del Parlamento si rinvia al Focus relativo al disegno di legge, nel paragrafo sull’efficienza della PA.

¹³⁴ L’Agenda prevede una programmazione di azioni di semplificazione. Per ciascuna azione, vengono individuati obiettivi, responsabilità, scadenze e modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti. Il carico burocratico effettivo sopportato da cittadini e imprese diviene oggetto di misurazione e monitoraggio, grazie al ‘Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese’, che sarà allegato all’Agenda.

¹³⁵ D.L. 91/2014.

degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico, per i quali si impone l'affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014 (come previsto dalla Legge di Stabilità 2014), pena la revoca del finanziamento statale.

- Sono introdotti iter semplificati per le bonifiche e la messa in sicurezza di siti contaminati e per il recupero dei rifiuti, nonché l'introduzione di misure urgenti di semplificazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti, a condizione di rispettare tutti i criteri di salvaguardia ambientale e della salute.
- Si è anche agito per migliorare la trasparenza e l'operatività della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS, coniugando l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e quella di semplificazione delle procedure della Commissione tecnica¹³⁶.
- Per il rilancio del settore immobiliare sono previste diverse innovazioni. Allo scopo di favorire investimenti da parte di operatori istituzionali, anche internazionali, è stato liberalizzato il mercato delle locazioni a uso non abitativo di maggiore entità (ossia, quelle con canone annuo superiore a 150 mila euro): per effetto di questa riforma, le parti potranno stabilire in autonomia la durata e i termini del rapporto. Inoltre, la disciplina civilistica e fiscale delle Società di Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) è stata allineata a quella vigente in altri ordinamenti, per favorire il ricorso a uno strumento fondamentale per attrarre gli investimenti nel settore immobiliare, finora scarsamente utilizzato.
- E' stata semplificata la normativa delle terre e rocce da scavo, per renderne più agevole la gestione; si stabilisce che non potranno più essere richiesti livelli di sicurezza superiori a quelli minimi definiti a livello UE nella progettazione delle opere pubbliche.
- Si prevede che l'accordo di programma tra Ministero interessato e Comune costituisce variante urbanistica, al fine di sbloccare gli interventi di riutilizzo e valorizzazione di immobili demaniali inutilizzati (edifici o aree).
- Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è stato semplificato. Si è stabilito che l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica decorre dallo stesso giorno di efficacia del titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento. Inoltre, sono previsti tempi certi per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: nel caso in cui il Soprintendente non renda il parere nel termine di 60 giorni, l'amministrazione competente provvede comunque. E' stata prevista, inoltre, una delega per semplificare la realizzazione degli interventi di lieve entità, ossia quei piccoli interventi per i quali è richiesta una autorizzazione paesaggistica: con un apposito decreto saranno individuate espressamente le procedure per gli interventi minori da liberalizzare.
- Si facilitano anche i procedimenti per la riproduzione dei beni culturali e la consultazione degli archivi. In particolare, si ampliano le ipotesi nelle quali

¹³⁶ La Commissione passa da 50 a 40 commissari, tra cui il presidente e il segretario, scelti tra i soggetti con laurea, non triennale, con esperienza professionale specifica di almeno 5 anni, al fine di garantire l'alta qualificazione dei commissari, con un risparmio rilevante tra compensi e costi di gestione. Il Ministro dell'Ambiente organizza con decreto le 40 unità, suddividendole per profili di competenza ed esperienza. Sono previste sanzioni nei casi di violazione delle norme sull'incompatibilità.

non è dovuto alcun canone per le riproduzioni. Infine, si riduce da 40 a 30 anni il termine previsto per la consultazione presso gli archivi di Stato dei documenti degli organi giudiziari ed amministrativi. I documenti depositati prima di tale termine sono liberamente consultabili.

