



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

● Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

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

al Consiglio dei Ministri il 7 Aprile 2015

PREMESSA

Dopo una crisi molto grave e prolungata, nell'ultimo trimestre del 2014 l'economia italiana è uscita dalla recessione. La favorevole evoluzione del contesto macroeconomico sta spingendo le principali organizzazioni internazionali a rivedere al rialzo le stime di crescita per l'Area dell'Euro e l'Italia; abbiamo a disposizione una speciale finestra di opportunità per riprendere a crescere a un ritmo sostenuto e porre il rapporto tra debito e PIL su un sentiero discendente. Non possiamo assolutamente permetterci di sprecarla.

La forte, duratura flessione dei prezzi del petrolio favorisce il miglioramento delle ragioni di scambio, l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e dei margini di profitto delle imprese.

Il quantitative easing della BCE - che ha aggiunto gli acquisti del debito sovrano ai programmi di acquisto di attività del settore privato - consentirà una ripresa del credito grazie al mantenimento di condizioni finanziarie accomodanti. Garantendo l'ancoraggio delle aspettative d'inflazione su livelli compatibili con l'obiettivo della BCE, il programma conterrà l'aumento dei tassi d'interesse reali provocato da una debole dinamica dei prezzi. La fiducia di imprese e famiglie ne risulterà rafforzata, gli investimenti e il consumo supportati.

Al contempo, la divergenza dei cicli economici tra le diverse aree valutarie si è associata a un forte deprezzamento dell'euro: la maggiore competitività delle aziende europee sui mercati globali sosterrà la domanda di esportazioni, ma anche la dinamica dei prezzi interni.

Riflettendo la favorevole evoluzione del quadro macroeconomico, la crescita dovrebbe rafforzarsi gradualmente in Europa e in Italia, favorendo il servizio e la dinamica del debito. La ripresa nell'area resta tuttavia diseguale ed esposta a numerosi rischi. Le tensioni geopolitiche, l'evoluzione della crisi in Grecia, la decelerazione delle economie emergenti costituiscono elementi d'incertezza.

Nel 2014 gli interventi di politica economica del Governo hanno mirato a rilanciare l'economia mediante azioni di sostegno dei redditi e di riduzione del carico fiscale, progredendo inoltre verso la soluzione definitiva al problema dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nonostante il perdurare di una fase di debolezza ciclica il Governo ha garantito l'equilibrio dei conti pubblici; l'avanzo primario si è mantenuto tra i più elevati nell'Area dell'Euro, l'incidenza dell'onere del debito sul PIL ha continuato a ridursi, l'indebitamento netto è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento.

La forte discontinuità di politica economica imposta dal Governo è tesa a imprimere una decisa accelerazione a investimenti e consumi, e a consolidare l'attuale sensibile miglioramento delle aspettative di imprese e famiglie; l'irrobustimento della crescita impatterà progressivamente sulle condizioni del mercato del lavoro, che al momento continuano a risentire delle gravi conseguenze della crisi.

Per sostenere la ripresa nascente e l'occupazione il Governo intende i) perseguire una politica di bilancio di sostegno alla crescita, nel rispetto delle regole comuni adottate nell'Unione europea; ii) proseguire nel percorso di riforma strutturale del Paese per aumentarne significativamente le capacità competitive; iii) migliorare l'ambiente normativo delle imprese e le condizioni alla base delle decisioni d'investimento.

Queste azioni si rafforzano a vicenda e tracciano una strategia coerente, in cui le riforme - nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi, in campo finanziario e fiscale - rilanciano la competitività e creano un clima più favorevole per le opportunità di investimento. Gli investimenti svolgono un ruolo centrale: nel breve periodo promuovono nuove opportunità di lavoro e sostengono la domanda, ponendo le basi per l'incremento del potenziale di crescita nel medio periodo; al tempo stesso consolidano l'attuazione e il dispiegarsi degli effetti delle riforme. Una politica di bilancio responsabile e favorevole alla crescita - nei saldi e nella composizione - assicurerà la fiducia dei mercati; il mantenimento di aspettative favorevoli rafforzerà ulteriormente la domanda e la crescita, dunque la sostenibilità di lungo periodo delle stesse finanze pubbliche.

Politica di bilancio

La politica di bilancio presentata nel Documento di Economia e Finanza per il 2015 è volta a i) sostenere la ripresa economica, in primo luogo evitando qualsiasi aumento del prelievo fiscale, ma anche rilanciando gli investimenti - compresi quelli nell'edilizia scolastica; ii) collocare su un sentiero di riduzione il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, così rafforzando la fiducia dei mercati; iii) irrobustire la fase di ripresa dell'economia, che porterà con sé un deciso recupero dell'occupazione nel prossimo triennio.

Il quadro macroeconomico prefigurato nel DEF è in linea con quello prevalente tra i principali previsori nazionali e internazionali. Lo scenario programmatico segna il ritorno della crescita dopo un prolungato periodo di recessione. Per il 2015 si riscontra un incremento del PIL pari allo 0,7 per cento, che si porterebbe all'1,4 e all'1,5 per cento nel 2016 e 2017, rispettivamente. Rispetto al tendenziale la crescita risulta lievemente più elevata, in particolare negli ultimi anni dell'orizzonte previsivo; vi contribuiscono gli effetti della politica di bilancio orientata alla crescita, unitamente a quelli delle riforme.

Vengono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati lo scorso autunno per il triennio 2015-2017 - rispettivamente pari a 2,6, 1,8 e 0,8 per cento

del PIL. Viene scongiurata l'attivazione delle clausole di salvaguardia per il 2016, che avrebbero prodotto aumenti del prelievo pari all'1,0 per cento del PIL. Si tratta di un intervento cruciale che determina un abbattimento significativo della pressione fiscale contemplata dal quadro tendenziale. Questo obiettivo viene raggiunto i) in parte grazie al miglioramento del quadro macroeconomico - che si riflette in un aumento del gettito - e alla flessione della spesa per interessi rispetto alle previsioni dello scorso autunno, con un effetto complessivo valutabile in 0,4 punti percentuali del PIL; ii) in parte per effetto degli interventi di revisione della spesa che verranno definiti nei prossimi mesi, per un importo pari allo 0,6 per cento del PIL.

Accanto alla dimensione quantitativa della programmazione economica, espressa dai saldi di bilancio, vi è una dimensione qualitativa, che attiene alla composizione delle entrate e delle uscite che determinano i saldi stessi, un fattore cruciale per promuovere la crescita. In tale ambito il Governo ha già assunto misure in materia di revisione della spesa - che liberano risorse grazie alla maggiore efficienza nella produzione dei servizi ai cittadini e alle imprese - e di ricomposizione del prelievo, favorendo il trattamento fiscale delle remunerazioni dei fattori produttivi rispetto alle rendite.

Al fine di facilitare il processo di ripresa economica, nel 2016 ci si intende avvalere della flessibilità delle finanze pubbliche connessa all'utilizzo della clausola europea sulle riforme; ne conseguirebbe un percorso di miglioramento del saldo strutturale più graduale, pari a 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,1 nel 2016 e 0,3 nel 2017, anno in cui verrebbe raggiunto il pareggio di bilancio strutturale.

Nelle previsioni il rapporto tra debito e PIL crescerà nel 2015 (da 132,1 a 132,5 per cento) per poi scendere significativamente nel biennio successivo (a 130,9 e 127,4), anche grazie al contributo delle privatizzazioni; ciò consentirà di rispettare la regola del debito prevista dalla normativa europea e nazionale.

Questi numeri riflettono valutazioni prudenziali. Gli obiettivi per il 2016 (e gli anni successivi) potranno essere rivisti positivamente a settembre con la Nota di Aggiornamento del DEF. Il Governo non esclude che per quella data sia possibile indicare un tasso di crescita più elevato; ciò offrirebbe margini più ampi per la riduzione della pressione fiscale.

Riforme strutturali

Al fine di attivare in un'unica coordinata strategia interazioni positive con la politica di bilancio, il Governo sta realizzando un ampio programma di riforme strutturali, che si articola lungo tre direttrici fondamentali: i) l'innalzamento della produttività del sistema mediante la valorizzazione del capitale umano (Jobs Act, Buona Scuola); ii) la riduzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della Pubblica Amministrazione, mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle

burocrazie (riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale); iii) la riduzione dei margini di incertezza dell'assetto giuridico per alcuni settori, sia dal punto di vista della disciplina generale, sia dal punto di vista degli strumenti che ne assicurano l'efficacia (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). L'efficacia del programma risulta potenziata dagli interventi istituzionali volti a riformare la legge elettorale, differenziare le funzioni di Camera e Senato, accelerare il processo decisionale di approvazione delle leggi.

Con l'obiettivo di avviare la ripresa massimizzandone l'impatto occupazionale il Governo ha già approvato quattro decreti attuativi del Jobs Act, al fine di completare la riforma entro la prima metà dell'anno in corso; si tratta delle disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, semplificazione delle tipologie contrattuali e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Gli effetti degli interventi sul funzionamento del mercato del lavoro risulteranno amplificati dagli incentivi fiscali introdotti con la Legge di Stabilità per il 2015, quali la riduzione permanente del cuneo fiscale per i dipendenti con un reddito inferiore a 26 mila euro (bonus IRPEF 80 euro); la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

Ampliando l'orizzonte temporale di riferimento, il compito di accrescere significativamente la qualità del capitale umano del Paese è affidato alla riforma del sistema dell'istruzione (La Buona Scuola), i cui fondamenti sono: un piano straordinario di assunzioni teso a soddisfare stabilmente le esigenze degli organici; un maggiore ruolo del merito nel definire gli avanzamenti dei docenti; una maggiore trasparenza nella gestione delle scuole; l'introduzione di incentivi fiscali a favore degli investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; l'obbligatorietà della formazione professionale per i percorsi tecnici; il riconoscimento della centralità - nel panorama dell'offerta didattica - dell'apprendimento delle lingue straniere e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Affinché un'economia utilizzi adeguatamente il capitale umano disponibile, le imprese dovranno essere messe in condizione di operare in un contesto favorevole agli investimenti; in tal senso è particolarmente urgente continuare ad aumentare l'efficienza della Pubblica Amministrazione - nel 2014 sono state ad esempio introdotte norme volte a favorire la mobilità interna e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento; intende rimuovere alcune disfunzioni delle burocrazie, puntando ad esempio su una migliore gestione delle risorse umane e un più efficace utilizzo della leva dell'ICT.

Gli investimenti delle imprese in Italia sono frenati anche da fenomeni di corruzione e dai problemi che ostacolano l'adeguato funzionamento della giustizia, in particolare civile. Per contrastare i fenomeni di corruzione nel settore pubblico e aumentare la trasparenza sono stati adottati diversi interventi normativi, che hanno consentito tra l'altro la nascita e il rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; in materia di corruzione e tempi di prescrizione di alcuni reati ulteriori misure sono al vaglio del Parlamento. Al fine di accrescere la produttività della giustizia si è scelto di specializzare maggiormente l'attività degli uffici giudiziari: è stato istituito il tribunale delle imprese e si è intervenuti sulla distribuzione geografica degli uffici giudiziari, conseguendo economie di scala. Al fine di snellire l'attività processuale sono state introdotte nuove modalità di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati.

Con l'obiettivo di coniugare la spinta per la competitività con il risanamento della finanza pubblica, alla prosecuzione dell' incisivo processo di revisione della spesa si accompagna un programma per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di ultimazione le procedure amministrative per le privatizzazioni annunciate, che nel 2015 porteranno proventi pari a circa lo 0,4 per cento del PIL; si stima che in seguito - tra il 2016 e il 2018 - il programma di privatizzazioni consentirà di mobilitare risorse pari a circa l'1,3 per cento del PIL.

L'attuazione delle riforme procede a un ritmo serrato. La Presidenza del Consiglio dei Ministri verifica costantemente che le misure introdotte vengano attuate nei tempi stabiliti, attraverso un'azione di coordinamento e impulso che sta producendo una significativa accelerazione dei processi attuativi.

Il Governo stima che le riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto significativo sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche; le riforme rappresentano inoltre un fattore cruciale di impulso per gli investimenti. Rafforzandosi reciprocamente, riforme strutturali e investimenti migliorano le aspettative di imprese e famiglie sulle prospettive dell'economia, accrescendone stabilmente il potenziale.

Investimenti

L'Italia ha fornito durante il Semestre di presidenza della UE un decisivo impulso al dibattito sull'agenda degli investimenti in Europa, risultando tra i principali artefici dell'iniziativa che ha portato al lancio del Piano di investimenti per l'Europa e alla creazione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI - European Fund for Strategic Investments). È un'importante occasione per sospingere gli investimenti privati con il sostegno pubblico, nei limiti dei vincoli di bilancio; agendo assieme i paesi europei produrranno un impatto maggiore sulla domanda aggregata dell'area.

Affinché la ripresa si consolidi e la produttività acceleri nel medio periodo è indispensabile che gli investimenti riprendano a crescere stabilmente. L'ampio deficit di investimenti in Europa non è solo il frutto di fattori strutturali, ma anche delle incertezze sulle prospettive di crescita e della bassa domanda aggregata. La carenza di investimenti appare particolarmente acuta in diversi settori fondamentali per la competitività (ricerca, infrastrutture) e in alcuni paesi, tra cui l'Italia; essa si associa inoltre a una frammentazione dei mercati finanziari, contraria alla stessa concezione di un mercato unico.

Il Piano di investimenti per l'Europa ricomprende sia politiche strutturali volte a migliorare il business climate nei nostri paesi, sia la previsione di un forte impulso macroeconomico, che aiuterà a superare l'incertezza sulle prospettive di crescita. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale.

Le aspettative che il piano ha suscitato non possono essere deluse; perché sia pienamente efficace, i tempi di realizzazione sono fondamentali e devono essere rapidi, sebbene sia ormai evidente che i primi effetti si potranno registrare a partire dal 2016. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate. È quindi essenziale che il Fondo vada a finanziare progetti aggiuntivi rispetto agli investimenti sostenuti dagli attuali programmi europei, che non si sarebbero altrimenti materializzati in assenza dell'intervento dell'EFSI o per il loro eccessivo rischio o per altri fallimenti del mercato e vincoli finanziari o di bilancio.

Per sostenere il rilancio degli investimenti il Governo è intervenuto con il pacchetto Investment Compact, la cui attuazione è prevista nell'anno in corso. Nel dettaglio le norme sono volte a i) sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; ii) accrescere le possibilità di finanziamento per l'internazionalizzazione delle imprese e le esportazioni; iii) incrementare i benefici a favore delle start-up, estendendoli alle PMI innovative; iv) aumentare gli sgravi fiscali per le attività di ricerca e sviluppo e per i brevetti; v) sviluppare i canali di finanziamento per le imprese alternativi al credito bancario; vi) ampliare le possibilità di accesso al fondo centrale di garanzia.

All'interno dell'Investment Compact si colloca anche la riforma delle banche popolari, il cui obiettivo è accrescere l'efficienza e la solidità del sistema bancario italiano, che deve tornare a finanziare adeguatamente l'economia reale; gli effetti della riforma risulteranno complementari alle misure di "Finanza per la Crescita", tese a potenziare e diversificare gli strumenti non bancari di finanziamento delle imprese, soprattutto piccole e medie, verso progetti di investimento di medio-lungo periodo.

Dall'analisi dei dati di finanza pubblica emerge un altro elemento cruciale: nel 2015 si è finalmente interrotta la caduta degli investimenti pubblici, nei

prossimi anni si prevede un graduale incremento della spesa in conto capitale. In una prospettiva di medio-lungo termine le azioni dell'esecutivo saranno dirette a i) rafforzare la governance degli investimenti pubblici; ii) aumentare la capacità progettuale nella predisposizione delle opere pubbliche; iii) estendere la trasparenza nelle procedure di svolgimento; iv) migliorare i processi di valutazione ex-ante ed ex-post. Più in generale, politiche di massima trasparenza informeranno tutta l'azione della pubblica amministrazione non solo come strumento di prevenzione della corruzione, ma anche come leva per incrementare l'efficacia dell'intervento pubblico.

In un periodo di transizione delle istituzioni europee e a fronte di una situazione economica difficile l'Italia ha promosso iniziative di grande rilievo per sostenere la crescita e l'occupazione nell'Area dell'Euro. Parallelamente, il Paese sta promuovendo una chiara e incisiva agenda di politica economica interna: a una politica di bilancio responsabile, che assicura la fiducia dei mercati grazie a finanze pubbliche solide, abbiamo affiancato un programma straordinario di riforme, in grado di aumentare la competitività e accrescere il potenziale di crescita nel lungo periodo.

Le condizioni di stabilità politica e continuità istituzionale create dal Governo consentono di proiettare l'azione di politica economica verso un orizzonte ampio, ponendo rimedio a interventi spesso residuali, imposti da logiche di breve periodo, condizionate dall'instabilità. L'azione complessiva descritta nel Documento di Economia e Finanza beneficia di questo più ampio orizzonte, e si sviluppa in un arco temporale realistico per i tempi dell'economia e del cambiamento istituzionale e sociale richiesto dalle ambiziose riforme messe in campo.

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA	1
II.	QUADRO MACROECONOMICO	5
II.1	Scenario internazionale	5
II.2	Economia italiana	6
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	29
III.1	Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente	29
III.2	Percorso programmatico di finanza pubblica	34
III.3	I margini di flessibilità del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita: la clausola delle riforme	44
III.4	Impatto finanziario delle principali riforme	49
III.5	Debito pubblico	51
III.6	Evoluzione del rapporto debito/PIL	55
III.7	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	59
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	63
IV.1	Scenari di breve periodo	63
IV.2	Scenari di medio periodo	70
IV.3	Scenari di lungo periodo	76
V.	QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	93
V.1	Azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni	93
V.2	Misure di contrasto all'evasione fiscale	109
V.3	La revisione della spesa	115
V.4	Interventi sugli investimenti pubblici	118
VI	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	123
VI.1	Avanzamenti del 2014 e riforme in corso	123
VI.2	Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali	124

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.2A	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2B	Prezzi
Tavola II.2C	Mercato del lavoro
Tavola II.2D	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.3	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.4	Scenario a politiche invariate
Tavola III.5	Saldi di cassa del settore statale e del settore pubblico
Tavola III.6	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure grigie PNR
Tavola III.8	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.9	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2014
Tavola IV.2	Sintesi degli <i>shock</i> macro-fiscali
Tavola IV.3	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.4	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.5	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sui saldi di finanza pubblica
Tavola V.2	Effetti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2014 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti netti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.5	Effetti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015
Tavola V.6	Effetti netti cumulati della LS 2015 e dei primi provvedimenti del 2015 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.7	Effetti della Legge di Stabilità 2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.8	Effetti del DL. n.192/2014 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.9	Effetti del DLgs. n.22/2015 e DLgs.n. 23/2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.10	Effetti del DL n.3/2015 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.11	Effetti del DL n.4/2015 sull'indebitamento netto della PA

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per area geografica - 2014
Figura II.2	Volumi delle esportazioni e delle importazioni per settore - 2014
Figura III.1	Evoluzione della curva dei rendimenti dei titoli di Stato
Figura III.2	Differenziale di rendimento BTP- <i>BUND-benchmark</i> 10 anni
Figura III.3	Tasso titoli di Stato- <i>benchmark</i> a 10 anni
Figura III.4	Differenziale di rendimento titoli di Stato 10 anni vs 2 anni
Figura III.5	Determinanti del debito pubblico
Figura III.6	Evoluzione del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)
Figura III.7	Combinazioni tra avanzo primario ed effetto <i>snowball</i> che consentono di rispettare la regola del debito nel 2016 nello scenario a legislazione vigente
Figura III.8	Combinazioni tra avanzo primario ed effetto <i>snowball</i> che consentono di rispettare la regola del debito nel 2016 nello scenario programmatico
Figura IV.1	Composizione dello stock dei titoli di Stato domestici
Figura IV.2	Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
Figura IV.3	Spesa per interessi in percentuale del PIL e costo medio ponderato all'emissione
Figura IV.4A	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
Figura IV.4B	Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti
Figura IV.5	L'indicatore SO e sottocomponenti
Figura IV.6	Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari di alta e bassa crescita
Figura IV.7	Sensibilità del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
Figura IV.8	Sensibilità alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività
Figura IV.9	Sensibilità alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
Figura IV.10	Sensibilità alle ipotesi macroeconomiche. Tasso di occupazione e tasso di attività degli anziani
Figura IV.11	Sensibilità del debito pubblico alle ipotesi della spesa sanitaria nel <i>risk scenario</i>
Figura IV.12	Sensibilità del debito pubblico all'avanzo primario strutturale
Figura IV.13	L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL
Figura V.1	Risultati della lotta all'evasione: entrate tributarie erariali e non erariali

INDICE DEI BOX

- Cap. II La revisione delle stime di crescita
Sensibilità del NAWRU ai parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti
Il ruolo della curva di Phillips all'interno del modello di stima del PIL potenziale
La riforma del mercato del lavoro e le statistiche sul mercato del lavoro
- Cap. III Confronti tra le previsioni di finanza pubblica
Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014
Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative
Verifica dei requisiti per l'applicazione della clausola delle riforme
- Cap. IV L'evoluzione del debito nel medio periodo in un contesto di bassa crescita ed inflazione
La riforma del sistema pensionistico
Garanzie concesse dallo Stato
- Cap. V Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

L'economia italiana nell'ultimo trimestre del 2014 è uscita dalla recessione, in linea con quanto attestato all'interno della Nota di Aggiornamento al DEF 2014. Nella media annua il PIL reale ha ancora avuto una variazione negativa (-0.4 per cento), a fronte di crescita nominale dello 0,4 per cento.

Nel corso del 2014 gli interventi di politica economica sono stati finalizzati al rilancio dell'economia attraverso azioni mirate al sostegno dei redditi da lavoro, la riduzione del carico fiscale e il completamento dei pagamenti dei debiti commerciali arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nonostante il perdurare di una fase di debolezza ciclica e a dispetto della ulteriore contrazione del PIL, il Governo è riuscito a garantire l'equilibrio dei conti pubblici e il rispetto degli impegni europei. L'indebitamento netto nel 2014 è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento del PIL, l'avanzo primario continua a collocarsi tra i più elevati nell'Area dell'Euro e la spesa per interessi passivi prosegue un trend discendente.