- L'avvio e l'esercizio delle relative attività per le strutture turistiche ricettive e per le agenzie di viaggi e turismo sono assoggettate alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).
- Con il Piano di azione per il settore agricolo 'Campolibero' sono introdotte ulteriori semplificazioni, tra cui: i) l'istituzione di un registro unico dei controlli che permetterà un maggiore coordinamento nei confronti delle imprese agricole, evitando sovrapposizioni; ii) l'estensione dell'utilizzo della diffida prima delle sanzioni amministrative pecuniarie per un migliore rapporto tra le imprese e gli organismi di controllo della PA; iii) semplificazioni nel settore vitivinicolo.
- È prevista l'acquisizione del DURC per via telematica e in tempo reale, quindi tempi più brevi nelle gare d'appalto e nei pagamenti da parte delle PA¹³⁷. La verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS e dell'INAIL deve avvenire in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi, che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione.
- Nei settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali (individuati sulla base di criteri e parametri oggettivi desunti dagli indici infortunistici dell'INAIL), sono stati semplificati gli adempimenti per la sicurezza sul lavoro. Ad aprile 2014 sono stati approvati i modelli uniformi per la presentazione della notifica preliminare attraverso lo Sportello unico (insieme all'istanza o alla segnalazione relativa all'avvio delle attività produttive), che provvede a trasmetterla all'organo di vigilanza.

Concorrenza

- A luglio 2014 l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM), ha pubblicato la Segnalazione contenente proposte di riforma ai fini della Legge Annuale sulla concorrenza, in cui rileva che ulteriori e più incisivi interventi sono ancora necessari nei settori dell'energia elettrica e del gas, della distribuzione dei carburanti, delle comunicazioni, nei settori bancario e assicurativo, della sanità, dei servizi postali e professionali. Tra le proposte dell'Autorità vi è anche la revisione dei settori portuali e aeroportuali e quello della gestione dei rifiuti.
- A tali segnalazioni verrà dato seguito nella Legge Annuale sulla Concorrenza in fase di definizione, che verrà presentata a ottobre 2014.
- Nel comparto dei servizi postali - a seguito di una complessa istruttoria cui hanno partecipato, oltre a Poste Italiane SpA, anche i principali attori del mercato - l'Autorità di settore ha emanato il provvedimento che definisce le modalità di calcolo e quantifica il costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012. Per la prima volta, dopo la trasposizione

¹³⁷ D.L. 34/2014, art.4.

nell'ordinamento italiano della terza direttiva europea in materia postale, per la quantificazione dell'onere del servizio universale è stata applicata la metodologia del cosiddetto 'costo netto evitato'.

- Nel settore delle assicurazioni, al fine di incentivare l'efficienza produttiva, il controllo dei costi e l'individuazione delle frodi, l'IVASS ha definito¹³⁸ il criterio di calcolo dei costi e delle eventuali franchigie sulla base dei quali vengono determinate le compensazioni tra compagnie nell'ambito del sistema di risarcimento diretto¹³⁹. La procedura di risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale interessa circa il 79 per cento del numero dei sinistri gestiti dalle compagnie assicurative con un'incidenza, in termini di importi, di circa il 46 per cento del totale dell'onere sinistri R.C. auto.
- Facendo seguito a quanto previsto nel decreto¹⁴⁰ che disciplina le sanzioni per la violazione del Regolamento UE su diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, l'Autorità dei Trasporti ha adottato, a luglio 2014, il regolamento che consente di stabilire misure per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri e ha definito il regime sanzionatorio applicabile per inosservanza delle disposizioni stabilite dalla norma comunitaria. Lo scopo delle sanzioni è di promuovere la piena applicazione delle garanzie e dei diritti dei consumatori, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi su rotaia e, conseguentemente, la sicurezza di tali servizi. L'Autorità dei Trasporti sarà un interlocutore di seconda istanza, qualora il consumatore non giudichi adeguata la risposta dell'impresa ferroviaria.

Efficienza degli appalti pubblici

- Il decreto 'IRPEF' ha attribuito all'ANAC i compiti di vigilanza sulle attività finalizzate all'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione¹⁴¹. La norma definisce la procedura per la pubblicazione dei prezzi delle c.d. prestazioni principali oggetto delle convenzioni CONSIP S.p.A. e le informazioni che le amministrazioni aggiudicatrici devono trasmettere all'Osservatorio dei contratti pubblici.
- Si definisce una nuova disciplina per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture per i comuni non capoluogo di provincia. Dal 1° ottobre 2014 (con aggiornamento entro il 1° ottobre di ogni anno), attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'ANAC elaborerà i prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. Pubblicherà, inoltre, sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi. I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione e costituiscono

¹³⁸ Provvedimento n. 18 del 5.8.2014.

¹³⁹ Introdotta in via obbligatoria in Italia nel 2007 (c.d. sistema CARD, Convenzione tra Assicuratori per il Risarcimento Diretto).

¹⁴⁰ D.L. 70/2014.

¹⁴¹ D.L. 66/2014 (artt.9 e 10). La norma prevede effettivamente il passaggio dei compiti all'AVCP, i cui compiti sono stati interamente trasferiti all'ANAC con il successivo D.L. 90/2014.

prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli.

- Anche con il decreto di riforma della PA il Governo è intervenuto per potenziare l'efficienza degli appalti pubblici. In primo luogo, è prevista una particolare procedura per il tracciamento finanziario dei pagamenti e per l'acquisizione delle informazioni relative alle movimentazioni dei conti correnti dedicati facenti capo alle imprese impegnate nella realizzazione di infrastrutture per insediamenti strategici. Il sistema CAPACI (*Creation automated procedures against criminal infiltrations in public contracts*) è completato. Il monitoraggio finanziario prevede l'utilizzo del bonifico bancario elettronico e la disposizione di pagamento viene veicolata ad una banca dati accessibile da parte delle amministrazioni interessate.
- Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per reati di corruzione nei confronti di un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, ovvero in presenza di rilevate situazioni anomale, sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili all'impresa, il Presidente dell'ANAC, in presenza di fatti gravi e accertati, propone al Prefetto competente, alternativamente: *i)* di ordinare il rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e nel caso in cui l'impresa non si adegui nei termini stabiliti (massimo 30 giorni), il Prefetto può provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale; *ii)* di provvedere direttamente al rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto¹⁴².
- Per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (5,18 milioni), le varianti in corso d'opera che eccedono il 10 per cento dell'importo originario del contratto devono essere trasmesse alla valutazione dell'ANAC entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante (in modo da impedire il verificarsi di situazioni di irregolarità o illiceità correlate alle varianti in corso d'opera). Con le stesse tempistiche, le varianti in corso d'opera per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
- Per accelerare i giudizi in materia di appalti pubblici, è prevista la possibilità di decisione immediata del giudizio già nell'udienza cautelare, oppure la definizione della controversia con sentenza in forma semplificata in un'udienza fissata d'ufficio entro 45 giorni. Per la fase davanti al TAR, è fissato in 30 giorni il deposito della sentenza, ma le parti possono chiedere la pubblicazione del dispositivo entro due giorni (finora erano 7 giorni).
- Sono stati semplificati gli oneri formali per la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici. In particolare, viene valorizzato il 'potere istruttorio' della stazione appaltante, che può permettere all'impresa

¹⁴² D.L. 90/2014.

appaltatrice di integrare le dichiarazioni presentate, nel caso di irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive. Il concorrente deve integrare la documentazione nel termine di 10 giorni, pena l'esclusione dalla gara, ed è soggetto al versamento di sanzioni, (in misura compresa tra l'1 per mille e l'1 per cento del valore della gara, ma non superiore a 50 mila euro). In presenza di irregolarità non essenziali non viene richiesta la regolarizzazione né sono applicate sanzioni.

- Allo scopo di contrastare il sorgere di controversie pretestuose, il giudice può applicare una sanzione pecuniaria nel caso di 'lite temeraria'¹⁴³ e, in particolare per i contratti pubblici, è possibile elevare la sanzione fino all'1 per cento del valore del contratto.
- Sono state individuate le categorie di lavorazioni che richiedono l'esecuzione da parte di operatori economici in possesso di specifica qualificazione. In particolare, l'affidatario può eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone il lavoro, anche se non ha le relative qualificazioni, oppure subappaltare le lavorazioni specializzate solo ad imprese in possesso delle specifiche qualificazioni. In caso di lavorazioni indicate specificamente nel bando di gara, nella lettera di invito, o che siano di importo superiore al 10 per cento del valore complessivo dell'opera, ovvero di importo superiore a 150.000 euro, l'affidatario non può eseguirle se non ha la qualifica specifica e deve subappaltarle solo ad imprese qualificate.