L'economia italiana è entrata in una fase di ripresa, contrassegnata in prospettiva da dinamiche abbastanza favorevoli del commercio estero e da una graduale stabilizzazione della domanda interna. Nel corso del 2015 la situazione del mercato del lavoro mostrerà dei primi segnali di miglioramento, anche per effetto delle agevolazioni fiscali e contributive introdotte dai provvedimenti adottati, con una riduzione graduale del tasso di disoccupazione negli anni successivi. Resta elevato, ancora per quest'anno, lo scostamento tra il prodotto interno lordo e il suo valore potenziale. Tale differenza risulta essere superiore rispetto alla soglia considerata rilevante secondo la metodologia europea in condizioni congiunturali normali, configurando la presenza un contesto economico severo. Le nuove linee interpretative delle regole previste dal Patto di Stabilità e Crescita consentono in tale situazione una correzione del saldo strutturale ridotta.

Dall'andamento dei conti pubblici emerge un altro andamento importante. Finalmente si è interrotta la caduta degli investimenti pubblici, da questo punto di vista il recupero nei livelli registrato nel 2015 rappresenta un segnale rilevante.

L'accelerazione imposta dal Governo al processo di riforma permette, in base ai criteri europei, l'uso della flessibilità per le riforme strutturali nel 2016, permettendo un percorso di aggiustamento di bilancio più graduale. Le importanti riforme strutturali, annunciate e in parte già avviate, contribuiranno a migliorare il prodotto potenziale dell'economia italiana e comporteranno nel medio periodo un miglioramento strutturale del saldo di bilancio e della sua sostenibilità nel tempo.

Di conseguenza il Governo, pur potendo raggiungere il pareggio strutturale (MTO) già nel 2016, ritiene opportuno confermare l'obiettivo del *Draft Budgetary Plan* (DBP) conseguendo l'MTO nel 2017.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
QUADRO PROGRAMMATICO							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Saldo primario	1,9	1,6	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0
Interessi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Variazione strutturale	0,4	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,9	125,9	126,1	124,7	121,4	117,7	114,4
Variazione cumulata del saldo primario			-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
Proventi da privatizzazioni			0,4	0,5	0,5	0,3	
QUADRO TENDENZIALE							
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Saldo primario	1,9	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Interessi	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,8	-0,5	0,0	0,5	0,8	0,8
Variazione strutturale	0,4	0,0	0,3	0,5	0,6	0,3	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	128,5	132,1	132,4	130,3	127,2	123,7	120,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	125,1	128,4	128,8	126,8	123,7	120,3	116,9
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	123,9	125,9	126,0	124,2	121,2	117,9	114,6
MEMO: Draft Budgetary Plan 2015 (ottobre 2014)							
Indebitamento netto tendenziale		-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	-0,2	
Indebitamento netto strutturale (2)		-0,9	-0,6	-0,4	0,0	0,0	
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (4)		131,6	133,1	131,6	128,4	124,3	
MEMO: NOTA AGGIORNAMENTO DEL DEF 2014 (settembre 2014)							
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) (4)	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6	
Debito pubblico (netto sostegni) (4)	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0	
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (4)	123,2	125,0	126,9	125,6	122,6	118,8	
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	1.609,5	1.616,0	1.639,0	1.687,7	1.738,4	1.788,6	1.841,0
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	1.609,5	1.616,0	1.639,0	1.681,5	1.737,0	1.793,4	1.848,6

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

(4) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazione pari a 0,28 per cento di PIL nel 2014 e a circa lo 0,7 per cento di PIL per ogni anno dal 2015 al 2018. Inoltre, tali stime scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Le stime includono i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte dei Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. Lo 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.

Nel triennio 2015-2018 sono pertanto confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DBP 2015, pari al 2,6 per cento del PIL nel 2015, 1,8 per cento nel 2016, 0,8 per cento nel 2017 e un saldo nullo nel 2018. Nel 2019 è atteso un surplus nominale pari allo 0,4 per cento del PIL.

Nel 2015, lo spazio di manovra rispetto all'indebitamento tendenziale, anche in considerazione del particolare contesto macroeconomico, sarà utilizzato per rafforzare l'implementazione delle riforme strutturali già avviate.

Successivamente, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica indicati, il Governo si impegna a disattivare l'entrata in vigore delle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalle precedenti Leggi di Stabilità, e a proseguire il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale con ulteriori interventi di revisione della spesa pubblica e altri risparmi.

In base all'andamento programmatico, l'avanzo primario in termini nominali aumenterà progressivamente, raggiungendo il 4,0 per cento nel 2019, mentre il rapporto debito/PIL inizierà a ridursi a partire dal 2016, assicurando nel 2018 il pieno rispetto della regola del debito posta dal Patto di Stabilità e Crescita.

La revisione del percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo richiede una Relazione, ai sensi della legge n. 243 del 2012, da sottoporre alla votazione delle Camere a maggioranza assoluta che sarà presentata al Parlamento contestualmente a questo Documento.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2014, il PIL e il commercio mondiali hanno registrato rispettivamente un incremento del 3,4 per cento e del 3,2 per cento, il primo stabile e il secondo in leggera decelerazione rispetto all'anno precedente.

Nell'area dell'euro, la modesta crescita economica (0,9 per cento) è stato il risultato in primo luogo della perdurante debolezza degli investimenti (1,0 per cento), a loro volta condizionati da un contesto caratterizzato da incertezza sulle prospettive di crescita futura; l'incremento dei consumi privati (1,0 per cento) è risultato ancora modesto. Il persistere di condizioni cicliche sfavorevoli ha iniziato ad essere bilanciato da un orientamento di politica fiscale divenuto sostanzialmente neutrale; tuttavia, i rilevanti consolidamenti effettuati nel biennio precedente hanno continuato a sortire i loro effetti. Ad un quadro macroeconomico ancora lontano da un sentiero di crescita accettabile si è aggiunto nel corso dell'anno il comportamento del tasso di inflazione progressivamente divergente dall'obiettivo statutario della Banca Centrale Europea (BCE).

Al fine di combattere le tendenze deflazionistiche e rendere più agevole la concessione di credito all'economia reale, la BCE ha proceduto alla riduzione del tasso di interesse e all'avvio di un programma di operazioni di rifinanziamento a lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTROs), seguito dall'annuncio dei piani d'acquisto di titoli privati (*Asset-Backed Securities Purchase Programme*, ABSPP e *Covered Bond Purchase Programme*, CBPP3) e pubblici (*Asset Purchase Programme*, APP), per un ammontare complessivo di 60 miliardi mensili fino a settembre 2016 (*Quantitative Easing*, QE). Oltre ad influire sulla curva dei tassi e sul cambio dell'euro, l'acquisto di titoli pubblici previsto dal QE, avrebbe effetti espansivi sul sistema economico grazie al riaggiustamento indotto nei portafogli degli operatori finanziari, che rappresentano la controparte delle operazioni di acquisto della BCE. In particolare, la necessità degli investitori di sostituire i titoli pubblici venduti con attività simili sarebbe in grado di determinare l'aumento dei prezzi e la riduzione dei tassi di un ampio spettro di attività finanziarie. Inoltre, il QE aumenterà la liquidità degli intermediari finanziari, fornendo un ulteriore impulso all'offerta di credito disponibile per le imprese non finanziarie e le famiglie.

Riguardo al mercato del lavoro, nell'area dell'euro il tasso di disoccupazione (11,4 per cento) si è ridotto soltanto leggermente. Negli Stati Uniti, si è registrata una crescita del PIL del 2,4 per cento e un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (5,6 per cento). La Riserva Federale ha inoltre annunciato che procederà ad un incremento dei tassi solo quando le condizioni economiche e finanziarie lo richiederanno. In Giappone, il PIL è rimasto stabile ed è previsto in

moderata crescita, nonostante la contrazione registrata nella parte centrale dell'anno a seguito dell'aumento dell'IVA. La politica monetaria della Banca del Giappone rimane estremamente accomodante. I paesi emergenti dell'area asiatica continuano, nel complesso, ad avere tassi di crescita superiori a quelli dei paesi avanzati, ma significativamente inferiori a quelli di qualche anno fa. Nel 2014, la Cina e l'India sono cresciute entrambe del 7,4 per cento.

Le previsioni sulla crescita dell'economia globale per il 2015 indicano un aumento del prodotto del 3,6 per cento e un'espansione del commercio mondiale del 4,0 per cento. In dettaglio, la BCE per l'area dell'euro prospetta un aumento del PIL dell'1,5 per cento e una ulteriore lieve riduzione del tasso di disoccupazione (11,2 per cento). Negli Stati Uniti, la FED stima una crescita del PIL del 2,3-2,7 per cento, mentre in Giappone la Banca centrale prevede un incremento del 2,1 per cento.

Nel 2016, il PIL dell'economia mondiale è atteso crescere al 4,1 per cento, con un aumento del commercio del 5,3 per cento.

Le prospettive sembrano dunque quelle di una ripresa internazionale, sostenuta anche dalla forte contrazione del prezzo del petrolio che, riducendo l'inflazione, aumenta il potere di acquisto dei consumatori. Restano, tuttavia, elementi di rischio legati ai diversi tassi di crescita negli Stati Uniti e nell'area dell'euro, che già si sono tradotti in significativi aggiustamenti del tasso di cambio e rischiano di provocare una "guerra delle valute". Sussiste anche il rischio che i mercati finanziari, ora ai massimi, possano reagire in maniera brusca ad un aumento futuro dei tassi di interesse, destabilizzandosi e spingendo nuovamente l'economia mondiale verso una fase recessiva. Infine, occorre non dimenticare che bassi prezzi delle materie prime per un periodo prolungato di tempo possono avere conseguenze nefaste per quei paesi che basano la loro economia su di esse.

II.2 ECONOMIA ITALIANA

Nella seconda metà del 2014, sono emersi segnali di stabilizzazione del quadro economico e nel quarto trimestre dell'anno si è arrestata la caduta dei livelli generali d'attività dopo tre flessioni trimestrali consecutive. I dati disponibili sui primi mesi del 2015, confermano il superamento del punto di minimo del ciclo economico e l'avvio di una fase ciclica moderatamente espansiva.

Nel 2014 il PIL è diminuito dello 0,4 per cento, segnando una variazione sostanzialmente in linea con le stime ufficiali di preconsuntivo diffuse ad ottobre nel Documento Programmatico di Bilancio (-0,3 per cento). Le variazioni congiunturali relative al terzo ed al quarto trimestre dell'anno sono state in linea con le previsioni del Governo contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014, formulate quando erano disponibili soltanto i dati relativi ai primi due trimestri.

La diminuzione del PIL è da ricondurre alla caduta degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento in termini di contributo alla variazione) ed alle scorte (-0,2 per cento); tali dinamiche sono state solo parzialmente compensate dal contributo positivo alla crescita della domanda estera netta (0,3 per cento).

I consumi privati hanno registrato un graduale recupero in corso d'anno, sostenuti dall'aumento della propensione al consumo, a fronte di una stabilità del reddito disponibile in termini reali. In media, nel 2014 la propensione al risparmio si è attestata all'8,6 per cento, in lieve flessione sull'anno precedente (8,9 per cento nel 2013). Su base annua si è determinata, conseguentemente, una crescita dei consumi privati dello 0,3 per cento.

Diversamente, le politiche di contenimento della spesa per redditi e per consumi intermedi nelle Pubbliche Amministrazioni, hanno comportato una significativa flessione dei consumi pubblici (-0,9 per cento in termini reali).

Nel quarto trimestre 2014, si è arrestata la caduta degli investimenti in macchinari, mentre è proseguita la contrazione degli investimenti in costruzioni. Sulla dinamica degli investimenti in beni strumentali hanno pesato, in particolare, la fragilità del quadro economico e l'incertezza nelle prospettive. Inoltre, parte del fabbisogno aggiuntivo di capitale è stato fronteggiato da un aumento nel grado di utilizzo degli impianti, che nel 2014 si è attestato in media al 72,4 per cento, in crescita di un punto percentuale sul 2013.

Dal lato dell'offerta, la caduta del PIL è riconducibile a flessioni del valore aggiunto nell'agricoltura (-2,2 per cento), nell'industria in senso stretto (-1,1 per cento) e nelle costruzioni (-3,8 per cento), a fronte di un marginale recupero dei livelli d'attività nel terziario (0,1 per cento).

Con riferimento all'industria in senso stretto, nel quarto trimestre del 2014 si è arrestata la caduta della produzione e si sono registrati segnali di lieve recupero. Diversamente, nel settore delle costruzioni il quadro resta particolarmente difficile, come segnalato dal trend negativo registrato nella produzione settoriale. Inoltre, si rilevano tendenze negative nei prezzi delle abitazioni; primi segnali di inversione di tendenza si registrano nelle compravendite di case, in graduale risalita rispetto ai recenti livelli storicamente molto bassi.

Le esportazioni hanno beneficiato della favorevole dinamica della domanda mondiale e del miglioramento di competitività indotto, a fine 2014, dal deprezzamento dell'euro.

L'avanzo commerciale che si è prodotto (+2,8 per cento del PIL) ha determinato un surplus del saldo corrente della bilancia dei pagamenti (+1,8 per cento del PIL) che non si verificava dalla fine degli anni novanta.

Con riferimento al mercato del lavoro, nella seconda metà dell'anno, si è registrato un aumento del fabbisogno di ore lavorate presso le imprese industriali e di servizi. Nel 2014, l'occupazione complessiva misurata in termini di unità di lavoro (ULA) è aumentata dello 0,2 per cento grazie ai favorevoli andamenti registrati nei servizi e nel manifatturiero. Secondo le rilevazioni sulle forze di lavoro, l'occupazione è aumentata ad un ritmo lievemente superiore (0,3 per cento), ma il tasso di disoccupazione è aumentato al 12,7 per cento della forza lavoro (da 12,2 per cento nel 2013), in conseguenza di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

La dinamica reddituale si è attestata su ritmi moderati. I redditi unitari da lavoro dipendente sono cresciuti in media annua di appena lo 0,6 per cento, mentre la produttività del lavoro è diminuita dello 0,6 per cento; conseguentemente, il CLUP ha segnato una variazione dell'1,2 per cento per l'economia nel suo complesso. Se si limita l'analisi alle attività manifatturiere che

sono più direttamente esposte alla concorrenza internazionale, si rileva una flessione del CLUP dell'1,1 per cento.

La dinamica dei prezzi è stata frenata oltre che dalla moderazione salariale, anche dalla debolezza della domanda aggregata e dalla consistente diminuzione del prezzo del petrolio. Su base annua l'inflazione armonizzata al consumo è scesa allo 0,2 per cento (da 1,3 per cento nel 2013); a tassazione costante si è misurata un'inflazione lievemente negativa (-0,1 per cento, da 1,1 per cento nel 2013).

I dati disponibili per il primo trimestre del 2015 indicano tendenze moderatamente favorevoli nel quadro economico, che sta beneficiando di diversi fattori quali il deprezzamento dell'euro e l'ampia flessione del prezzo del petrolio. A gennaio si è registrata una battuta d'arresto nella produzione e negli ordinativi industriali, ma su questi dati hanno probabilmente inciso fattori legati al calendario. Le principali indagini congiunturali delineano un deciso miglioramento: in marzo il clima di fiducia dei consumatori è aumentato per il terzo mese consecutivo, mentre l'indicatore composito sulla fiducia delle imprese è salito al livello massimo dal 2008, con miglioramenti diffusi a tutti i principali settori d'attività. Segnali favorevoli provengono anche dai dati di commercio estero, che a febbraio hanno registrato un forte dinamismo delle esportazioni verso i paesi extra-UE. Con riferimento al settore finanziario, il QE ha favorito la discesa dei tassi a lunga scadenza ed una crescita del comparto azionario; nel medio termine il complesso delle misure espansive implementate dalla BCE dovrebbe favorire una ripartenza del credito al settore privato e, conseguentemente, la crescita di consumi e investimenti ed una graduale risalita dell'inflazione al consumo verso l'obiettivo di medio termine.

Prospettive per l'economia italiana

Il presente documento prospetta due quadri economici previsivi, uno tendenziale ed uno programmatico. Il secondo sconta l'impatto delle politiche economiche prospettate all'interno del Programma di Stabilità e del Piano Nazionale delle Riforme. Con riguardo alle politiche di bilancio si considera il loro impianto complessivo; la concreta definizione dei provvedimenti sarà accennata all'interno della Nota di Aggiornamento del DEF e troverà una puntuale definizione nel disegno di legge di bilancio.

Il quadro macroeconomico tendenziale

Nella Nota di Aggiornamento del DEF si prospettava per il 2015 un tasso di crescita positivo del PIL pari allo 0,6 per cento. I segnali di ripresa congiunturale descritti nella precedente sezione sono rassicuranti, inducendo anzi un maggiore ottimismo. Per il primo trimestre dell'anno è attesa una prima variazione positiva del prodotto interno lordo, successivamente si prospetta una decisa accelerazione della ripresa. Per quanto il mutato quadro internazionale giustificerebbe un intervento più sostanziale (si veda il riquadro *La revisione delle stime di crescita*), in via prudenziale si rivede il tasso di crescita del 2015 di un solo decimo verso l'alto, portando il valore previsto a 0,7. Il più rapido miglioramento del ciclo economico nel corso dell'anno avrà riflessi positivi soprattutto sulla variazione del

prodotto interno lordo del 2016; per tale anno la previsione di crescita si porta all'1,3 per cento (rispetto all'1 per cento previsto in ottobre).

Il contributo decisivo alla accelerazione del ciclo economico verrà dalla domanda estera. La svalutazione del cambio, in prima battuta, e la ripresa del commercio internazionale a partire dal 2016 sospingeranno verso l'alto le esportazioni. La domanda interna dovrebbe reagire più gradualmente. I consumi proseguiranno la graduale ripresa, favorita dall'aumentato potere d'acquisto in termini di reddito reale; gli investimenti inizieranno a reagire alle migliorate condizioni finanziarie risentendo anche di un maggiore ottimismo, già reso visibile dagli indicatori di fiducia. La domanda interna, nel suo insieme, rappresenta un "rischio positivo"; potrebbero infatti manifestarsi, in linea con sviluppi favorevoli nel mercato del lavoro, livelli più elevati dei consumi privati.

Come risultato della migliore performance delle esportazioni e del calo del prezzo del petrolio, il surplus delle partite correnti si colloca intorno al 3,0 per cento del PIL.

L'andamento del mercato del lavoro nel corso del 2014 hanno rappresentato una sorpresa positiva in termini di occupazione. Il 2014 consegna livelli di occupazione più elevati del previsto; le previsioni per il 2015 in termini di unità equivalenti (+0,6 per cento) incorporano una moderata crescita nel corso dell'anno; ma si prospetta una accelerazione l'anno successivo. Si prevede una graduale riduzione del tasso di disoccupazione; quest'ultima variabile, tuttavia, presenta maggiori difficoltà di previsione. A fronte di un miglioramento delle prospettive di occupazione e di ripresa potrebbe esserci un incremento più deciso della partecipazione al mercato del lavoro. Questa reazione sarebbe di per sé un segnale positivo, tuttavia la riduzione del tasso di disoccupazione risulterebbe più contenuta di quella prospettata.

Le previsioni incorporano anche il perdurare della moderazione salariale. Tuttavia le dinamiche dei redditi pro capite da lavoro dipendente resteranno positive non reagendo completamente alla brusca caduta del tasso d'inflazione registrata nel corso dell'ultimo anno.

Quanto alla dinamica dei prezzi, si ritiene che le misure di QE messe in campo dalla Banca Centrale Europea siano in grado di conseguire un graduale riavvicinamento dell'inflazione dell'area dell'euro verso l'obiettivo statutario. Pertanto, anche in Italia si prospetta una ripresa del tasso d'inflazione, accelerata sostenuta - nello scenario tendenziale - dall'aumento delle imposte indirette.

Occorre accennare alle previsioni di variazione del PIL tra il 2017 e il 2019. Il quadro macroeconomico tendenziale opera una revisione al ribasso rispetto alle cifre contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF. Questa modifica non rispecchia una diversa visione del Governo riguardo alle prospettive di crescita di medio periodo; le indicazioni disponibili suggerirebbero, semmai, una leggera revisione verso l'alto. Le nuove proiezioni riflettono l'adeguamento ad un principio di cautela, espressamente richiesto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che consentirebbe di effettuare proiezioni prudenziali dei saldi di finanza pubblica. Di conseguenza, a partire dal 2016 è stato sottratto dal tasso di crescita delle previsioni tendenziali l'intero impatto positivo sul prodotto interno lordo che il Governo stima provenire dalle riforme strutturali effettuate nel 2015; tale impatto è stato nuovamente aggiunto, e in minima parte, a partire dal 2018 nello

scenario programmatico. Si rimanda al riquadro sulla revisione delle previsioni per una descrizione più dettagliata.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	3,2	4,0	5,3	5,3	5,4	5,4
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,329	1,081	1,068	1,068	1,068	1,068
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-0,4	0,7	1,3	1,2	1,1	1,1
Importazioni	1,8	2,9	3,5	3,8	3,9	3,6
Consumi finali nazionali	0,0	0,3	0,7	0,7	0,8	0,8
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0
Spesa della PA	-0,9	-1,3	0,4	-0,1	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	1,1	2,1	2,3	2,2	2,1
- macchinari, attrezzature e vari	-1,7	2,5	3,0	2,9	2,8	2,7
- costruzioni	-4,9	-0,3	1,2	1,6	1,6	1,4
Esportazioni	2,7	3,8	4,0	4,0	3,8	3,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	1,8	2,7	3,1	3,2	3,4	3,5
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)						
Esportazioni nette	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Scorte	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,4	0,9	0,9	1,0	1,0
PREZZI						
Deflatore importazioni	-2,5	-1,6	1,2	1,7	1,7	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	0,5	1,5	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,8	0,7	1,7	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	0,4	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9
Deflatore consumi	0,2	0,4	1,8	1,9	1,6	1,7
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5		
<i>p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, variazioni % (2)</i>	0,8	1,3	1,5	1,6		
LAVORO						
Costo lavoro	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5
Produttività (misurato su PIL)	-0,6	0,1	0,4	0,5	0,6	0,6
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,4	1,1	0,9	1,3	0,9
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	0,9	0,6	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	12,7	12,3	11,8	11,4	11,1	10,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,4	55,8	56,2	56,5	56,8	57,0
<i>pm. PIL nominale</i>	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954
<i>(valori assoluti in milioni euro)</i>						

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 27 marzo 2015. PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Previsioni programmatiche

Le previsioni programmatiche, come anticipato, scontano l'impianto complessivo delle politiche che il Governo enuncia all'interno del DEF. In particolare il quadro macroeconomico assume la completa disattivazione degli aumenti di imposte indirette previsti per il 2016, pari ad un punto percentuale di PIL, e misure di contenimento della spesa e altre coperture per un importo pari a 0,6 decimi di PIL. Per il 2017 sarebbero previste ulteriori moderate misure espansive. Il tasso di crescita dell'economia si giova anche, per i soli anni 2018 e 2019, dell'impatto delle riforme strutturali, reintrodotta ma in maniera molto più modesta di quanto non fosse prospettato nella Nota di Aggiornamento del DEF.