Affidamenti dei servizi pubblici locali

- Nel settore dei servizi pubblici locali, il decreto 'IRPEF' ha demandato al Commissario straordinario per la *spending review* la predisposizione di un programma vincolante di razionalizzazione delle aziende speciali e delle società controllate dagli enti locali. Il fine è l'individuazione di misure specifiche per: la loro liquidazione o trasformazione; l'efficientamento della gestione; la cessione di rami d'azienda o personale a società private (cfr. Focus sul 'Programma di razionalizzazione delle partecipate locali' nel par. relativo alla sostenibilità delle finanze pubbliche).
- In attesa della riorganizzazione della normativa generale, alcune iniziative settoriali contribuiscono a migliorare l'assetto competitivo, in particolare per l'assegnazione dei servizi. Rientra tra questi il trasporto pubblico locale, in cui l'Autorità di regolazione ha sottoposto a consultazione un documento concernente le procedure di gara per la gestione del servizio, incentrato su quattro tematiche principali: la definizione degli obblighi di servizio pubblico e la loro compensazione, il contenuto dei bandi di gara e dei contratti di servizio; i criteri per la nomina delle commissioni di gara.
- In un'ottica di trasparenza e stimolo al dibattito sulla riforma delle partecipate, il MEF ha reso pubblico l'indice di efficienza delle partecipate locali (*return on equity* - ROE) calcolato come rapporto percentuale tra

¹⁴³ La parte soccombente può essere condannata al pagamento in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate, se vi sono motivi manifestamente infondati.

risultato netto e mezzi propri. L'indice quindi descrive l'importo dei profitti o delle perdite per unità di capitale investito.

Infrastrutture

RACCOMANDAZIONE 8. Garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti

- Il quadro della regolazione economica indipendente dei servizi pubblici è stato completato con l'istituzione, nel 2011, dell'Autorità di regolazione dei trasporti. L'Autorità si è costituita con l'insediamento del Consiglio, il 17 settembre 2013 ed è operativa dal 15 gennaio 2014¹⁴⁴.
- L'azione dell'Autorità è ancorata alle politiche comuni dei trasporti in ambito UE. A questo fine, ancor prima dell'entrata in operatività, ha avviato collaborazioni con le istituzioni europee e in particolare con la Commissione. Essa ha, inoltre, aderito alle Associazioni europee, ai gruppi di lavoro e ai networks dei regolatori del settore ferroviario, del trasporto aereo e della tutela dei diritti dei passeggeri, e preso in carico l'esecuzione dei compiti attribuiti ai regolatori indipendenti in materia di corridoi europei del trasporto di merci.
- Nei primi 8 mesi dall'avvio della operatività, sono stati adottati due atti di regolazione (un regolamento sul procedimento sanzionatorio in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e i modelli tariffari per la determinazione dei diritti aeroportuali) ed avviati tre ulteriori procedimenti di consultazione (in materia di accesso all'infrastruttura ferroviaria ed ai servizi connessi, di assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale e in materia autostradale)¹⁴⁵.
- E' stato inoltre sottoscritto un protocollo di collaborazione con l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato avente a oggetto materie e iniziative di interesse comune. Ulteriori accordi interistituzionali sono in itinere.
- E' stata completata la prima fase del reclutamento di personale in comando da altre pubbliche amministrazioni. Alla data del 30 settembre 2014, il numero totale delle risorse umane è pari a circa 40 unità, tra personale a tempo indeterminato ed esperti. Ulteriori 100 unità di personale a tempo indeterminato e determinato sono ancora da reclutare attraverso concorsi pubblici o procedure di selezione per il personale appartenente alla pubblica amministrazione¹⁴⁶.

¹⁴⁴ L'Autorità si è insediata a Torino, sede prevista per legge, anche se a fini operativi alcuni uffici sono stabiliti a Roma. Per i sistemi informativi, la logistica e altri servizi, l'Autorità ha avviato una importante partnership strategica ed operativa con il Politecnico di Torino.

¹⁴⁵ Atti di regolazione e procedimenti di consultazione sono pubblicati sul sito dell'Autorità all'indirizzo internet www.autorita-trasporti.it.

¹⁴⁶ Con l'entrata in vigore del D.L.90/2014, che prevede la gestione unitaria delle procedure concorsuali delle Autorità indipendenti, le modalità per dare attuazione alle nuove disposizioni sono al momento in fase di predisposizione.