Le maggiori differenze sulla crescita derivano dalla domanda del settore privato (consumi e investimenti) connesso al venir meno dell'aumento delle imposte dirette. Le coperture ipotizzate, e in particolare i tagli dei consumi collettivi, tendono a contenere gli effetti espansivi della manovra complessiva in una fase iniziale; tuttavia permangono effetti favorevoli lungo l'arco dei primi 3 anni - accentuati dalla presenza di effetti moltiplicativi più alti rispetto ad altre fasi cicliche.

Come argomentato nella nota sui fattori rilevanti che hanno influenzato l'andamento del debito pubblico inviata alla Commissione Europea, la crisi iniziata nel 2008 ha significativamente modificato il contesto macroeconomico nel quale operano imprese e famiglie, aumentando l'impatto della politica fiscale - e di eventuali misure di consolidamento - sulla crescita economica. Durante una crisi prolungata della domanda aggregata, i moltiplicatori di bilancio tendono infatti a essere più elevati del solito, in particolare se: i) i tassi nominali d'interesse di *policy* raggiungono il proprio limite inferiore, riducendo notevolmente l'efficacia della politica monetaria; ii) gli agenti economici fronteggiano severi vincoli finanziari; iii) le prospettive dell'economia appaiono particolarmente incerte.

Sotto queste ipotesi, misure di consolidamento fiscale possono provocare deludenti dinamiche nel rapporto debito/PIL, per via dell'impatto negativo sull'attività economica.

In linea con quanto ipotizzato nella sezione 1.3 della menzionata nota sui fattori rilevanti, nel presente DEF si assume un valore realistico e prudente del moltiplicatore di bilancio di poco inferiore ad uno. Tale valore si riferisce ad una teorica manovra di bilancio equamente distribuita tra spese ed entrate. L'impatto della politica di bilancio sul PIL dipende ovviamente dalla composizione degli interventi dei prossimi anni, tanto quelli già adottati e pertanto inclusi nel quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale, quanto quelli che il Governo pianifica per i prossimi anni, ovvero le misure che compongono il quadro programmatico. Coerentemente con quanto sopra esposto, si può ipotizzare che i moltiplicatori tornino su valori più bassi quando il paese uscirà dall'ambiente macroeconomico del tutto anomalo che ha caratterizzato questi anni.

Al di là degli effetti moltiplicativi che coinvolgono prevalentemente i primi due-tre anni dell'orizzonte previsivo, le previsioni programmatiche presentano dei livelli di crescita superiori a quelli del tendenziale anche nel medio periodo. Gli scostamenti ulteriori tra i due scenari sono dovuti a due ordini di fattori. In primo luogo, mentre il venir meno dell'aumento delle imposte indirette comporta una riduzione della pressione fiscale con effetti permanenti sul prodotto interno lordo, il taglio delle spese ha effetti negativi soltanto temporanei; quindi si ha un effetto espansivo anche nel medio periodo. In secondo luogo, e soltanto negli anni finali

della previsione, è stato assunto un impatto proveniente dalle riforme strutturali. Quest'ultimo risulta molto contenuto e pari rispettivamente ad 1 decimo di PIL nel 2018 e 2 decimi nel 2019.

TAVOLA II.2: IPOTESI DI BASE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di interesse a breve termine (1)	0,20	0,15	0,31	0,57	0,94	1,35
Tasso di interesse a lungo termine	3,00	1,60	1,84	2,11	2,35	2,58
Tassi di cambio dollaro/euro	1,33	1,08	1,07	1,07	1,07	1,07
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	-0,1	-13,7	-0,6	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,6	4,0	4,4	4,5	4,4	4,4
Tasso di crescita del PIL UE	1,3	1,6	2,0	1,9	1,8	1,7
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	3,6	4,0	5,4	5,3	4,8	4,5
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	3,4	3,9	5,2	5,1	4,6	4,3
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	99,0	56,7	57,4	57,4	57,4	57,4

(1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA II.2A: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)						
PIL reale	1.537.258	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
PIL nominale	1.616.048	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
COMPONENTI DEL PIL REALE							
Consumi privati (2)	918.028	0,3	0,8	1,2	1,4	1,3	1,2
Spesa della P.A. (3)	313.864	-0,9	-1,3	-0,5	0,0	0,0	0,3
Investimenti fissi lordi	259.094	-3,3	1,1	2,7	3,0	2,8	2,4
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	448.899	2,7	3,8	4,0	3,9	3,7	3,6
Importazioni di beni e servizi	400.108	1,8	2,9	3,8	4,6	4,2	3,8
CONTIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE							
Domanda interna	-	-0,6	0,4	1,1	1,3	1,3	1,2
Variazione delle scorte	-	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1

(1) Milioni di euro.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) P.A. = Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.2B: PREZZI

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)						
Deflatore del PIL	105,1	0,8	0,7	1,2	1,8	1,9	1,8
Deflatore dei consumi privati	107,1	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
IPCA	119,3	0,2	0,4	1,0	1,9	1,8	1,7
Deflatore dei consumi pubblici	100,2	0,6	-0,1	-0,2	0,6	0,6	0,8
Deflatore degli investimenti	104,7	0,1	1,8	2,1	2,2	2,2	2,0
Deflatore delle esportazioni	105,7	-0,3	0,5	1,7	1,8	2,0	1,8
Deflatore delle importazioni	105,8	-2,5	-1,6	0,8	1,7	1,8	1,8

TAVOLA II.2C: MERCATO DEL LAVORO

	2014	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)						
Occupati di contabilità nazionale	24.343	0,1	0,6	1,0	0,8	0,7	0,7
Monte ore lavorate	42.209.060	0,1	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione		12,7	12,3	11,7	11,2	10,9	10,5
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	63.149	-0,5	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	36.4	-0,6	0,0	0,4	0,6	0,5	0,4
Redditi da lavoro dipendente	642.071	0,9	1,3	2,4	2,4	2,8	2,5
Costo del lavoro	39.925	0,6	0,5	1,5	1,4	1,9	1,5

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA II.2D: CONTI SETTORIALI

% PIL	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,0	2,9	3,3	3,2	3,3	3,3
Bilancia dei beni e servizi	3,2	4,1	4,5	4,4	4,5	4,5
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Conto capitale	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	5,0	5,5	5,1	4,0	3,3	2,9
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4

(1) A seguito dell'introduzione dei nuovi criteri di contabilità nazionale, il trattamento degli interessi legati alle operazioni in strumenti finanziari derivati secondo la definizione EDP è stato allineato a quello del SEC 2010.

Commercio con l'estero

Nel 2014, gli scambi commerciali dell'Italia hanno registrato una accelerazione rispetto all'anno precedente, in linea con l'andamento positivo del commercio e della produzione industriale globali¹. Nel complesso, il saldo commerciale è risultato in avanzo per circa 42,9 miliardi (2,8 per cento del PIL), in netto miglioramento rispetto ai 29,2 miliardi dell'anno precedente, risultando tra i più elevati dell'Unione Europea dopo la Germania e i Paesi Bassi². Tale risultato è l'effetto della crescita delle esportazioni (2,0 per cento) e della riduzione delle importazioni (-1,6 per cento) in valore. Sul piano geografico, entrambi i flussi commerciali sono risultati più dinamici verso l'area europea, mentre le importazioni dai paesi non europei hanno mostrato una evoluzione negativa per effetto dei minori acquisti di prodotti energetici.

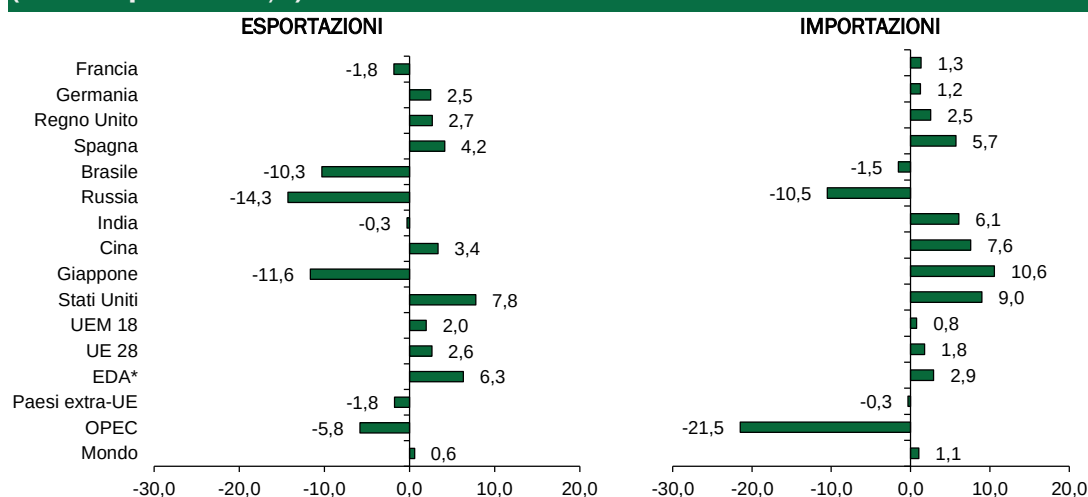
Esaminando l'andamento dei valori medi unitari (VMU), nel 2014 si registra un incremento delle esportazioni (1,4 per cento), accompagnato dalla riduzione delle importazioni complessive (-2,6 per cento). Sul piano geografico, l'area extra-europea ha registrato sia l'aumento più rilevante dei VMU per le esportazioni (1,7

¹ Nel 2014, il commercio mondiale e la produzione industriale sono cresciuti rispettivamente del 3,1 e del 3,3 per cento (0,4 e 0,9 punti percentuali in più rispetto al 2013). Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, "World Trade Monitor", 24 marzo 2015.

² Fonte: Eurostat, 19 marzo 2015.

per cento) sia la diminuzione più ampia delle importazioni (-5,0 per cento), in larga parte dovuta ai minori acquisti dai paesi dell'OPEC e dalla Russia.

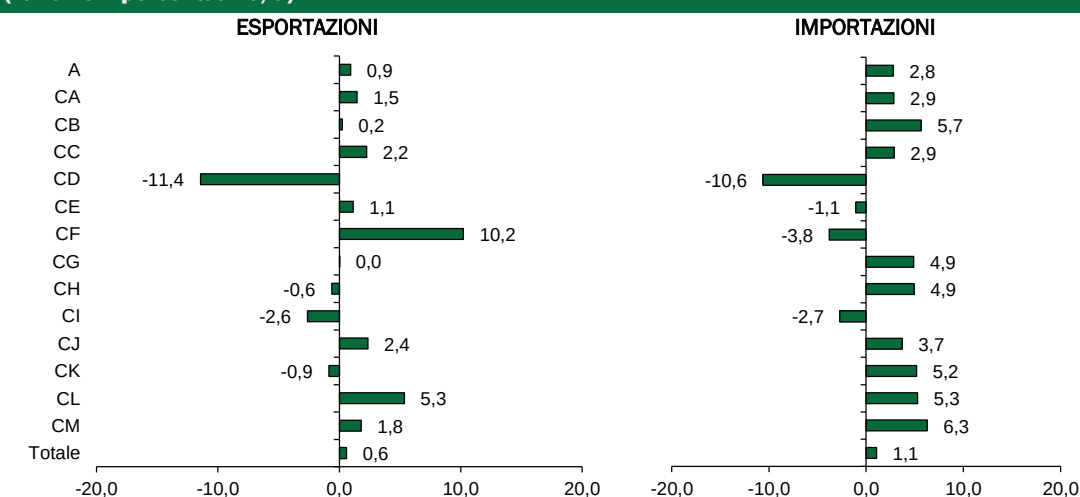
FIGURA II.1: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA – 2014 (variazioni percentuali a/a)



(*) EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche Asiatiche. Tale aggregato comprende i seguenti paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FIGURA II.2: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE – 2014 (variazioni percentuali a/a)



A= Agricoltura, silvicoltura e pesca; CA= Alimentari, bevande e tabacco; CB= Tessile e abbigliamento; CC= Legno e prodotti in legno; CD= Prodotti petroliferi; CE= Prodotti chimici; CF= Prodotti farmaceutici; CG= Mat. plastiche e prodotti minerali non metal.; CH=Metalli e prodotti in metallo (escl. macchine e impianti); CI= Computer, apparecchi elettronici e ottici; CJ= Apparecchi elettrici; CK=Macchinari; CL= Mezzi di trasporto; CM=Altri prodotti manufatti.

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

In termini di volume, le esportazioni complessive di merci sono cresciute rispetto all'anno precedente (0,6 per cento), risultando in espansione verso le economie europee. Le importazioni sono aumentate in misura maggiore (1,1 per

cento) in quasi tutte le aree geografiche. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso gli Stati Uniti (7,8 per cento) e i paesi EDA (6,3 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni verso la Spagna (4,2 per cento) hanno registrato l'incremento maggiore. Le importazioni in volume hanno segnato l'aumento più ampio dal Giappone, dagli Stati Uniti e dalla Cina (10,6 per cento, 9,0 e 7,6 per cento rispettivamente). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno mostrato l'incremento più marcato (5,7 per cento).

Sul piano settoriale, le esportazioni dei prodotti farmaceutici hanno registrato l'incremento più elevato (10,2 per cento), seguiti dai mezzi di trasporto (5,3 per cento), dagli apparecchi elettrici (2,4 per cento) e dai prodotti in legno (2,2 per cento). Le importazioni sono cresciute per la quasi totalità dei settori, soprattutto per gli altri prodotti manufatti (6,3 per cento). Inoltre, tassi di crescita superiori al 4,0 per cento sono stati rilevati nei settori del tessile e dell'abbigliamento, dei mezzi di trasporto, dei macchinari, delle materie plastiche e dei prodotti in metallo (esclusi macchine e impianti).

FOCUS**La revisione delle stime di crescita**

Lo scopo di questo riquadro è di illustrare i fattori che hanno portato ad una revisione della crescita del PIL e delle altre variabili del quadro macroeconomico italiano rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014.

Una prima distinzione riguarda l'orizzonte previsivo; infatti, mentre per il biennio 2015-2016 il tasso di crescita dell'economia è rivisto al rialzo, nel medio periodo – tra il 2017 e il 2018 – si è proceduto ad un ridimensionamento dei valori previsti. Le motivazioni sottostanti queste revisioni sono profondamente diverse.

Revisione delle previsioni tendenziali di breve periodo (2015-2016).

Le nuove stime di crescita di breve periodo non sono state influenzate da sorprese sul comportamento dell'economia italiana nella seconda parte del 2014. Nel mese di ottobre, quando è stata pubblicata l'ultima Nota di Aggiornamento del DEF, erano disponibili informazioni soltanto per i due primi trimestri dell'anno. I dati di contabilità nazionale recentemente comunicati dall'ISTAT hanno confermato che le previsioni del Governo erano corrette e che gli errori di previsione sono stati sostanzialmente nulli. Oltre che per il PIL, simili considerazioni valgono per le principali componenti della domanda aggregata, in particolare consumi e investimenti.

Per altri aggregati di contabilità nazionale si sono verificate, invece, alcune “sorprese positive”. È questo il caso del mercato del lavoro. Le previsioni formulate ad ottobre assumevano un leggero calo di occupazione a fine 2014 e una successiva ripresa, a partire dal 2015, in coincidenza con i provvedimenti a sostegno dell'occupazione e con il miglioramento del ciclo economico. Al contrario, a fine 2014 si è manifestata una tenuta del mercato del lavoro. Inoltre, anche il deflatore del prodotto interno lordo è stato maggiore delle attese. Queste evidenze sono state incorporate nelle nuove proiezioni determinando un punto di partenza più alto per i valori previsti (c.d. effetto trascinamento positivo) e quindi, a parità di altre condizioni, dinamiche maggiori nei tassi di crescita.

Un'altra fonte di revisione delle previsioni deriva dal mutamento del quadro esogeno internazionale rispetto al periodo autunnale, già descritto nel paragrafo II.1. Per quanto riguarda la quantificazione degli impatti sulla crescita di tale miglioramento, nel corso dei primi mesi dell'anno sono state diffuse da parte di diversi enti di ricerca nazionali analisi che mostravano impatti molto rilevanti sull'economia. Quasi tutti chiarivano che si trattava di valori potenziali (ovvero di impatti massimi); le proiezioni contestualmente o successivamente pubblicate da parte degli stessi previsori non incorporavano pienamente gli effetti indicati.

La tabella sottostante mostra una valutazione effettuata tramite il modello econometrico del MEF confrontando le esogene internazionali sottostanti i quadri macroeconomici della Nota di Aggiornamento del DEF 2014 e del DEF 2015. Si mostrano gli scostamenti dei valori di PIL attribuibili alle principali esogene e il valore totale. In maniera sintetica si mostra che la variazione del cambio dell'euro ha un effetto più immediato, mentre la crescita della domanda mondiale diventa più rilevante nel secondo anno. Positivo è, naturalmente, anche l'impatto della riduzione del prezzo del greggio, che aumenta il reddito disponibile delle famiglie. La riduzione nei tassi d'interesse agisce in maniera molto più graduale, fornendo effetti più rilevanti nel medio termine.

EFFETTO STIMATO VARIAZIONE RISPETTO ALLA NdA del DEF DELLE SOGGENE INTERNAZIONALI (impatto su tassi di crescita previsti)

	2015	2016	2017	2018	2019
Prezzo del Petrolio	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Tasso di cambio nominale effettivo, prezzo dei manufatti	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
Prezzo delle materie prime non combustibili, dollari	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tassi d'interesse	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Totale	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1

In termini di tassi di crescita lo scostamento è pari a 0,6 decimi nel 2015 e 0,5 decimi nel 2016, con ulteriori, anche se minori, effetti positivi negli anni seguenti. I valori risultano leggermente inferiori rispetto a quelli prospettati in altre valutazioni; l'impatto cumulato è di 1 punto di PIL nei primi due anni. Nel complesso, per il biennio 2015-2016 la spinta verso la revisione verso l'alto delle previsioni sarebbe ben maggiore della revisione effettuata rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF; ciò è dovuto a motivi prudenziali.

Revisione delle previsioni tendenziali di medio periodo (2017-2019).

Contrariamente alle previsioni di breve periodo, il Governo ha operato una revisione verso il basso delle previsioni tendenziali del PIL nel medio periodo, a partire dal 2017. Come spiegato nel paragrafo II.2, la revisione è legata all'aver sottratto rispetto alla previsione pubblicata nella Nota di Aggiornamento del DEF, l'impatto positivo sulla crescita che il Governo stima provenire dalle riforme strutturali. I valori di maggior crescita provenienti dalle riforme corrispondevano, dal 2016 al 2018, rispettivamente a 0,2, 0,4 e 0,4 decimi di PIL³ (cifr. tavola II.4 della Nota di Aggiornamento del DEF 2014)⁴.

Di seguito si argomenta che, pur riconoscendo la difficoltà di imputare direttamente alla crescita gli impatti delle riforme strutturali, è comunque importante valutarne gli effetti e cercare di tenerne conto nelle previsioni economiche ufficiali. Inoltre, partendo dalle stime di crescita derivabili indirettamente dalla metodologia della funzione di produzione sviluppata dall'*Output Gap Working Group* (OGWG), si mostra che le attuali previsioni sono particolarmente prudenziali. Le stime del prodotto potenziale potrebbero essere anche utilizzate per fornire una previsione di crescita benchmark, di riferimento. Tuttavia i valori di crescita che si ottengono sono, al momento, molto contenuti in quanto sostanzialmente disconnessi dai processi di riforma in atto.

³ Gli effetti delle riforme riguardano i seguenti ambiti di azione: Giustizia, PA, Competitività e Jobs Act). Una loro aggiornata, dettagliata e trasparente descrizione delle metodologie di stima (effettuate tramite i modelli DSGE in dotazione al Dipartimento del Tesoro) si trova ogni anno all'interno del Piano Nazionale delle Riforme. Le stime sono normalmente valutate dalla Commissione Europea e confrontate con le valutazioni effettuate dai principali organismi internazionali. Non esistono discordanze riguardo ai potenziali effetti delle riforme; generalmente risulta cruciale concordare la tempistica della loro implementazione perché questa influenza la rapidità con cui le riforme impattano sull'economia.

⁴ La revisione tiene conto anche di un leggero effetto positivo tra il 2017 e il 2019 proveniente dalla revisione delle esogene internazionali.

La metodologia dell'OGWG è soggetta a due principali problematiche che riguardano, rispettivamente, la valutazione dell'*output gap* al tempo t (come conseguenza della stima del prodotto potenziale) e la previsione di un tasso di crescita potenziale dell'economia. Dal primo punto di vista, è soggetta ad una eccessiva pro-ciclicità poiché stima un tasso di disoccupazione eccessivamente prossimo a quello osservato, finendo nelle fasi sfavorevoli per sottostimare il PIL potenziale e il livello dell'*output gap* negativo. Dal secondo punto di vista la metodologia non coglie gli effetti delle riforme sul potenziale in termini di crescita futura; le determinanti fondamentali del prodotto potenziale (tasso di disoccupazione, tasso di partecipazione e produttività totale dei fattori) sono proiettate in avanti secondo metodologie statistiche o ipotesi tecniche che non colgono gli effetti delle riforme⁵. Questi aspetti sono al momento all'attenzione del OGWG e i lavori di aggiornamento delle modalità di stima potrebbero portare a delle revisioni in senso migliorativo.