Interventi di carattere generale in materia di appalti pubblici e infrastrutture

- Sugli appalti pubblici per le infrastrutture il Governo ha operato secondo grandi aree d'intervento¹⁴⁷, in particolare:
 - i. Vengono sbloccate opere già finanziate, a condizione che i cantieri aprano entro date certe nell'arco di dieci mesi dall'approvazione del decreto. Questo pacchetto d'interventi è attuato con il rifinanziamento del cosiddetto Fondo 'Infrastrutture'¹⁴⁸ per 3,9 miliardi fino al 2020, la maggior parte dei quali derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione. Inoltre, è nominato un Commissario Straordinario, senza compensi aggiuntivi, per velocizzare due interventi di potenziamento delle tratte ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo. I lavori dovranno essere avviati entro il 31 ottobre 2015 (anziché il 2018). È prevista solo una Conferenza dei Servizi semplificata, con poteri per il Commissario di derogare al motivato dissenso di un'amministrazione. Viene prevista anche l'accelerazione degli investimenti aeroportuali, con il parere favorevole della Regione interessata, che sostituirà la verifica di conformità urbanistica e quindi potrà superare l'eventuale dissenso dei Comuni.
 - ii. Per il completamento delle opere incompiute segnalate dagli enti locali entro il 15 giugno 2014, in caso di mancato concerto tra le amministrazioni sarà possibile riconvocare la Conferenza dei Servizi con il dimezzamento dei tempi ordinari e con la possibilità di ricorrere, a fini di consulenza e di accelerazione del processo, alla Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio¹⁴⁹. I pagamenti delle opere segnalate sono esclusi dal Patto di Stabilità interno fino ad un massimo di 250 milioni.
 - iii. Sono state introdotte disposizioni procedurali per favorire il processo di realizzazione delle opere infrastrutturali ed evitare che problemi di finanziabilità dell'intera opera possano ripercuotersi negativamente sul concedente. L'obiettivo principale è di accelerare il completamento dell'opera senza inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche.
 - iv. Entro il 31 dicembre 2014, i concessionari di tratte autostradali possono proporre, nel rispetto dei principi UE, modifiche del rapporto concessorio anche attraverso l'unificazione di tratte interconnesse, al fine di ottimizzarne la gestione. È possibile l'eventuale allungamento delle concessioni (la proposta è stata notificata alla Commissione Europea) per finanziare il piano di investimenti, con la contestuale moderazione degli incrementi tariffari dei pedaggi autostradali e riducendo gli oneri a carico dello Stato. Il valore delle opere realizzabili è di 10 miliardi.
 - v. Per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di adeguamento dei sistemi di fognatura e depurazione, entro il 30 settembre 2014 il Governo potrà attivare i suoi poteri sostitutivi, nominando appositi commissari. Inoltre, a partire dalla programmazione 2015, per le attività di progettazione ed esecuzione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico i presidenti delle Regioni potranno avvalersi di società *in*

¹⁴⁷ D.L. 133/2014

¹⁴⁸ Di cui all.'art.18 del D.L. 69/2013.

¹⁴⁹ Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

house delle amministrazioni centrali, dotate di specifica competenza tecnica. In caso di mancata realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, il Ministro dell’Ambiente disporrà, inoltre, la revoca delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti per tali finalità, che saranno riassegnate per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Infine è istituito presso il Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare un apposito Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche¹⁵⁰.

- vi. Per gli interventi urgenti di manutenzione delle scuole, delle opere anti-dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico e tutela dei beni culturali sono introdotte deroghe al codice degli appalti, elevando fino alla soglia comunitaria (5,2 milioni) la possibilità di ricorrere alla trattativa privata (procedura negoziata senza bando) invitando un minimo di tre operatori economici. Inoltre, per le scuole vi è la possibilità concessa al responsabile del procedimento di affidare direttamente lavori fino a 200 mila euro, purché nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, con invito rivolto ad almeno cinque operatori economici.
- Alcuni degli interventi infrastrutturali del decreto ‘Sblocca Italia’ hanno una valenza particolare ai fini della tutela dell’ambiente. In particolare: i) si accelerano gli interventi per la prevenzione del rischio idrogeologico e per l’adeguamento della rete idrica; ii) si destinano fondi per opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d’acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione, con l’assegnazione alle Regioni di 110 milioni di euro a valere sulle risorse FSC 2007–2013; iii) si procede alla individuazione e realizzazione di impianti di recupero di energia, dai rifiuti urbani e speciali, per attuare un sistema integrato e moderno di gestione dei rifiuti atto a conseguire la sicurezza nazionale e superare le procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore; iv) si prevede che le aree di rilevante interesse nazionale, individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano oggetto di un programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, volti in particolare a realizzare sia lavori di messa in sicurezza e bonifica dell’area che le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale, dei trasporti pubblici e degli impianti di depurazione. All’attuazione del programma di risanamento ambientale e di riqualificazione urbana sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un Soggetto Attuatore per ogni area interessata.

Infrastrutture strategiche nel settore energetico

- In attuazione del decreto legislativo¹⁵¹ che ha recepito il Terzo Pacchetto energia e della Strategia Energetica Nazionale (SEN)¹⁵² è prevista l’individuazione puntuale delle infrastrutture strategiche in campo energetico

¹⁵⁰ Il Fondo viene alimentato mediante la revoca dei finanziamenti a valere sulle risorse già individuate dalla delibera CIPE n.60/2012 e destinate ad interventi nel settore della depurazione delle acque.

¹⁵¹ D. Lgs.93/2011.

¹⁵² Approvata con il decreto interministeriale dell’8 marzo 2013.

da parte del Governo. Il recente decreto ‘Sblocca Italia’¹⁵³ rappresenta un ulteriore passo verso la definizione di tale lista, identificando le categorie di opere da considerare strategiche. Tali opere saranno assoggettate a un iter autorizzativo semplificato. In particolare, si è stabilito che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico, costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti¹⁵⁴. La procedura per l'individuazione delle infrastrutture energetiche si concluderà entro l'anno con l'adozione di un provvedimento che individuerà i criteri per selezionare le infrastrutture energetiche strategiche, in particolare i nuovi terminali GNL, coerenti con le previsioni contenute nella SEN, a cui applicare il meccanismo regolatorio incentivante.

- Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali è introdotto il rilascio di un titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi. Verranno sbloccati anche investimenti (stimabili in 15 miliardi) per la valorizzazione dei giacimenti di idrocarburi presenti sul territorio nazionale. A tal fine sono introdotte deroghe al Patto di Stabilità Interno per le Regioni nelle cui aree si svolgono le ricerche e le coltivazioni di idrocarburi; in particolare nella Regione Basilicata, le cui risorse di idrocarburi potrebbero soddisfare il 10 per cento del fabbisogno nazionale.

Potenziare la gestione portuale e i collegamenti con l'entroterra.

- Il Governo ha previsto l'adozione di un Piano Strategico Nazionale della portualità e della logistica, finalizzato a migliorare la competitività del sistema portuale, la promozione dell'intermodalità nel traffico merci nonché il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.
- Lo sviluppo del settore aeroportuale, dal punto di vista degli investimenti, si rafforzerà con il finanziamento da parte della BEI dei lavori di adeguamento e ampliamento dello scalo di Fiumicino, all'interno di un più generale piano che prevede 2,5 miliardi d'investimenti fino al 2021.
- Il decreto ‘Sblocca Italia’ ha previsto una consultazione pubblica che richiede di pronunciarsi sugli interventi di rilancio delle infrastrutture attraverso misure di semplificazione, defiscalizzazione, accelerazioni per l'utilizzo di fondi UE, finanziamenti immediati, riforma del *project financing*. Tra gli

¹⁵³ D.L. 133/2014.

¹⁵⁴ Lo ‘Sblocca Italia’, inoltre, stabilisce gli indirizzi a cui l'AEEGSI dovrà attenersi per la definizione del meccanismo regolatorio incentivante previsto per i nuovi progetti di stoccaggio che consentono di aumentare la capacità di gestire i picchi di domanda. Il decreto OLT ha stabilito che il rigassificatore di Livorno è eligibile per l'accesso al meccanismo regolatorio incentivante nella forma di una garanzia sui ricavi a valere sulle tariffe del gas. Da rilevare che non tutte le infrastrutture strategiche potranno accedere al meccanismo tariffario incentivante. Infatti, sia il gasdotto TAP che i progetti di interconnessione elettrica e gas delle reti di trasporto nazionali inserite all'interno della lista europea dei *Projects of Common Interest* (PCI) non beneficeranno del meccanismo tariffario incentivante.

obiettivi vi è anche la realizzazione delle piccole opere segnalate dai Comuni, il rifinanziamento del ‘Piano città’ e del ‘Piano 6 mila campanili’¹⁵⁵.