La seguente tabella mostra, da sinistra a destra, le previsioni di crescita tendenziale (A) del DEF 2015, il tasso di crescita del potenziale (B) e la variazione dell'*output gap* (C) ottenuti con la metodologia dell'OGWG⁶ applicata fino al 2016. Le colonne successive mostrano il tasso di crescita che, a partire dal 2017, sommato a quello del potenziale determina una chiusura dell'*output gap* nel 2019 (D) e lo scostamento tra la crescita tendenziale e quella calcolata nella colonna D (colonna E).

CONFRONTO PREVISIONI CRESCITA TENDENZIALE CON PROIEZIONI DA METODOLOGIA FUNZIONE DI PRODUZIONE

	Previsione PIL	PIL potenziale	Variazione <i>Output gap</i>	PIL crescita stimata B+C	Differenza A-D
	A	B	C	D	E
2013	-1,7	-0,7	-1,0		
2014	-0,4	-0,5	0,1		
2015	0,7	-0,2	0,9		
2016	1,3	-0,1	1,3		
2017	1,2	0,2	0,7	0,92	0,25
2018	1,1	0,5	0,7	1,16	-0,10
2019	1,1	0,6	0,7	1,32	-0,19

La colonna E mostra che aggiungendo al potenziale stimato con la attuale metodologia una componente di crescita ciclica, legata alla chiusura dell'*output gap*, si perviene a valori non lontani da quella prospettata dalle previsioni tendenziali del DEF.

Tornando alle problematiche della metodologia dell'OGWG in precedenza evidenziate, in primo luogo si osserva che la presenza di un *output gap* negativo maggiore di quello stimato (nel 2016 risulterebbe pari a circa 2,1 punti percentuali di PIL) giustificerebbe una maggiore crescita "ciclica" del PIL per chiudere il divario fino a zero. Secondo alcune stime, l'*output gap* sarebbe al momento di un punto superiore e ciò giustificerebbe a partire dal 2017 una crescita maggiore di circa 3 decimi per anno.

Inoltre, scomponendo la variazione stimata del potenziale tra il 2017 e il 2019 tra le sue componenti risulta che i contributi medi dal capitale, lavoro e produttività totale dei fattori (PTF) sono, rispettivamente 0,1, 0,5 e -0,1. L'ultimo dato evidenzia che la proiezione della

⁵ Ad esempio il tasso di partecipazione al momento proiettato non coglie gli aumenti di offerta di lavoro legati alla recente riforma pensionistica. Alla stessa stregua il tasso di disoccupazione strutturale NAWRU nel medio periodo tende ad aumentare anziché ridursi. Il che è completamente contro-intuitivo visto che la recente riforma sul mercato del lavoro e la riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro è resa operativa dall'ultima Legge di Stabilità.

⁶ Si assume la chiusura lineare in tre anni dell'*output gap* stimato per il 2016, in questo caso pari a 2,1. In condizioni esogene favorevoli e di ripresa dell'economia, come ipotizzato nello scenario tendenziale, questa assunzione è ragionevole.

crescita della PTF non risente in alcun modo degli sforzi di riforma effettuati e risulta, quantomeno, irrealistico.

Questa analisi suggerisce che lo scenario di previsione tendenziale risulta estremamente prudentiale e che sembra non cogliere in nessun modo l'impatto delle riforme strutturali ormai avviate da alcuni anni. Tuttavia il contesto è in evoluzione. Se da un lato, come accennato, la metodologia dell'OGWG potrebbe conoscere in futuro dei miglioramenti nel senso di cogliere almeno alcuni degli effetti delle riforme, dall'altro è in atto un maggiore riconoscimento dell'utilizzo dei modelli DSGE nella valutazione delle riforme.

Negli anni passati sono stati pubblicati numerosi lavori sugli effetti delle riforme strutturali, anche da parte della Commissione Europea; questi lavori, tuttavia, non si sono mai tradotti in precise indicazioni sul tenere conto delle migliorate prospettive di crescita nelle previsioni di medio periodo (l'orizzonte temporale rilevante per la programmazione economica e di finanza pubblica). Con una recente comunicazione sulla flessibilità da parte della Commissione Europea, la stima dell'impatto delle riforme assume una nuova valenza in relazione alla clausola delle riforme. Infatti, per potere usufruire della clausola, la Commissione ha esplicitamente invitato i Paesi Membri a fornire una stima puntuale degli effetti delle riforme. La logica della richiesta è che la deviazione dall'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), o dal sentiero di aggiustamento verso di esso, comporta un maggiore accumulo di debito fino a quando il Paese Membro non rientri sul sentiero che avrebbe percorso senza la clausola. I benefici futuri delle riforme, in termini di miglioramento dell'*output*, e quindi di finanza pubblica, devono più che compensare l'accumulo iniziale consentendo in un certo intervallo temporale di arrivare ad un rapporto debito/PIL inferiore. Questa condizionalità necessita di valutazioni puntuali che possono essere effettuate anche con modelli DSGE, dalle quali emerga la rilevanza degli effetti attesi (shocks) sulla crescita economica derivanti dalle riforme economiche attuate o programmate⁷.

FOCUS

Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti

Il modello della funzione di produzione dell'*Output Gap Working Group* (OGWG) rappresenta la metodologia di riferimento per il calcolo del PIL potenziale e dei saldi strutturali di bilancio nel contesto del Patto di Stabilità e Crescita⁸. Sulla base di tale metodologia, la serie dei saldi strutturali dipende dal quadro macroeconomico e di previsione sottostante e dalla individuazione dei parametri per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAWRU), della *Total Factor Productivity* (TFP) e degli altri contributi alla crescita potenziale.

La specificazione attualmente utilizzata per il NAWRU si basa su un modello bivariato in cui il tasso di disoccupazione viene scomposto nelle componenti di trend e ciclo mediante un filtro di Kalman. Quest'ultimo include nella stima congiunta anche una curva di Phillips, in cui la variazione dell'inflazione sui salari (*wage inflation*) viene regredita sulla disoccupazione ciclica (*unemployment gap*), corrente e ritardata. Il filtro di Kalman nella fase di stima richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, in particolare le varianze degli shock delle componenti di trend e ciclo e del processo stocastico che regola la curva di Phillips (per maggiori dettagli sulla metodologia e sui parametri utilizzati si veda la Nota Metodologica, sez. III.1). I parametri oggetto di stima comprendono anche le quattro varianze degli shock del trend, della pendenza (*slope*), del ciclo e della curva di Phillips. Il metodo di stima è piuttosto sofisticato, ma prevede che i limiti inferiori e superiori (*bounds*) alle varianze degli shock del trend, della *slope*, del ciclo e della curva di Phillips cruciali ai fini della determinazione del livello e della dinamica del NAWRU vengano decisi in modo discrezionale. Tali parametri vengono attualmente selezionati in base a criteri discrezionali non sempre evidenti ex ante.

⁷ L'aspetto è trattato nel capitolo III, all'interno del quale esiste una apposita sezione.

⁸ In virtù di quanto stabilito dalla legge 243/2012 che attua la regola del bilancio in pareggio in Costituzione, la metodologia dell'OGWG può essere considerata come quella di riferimento anche in ambito nazionale.

Per esempio, la Commissione Europea, ha sempre cercato di limitare al minimo la modifica di tali *bounds* per evitare eccessive revisioni del dato storico. Tuttavia, negli ultimi anni, a seguito dei significativi incrementi nel tasso di disoccupazione, ha modificato i *bounds* in molteplici occasioni con la finalità di ottenere un andamento della serie del NAWRU che asseconducesse le fluttuazioni storiche del tasso di disoccupazione. A tal fine, sono stati via via imposti, in modo discrezionale, limiti superiori alla varianza del ciclo sempre più bassi con il risultato di conseguire delle stime del NAWRU eccessivamente procicliche. Questo esito non è conforme alla teoria economica alla base della determinazione di un tasso di equilibrio della disoccupazione che non generi pressione sulla dinamica dei prezzi la quale, per contro, suggerirebbe un tasso meno volatile.

Poiché tra una pubblicazione e l'altra delle previsioni, la Commissione Europea si pone come obiettivo quello di ottenere delle stime del NAWRU che presentino un andamento storico non difforme da quello stimato nei *vintage* precedenti, è lecito domandarsi se, avendo questo come obiettivo principale, si possano trovare dei limiti superiori delle varianze dei fattori latenti che producano delle stime del NAWRU migliori in termini statistici, meno procicliche alla fine del campione e, soprattutto, meno soggette a discrezionalità.

A fine di ridurre la discrezionalità nella scelta dei parametri di inizializzazione del NAWRU, è stato ideato un metodo empirico basato su una procedura di grid search e su una selezione gerarchica di criteri statistici che, partendo da un set di parametri iniziali, permette di decidere in modo "ottimale" come modificare tali bounds..

L'analisi è stata condotta a partire dai valori dei *bounds* individuati dalla Commissione Europea per le *Winter Forecast 2015*, attorno ai quali è stato costruito, attraverso una procedura iterativa, un insieme di combinazioni alternative sufficientemente ampio (circa 7000) per le finalità dell'esercizio.

In dettaglio, la Tavola sottostante riporta gli intervalli di variazione delle varianze considerate nell'analisi (LB = lower bound, UB = upper bound). Le stime del NAWRU sono state ottenute iterativamente considerando tutte le combinazioni di parametri possibili all'interno di tali intervalli.

INTERVALLI DI VARIAZIONE DELLE VARIANZE DEI FATTORI LATENTI DEL NAWRU

	Winter Forecast 2015		GRID SEARCH	
	LB	UB	LB	UB
Trend	0	0,08	$0 < lb(var(\varepsilon_1)) < 0,01$	$0,05 < ub(var(\varepsilon_1)) < 0,11$
Slope	0	0,02	$0 < lb(var(\varepsilon_2)) < 0,01$	$0,01 < ub(var(\varepsilon_2)) < 0,05$
Cycle	0	0,115	$0 < lb(var(\varepsilon_3)) < 0,001$	$0,08 < ub(var(\varepsilon_3)) < 0,20$

Come primo passo, le circa 7000 serie del NAWRU ottenute sulla base delle singole iterazioni sono state opportunamente confrontate con la serie storica delle *Autumn Forecast 2014*. Tale serie rappresenta il punto di riferimento da utilizzare nel processo di selezione dei *bounds* in quanto corrisponde al set informativo disponibile al momento della nuova stima condotta per le *Winter Forecast 2015*.

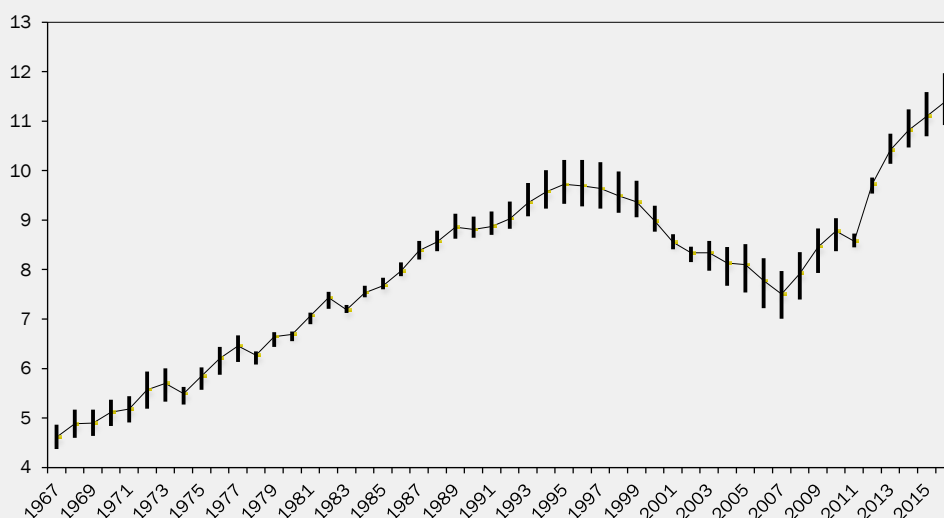
Successivamente, i risultati delle diverse iterazioni sono stati ordinati sulla base del criterio del *root mean squared error* (RMSE) rispetto alla serie del NAWRU della Commissione Europea. In sostanza, sono state selezionate solo le serie che presentano un valore del *root mean squared error* (RMSE), calcolato per il periodo 1967-2012, inferiore o uguale⁹ a

⁹ La Commissione Europea nel 2012 ha rivisto la serie del NAWRU italiano modificando significativamente i parametri di oscillazione delle varianze. Rispetto alla serie precedente, tale modifica ha prodotto un RMSE pari a 0,23 del tutto paragonabile al limite imposto nell'esercizio corrente sul valore del *root mean squared error* utilizzato per filtrare i 7000 scenari di partenza.

0,23 e scartate tutte le altre¹⁰. In virtù di tale criterio, sono stati identificati 600 scenari i quali garantiscono un buon adattamento delle stime rispetto all'andamento storico del NAWRU stimato dalla Commissione Europea.

Le stime del NAWRU italiano ottenute per i 600 scenari considerati sono sintetizzate nella Figura sottostante in cui è possibile valutarne la volatilità per il periodo 1967-2016. Per ogni anno le bande mostrano l'intervallo di oscillazione del NAWRU su tutti gli scenari, mentre la linea continua corrisponde ai valori stimati dalla Commissione Europea nelle *Winter Forecast 2015*. Si noti come la stima a fine campione (2015-2016) presenti una volatilità crescente rispetto agli anni immediatamente precedenti.

VOLATILITÀ DELLE STIME DEL NAWRU AL VARIARE DEI BOUNDS DELLE VARIANZE



Una volta individuato il set di scenari che presentano un andamento storico in linea con le ultime stime della Commissione Europea, si pone il problema di dover scegliere la combinazione dei parametri di inizializzazione delle varianze che produce la stima migliore in termini statistici.

Il criterio concordato in seno all'*Output Gap Working Group* (OGWG) per valutare la bontà relativa delle stime è basato unicamente sul valore della significatività del parametro β_1 della curva di Phillips che corrisponde al coefficiente di regressione della *wage inflation* sull'*unemployment gap* corrente (cfr. formula (8) della Nota metodologica, sezione III.1). Quanto più è elevata la significatività del parametro β_1 tanto più i risultati del NAWRU (e i sottostanti *bounds*) sono da preferire. Pertanto, in linea con tale criterio, all'interno dei 600 scenari simulati si è scelto di considerare soltanto quelli con un livello di significatività pari o superiore al 99,5 per cento (470 su 600).

A seguito di tale ulteriore scrematura dei risultati, la scelta finale è stata effettuata selezionando all'interno di quest'ultimo insieme la serie del NAWRU con il parametro della log-verosimiglianza più alto in valore assoluto (pari a -137.62 contro -136.92 ottenuto dalla

PARAMETRI "OTTIMALI" SELEZIONATI

	LB	UB
Trend	0	0,05
Slope	0	0,02
Cycle	0	0,15

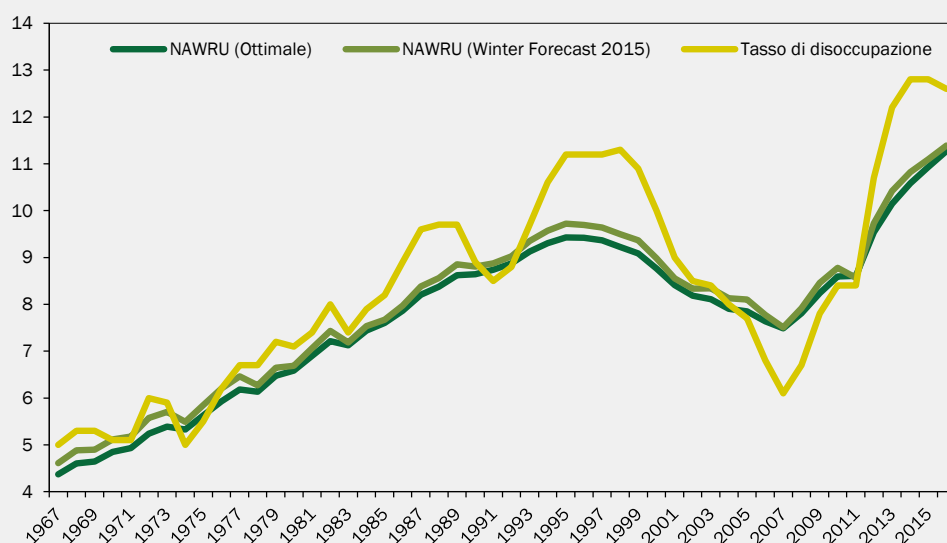
¹⁰ Le serie che sono state scartate garantiscono comunque la convergenza dell'algoritmo di stima su ottimi locali, ma non presentano una dinamica del NAWRU in linea con l'andamento della serie della disoccupazione italiana.

Commissione per le *Winter Forecast 2015*). La Tavola sopra riporta i parametri dei *bounds* ottimali selezionati sulla base della gerarchia di criteri statistici utilizzata.

Se si confrontano i *bounds* selezionati attraverso il procedimento di *grid search* con quelli utilizzati dalla Commissione Europea, si può notare un minore intervallo di variazione per la varianza del trend a beneficio di una maggiore libertà di oscillazione della varianza del ciclo (quello che economicamente è lecito attendersi).

La Figura sottostante mostra il confronto tra il NAWRU stimato dalla Commissione Europea e il NAWRU ottimale stimato con i parametri di inizializzazione selezionati sulla base della procedura di *grid search*. Il nuovo NAWRU risulta leggermente meno prociclico di quello stimato dalla Commissione Europea e leggermente più smussato.

CONFRONTO NAWRU CON STIME COMMISSIONE EUROPEA



Se si utilizza il nuovo NAWRU per stimare il prodotto potenziale, a parità di scenario macroeconomico e di finanza pubblica, si ottiene un allargamento dell'*output gap*, grazie al livello più elevato del prodotto potenziale, e un miglioramento del saldo strutturale di finanza pubblica su tutto il periodo previsivo.

EFFETTI DEL NUOVO NAWRU SUL SALDO STRUTTURALE

	Winter Forecast 2015			Winter Forecast 2015 (Nawru Ottimale)		
	PIL Potenziale	Output Gap	Saldo strutturale	PIL Potenziale	Output Gap	Saldo strutturale
2013	1617,58	-4,3	-0,8	1620,77	-4,5	-0,7
2014	1609,50	-4,3	-0,9	1612,31	-4,5	-0,8
2015	1604,59	-3,5	-0,6	1606,54	-3,6	-0,5
2016	1603,18	-2,1	-0,8	1604,53	-2,2	-0,8

In conclusione, l'esercizio condotto per valutare la sensitività del NAWRU al variare dei limiti imposti all'oscillazione delle varianze dei fattori latenti mostra come la selezione effettuata dalla Commissione Europea per i limiti in questione non sia necessariamente la migliore in termini statistici e possa produrre effetti potenzialmente non trascurabili sulle stime del PIL potenziale e quindi sulla valutazione delle politiche fiscali.

Il ruolo della curva di Phillips all'interno del modello di stima del PIL potenziale

Il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) rappresenta il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale, nel sistema economico, non si osservano spinte inflazionistiche sui salari o sull'inflazione dei prezzi. Nell'ambito della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e dell'*output gap*, il NAWRU rappresenta una variabile fondamentale. Il NAWRU viene stimato applicando un filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione inversa tra crescita dei salari e disoccupazione ciclica (curva di Phillips).

A questo proposito, recenti studi empirici hanno ampiamente mostrato come la relazione inversa tra inflazione (dei salari e dei prezzi) e il tasso di disoccupazione, così come misurata empiricamente dalla cosiddetta Curva di Phillips, sembra essersi indebolita nel corso degli ultimi decenni e, in particolare, nel corso dell'attuale crisi finanziaria. Alcune analisi¹¹ stimano un progressivo appiattimento della curva a causa dell'ancoraggio delle aspettative ai target di inflazione dichiarati e perseguiti dalle rispettive Banche Centrali. Altre ricerche¹² hanno messo in evidenza come i tradizionali modelli della Curva di Phillips tendano a segnalare un indebolimento della relazione tra disoccupazione e salari (o inflazione) a causa del fatto che questi trascurano il più ampio peso assunto dalla disoccupazione di lunga durata la quale, non riuscendo ad essere riassorbita velocemente, contribuisce a creare fenomeni di isteresi.

Tenuto conto del livello attuale dei tassi di interesse e della bassa inflazione, la relazione tra tasso di disoccupazione e costo del lavoro sembra aver perso significatività. Infatti, nonostante l'aumento consistente della disoccupazione durante l'ultimo periodo di recessione, gli effetti sull'inflazione sono stati modesti¹³.

Quale che sia la motivazione sottostante, è indubitabile che, negli ultimi anni, a fronte di aumenti anche molto significativi del tasso di disoccupazione non si è assistito ad una riduzione dei salari e dell'inflazione in linea con quanto sarebbe stato lecito attendersi sulla base dei meccanismi sottostanti la curva di Phillips.

Più specificatamente, nel caso italiano, il modello della Curva di Phillips utilizzato per la stima del NAWRU nell'ambito della metodologia concordata a livello europeo per la determinazione dell'*Output gap* e dei saldi strutturali¹⁴ produce risultati prociclici e, al contempo, poco robusti dal punto di vista statistico.

Nelle stime più recenti del NAWRU prodotte dalla Commissione Europea (*Winter Forecast* 2015), i coefficienti relativi che legano l'inflazione salariale all'*unemployment gap* sono altamente significativi. Tuttavia, l'intero modello della Curva di Phillips italiana è caratterizzato da un coefficiente di correlazione R^2 molto basso e con un valore di poco superiore a zero (si veda la Tabella e la Figura sottostanti). Come mostrato dalla figura sottostante, i risultati della Curva di Phillips non spiegano praticamente nulla della dinamica salariale. Ne risulta che, sebbene il NAWRU sia stimato attraverso un modello bivariato, a causa del contributo molto povero della curva di Phillips, i risultati non differiscono sostanzialmente da quelli che si otterrebbero da una semplice scomposizione univariata della serie del tasso di disoccupazione.

¹¹ A questo proposito, si veda: Ball L. Mazumder S., (2015) A Phillips Curve with Anchored Expectations and Short-Term Unemployment, IMF Working Paper, WP/15/39, disponibile presso: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1539.pdf>. Si veda anche: Rusticelli E., Turner D. Cavalleri M.C. (2015) Incorporating Anchored Inflation expectations in the Phillips Curve and in the derivation of OECD measures of the unemployment gap, OECD Working papers.

¹² Si veda a questo proposito: Elena Rusticelli, (2014), Rescuing the Phillips curve: Making use of long-term unemployment in the measurement of the NAIRU, OECD Journal: Economic Studies, 2014, vol. 2014, issue 1, pages 109-127.

¹³ IMF (2013) "The dog that didn't bark: has inflation been muzzled or was it just sleeping", World Economic Outlook, IMF, Aprile.

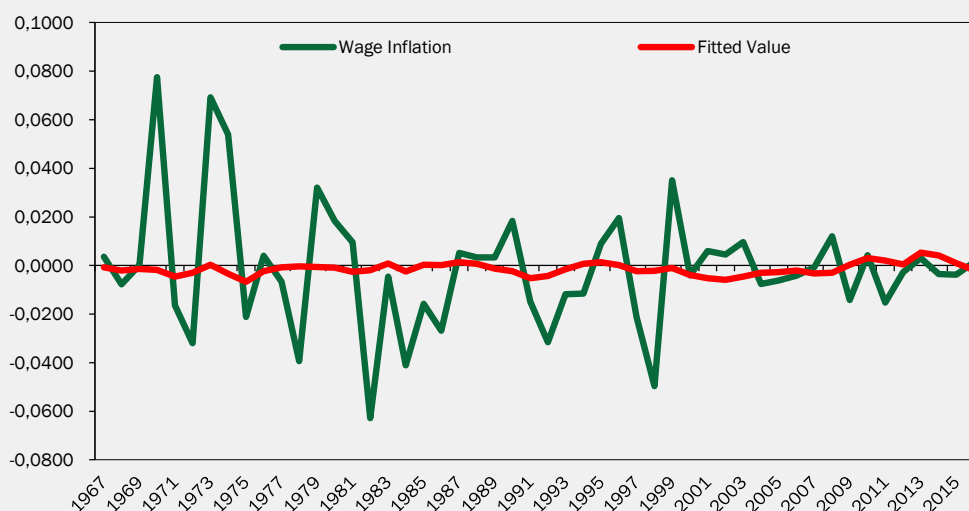
¹⁴ Si veda per maggiori dettagli la formula (8) della sezione III.1 della Nota metodologica allegata al DEF 2015.

Anche se è oggettivamente difficile ottenere valori elevati di R^2 viste anche le caratteristiche della variabile dell'inflazione salariale che risulta essere molto erratica all'inizio del campione e piuttosto piatta verso la fine dell'orizzonte di stima (in particolare dopo il passaggio all'euro), sarebbe comunque auspicabile individuare una specificazione migliore, in cui si possa misurare effettivamente la relazione tra inflazione e *unemployment gap*.

STIME DELLA CURVA DI PHILLIPS CON IL MODELLO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

	Coefficient	S.E.	t-stat
Constant	-0,0016	0,0033	-0,493
Beta - lag 0	-0,0324	0,011	-2,957
Beta - lag 1	0,054	0,0185	2,9107
Beta - lag 2	-0,0256	0,0118	-2,1582
Innovation variance	4,94E-04		
R-squared (uncentered)	0,0129		

CURVA DI PHILLIPS SOTTOSTANTE LA STIMA DEL NAWRU



Nel tentativo di migliorare il *fit* del modello e quindi ottenere stime più accurate per il NAWRU è possibile utilizzare una specificazione alternativa della curva di Phillips, in cui, in linea con l'approccio adottato da altre organizzazioni internazionali, quali OCSE e FMI, la variabile endogena correntemente rappresentata dalla serie che misura l'accelerazione dell'inflazione salariale viene sostituita con la serie che misura variazione dei prezzi.

In dettaglio, il modello è stato ristimato, sostituendo all'equazione attualmente utilizzata dalla Commissione Europea per la stima della curva di Phillips (cfr. formula (8) della Nota metodologica, Sezione III.1) la seguente specificazione:

$$\Delta P_t = \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \gamma MGS_t + \varepsilon_{4t} \quad \varepsilon_{4t} \sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))$$

dove P = tasso di inflazione calcolato sul deflatore dei consumi, G_t = unemployment gap e MGS = peso dell'inflazione importata sulla quota di domanda interna. L'introduzione di una variabile esogena in grado di cogliere gli effetti della dinamica dei prezzi all'importazione è in linea con quanto previsto dal modello dell'OCSE e con la specificazione teorica adottata dalla Commissione Europea.

Utilizzando tale specificazione per la curva di Phillips, di fatto si passa dalla stima del NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) alla stima del NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) pur restando all'interno del *framework* utilizzato dalla Commissione Europea.

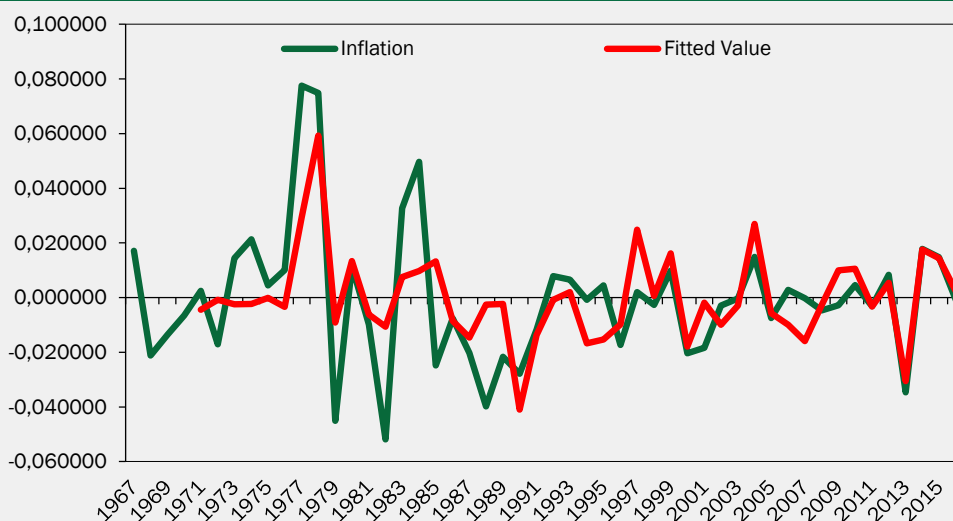
Le stime del NAIRU ottenute con la nuova curva di Phillips, sono state calibrate scegliendo opportunamente i limiti di oscillazione delle varianze dei fattori latenti relativi alle componenti di trend e ciclo sulla base di un criterio statistico descritto prima elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro (*grid search*).

I risultati, riportati nella Tavola e nella Figura sottostanti, mostrano un miglioramento generale delle stime della disoccupazione strutturale in confronto a quanto ottenuto dalla Commissione Europea in occasione delle *Winter Forecast 2015* (si veda il dato della log-verosimiglianza), nonché un incremento più che significativo della bontà di adattamento della curva di Phillips (R^2 pari a circa 48 per cento) soprattutto nella parte più recente del campione.

RISULTATI DELLA STIMA DEL NUOVO MODELLO NAIRU

	New Phillips Curve	Wf15
β_1 (T-stat)	-2,0358	-2,9577
-2*Log-likelihood	-171,3354	-136,9299
R^2	0,477	0,0129

PHILLIPS CURVE SOTTOSTANTE LA STIMA DEL NAIRU



La Figura sotto mostra il confronto tra il NAWRU delle *Winter Forecast 2015* e la nuova stima del NAIRU. Come si può notare, in aggiunta alle migliori proprietà statistiche della stima, il NAIRU così ottenuto presenta una minore prociclicità rispetto alla serie della Commissione Europea, con effetti positivi sulla stima del prodotto potenziale italiano e di conseguenza sui saldi strutturali di finanza pubblica. La Tabella finale riporta il confronto tra i saldi strutturali delle *Winter Forecast 2015* e quelli che si ottengono, *ceteris paribus*, utilizzando per il calcolo del prodotto potenziale il NAIRU stimato con la nuova curva di Phillips.

Riassumendo, l'attuale specificazione della curva di Phillips italiana inclusa nel modello di stima della disoccupazione strutturale presenta numerosi difetti tra i quali, in particolare, il

cattivo funzionamento della relazione tra disoccupazione ciclica e dinamica salariale, che si traduce in uno scarso contributo della curva alla determinazione del NAWRU.

Per tale motivo viene proposto un modello alternativo per la stima della disoccupazione strutturale, in cui, pur mantenendo la struttura del modello della Commissione Europea, la curva di Phillips viene specificata attraverso la relazione tra dinamica dei prezzi e *unemployment gap*, in linea con le specificazioni utilizzate da altre organizzazioni internazionali. I risultati ottenuti sono incoraggianti e mostrano un incremento notevole della bontà di adattamento del modello, grazie anche all'introduzione di una *proxy* dell'inflazione importata tra le variabili esogene del modello. Inoltre, il NAIURU stimato con la versione alternativa della curva di Phillips, presenta un andamento meno prociclico con effetti positivi sulla crescita potenziale e di conseguenza sugli obiettivi in termini di politica fiscale.

FIGURA R3: CONFRONTO NAWRU/NAIRU

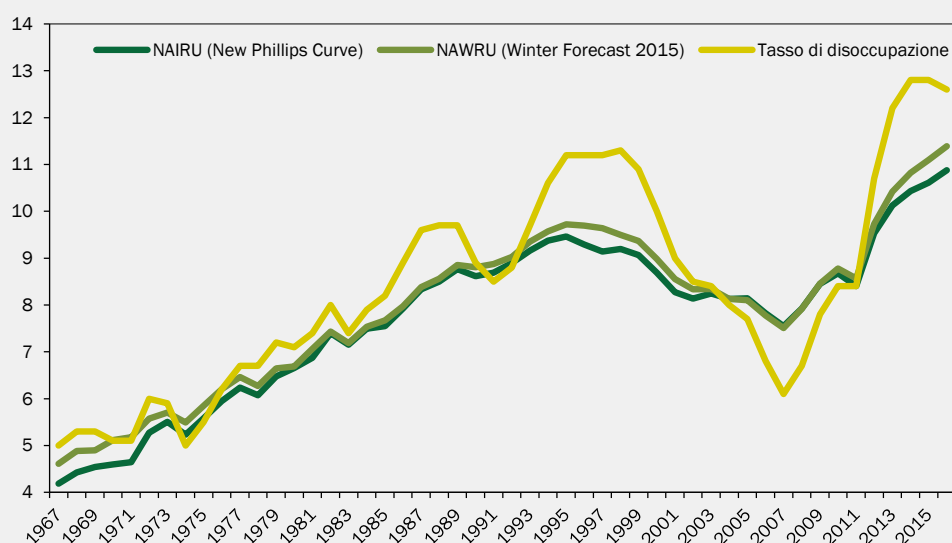


TAVOLA R3: EFFETTI DEL NUOVO NAIRU SUL SALDO STRUTTURALE

	2014		2015		2016	
	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15	WF15 (con nuovo NAIRU)	WF15
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-0,5	-0,5	0,6	0,6	1,3	1,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,4	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1
Output Gap	-4,6	-4,3	-3,8	-3,5	-2,5	-2,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum	-0,8	-0,9	-0,4	-0,6	-0,6	-0,8

FOCUS**La riforma del mercato del lavoro e le statistiche sul mercato del lavoro**

Il *Jobs Act* (L. delega n. 183 del 2014) e la Legge di Stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014) avranno un impatto significativo sull'interpretazione di numerosi indicatori statistici. In particolare, il passaggio dal regime della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) ad un sistema di ammortizzatori sociali universali implicherà, in alcuni casi, la riclassificazione dei soggetti coinvolti da occupato a non occupato. Le nuove norme incoraggiano, inoltre, il passaggio dei cosiddetti parasubordinati (co.co.co mono-committenti, ecc.), classificati nelle statistiche come lavoratori autonomi, a posizioni dipendenti. Sarà, dunque, necessaria molta cautela nell'interpretazione degli indicatori sul mercato del lavoro nel corso dei prossimi mesi. Per valutare gli effetti complessivi dei nuovi provvedimenti è stato costituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il 'Comitato per l'attuazione del sistema di monitoraggio del *Jobs Act*'.

Contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (CTC) e sgravi contributivi

Dal 1° marzo 2015 i nuovi assunti del settore privato, con l'esclusione dei dirigenti, potranno essere ingaggiati con un contratto CTC, che prevede procedure di risoluzione semplificate e a costi certi (che crescono con l'anzianità di servizio). L'obiettivo è quello di rendere più convenienti le assunzioni con contratto a tempo indeterminato. Nel corso del 2015, le nuove assunzioni a tempo indeterminato beneficeranno anche di sgravi contributivi (fino a 8.060 euro annui per i primi 3 anni). Per i dipendenti assunti prima di marzo 2015 continueranno, invece, a valere le norme preesistenti.

La disciplina dei licenziamenti e del demansionamento

Nei casi di licenziamento giudicato nullo o discriminatorio valgono le disposizioni preesistenti che prevedono un risarcimento e il reintegro del dipendente nel posto di lavoro. Per i licenziamenti illegittimi per motivi economici, disciplinari o collettivi per il lavoratore con CTC non è previsto il reintegro ma un indennizzo monetario di valore crescente in funzione dell'anzianità aziendale (fino ad un massimo di 24 mensilità, esente da contributi sociali). L'istituto del reintegro rimane solo nell'ipotesi di insussistenza del fatto contestato al lavoratore licenziato per motivi disciplinari. Anche in questo caso, il lavoratore può comunque optare per un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro. Se il lavoratore rinuncia ad impugnare il provvedimento di licenziamento ottiene un'indennità pari ad un massimo di 18 mensilità, non imponibile ai fini previdenziali e fiscali.

Il *Jobs Act* prevede anche che, in caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali, l'impresa possa assegnare unilateralmente al dipendente mansioni inferiori rispetto a quelle per cui è stato assunto. Nei casi di crisi aziendali possono essere stipulati anche accordi individuali ('Patti certificati') che prevedono la conservazione dell'occupazione a fronte di una riduzione della retribuzione e del livello di inquadramento. La nuova disciplina del demansionamento, al contrario del CTC, riguarderà tutti i dipendenti e non solo i neo-assunti.

I contratti di collaborazione mono-committente e le false partite IVA

Dal 1° gennaio 2016 si applica la disciplina del CTC anche ai rapporti di collaborazione che presentino alcuni requisiti che li rendono assimilabili al lavoro dipendente. Ci si attende che il complesso delle innovazioni introdotte - decontribuzione per i nuovi assunti con CTC, aggravi previdenziali per gli autonomi e maggiore flessibilità in uscita per i dipendenti - incentivi un progressivo spostamento da posizioni indipendenti a lavoro subordinato, avvicinando la composizione dell'occupazione tra dipendenti e autonomi a quella di altri Paesi europei.

Le nuove indennità di disoccupazione (NASpl, ASDI)

Dal 1° maggio 2015, la NASpl andrà a sostituire l'Aspi e la Mini-Aspi. La NASpl consisterà in un'indennità mensile di disoccupazione a sostegno del reddito dei lavoratori dipendenti

(esclusi quelli a tempo indeterminato delle PA) che hanno perso involontariamente la propria occupazione e che siano in possesso di specifici requisiti. L'importo massimo erogabile ammonta a 1.300 euro mensili nel 2015, da corrispondere fino a un massimo di 18 mesi a regime. La NASpl è subordinata alla partecipazione del lavoratore a iniziative di attivazione lavorativa e a percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi per l'Impiego.

Trascorso il periodo massimo previsto per la NASpl, interviene (in via sperimentale dal 2015) l'Assicurazione Sociale contro la Disoccupazione (ASDI), erogabile mensilmente per una durata massima di 6 mesi e pari al 75 per cento dell'ultima indennità NASpl percepita. Anche in questo caso sussiste l'obbligo per il beneficiario di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai Servizi per l'Impiego, pena la perdita del beneficio.

A differenza del sistema della CIG, i nuovi strumenti si configurano come veri e propri sussidi di disoccupazione, venendo a mancare qualsiasi legame formale tra il beneficiario e l'impresa di provenienza. Da un punto di vista strettamente statistico, il progressivo passaggio dalla CIG alle varie forme di indennità farà aumentare il numero dei soggetti classificati come non occupati. Infatti la maggior parte dei lavoratori in CIG sono attualmente conteggiati tra gli occupati, pur essendo di fatto privi di lavoro, in quanto formalmente inseriti ancora negli organici dell'impresa¹⁵. In compenso, i beneficiari delle nuove indennità sono autorizzati a svolgere occupazioni secondarie (entro 8.000 euro annui), espressamente vietate dalla CIG. Pertanto potrebbero emergere nelle statistiche sulle forze di lavoro nuove posizioni precedentemente non dichiarate dagli intervistati che beneficiavano della CIG. In linea di principio, le statistiche sulle unità di lavoro (ULA) non dovrebbero risentire di questi mutamenti.

L'indennità di disoccupazione per i co.co.co. (DIS-COLL)

La DIS-COLL è riconosciuta, in via sperimentale per il 2015, ai collaboratori coordinati e continuativi e a progetto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'importo massimo mensile della DIS-COLL è di 1.300 euro nel 2015 e può essere erogato solo per 6 mesi, previa verifica di determinati requisiti. L'indennità decade in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato superiore a 5 giorni.

Il contratto di ricollocazione

E' previsto un servizio di assistenza nella ricerca di un lavoro mediante stipula di un contratto di ricollocazione per tutti coloro che si dichiarano immediatamente disponibili a lavorare. I Servizi per l'impiego, attraverso l'INPS, erogano al richiedente un *voucher* che può essere incassato dalle agenzie per il lavoro solo se queste riescono a stipulare un 'Contratto di ricollocazione' per il lavoratore. A differenza dei tradizionali sussidi di disoccupazione, ciò crea un incentivo all'effettivo impiego del lavoratore.

¹⁵ Per la classificazione tra gli occupati, dopo i primi tre mesi di CIG, è richiesto anche che l'integrazione salariale superi la metà della retribuzione ordinaria.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

I dati più recenti diffusi dall'ISTAT hanno rivisto il rapporto tra indebitamento netto e PIL al 2,9 per cento per il 2013, con un rialzo di un decimo di punto percentuale rispetto alla Notifica all'Eurostat dello scorso ottobre. Nel 2014 è confermato il conseguimento dell'obiettivo del 3,0 per cento: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è attestato a 49,1 miliardi con un aumento di circa 1,6 miliardi rispetto al risultato conseguito l'anno precedente. I dati di consuntivo hanno pertanto evidenziato uno scostamento di 0,4 punti percentuali dall'obiettivo indicato nel precedente Documento di Economia e Finanza (DEF), confermando le stime della Nota di Aggiornamento del DEF nello scorso autunno.

Nel 2014 la riduzione della spesa per interessi, già registrata nel 2013, è proseguita grazie al progressivo calo dei tassi di interesse. La spesa per interessi è scesa a circa 75,2 miliardi, riducendosi del 3,5 per cento rispetto al 2013. In rapporto al PIL, gli interessi passivi si sono attestati al 4,7 per cento, un livello significativamente inferiore alla stima indicata nel precedente DEF (5,2 per cento)¹.

Il calo degli interessi passivi ha in parte compensato la progressiva erosione dell'avanzo primario, sceso dall'1,9 per cento nel 2013 all'1,6 per cento nel 2014. Lo scostamento di circa un punto percentuale di PIL rispetto all'avanzo primario fissato al 2,6 per cento nel precedente DEF, è dovuto al netto peggioramento delle condizioni economiche osservato nel corso del 2014 e, in parte, attribuibile ai nuovi criteri contabili. L'Italia continua, tuttavia, ad avere un avanzo primario tra i più alti nell'Area dell'Euro, inferiore nel 2014 solo a quello della Germania².

Per gli anni successivi, le stime a legislazione vigente indicano un progressivo ridimensionamento dell'indebitamento netto della PA, che da un deficit del 2,5 per cento del 2015 si porterà ad un surplus dello 0,9 nel 2019, per effetto sia dell'ulteriore graduale riduzione degli interessi passivi, sia del miglioramento atteso per l'avanzo primario. Gli interessi passivi sono attesi scendere dal 4,2 per cento del PIL del 2015 al 3,7 per cento a fine orizzonte previsivo. Le stime collocano l'avanzo primario in lieve miglioramento nel 2015 per 0,1 punti percentuali di PIL; dal 2016 -riflettendo una accelerazione nella dinamica di crescita- l'indicatore si porterà dal 2,8 per cento nel 2016 al 4,6 per cento nel 2019.

¹ Il calo riflette anche l'esclusione dei flussi originati dalle operazioni in strumenti finanziari ai fini della Procedura per Deficit Eccessivi prevista dai nuovi criteri contabili del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010). In linea con i nuovi criteri contabili SEC 2010, nel 2014 il diverso trattamento contabile di tali flussi finanziari ha comportato una riduzione della spesa per interessi passivi di poco superiore ai 3 miliardi.

² Commissione Europea, dati AMECO.