- Al fine di rafforzare i collegamenti modali, a fine agosto 2014 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e l’Amministratore Delegato di FS Italiane hanno siglato un’intesa per rafforzare la dotazione di infrastrutture ferroviarie legate agli aeroporti di Malpensa, Fiumicino e Tessera, attraverso il collegamento alla rete nazionale Alta Velocità/Alta Capacità.

V.3 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME

- Il Governo, sin dal suo insediamento, ha assunto come obiettivo prioritario un’accelerazione nell’attuazione delle riforme. A tal fine ha rafforzato le azioni di monitoraggio e verifica del ciclo di attuazione dei provvedimenti legislativi, mettendo in campo alcuni strumenti volti a realizzare una maggiore e più proficua interazione con le strutture tecniche deputate all’attuazione dei diversi provvedimenti, che stanno già fornendo i primi risultati concreti. Nel mese di luglio, infatti, è stata attivata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento la prima Conferenza dei Capi di Gabinetto, finalizzata a rafforzare la collaborazione interistituzionale, migliorare il flusso informativo dei dati sullo stato di attuazione delle leggi e rendere più veloce e trasparente tutto il processo attuativo delle riforme. Sul piano operativo, è stato avviato un progetto per la realizzazione di una piattaforma informatica che metterà in rete tutti gli uffici di Gabinetto dell’esecutivo per disporre di dati aggiornati in tempo reale. E’ stato attivato anche lo strumento del Tavolo tecnico, per facilitare ed accelerare le soluzioni che consentano di sbloccare l’iter attuativo. Inoltre, a partire dal mese di luglio, ogni Consiglio dei Ministri viene aperto con un’informativa sullo stato di attuazione del programma
- Dal 22 febbraio - data del suo insediamento - al 17 settembre 2014, il Governo in carica ha deliberato 87 provvedimenti di cui: 20 decreti legge (l’80 per cento è stato convertito in legge, mentre il 20 per cento è in attesa di conversione), 33 disegni di legge e 34 decreti legislativi (il 76 per cento è stato approvato in via definitiva e il restante 24 per cento è stato deliberato in via preliminare). Nello stesso periodo, 44 provvedimenti sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale. Di questi, 15 non prevedono provvedimenti attuativi di secondo livello, mentre i restanti 29 rinviano a 240 provvedimenti attuativi da emanare da parte delle Amministrazioni centrali.
- I provvedimenti attuativi degli interventi legislativi da adottare, riferiti agli esecutivi precedenti (Governo Letta e Governo Monti), al 17 settembre 2014 sono 516 (al momento dell’insediamento del Governo in carica erano 889). Di

¹⁵⁵ Alcune di queste misure hanno ottenuto l’approvazione del CIPE, e in particolare: misure di defiscalizzazione dell’Asse autostradale Pedemontana Lombarda per riequilibrare il Piano economico-finanziario, per un valore complessivo di 349 milioni per il periodo 2016-2027; la compatibilità dei programmi triennali delle opere pubbliche 2014 - 2016 delle Autorità portuali di Augusta, Civitavecchia, Marina di Carrara, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Ravenna, Salerno, Savona e Taranto che prevedono complessivamente la realizzazione di 185 interventi per circa 2,9 miliardi, di cui 775 milioni nel 2014.

questi, 316 rientrano tuttora nei termini previsti per la loro adozione, ovvero sono privi di termine espresso. I provvedimenti da adottare riferiti al Governo Monti sono 255 e registrano un tasso di attuazione del 64,5 per cento (a febbraio 2014 era del 52,4 per cento); quelli relativi al Governo Letta sono 261, con un tasso di attuazione del 39,3 per cento (a febbraio 2014 era del 13,6 per cento).

È possibile scaricare la
Nota di Aggiornamento del
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN 2240-0702