Nel 2014 le entrate totali sono aumentate dello 0,6 per cento in termini nominali rispetto al 2013, attestandosi al 48,1 per cento del PIL con un incremento di 0,1 punti percentuali. Le entrate correnti hanno registrato un aumento dello 0,9 per cento riflettendo la crescita delle imposte indirette (3,5 per cento) legata al maggiore gettito IVA e delle accise, e dei contributi sociali (0,5 per cento). Tali aumenti sono parzialmente assorbiti dal calo delle imposte dirette (-1,4 per cento). All'interno delle imposte dirette, l'IRES ha registrato una sostanziale flessione dovuta sia al rafforzamento dell'aiuto alla crescita economica (ACE) sia all'aumento delle aliquote di acconto per il 2013, relativo in particolare al settore bancario e assicurativo. Le imposte in conto capitale sono diminuite in modo significativo, per il venir meno del versamento una tantum nel 2013 dell'imposta sostitutiva dell'IRES e dell'IRAP per il riallineamento dei valori contabili (IAS).

Le maggiori divergenze rispetto alle previsioni per il 2014 indicate nel precedente DEF si osservano per le imposte dirette che si collocano al 14,7 per cento del PIL (-0,6 punti percentuali rispetto alle attese), i contributi sociali che si collocano al 13,4 per cento del PIL (-0,2 punti percentuali rispetto alle attese), e per le imposte indirette che invece raggiungono il 15,3 per cento del PIL (+0,3 punti percentuali rispetto alle attese). Tali dinamiche riflettono anche gli effetti dei provvedimenti adottati nel corso del 2014 con impatto sostanzialmente neutrale sull'indebitamento netto, ma con effetti di ricomposizione del gettito dalle imposte sui redditi da lavoro e i profitti d'impresa a quelle meno distorsive per la crescita. Rispetto alle previsioni contenute nel precedente DEF, le stime prevedono una crescita delle entrate totali, raggiungendo il 47,9 per cento alla fine del periodo di previsione. Tale crescita è sostenuta dall'aumento delle entrate tributarie, in particolare da quelle indirette che si attesterebbero al 15,9 per cento del PIL nel 2019.

Nel 2014 la pressione fiscale è risultata pari al 43,5 per cento, in lieve rialzo (0,1 punti percentuali) rispetto al 2013 riflettendo principalmente l'aumento delle imposte indirette. Rispetto alle stime basate sul SEC 95 del precedente DEF che la collocavano al 44,0 per cento, la pressione fiscale è risultata in calo di 0,5 punti percentuali. Tale scostamento è correlato sia alla maggiore debolezza delle grandezze macroeconomiche alla base del gettito tributario e dei contributi sociali, sia dalla rivalutazione del PIL in seguito all'applicazione dei nuovi criteri contabili. Negli anni successivi al 2015, le stime della pressione fiscale riflettono, tra l'altro, gli effetti delle misure sul gettito contenute nella Legge di Stabilità 2015. Da un lato, le stime scontano la disattivazione della clausola di salvaguardia prevista dalla Legge di Stabilità 2014 che, se applicata, avrebbe comportato una riduzione delle detrazioni ed agevolazioni fiscali, pari a 3 miliardi nel 2015, con un conseguente aumento del gettito tributario. Dall'altro, le stime incorporano l'aumento del gettito, pari a 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e circa 22,0 miliardi nel 2018, atteso dall'entrata in vigore della nuova clausola a garanzia dei saldi di finanza pubblica che determinerà, a decorrere dal 2016, un incremento

delle aliquote ridotta e ordinaria dell'IVA e delle accise sugli olii minerali, in assenza di misure compensative di spesa o entrata³.

Nel 2014 la spesa totale primaria è aumentata dell'1,2 per cento in termini nominali rispetto al 2013, attestandosi al 46,5 per cento del PIL con un incremento di 0,4 punti percentuali. L'aumento è attribuibile in larga parte alla spesa corrente primaria trainata dall'aumento delle prestazioni in denaro (+2,7 per cento) rispetto al 2013, in parte connesso al bonus IRPEF riconosciuto ai lavoratori con basso reddito. In particolare, le indennità di disoccupazione hanno mostrato un aumento dell'1,7 per cento. Nonostante l'aumento in termini nominali, se considerare in rapporto al PIL, le prestazioni sociali in denaro si mantengono ad un livello inferiore rispetto alle previsioni del precedente DEF, collocandosi al 20,3 per cento del PIL nel 2014 (-0,4 punti percentuali rispetto alle attese). Per gli anni successivi, le stime a legislazione vigente prevedono un progressivo declino della spesa primaria, passando dal 46,2 per cento nel 2015 al 43,3 per cento nel 2019. La tendenza alla riduzione sarà sostenuta principalmente dal calo della spesa corrente primaria che passerà dal 42,6 per cento del PIL nel 2015 al 40,0 per cento del PIL nel 2019, con una riduzione sostanziale pari a 2,6.

Nel 2014 la spesa per consumi finali della PA (consumi pubblici) ha continuato a ridursi in valore assoluto e in rapporto al PIL, attestandosi al 19,5 per cento. Il calo riflette il continuo ridimensionamento dei redditi da lavoro dipendente ridotti dello 0,6 per cento in termini nominali rispetto al 2013 (5,0 per cento sul 2010), per effetto delle misure sul *turn-over* e del permanere del blocco dei rinnovi contrattuali. I consumi intermedi, in lieve aumento in termini nominali rispetto al 2013, in rapporto al PIL hanno mantenuto lo stesso livello (5,6 per cento) e sono attesi scendere al 5,0 per cento del PIL nel 2019. Le dinamiche descritte riflettono anche i provvedimenti d'urgenza attuativi del processo di revisione della spesa pubblica (*spending review*) adottati nel corso del 2014 per riqualificare la spesa. Lo scenario prevede un progressivo ridimensionamento della spesa per consumi finali che a fine periodo registrerà un calo di circa 2,1 punti percentuali di PIL rispetto al 2014, scendendo al 17,4 per cento nel 2019.

Rispetto al 2013, la spesa in conto capitale è aumentata dell'1,4 per cento in termini nominali. Il calo degli investimenti fissi lordi, ridotti del 6,0 per cento⁴, è più che compensato dall'aumento significativo dei trasferimenti in conto capitale che riflette la riclassificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente, in particolare delle *Deferred Tax Asset* (DTA). In termini di PIL, nel 2014 gli investimenti pubblici si sono collocati al 2,2 per cento del PIL, in calo rispetto al 2013 di 0,2 punti percentuali. Rispetto alle attese del precedente DEF, tuttavia, si registra un incremento di 0,6 punti percentuali, attribuibile prevalentemente alla riclassificazione prevista dal SEC 2010, della spesa in ricerca e sviluppo e in armamenti da consumi intermedi a investimenti fissi lordi. L'evoluzione dei

³ Il livello della pressione fiscale nel 2014 e l'evoluzione attesa negli anni successivi sarebbe inoltre più basso se la riduzione del cuneo fiscale, introdotta dal D.L. n. 66/2014 e resa permanente dalla Legge di Stabilità 2015, fosse contabilizzata come minore entrata per sgravi fiscali, anziché come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie. In particolare, la pressione fiscale scenderebbe nel 2014 e nel 2015, rispettivamente, al 43,1 e 42,9 per cento.

⁴ Il livello degli investimenti nel 2013 comprende i pagamenti dei debiti pregressi in conto capitale della PA.

prossimi anni indica una ripresa significativa degli investimenti pubblici, con una crescita dell'1,9 per cento nel 2015 e del 4,5 per cento nel 2016.

TAVOLA III.1: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (2)	In % del PIL					
In % del PIL							
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione							
1. Amministrazioni pubbliche	-49.056	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
<i>Variazione cumulata del saldo primario</i>			-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
2. Amministrazioni centrali (3)							
3. Stato (3)							
4. Amministrazioni locali (3)							
5. Enti previdenziali (3)							
Amministrazioni pubbliche							
6. Totale entrate	777.206	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
7. Totale spese	826.262	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
8. Indebitamento netto	-49.056	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
9. Spesa per interessi	75.182	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
10. Avanzo primario	26.126	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
11. Misure una tantum (4)	2.870	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Componenti del lato delle entrate							
12. Totale entrate tributarie	485.837	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
12a. Imposte indirette	246.991	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
12b. Imposte dirette	237.539	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
12c. Imposte in c/capitale	1.307	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	216.408	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
14. Redditi da proprietà	11.119	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
15. Altre entrate	63.842	4,0	3,9	3,9	3,8	3,7	3,7
15.a Altre entrate correnti	57.826	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
15.b Altre entrate in c/capitale	6.016	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
16. Totale entrate	777.206	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
<i>p.m. : pressione fiscale</i>		43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Componenti del lato della spesa							
17. Red lavoro dip + Consumi intermedi	254.199	15,7	15,3	15,1	14,7	14,3	14,0
17a. Redditi da lavoro dipendente	163.874	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
17b. Consumi intermedi	90.325	5,6	5,3	5,2	5,1	5,0	5,0
18. Totale trasferimenti sociali	372.042	23,0	23,2	22,9	22,7	22,6	22,4
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	15.408	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
18a. Trasferimenti sociali in natura	43.738	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
18b. Prestazioni sociali non in natura	328.304	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
19. Interessi passivi	75.182	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
20. Contributi alla produzione	28.627	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4
21. Investimenti fissi lordi	35.993	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
22. Trasferimenti in c/capitale	22.397	1,4	1,4	1,5	1,2	1,1	1,0
23. Altre spese	37.822	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2
24. Totale spese	826.262	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
<i>p.m. : Consumi pubblici</i>	314.496	19,5	18,9	18,6	18,2	17,7	17,4
<i>Spesa corrente primaria</i>	692.331	42,8	42,6	41,9	41,2	40,6	40,0
<i>Spesa totale primaria</i>	751.080	46,5	46,2	45,7	44,6	44,0	43,3

1) La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2) Valori in milioni.

3) La previsione degli indebitamenti dei sottosettori verrà fornita quando l'ISTAT renderà disponibili i dati di consuntivo.

4) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

FOCUS

Confronti tra le previsioni di finanza pubblica

In questo riquadro è fornita una comparazione tra le stime a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime previsioni pubblicate dalla Commissione Europea, come richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri⁵.

Le previsioni invernali 2015 della Commissione⁶ confermano per il 2014 un rapporto deficit/PIL al 3 per cento. L'indebitamento è stimato al 2,6 per cento del PIL nel 2015 e al 2,0 per cento nel 2016, attestandosi su valori inferiori rispetto alle precedenti stime pubblicate nell'autunno 2014 (rispettivamente al 2,7 e al 2,2 per cento). Il miglioramento delle stime rispetto a quelle autunnali è imputabile alla riduzione del differenziale (spread) tra i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani e i corrispondenti titoli tedeschi, con conseguente riduzione della spesa per interessi. Tuttavia, rispetto alle stime contenute in questo Documento, la previsione per il 2015 risulta peggiore di circa 1 decimo di punto di PIL mentre quella per il 2016 è peggiore di circa 6 decimi di punti di PIL. Le differenze sono attribuibili alle diverse prospettive di crescita in particolare per il 2015 e all'utilizzo di stime a politiche invariate da parte della Commissione per il 2016⁷.

Per effetto della riduzione dei tassi di interesse, le *Winter Forecast* della Commissione stimano una spesa per interessi decrescente dal 4,7 per cento del PIL nel 2014 al 4,3 per cento nel 2015 e sostanzialmente stabile nel 2016. L'avanzo primario è atteso migliorare, passando dall'1,6 per cento del PIL nel 2014 al 2,4 per cento nel 2016 a politiche invariate, attestandosi su un livello inferiore di circa 4 decimi di punti di PIL rispetto alle stime a legislazione vigente di questo Documento.

In linea con tali miglioramenti, la Commissione in febbraio ha rivisto le previsioni sul debito rispetto alle *Autumn Forecast*, prevedendo nel 2014 un rapporto debito/PIL al 131,9 (dal 132,2 per cento), nel 2015 un picco massimo del 133,0 per cento (dal 133,8 per cento) e nel 2016 un valore uguale al 2014 (dal 132,7 per cento), grazie principalmente alle migliori prospettive di crescita.

CONFRONTI FRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	Data previsione	2015			2016		
		Indebitamento netto	Indebitamento netto strutturale	Debito pubblico	Indebitamento netto	Indebitamento netto strutturale	Debito pubblico
DEF 2015	apr-15	-2,5	-0,5	132,4	-1,4	0,0	130,3
CE (Winter Forecast)	feb-15	-2,6	-0,6	133,0	-2,0	-0,8	131,9
OCSE (Survey OCSE)	gen-15	-2,7	0,3	132,8	-1,8	0,7	133,5

Le previsioni dell'OCSE più recenti collocano il saldo netto strutturale in avanzo già nel 2014 (0,1 per cento del PIL), grazie ad una stima superiore dell'*output gap*. Nel 2015, nonostante l'indebitamento netto nominale sia stimato ad un livello superiore di circa 2 decimi di punti di PIL rispetto alla stima indicata in questo Documento, l'avanzo strutturale è atteso ampliarsi e raggiungere lo 0,3 per cento del PIL. Per il 2016 l'indebitamento netto è atteso scendere all'1,8 per cento del PIL, un valore intermedio tra quello della Commissione e le previsioni a legislazione vigente del DEF. Per il rapporto debito/PIL l'OCSE prevede una dinamica crescente nel periodo. Tale profilo è in parte attribuibile anche alla diversa ipotesi di crescita del deflatore del PIL nel 2016, molto contenuta secondo l'OCSE (+0,2 per cento), più sostenuta secondo la Commissione (+1,1 per cento) e le previsioni di questo Documento (+1,7 per cento).

⁵ La Direttiva è stata attuata a livello nazionale dal D. lgs. n. 54/2014, G.U. Serie Generale n.76 del 1/4/2014, entrato in vigore il 2 aprile 2014.

⁶ *European Economic Forecast* 2015 diffuse l'8 febbraio 2015.

⁷ Come osservazione generale, gli scostamenti rilevabili sono riconducibili all'utilizzo di dati diversi per l'anno 2014. Le proiezioni indicate in questo Documento, si basano sui dati di consuntivo del 2014 pubblicati in via provvisoria dall'ISTAT all'inizio del mese di marzo, che saranno confermati con la prossima Notifica a Eurostat in aprile.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

I risultati raggiunti in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

Come riconosciuto dalla Commissione Europea, l'economia italiana ha attraversato una recessione tra le più profonde e prolungate della storia del Paese⁸. Dopo la forte contrazione verificatasi nel 2012 e 2013, l'economia italiana ha chiuso il 2014 con un'ulteriore contrazione del PIL, pari allo 0,4 per cento. Nel 2015, il prodotto tornerà a crescere (+0,7 per cento), sebbene in misura inferiore a quanto indicato nel Documento di Economia e Finanza 2014. Secondo il quadro macroeconomico programmatico indicato in questo Documento, il tasso di crescita del PIL tornerebbe sopra l'1,0 per cento a partire dal 2016.

La stima del tasso di crescita del prodotto potenziale⁹ tiene conto congiuntamente delle nuove previsioni di crescita¹⁰ e della contrazione dell'economia registrata negli ultimi anni. La crescita del prodotto potenziale risulta negativa rispettivamente pari a 0,6 e 0,4 per cento nel 2013 e 2014. La variazione risulterebbe negativa anche nell'anno in corso, mentre nel 2016 la crescita del prodotto potenziale si attesterebbe su valori sostanzialmente nulli. Solo a partire dal 2017 il prodotto potenziale tornerebbe su valori positivi fino a raggiungere un tasso di crescita dello 0,5 per cento nel 2019 al termine dell'orizzonte di previsione.

Negli anni 2013-2015 tutti i fattori di produzione contribuirebbero a trainare la crescita potenziale verso il basso con apporti che in media si equivalgono. Tuttavia, a partire dal 2016 si assisterebbe ad un deciso recupero del fattore lavoro che continuerebbe fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Per contro, l'apporto del capitale resterebbe negativo nel 2016 e praticamente nullo negli anni a seguire. La Produttività Totale dei Fattori farebbe segnare un apporto positivo alla crescita del prodotto potenziale solo a partire dal 2018.

L'*output gap*, dopo aver registrato un livello *record* pari a -4,7 per cento del PIL potenziale nel 2013 e a -4,6 per cento nel 2014, è previsto ridursi nel 2015 attestandosi a -3,8 per cento confermando il perdurare della fase di eccezionale debolezza del ciclo economico. Tale fase di debolezza si esaurirebbe solo nel 2016, quando il livello dell'*output gap*, pari a -2,5 per cento del potenziale,

⁸ *Report from the Commission prepared in accordance with art. 126, p. 3 of the Treaty*, 27 febbraio 2015.

⁹ 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 può consultare la sezione III.1 della nota metodologica allegata a tale documento nonché Karel Havik et al. (2014), *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

¹⁰ In base alle ipotesi del quadro macroeconomico tendenziale, il tasso di crescita potenziale sarebbe pari a -0,6 per cento nel 2013, -0,5 per cento nel 2014 e a -0,2 per cento nel 2015 annullandosi nel 2016. Successivamente, tornerebbe a crescere fino al 0,4 per cento nel 2019. L'*output gap* risultante sulla base del quadro tendenziale sarebbe pari a -4,6 per cento nel 2013, -4,5 per cento nel 2014, -3,6 per cento nel 2015 e -2,3 per cento nel 2016. Successivamente, l'*output gap* si chiuderebbe velocemente fino a raggiungere un valore positivo pari a 0,3 per cento del PIL nel 2019.

farebbe registrare condizioni ancora negative ma sostanzialmente normalizzate¹¹. Negli anni a seguire si registrerebbe una veloce chiusura dell'*output gap* che ridurrebbe conseguentemente anche l'impatto della componente ciclica del saldo di bilancio. Nel 2019, l'*output gap* si attesterebbe in territorio positivo con un valore pari a 0,5 per cento del potenziale¹².

Nel corso del 2013 e del 2014, ossia in corrispondenza del momento più acuto della recessione e in condizioni cicliche eccezionali, la traiettoria di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Periodo (MTO), 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 0,4 punti percentuali di PIL nel 2013. Tale dinamica è stata favorita da una considerevole riduzione della spesa pubblica. L'aggregato di spesa di riferimento¹³ ha fatto registrare nello stesso anno un calo pari -2,1 per cento in termini reali.

Nel 2014, il disavanzo strutturale calcolato sulla base delle previsioni programmatiche si è collocato allo 0,7 per cento del PIL, in linea con la stima del 2013. Tale risultato è migliore dell'obiettivo indicato nel *Draft Budgetary Plan* (DBP) per il 2015 approvato lo scorso ottobre, che lo ricollocava allo 0,9 per cento del PIL (0,6 per cento secondo il precedente DEF)¹⁴. Per contro, l'aggregato di spesa ha fatto registrare una riduzione di circa -1,5 per cento in termini reali, ben oltre i parametri della Commissione che, in presenza di condizioni cicliche eccezionali, permettono all'aggregato di spesa di muoversi coerentemente con il

¹¹ Secondo la matrice elaborata dalla Commissione Europea nella Nota sulla flessibilità nel Patto di Stabilità, in corrispondenza di un *output gap* più ampio di -4,0 per cento del PIL potenziale, il paese starebbe sperimentando condizioni cicliche eccezionali (*exceptionally bad times*) che non richiedono aggiustamenti fiscali. Per contro, con un *output gap* compreso tra -4,0 per cento e -3,0 per cento del Potenziale, si avrebbero *very bad times*. Un *output gap* compreso tra -3,0 per cento e -1,5 per cento del prodotto potenziale, segnala invece condizioni cicliche sempre deteriorate (*bad times*) ma più nella norma. A questo proposito, si veda la Comunicazione della Commissione Europea 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' del 13 gennaio 2015.

¹² Occorre ricordare come, sia sul dato contemporaneo sia in fase di previsione, la stima dell'*output gap* sia molto sensibile rispetto alla lunghezza dell'orizzonte temporale prescelto. Nell'ambito della redazione dei Programmi di Stabilità, ai paesi membri viene richiesto, sulla base del Codice di Condotta, di presentare obiettivi di finanza pubblica programmatici, saldi strutturali e dati dell'*output gap* che coprono un orizzonte temporale che si estende per i successivi quattro anni rispetto a quello in corso. Per contro, le previsioni di primavera della Commissione Europea che costituiscono la base informativa sulla quale viene valutata la *compliance* dei singoli paesi membri rispetto alle prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita si fermano all'anno successivo rispetto a quello in corso. Per come è costruito il modello della funzione di produzione concordato a livello europeo, l'utilizzo di un diverso orizzonte temporale da parte della Commissione rende le stime dell'*output gap* meno ampie e più conservative rispetto a quelle dei paesi membri che, invece, si basano su proiezioni macroeconomiche che si estendono per ulteriori tre anni. Per esempio, se nell'ambito del quadro macroeconomico programmatico, l'*output gap* fosse stimato riducendo l'orizzonte temporale al 2016 si avrebbero risultati che sono sostanzialmente in linea con quelli delle 2015 *Winter Forecast* della Commissione Europea. Più nel dettaglio, l'*output gap* si attesterebbe a -4,5 per cento del PIL potenziale nel 2013, -4,4 per cento nel 2014, -3,4 per cento nel 2015 e a -2,1 per cento del potenziale nel 2016. Se ne ricava che le deviazioni rispetto al dato della Commissione dipendono principalmente dall'effetto incrementativo sul livello del prodotto potenziale dovuto al più esteso orizzonte temporale. Questa discrepanza dovuta a caratteristiche tecniche del modello può produrre notevoli differenze in fase di stima dei saldi strutturali e in fase di valutazione della *compliance* con le prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita. Pertanto, ai fini di una maggiore comparabilità dei risultati sarebbe necessario che la Commissione Europea allineasse il proprio orizzonte di previsione a quello che viene richiesto nell'ambito dei programmi di stabilità dei paesi membri.

¹³ Si veda il Focus sulla 'Verifica della regola di spesa e delle deviazioni significative'.

¹⁴ Si veda il Focus su 'Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014'.

tasso di crescita potenziale di medio periodo che per l'Italia sarebbe, secondo la metodologia dell'UE, pari a zero.

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

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 gli 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.

Allo stesso tempo, 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 il duplice obiettivo 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 triennio 2015-2018, sono confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DBP per il 2015, pari al 2,6 per cento del PIL nel 2015, 1,8 per cento nel 2016, 0,8 per cento nel 2017 e un saldo nullo nel 2018. Nel 2019 è atteso un surplus nominale pari allo 0,4 per cento del PIL.

Al contempo la programmazione di bilancio dei prossimi anni conferma l'impegno del Governo ad assicurare la convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo nel 2017. Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica sono inoltre coerenti con il rispetto della regola del debito nel 2016¹⁵ con riferimento 2018.

La programmazione di finanza pubblica nel corso dei prossimi anni avrà il seguente impatto.

Nel 2015, lo spazio di manovra rispetto all'indebitamento tendenziale di circa 0,1 punti percentuali di PIL, anche in considerazione del particolare contesto macroeconomico, sarà utilizzato per rafforzare l'attivazione delle riforme strutturali già avviate. Nell'anno sarà comunque garantita una variazione positiva del saldo strutturale rispetto al 2014, pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL, supportata, nel biennio 2014-2015 da una riduzione media dell'aggregato di spesa pari a -0,6 per cento in termini reali. Tale profilo è da ritenersi coerente con lo sforzo fiscale richiesto dalla Commissione agli Stati Membri ad alto debito in presenza di condizioni economiche severe¹⁶.

Nel 2016, l'obiettivo programmatico del deficit nominale è fissato ad un livello superiore rispetto alla stima tendenziale per circa 0,4 punti percentuali di PIL. 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) ai Paesi che stanno attuando ambiziosi

¹⁵ Con riferimento al *benchmark forward looking* che considera le previsioni del debito fino al 2018. Per maggiori dettagli si veda il paragrafo III.7 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti.

¹⁶ Comunicazione della Commissione Europea *'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

interventi strutturali volti a favorire il ritorno dell'economia su un sentiero di crescita più sostenuto nel medio periodo. Le riforme strutturali già avviate e le nuove annunciate in questo Documento, 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.

TAVOLA III.2: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2014	2015	2016	2017	2018
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE					
Programma di Stabilità 2014	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
Programma di Stabilità 2015	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4
Differenza	-1,2	-0,6	-0,2	-0,3	-0,5
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2014	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Programma di Stabilità 2015	-2,6	-1,4	-0,8	0,0	0,4
Differenza	0,0	0,4	0,1	0,3	0,1
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2014	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Programma di Stabilità 2015	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4
Differenza	-2,8	-0,8	1,1	2,3	2,9

Di conseguenza il Governo, pur potendo raggiungere il pareggio strutturale già nel 2016, ritiene opportuno confermare l'obiettivo del DBP conseguendo l'MTO nel 2017.

Al contempo, nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati in questo Documento, il Governo si impegna a disattivare l'entrata in vigore sia della clausola di salvaguardia posta a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalla Legge di Stabilità 2015 (per 0,8 punti percentuali di PIL), sia di quella prevista dalla Legge di Stabilità 2014 (per 0,2 punti percentuali di PIL).

Al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica basati sullo scenario macroeconomico della Nota di Aggiornamento del DEF 2014, il Governo aveva infatti previsto con la Legge di Stabilità per il 2015, l'aumento delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali. Tali misure comportano un aumento atteso del gettito tributario di 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e 21,3 miliardi dal 2018. A questi incrementi si aggiungono le maggiori entrate previste in relazione alle clausole di salvaguardia poste ancora prima, con la Legge di Stabilità per il 2014, attraverso la variazione delle aliquote d'imposta e le riduzioni delle agevolazioni e detrazioni vigenti, per 3,3 miliardi nel 2016 e 6,3 miliardi dal 2017.

Il miglioramento del quadro macroeconomico previsto nel DEF 2015 muta favorevolmente lo scenario di riferimento e consente di riconsiderare la dimensione delle misure correttive da adottare per rispettare gli impegni assunti in ambito europeo. Affinché le riforme strutturali, adottate e programmate, sviluppino a pieno i loro effetti è cruciale che nei prossimi anni la ripresa economica dopo diversi anni di recessione non venga ostacolata da misure restrittive. Il superamento delle clausole è, inoltre, pienamente in linea con la

strategia di bilancio già avviata dal Governo nel 2014 di riduzione della tassazione, in particolare di quella sui redditi da lavoro e sui profitti d'impresa.

Il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale proseguirà con ulteriori interventi di revisione della spesa pubblica e altri risparmi per complessivi 0,6 punti percentuali di PIL. Il sentiero di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo è quindi modulato in considerazione degli eventi eccezionali che hanno caratterizzato l'economia e dell'esigenza di garantire la necessaria gradualità per realizzare nel breve periodo ambiziose riforme strutturali.

Il Governo rivede, infine, il piano di privatizzazioni già presentato nel DEF 2014 con proventi attesi pari a circa 1,7 per cento del PIL negli anni 2015-2018.

Successivi interventi normativi, culminanti nella prossima Legge di Stabilità, renderanno operativo il percorso programmato.

TAVOLA III.3: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	5.500	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.900	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	8.118	0,5	-0,3	0,6	0,5	0,2	0,2
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	777.206	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
Totale spesa a politiche invariate	826.262	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
Voci di dettaglio della spesa							
Spese correnti	767.513	47,5	46,8	46,1	45,1	44,4	43,7
Redditi da lavoro dipendente	163.874	10,1	10,1	10,0	9,8	9,6	9,5
Consumi Intermedi	134.063	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Altre spese correnti	66.090	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
Spese in c/capitale	58.749	3,6	3,7	3,8	3,4	3,4	3,2
Investimenti fissi lordi	35.993	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi agli investimenti	12.947	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7

(1) Valori in milioni.

TAVOLA III.5: SALDI DI CASSA DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO (1)

	2014		2015	2016	2017	2018	2019
	Livello (2)	In % del PIL	In % del PIL				
Saldo Settore pubblico	-69.863	-4,3	-3,6	-2,0	-1,0	-0,2	0,0
Amministrazioni centrali	-74.244	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
Settore statale	-75.057	-4,6	-3,9	-1,7	-0,5	0,0	0,1
Amministrazioni locali	4.381	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

TAVOLA III.6: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL) (1)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-1,7	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Indebitamento netto	-2,9	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Interessi passivi	4,8	4,6	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,6	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,5
<i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i>							
Lavoro	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Capitale	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
Produttività Totale dei Fattori	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Output gap	-4,7	-4,6	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,5	-2,5	-2,0	-1,4	-0,7	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5	-0,1	0,1	0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo	4,4	4,1	3,7	3,8	3,9	3,9	3,8
Misure <i>una tantum</i>	0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di Bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-3,2	-3,2	-2,6	-1,7	-0,7	0,0	0,4
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	4,2	3,9	3,7	3,9	4,0	4,0	3,8
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-0,1	0,0	0,7	0,8	1,0	0,7	0,4
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	0,4	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

FOCUS

Revisioni degli obiettivi nel corso del 2014

Nel mese di aprile 2014, a fronte del contesto economico eccezionalmente negativo, il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014 aveva previsto il posticipo per il conseguimento del pareggio strutturale di bilancio dal 2015 al 2016. Il rinvio temporaneo del raggiungimento dell'Obiettivo a Medio Termine (MTO) rispondeva, oltre all'esigenza di non deprimere ulteriormente la domanda interna, all'intenzione del Governo di attivare la clausola delle riforme strutturali. Il Documento indicava il piano di rientro che avrebbe assicurato il ritorno all'MTO entro il 2016 e il suo mantenimento negli anni successivi, quantificando una correzione annua dell'avanzo primario di circa 3 decimi di PIL nel periodo 2015-2018.

Nelle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio UE nel mese di luglio 2014, basate sulla valutazione del DEF da parte della Commissione Europea, si evidenziava la necessità di rafforzare la strategia di bilancio nel 2015 per assicurare il rispetto della regola sul debito pubblico, attraverso una correzione basata su risparmi di spesa corrente, preservando la spesa capitale maggiormente rilevante per la crescita economica. Il percorso programmatico indicato nel Documento risultava pertanto coerente con le raccomandazioni.

Il 30 settembre 2014, a seguito del significativo rallentamento della crescita economica (la crescita del PIL in volumi attesa nel 2014 era rivista dallo 0,8 per cento al -0,3 per cento) e del ridimensionamento della dinamica dei prezzi, il Governo richiedeva al Parlamento, sentita la Commissione Europea, l'autorizzazione per uno scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'MTO indicato nel DEF 2014. Come previsto dalla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio¹⁷, il Governo presentava una Relazione alle

¹⁷ Articolo 6 della L. n. 243/2012.

Camere, da approvare a maggioranza assoluta. Gli obiettivi di finanza pubblica fissati in aprile erano rivisti e il raggiungimento del pareggio strutturale ulteriormente posticipato dal 2016 al 2017 a causa dell'aggravarsi delle condizioni economiche divenute eccezionalmente severe, con conseguente revisione al ribasso delle prospettive di crescita nel 2015 e negli anni seguenti.

Sulla base del nuovo quadro macroeconomico, la revisione degli obiettivi di bilancio operata con la Relazione veniva fissata nella Nota di Aggiornamento del DEF, presentata al Parlamento contestualmente alla Relazione. Il nuovo scenario tendenziale considerava anche gli effetti dei provvedimenti aventi carattere d'urgenza adottati dal Governo dopo il DEF per favorire il rilancio dell'economia. Questi contenevano, tra l'altro, l'autorizzazione di ulteriori pagamenti dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori, la concessione di garanzie dello Stato sulle operazioni di cessione dei crediti certificati verso la PA, la ristrutturazione dei debiti delle regioni e misure per proseguire il processo di revisione della spesa pubblica¹⁸. Tali provvedimenti accrescevano il saldo netto da finanziare di quasi 18,0 miliardi nel 2014 e il fabbisogno di circa 8,2 miliardi.

Il passaggio alle nuove linee metodologiche del Sistema dei Conti Nazionali e Regionali (SEC 2010) costituiva un'innovazione ulteriore rispetto al Documento presentato in aprile e comportava una revisione significativa nei livelli di consuntivo delle grandezze economiche e di finanza pubblica e un effetto di trascinamento per gli anni seguenti. Le nuove stime a legislazione vigente secondo il SEC 2010 collocavano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,8 per cento nel 2013 (3,0 per cento secondo il SEC 95) e al 3,0 per cento del PIL nel 2014, con un peggioramento di circa 0,4 punti percentuali di PIL rispetto alla stima del 2,6 per cento indicata nel DEF. Ne conseguiva un peggioramento del saldo strutturale per il 2014 di circa 3 decimi di punti di PIL rispetto alla stima di aprile.

A seguito dell'indebolimento delle grandezze macroeconomiche, l'indebitamento netto tendenziale era previsto attestarsi al 2,2 per cento del PIL nel 2015, passando dall'1,8 per cento nel 2016 allo 0,8 per cento nel 2018. Nel DEF di aprile il deficit era previsto ridursi progressivamente fino a registrare un lieve surplus, prossimo allo 0,3 per cento del PIL.

**REVISIONE OBIETTIVI DI INDEBITAMENTO NETTO, SALDO STRUTTURALE E DEBITO
(in percentuale del PIL)**

	2014	2015	2016	2017	2018	Livello debito 2018
DEF 2014 (1)	-2,6 (-0,6)	-1,8 (-0,1)	-0,9 (0,0)	-0,3 (0,0)	0,3 (0,0)	120,5
Nota di aggiornamento del DEF 2014 (1)	-3,0 (-0,9)	-2,9 (-0,9)	-1,8 (-0,4)	-0,8 (0,0)	-0,2 (0,0)	124,6
DBP 2015, ottobre 2014 (1)	-3,0 (-0,9)	-2,6 (-0,6)	-1,8 (-0,4)	-0,8 (0,0)	-0,2 (0,0)	124,3

(1) Saldo strutturale in parentesi.

In linea con la scelta del Governo di rallentare il percorso di avvicinamento all'MTO per l'aggravarsi della situazione congiunturale e di chiedere alla Commissione Europea di poter usufruire della clausola per gli eventi eccezionali e le riforme previste nei regolamenti europei, l'obiettivo per il 2015 era ridefinito al 2,9 per cento del PIL. L'ampliamento dell'indebitamento netto rispetto alla stima tendenziale avrebbe consentito il rifinanziamento di spese indifferibili e in conto capitale da introdurre con la Legge di Stabilità 2015. Il nuovo obiettivo assicurava comunque un miglioramento del saldo

¹⁸ D.L. n. 66/2014 convertito dalla L. n. 89/2014.

strutturale tra il 2014 e il 2015 pari a quasi 0,1 punti percentuali di PIL. Il deficit strutturale nel 2015 rimaneva tuttavia al livello del 2014, pari allo 0,9 per cento del PIL, per effetto degli arrotondamenti.

Come richiesto dal processo di valutazione delle manovre di finanza pubblica degli Stati Membri dell'Area dell'Euro, in ottobre veniva predisposto il Documento Programmatico di Bilancio 2015 (*Draft Budgetary Plan*, DBP) contenente un aggiornamento delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica e la descrizione dei contenuti e degli effetti delle misure disposte con il disegno di Legge di Stabilità 2015.

In seguito all'invio del DBP, la Commissione Europea segnalava, con apposita comunicazione, una deviazione significativa per il 2015 dal percorso di convergenza verso l'MTO. La correzione strutturale programmata non garantiva inoltre il rispetto della regola del debito. Veniva avviata una fase di consultazione e dialogo costruttivo con la Commissione, che conduceva ad una ridefinizione della manovra, riposizionando il deficit al 2,6 per cento del PIL attraverso l'impegno del Governo ad introdurre misure aggiuntive che avrebbero assicurato un miglioramento del saldo nominale e strutturale di circa 4,5 miliardi, pari a 3 decimi di punti di PIL. Coerentemente al nuovo obiettivo di indebitamento netto, il rapporto debito pubblico/PIL era rivisto da 133,4 a 133,1 per cento nel 2015, da 131,9 a 131,6 per cento nel 2016 e da 128,6 a 128,4 nel 2017 e da 124,6 a 124,3 nel 2018. Per gli anni 2016-2018, gli obiettivi di indebitamento nominale e strutturale rimanevano invariati rispetto a quanto programmato nella Nota di Aggiornamento del DEF 2014.

Con la Relazione approvata dal Parlamento il 30 ottobre scorso era dunque formalizzata la nuova revisione degli obiettivi¹⁹.

FOCUS

Verifica della regola di spesa e 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 in funzione dei seguenti criteri²⁰: 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' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, 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. 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 può essere nulla. Al di là dell'impatto del ciclo, la Comunicazione della Commissione dello scorso gennaio ha chiarito che tali aggiustamenti possono essere ridotti per l'applicazione della clausola delle riforme strutturali o degli investimenti (cfr. Focus sulla Clausola delle riforme).

Per quanto riguarda la regola di spesa, i regolamenti europei stabiliscono che, per i Paesi

¹⁹ Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014, ai sensi dell'art 10-bis della L. n. 196/2009.

²⁰ Si veda l'Annex 2 della Comunicazione della Commissione Europea, 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' del 13 gennaio 2015; e Commissione Europea, (2013), 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', Occasional Paper 151.

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 convergenza²¹. Il margine di convergenza 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 che in condizioni cicliche 'normali' sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL. 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. Nel caso di condizioni cicliche particolarmente avverse (*"very bad times"*), il margine di convergenza verrebbe rimodulato in modo tale da garantire un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,25 punti percentuali di PIL. Come chiarito dalla Commissione europea, la rimodulazione dei parametri della regola di spesa avviene anche in caso di applicazione della flessibilità concessa per le riforme strutturali significative o per la clausola degli investimenti.

Riguardo 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 2014, non si rilevano deviazioni significative per l'Italia, sia con riguardo all'aggiustamento del saldo strutturale sia rispetto alla regola di spesa. Risulta invece che, in base ai due criteri, lo sforzo fiscale effettuato negli anni passati sia stato superiore a quello richiesto.

Nel 2015, le previsioni macroeconomiche del DEF prevedono un *output gap* pari a -3,8 per cento del PIL potenziale che segnala la presenza di condizioni cicliche particolarmente avverse (*"very bad times"*). Pertanto, l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale e il margine di convergenza della regola di spesa dovrebbero garantire un miglioramento di 0,25 punti percentuali di PIL in termini strutturali. Sotto queste condizioni, nel 2015 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 nella media di due anni.

Infine, per il 2016 la presenza di condizioni cicliche avverse (*"bad times"*) date da un *output gap* pari a -2,5 per cento del PIL potenziale avrebbe richiesto un aggiustamento del saldo strutturale e del margine di convergenza della regola di spesa tali da garantire un miglioramento di 0,5 punti percentuali di PIL in termini strutturali. Tuttavia, a seguito dell'applicazione della clausola delle riforme, l'aggiustamento del saldo strutturale richiesto è nullo mentre l'aggregato di riferimento della regola di spesa può crescere in linea con il tasso di crescita medio del PIL potenziale annullando il cosiddetto margine di convergenza. Tale aggiustamento è comunque sufficiente a garantire il rispetto della regola del debito in termini programmatici.

La Tavola sottostante fornisce informazioni più dettagliate sui calcoli relativi all'applicazione della regola di spesa dai quali si evince, da un lato la significativa riduzione dell'aggregato di spesa in termini reali lungo l'intero profilo temporale del DEF e, dall'altro, l'assenza di deviazioni significative per gli anni 2013-2015. Eventuali discordanze rispetto alle valutazioni della Commissione derivano unicamente da una diversa misurazione del valore delle entrate discrezionali.

²¹ 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.

APPLICAZIONE DELLA REGOLA DI SPESA (1)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	milioni di euro						
1.Totale spesa	819.934	826.262	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119
2.Spese finanziate da UE	4.636	5.500	4.848	4.917	3.375	3.477	3.577
3.Componente ciclica dei sussidi di disoccupazione	2.744	3.018	2.855	2.105	1.337	615	16
4.Interessi	77.942	74.957	69.391	71.249	69.282	68.267	67.756
5.Investimenti fissi lordi	38.344	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021
6.Investimenti fissi lordi - media sugli ultimi 4 anni	42.903	40.203	38.049	37.334	37.561	38.438	39.276
7.Step 1: Aggregato di spesa di riferimento (1-2-3-4-5+6)	739.171	746.997	751.430	762.908	768.952	780.986	792.025
8.Variazioni entrate discrezionali e contributi sociali	4.253	8.118	-4.332	10.640	9.116	3.787	3.986
9.Step 2: Aggregato di spesa di riferimento (7-8)	734.917	738.879	755.762	752.267	759.835	777.199	788.039
10.Step 3: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini nominali	-0,2	0,0	1,2	0,1	-0,4	1,1	0,9
11.Step 4: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-2,1	-1,5	0,3	-1,0	-2,2	-0,8	-0,9
12.Benchmark (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	0,3	0,0	-0,5	0,0	-1,3	-1,3	0,0
Impatto della deviazione dell'aggregato di spesa dal limite massimo in termini di saldo strutturale	1,1	0,7	-0,4	0,5	0,4	-0,2	0,4

(1) L'aggregato di spesa di riferimento è coerente con i valori presentati nel conto della PA (tavola III.1), sottraendo al totale delle spese a politiche invariate l'ammontare della spesa per interessi, delle spese finanziate con fondi UE, la componente ciclica delle indennità di disoccupazione e considerando la spesa media per investimenti (calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni). Sono inoltre sottratte le misure discrezionali sulle entrate e i contributi sociali (tavola III.3). Il tasso di crescita della spesa di riferimento è stato deflazionato negli anni 2011-2015 come richiesto dal Vademecum on the Stability and Growth Pact (sezione 1.3.2.3); per il 2016 si è utilizzato il deflatore del PIL delle 2015 Winter Forecast; mentre negli anni successivi è stato utilizzato il tasso di crescita del deflatore del PIL esposto nella tavola II.2b.

Nota: i tassi di crescita dell'aggregato di spesa nella linea 10 sono ricavati considerando il valore attuale in linea 9 al netto dell'impatto della variazione delle *discretionary tax measures* rispetto al valore dell'aggregato di spesa in termini nominali dell'anno precedente riportato in linea 7.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati RGS.

III.3 I MARGINI DI FLESSIBILITÀ DEL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: LA CLAUSOLA DELLE RIFORME

La Comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio scorso²² ha chiarito come fare uso dei margini di flessibilità relativamente a investimenti, riforme strutturali e ciclo economico nell'ambito delle regole vigenti del Patto di Stabilità e Crescita.

Con riferimento alla cosiddetta 'Clausola delle Riforme' la Commissione ha ribadito che gli Stati membri che attuano riforme strutturali con un impatto positivo sulla sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo possono, dietro specifica richiesta, deviare temporaneamente dall'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o dal suo percorso di avvicinamento.

Le condizioni di eleggibilità per l'applicazione di tale clausola riguardano tre diversi aspetti le riforme devono: (i) essere rilevanti, (ii) migliorare significativamente i saldi di finanza pubblica di lungo termine (iii) essere approvate o in fase avanzata di attuazione. la situazione dello Stato membro rispetto ai vincoli imposti dal quadro di sorveglianza fiscale dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda la natura delle riforme, la Commissione considera rilevanti solo le riforme con un impatto positivo sulla crescita e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tali effetti positivi sulla sostenibilità del debito possono essere: 1) diretti, in quanto connessi a eventuali risparmi di bilancio; 2) indiretti, in quanto connessi alle maggiori entrate attese nel medio-lungo periodo grazie all'aumento del prodotto potenziale risultante dall'applicazione delle riforme strutturali stesse; 3) una combinazione di effetti diretti e indiretti.

Secondo il regolamento UE solo le riforme già adottate (o in fase avanzata di attuazione) possono essere considerate ai fini del computo della deviazione dall'Obiettivo di Medio Periodo o dalla traiettoria di convergenza all'obiettivo, a condizione, tuttavia, che sufficienti e dettagliate informazioni siano state fornite nell'ambito del Programma di Stabilità. Nel caso in cui le riforme strutturali in questione non vengano pienamente attuate, la deviazione temporanea dall'MTO o dal percorso di avvicinamento non sarà più giustificata e potrebbe comportare l'apertura di una procedura per deviazione significativa.

Infine, si richiede che l'applicazione della clausola delle riforme non pregiudichi il rispetto della parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita. In altre parole, si richiede che il saldo strutturale sia tale da assicurare un margine di sicurezza rispetto alla soglia di deficit del 3,0 per cento del PIL e che la posizione di bilancio torni all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) entro l'orizzonte di previsione del Programma di Stabilità. A tale fine, la distanza massima del saldo strutturale dall'MTO del paese che decide di invocare la clausola non può essere superiore a 1,5 per cento di PIL nell'anno della richiesta.

Se sono soddisfatti i criteri di cui sopra, una deviazione temporanea dall'MTO o dal suo percorso di avvicinamento può essere concessa fino ad un massimo di 0,5 per cento del PIL nell'anno successivo a quello di pubblicazione del Programma di

²² Comunicazione della Commissione Europea 'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact' del 13 gennaio 2015.

Stabilità. Questa deviazione deve tuttavia essere riassorbita entro l'orizzonte temporale del Programma.

Al fine di beneficiare della clausola delle riforme viene altresì richiesto di presentare all'interno del Programma di Stabilità un'analisi dei costi-benefici a breve termine e dei benefici indiretti a lungo termine che le riforme hanno sul bilancio tramite le maggiori entrate future.

Alla luce di tali disposizioni, il Governo intende avvalersi per il 2016 della flessibilità concessa nel caso di implementazione di significative riforme strutturali ai sensi dell'art.3 comma 4 della L.243/2012 e dell'articolo 5 comma 5 Regolamento Europeo 1466/97 richiedendo una deviazione dal percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo pari a 0,4 per cento del PIL.

Nel Focus successivo si presentano le stime dell'impatto macroeconomico e di bilancio delle riforme strutturali più recenti. In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le riforme del Governo, già rese pienamente operative a partire dal 2015 o ancora in corso di approvazione, che dovrebbero produrre i loro effetti prevalenti a partire dal 2016²³.

Al proposito, si ricorda che nel Quadro Macroeconomico programmatico del presente documento le riforme strutturali sono stimate migliorare il tasso di crescita di 0.1 punti percentuali nel 2018 e 0.2 punti percentuali nel 2019.

FOCUS

Verifica dei requisiti per l'applicazione della clausola delle riforme

Questo Focus presenta le verifiche effettuate seguendo entrambe le strade suggerite dalla Commissione Europea nel suo documento sulla operativizzazione della clausola delle riforme strutturali²⁴. Infatti si presentano sia i risultati ottenuti direttamente tramite modelli quantitativi, sia i valori di un indicatore indiretto costruito seguendo le indicazioni della Commissione. In entrambi i casi si mostra che le riforme appena effettuate e quelle in procinto di essere attuate migliorano in senso intertemporale il saldo strutturale di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Le valutazioni dirette sono state elaborate con i modelli DSGE in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III e IGEM). Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia. Inoltre, rispetto ai documenti programmatici precedenti sono state considerate due ulteriori aree di riforma: la riduzione del cuneo fiscale e la riforma dell'istruzione. I risultati delle simulazioni effettuate incorporano alcune revisioni metodologiche riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli²⁵.

Nella tavola seguente viene mostrato l'impatto sul prodotto dei principali provvedimenti di riforma disaggregato per le diverse aree di intervento²⁶. L'impatto degli interventi di riforma

²³ A titolo di comparazione può essere utile fare riferimento a uno scenario di riforme più ampio, che comprende anche le principali riforme introdotte nel Paese dal 2012. Poiché questo scenario corrisponde a quello complessivo presentato nei precedenti documenti programmatici, per un esame del suo impatto macroeconomico si rimanda al Documento Programmatico di Bilancio 2015 (Appendice metodologica, pagg. 33-38) e alla nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015, pagg. 11-20.

²⁴ "The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp", febbraio 2015

²⁵ Tali revisioni sono state apportate anche a seguito di un recente confronto con la Commissione Europea sulle modalità di implementare i singoli provvedimenti all'interno dei modelli quantitativi.

²⁶ Per quanto attiene alle aree di riforma relative alla riduzione del cuneo fiscale e all'istruzione, i valori delle stime di impatto differiscono da quelli presentati nello scenario programmatico della nota MEF '2014: A turning point for Italy - Structural reforms in Italy since september 2014', febbraio 2015 (pag. 12). Tale

nello scenario qui presentato consiste in un incremento del PIL rispetto allo scenario di base pari, nel 2020, all'1,8 per cento, mentre nel 2025 l'impatto risulta del 3,1 per cento. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari al 7,6 per cento²⁷.

EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO
(scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Politiche fiscali (totale)	0,1	0,1	0,3
di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP-IRPEF)	0,4	0,4	0,5
Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA	-0,3	-0,3	-0,2
Revisione della spesa	-0,1	-0,1	0,3
TOTALE	1,8	3,1	7,6

Nella tavola successiva si riporta l'effetto complessivo ascrivibile alle riforme considerate ai fini dell'attivazione della clausola di flessibilità facendo riferimento al loro impatto sulle principali variabili macroeconomiche. In particolare emerge il carattere espansivo delle riforme, soprattutto nel medio e lungo periodo, e l'impatto sia sulla la spesa per consumi sia su quella per investimenti è sostanzialmente in linea con quello registrato per il prodotto.

La tavola include anche gli effetti sull'indebitamento netto e sul debito pubblico espressi in rapporto al PIL. Si dimostra che all'impatto espansivo delle riforme si accompagna in genere un miglioramento degli indicatori di finanza pubblica. Fa eccezione, al riguardo, l'effetto di breve periodo stimato con il modello che, nell'anno 2016, configura un peggioramento sia del rapporto indebitamento/PIL sia di quello debito/PIL. Il temporaneo deterioramento degli indicatori di finanza pubblica è dovuto sia a una copertura finanziaria non integrale, nel solo anno 2016, della riduzione del cuneo fiscale sia a un temporaneo calo dei consumi privati, e dunque delle entrate fiscali, a seguito delle riforme per sostenere la competitività.

EFFETTI MACROECONOMICI TOTALI DELLE RIFORME (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)

	2016	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,4	1,8	3,1	7,6
Consumi	1,0	2,1	3,4	7,1
Investimenti	1,1	2,1	3,1	7,8
Occupazione	0,5	1,5	2,1	4,0
Indebitamento/PIL	-0,5 (0,2)	0,5 (1,0)	1,2 (1,6)	(3,8)
Debito/PIL	0,6	-1,1	-5,5	

(*) Per il rapporto Indebitamento/PIL un segno negativo indica un peggioramento del saldo. La stima riportata tra parentesi è ottenuta applicando all'impatto sul PIL un'elasticità elaborata dalla Commissione Europea (si veda la nota "The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp", febbraio 2015). Per il rapporto debito/PIL, invece, un segno positivo indica un peggioramento dell'indicatore.

La stima di impatto di lungo periodo non è riportata per questi indicatori di finanza pubblica in quanto i modelli QUEST III e IGEM prevedono meccanismi di aggiustamento che li riportano ai valori dello scenario di base.

La metodologia alternativa suggerita dalla Commissione europea per misurare i guadagni annui in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio/lungo periodo derivanti

discrepanza si riconduce a ipotesi diverse sulle modalità di copertura finanziaria degli oneri di finanza pubblica delle due riforme.

²⁷ Tali revisioni sono state apportate anche a seguito di un recente confronto con la Commissione Europea sulle modalità di implementare i singoli provvedimenti all'interno dei modelli quantitativi.

dall'attuazione delle riforme strutturali è quello di computare, attraverso un indicatore ad hoc²⁸, denominato Z, il valore attuale netto al 2016 delle variazioni attese del saldo primario fino al 2025.

Tale indicatore considera sia l'impatto netto diretto delle riforme strutturali, stimato come maggiori/minore spese, sia quello indiretto che si ottiene considerando come maggiori entrate la variazione del PIL derivante dalle riforme moltiplicata per l'elasticità di bilancio rispetto ciclo economico²⁹ pari, nel medio periodo, a 0,5.

Nella tavola seguente sono inseriti gli effetti delle misure intraprese dal governo a partire dal 2015. In particolare sono state considerate le riforme distinguendo quelle annunciate in sede di DEF 2014, e rese pienamente operative nel 2015, da quelle che vengono annunciate con il presente documento. Nell'effettuare i calcoli si considerano solo i valori a partire dal 2016. Tutti i valori sono espressi come scostamento in livelli percentuali di PIL rispetto ad un valore base, che sconta l'assenza delle riforme.

Diversamente dalla metodologia che stimava tutti gli impatti direttamente attraverso modelli DSGE, in questo caso l'impatto sul PIL di ciascun intervento di politica fiscale considerato è stato valutato, attraverso il modello econometrico ITEM. Successivamente al 2019 i valori sono lasciati al livello in cui si stabilizza il risultato (di *steady state*) all'interno di ITEM. Per quanto riguarda le riforme strutturali non valutabili con il modello econometrico (pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia, educazione), sono imputati i valori presi dai modelli DSGE. L'impatto delle riforme strutturali stimato dai modelli DSGE è calato in coerenza con lo scostamento tra le previsioni programmatica e tendenziale, e cioè solo a partire dal 2018. Si noti che ritardare gli effetti delle riforme strutturali rende ancora più prudente il risultato, dal momento che i calcoli sono effettuati determinando un valore attuale del miglioramento dei saldi di bilancio futuri.

Inoltre riguardo alle misure annunciate in sede di DEF 2014 vengono riportati gli impatti dei tagli di spesa legiferati dal DL 66/14 e decisi nella Legge di Stabilità 2015³⁰, degli interventi di riduzione del cuneo fiscale, dell'aumento dell'imposizione delle rendite finanziarie e della maggiore imposizione indiretta introdotta in sede di Nota di Aggiornamento al DEF 2014.

Con riferimento alle misure contemplate dal DEF 2015 sono stati valutati gli effetti della razionalizzazione della spesa della PA e delle ulteriori misure di risparmio ipotizzate che determinano una minore crescita nei primi due anni ma permettono di liberare in maniera permanente risorse per 0,6 punti percentuali di PIL. Infine viene introdotta la sterilizzazione per 1 punto percentuale di PIL dell'aumento delle imposte indirette.

Al fine di computare al 2016, il valore attuale dei benefici netti sul saldo primario, è stato considerato come fattore di attualizzazione intertemporale, il tasso di interesse nominale corretto per la crescita nominale del PIL. Questo è pari per gli anni 2016-2019 al tasso di interesse implicito sul debito dello scenario programmatico del DEF 2015 e, in linea con le

²⁸ Si veda la nota della Commissione Europea *'The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp'*, febbraio 2015

²⁹ Per ulteriori approfondimenti si veda la nota metodologica allegata al DEF 2015 nella sezione III.1 e: Mourre G., Astarita C., Princen S., (2014), *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*, European Economy, Economic Papers n. 536, also available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf; and Price R.W., Thai-Thanh Dang, Guillemette Y., (2014), *New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, also available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>.

³⁰ La Legge di Stabilità 2015 considera un insieme articolato di interventi dal lato della spesa. Una parte di questi è destinata alla razionalizzazione e alla riduzione delle spese pubbliche, un'altra è finalizzata alla crescita economica. La valutazione degli impatti è stata effettuata definendo gli interventi restrittivi di spesa al netto delle misure espansive, comprese quelle già considerate nell'ambito delle riforme strutturali, quali ad es. il bonus IRPEF, il fondo per la realizzazione del piano "La buona scuola" e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro.

ipotesi concordate a livello europeo in seno all'Ageing Working Group del Comitato di Politica Economica dell'UE, converge al 5,0 per cento nei successivi 10 anni. In media, negli anni 2016-2025, il tasso di attualizzazione intertemporale risulta pari a 0,98.

Sulla base di tali ipotesi, per gli anni 2016-2025, i maggiori guadagni in termini migliore saldo primario imputabili agli effetti diretti e indiretti dell'insieme delle riforme così come misurati in termini di indicatore Z ammontano a 0,21 per cento l'anno. Più della metà di tale effetto è imputabile unicamente alle riforme programmate nel 2014.

EFFETTI RIFORME

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
		Riforme strutturali										
Operative da 2015	Effetto sul PIL (livello)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,7	1,1	1,5	1,9	2,4	2,9
	Effetto sul saldo primario	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5
	Maggiore costo diretto (A)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Avviate nel 2015	Effetto PIL livello	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6
	Effetto saldo primario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
	Maggiore costo diretto (B)	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Minore spesa diretta o maggiore entrata											
		Correzione fiscale 'growth friendly'										
Minori spese operative da 2015 (C)	Effetto PIL livello	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Effetto saldo primario	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Maggiore costo diretto											
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Minori spese varate nel 2015 (D)	Effetto PIL livello	0,0	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Effetto saldo primario	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Maggiore costo diretto											
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Riduzione cuneo fiscale (E)	Effetto PIL livello	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Effetto saldo primario	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Maggiore costo diretto	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Minore spesa diretta o maggiore entrata											
Aumento imposizione rendite finanziarie (F)	Effetto PIL livello	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Effetto saldo primario	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Maggiore costo diretto											
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Clausole IVA decisione 2015	Effetto PIL livello	0,0	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	Effetto saldo primario	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Maggiore costo diretto											
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,0	0,8	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Intervento riduzione aumento IVA	Effetto PIL livello	0,0	0,4	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
	Effetto saldo primario	0,0	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
	Maggiore costo diretto											
	Minore spesa diretta o maggiore entrata	0,0	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2

(A) Costi delle riforme PA (DL 90/2014), Competitività (DL 91/2014, DL 133/2014) e Mercato del Lavoro (Legge di Stabilità 2015).

(B) Costo del finanziamento della "Buona scuola" (Legge di Stabilità 2015).

(C) Tagli di spesa dei Ministeri e delle Amministrazioni locali (DL 66/2014 e Legge di Stabilità 2015).

(D) Ulteriori tagli *spending review*.

(E) Proroga del bonus IRPEF e deducibilità della componente lavoro dalla base imponibile IRAP (Legge di Stabilità 2015).

(F) DL 66/2014.

III.4 IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRINCIPALI RIFORME

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono pubblicate già suddivise, quest'anno per la prima volta, in dieci aree di policy³¹. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2014 a marzo 2015.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari³². Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per le Amministrazioni pubbliche e quantificati con riferimento ai relativi saldi³³. L'impatto sul bilancio dello Stato³⁴, per ciascuna area, delle misure delle griglie, è riportato nella Tavola seguente.

Per un maggiore dettaglio delle misure si rimanda al paragrafo II.3 'L'impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2015' del Programma Nazionale di Riforma 2015 (Sezione III del DEF).

³¹ Fino al DEF 2014, le griglie sono state pubblicate in Appendice al PNR suddivise per anno. Per il DEF 2015 le griglie sono disponibili nella versione online (www.dt.tesoro.it/riforme).

³² Cfr. 'Guida alla lettura della versione on line delle griglie normative allegate al PNR' in appendice al PNR disponibile nella versione on line www.dt.tesoro.it/riforme.

³³ In Tabella, come nelle griglie, sono riportati solo i maggiori oneri/maggiori risorse a legislazione vigente e derivanti dalle specifiche disposizioni contenute nei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2014 a marzo 2015.

³⁴ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Si segnala che per alcune misure, pur comportando uno stesso ammontare di maggiori oneri, si applica una diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari in termini di saldo netto da finanziare e indebitamento netto della PA. Ad esempio nel caso della misura 'Riordino città metropolitane, province e unione di comuni' vi è un concorso di tali enti al contenimento della spesa pubblica che, in termini di saldo netto da finanziare, si registra come una maggiore entrata ed è pertanto ricompresa nelle maggiori entrate dell'area di policy 'Contenimento della spesa pubblica' della Tabella; mentre in termini di indebitamento netto, tale misura impatta come minore spesa.

TAVOLA III.7: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE GRIGLIE PNR (in milioni di euro) (1)

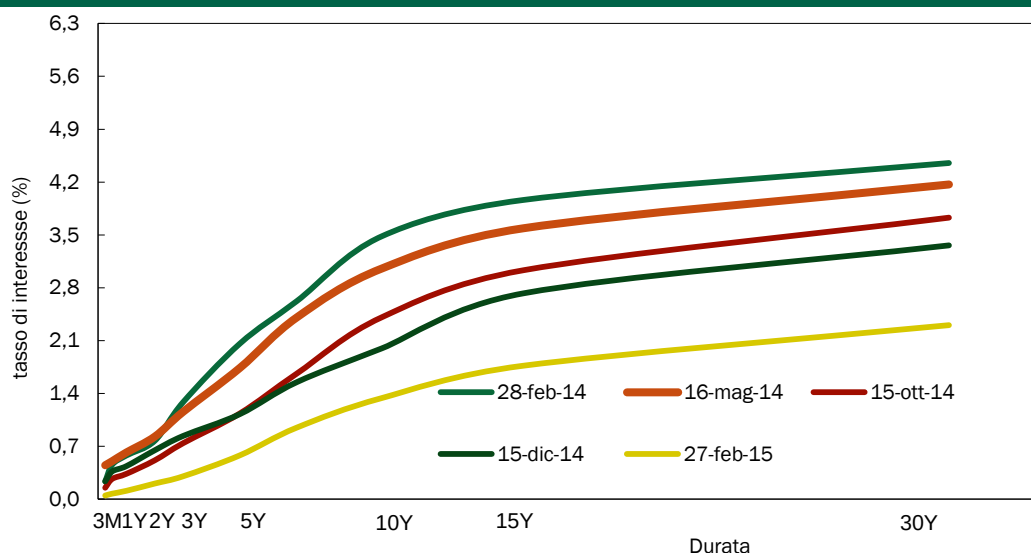
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contenimento spesa pubblica e tassazione						
Maggiori spese	187	411	309	321	355	304
Maggiori entrate	4.200	14.247	28.736	35.064	37.557	34.023
Minori spese	2.369	3.527	3.423	3.513	2.523	1.903
Minori entrate	494	4.068	4.591	4.286	4.319	4.319
Efficienza Amministrativa						
Maggiori spese	0	36	314	314	314	314
Minori entrate	0	4	4	4	4	4
Infrastrutture e sviluppo						
Maggiori spese	36	408	429	1.458	2.314	416
Mercato dei prodotti e concorrenza						
Maggiori entrate	0	350	250	100	0	0
Minori spese	0	16	26	36	36	36
Lavoro e pensioni						
Maggiori spese	6.948	21.944	28.046	28.728	26.695	23.524
Maggiori entrate	4	2.614	5.933	6.096	3.941	1.864
Minori spese	25	476	849	1.240	1.492	1.539
Minori entrate	469	3.124	3.982	4.104	2.733	1.110
Innovazione e capitale umano						
Maggiori spese	6	1.587	3.850	4.082	4.063	4.049
Minori spese	0	37	37	37	37	37
Minori entrate	18	61	220	206	234	209
Sostegno alle imprese						
Maggiori spese	19.558	1.920	2.262	2.474	2.479	1.439
Maggiori entrate	31	898	1.229	1.023	1.042	389
Minori entrate	4	466	917	691	670	463
Energia e ambiente						
Maggiori spese	0	45	45	66	0	0
Maggiori entrate	0	1.004	316	0	0	0
Minori spese	0	652	591	472	402	0
Minori entrate	0	66	699	572	437	437
Sistema finanziario						
Maggiori spese	3	2	2	3	0	0
Federalismo						
Maggiori spese	2	354	224	224	224	224
Maggiori entrate	350	350	350	350	350	350
Minori spese	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Minori entrate	38	41	41	41	11	4

Fonte: Elaborazioni RGS su dati allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse del Piano di azione e coesione (misura "QSN 2007-2013" dell'area di policy Contenimento, efficientamento della spesa pubblica e tassazione) e gli importi aggiornati relativi alle reti TEN-T (misura "Collegamenti transfrontalieri" dell'area Infrastrutture e sviluppo, nonché della altre opere del PIS riassunte nella tabella successiva).

III.5 DEBITO PUBBLICO

Pur in un contesto economico ancora difficile, caratterizzato da bassa crescita dell'economia nazionale ed europea e da diversi motivi di tensione sui mercati finanziari internazionali, riconducibili anche a fenomeni di instabilità geopolitica, il 2014 e questo primo scorcio del 2015 sono stati estremamente positivi per il mercato del debito pubblico italiano. Questa valutazione discende da due fenomeni particolarmente evidenti, che si sono consolidati nel periodo in questione: da un lato la sensibile riduzione dei tassi di interesse sull'intero spettro delle scadenze offerte dal Tesoro, con particolare intensità su quelle intermedie (5-10 anni); dall'altro, un deciso incremento della liquidità e dell'efficienza del mercato secondario dei titoli governativi, dopo una lunga fase di instabilità iniziata con la crisi del debito sovrano dell'Area dell'Euro.

FIGURA III.1: EVOLUZIONE DELLA CURVA DEI RENDIMENTI DEI TITOLI DI STATO



Il primo fenomeno va tuttavia distinto nelle due componenti che guidano il livello assoluto dei tassi sui titoli italiani, vale a dire i tassi europei e il differenziale (*spread*) rispetto a questi ultimi dovuto al rischio paese. Nel 2014 si è assistito ad una progressiva riduzione dei tassi di tutti gli emittenti europei, inclusi quelli con merito di credito più elevato come la Germania, per effetto del combinato disposto della ridotta crescita economica a livello europeo e della concomitante risposta di politica monetaria da parte della BCE. Quest'ultima, ampliando e allargando gli strumenti di intervento sul mercato monetario, ha mostrato agli operatori di mercato una ferma determinazione nel voler invertire le aspettative al ribasso sull'inflazione, ridurre i tassi reali e, di conseguenza arrestare tempestivamente i rischi di una spirale deflazionistica. Tale approccio ha trovato ulteriore conferma nella decisione annunciata a gennaio 2015, peraltro ampiamente attesa, di avviare il *Quantitative Easing* (QE), ovvero un programma di acquisti di titoli pubblici emessi nell'Area dell'Euro, misura già adottata in questi anni in molti paesi avanzati, come USA, Regno Unito e Giappone.

A fronte dell'evoluzione in discesa dei tassi europei, il 2014 è stato anche l'anno della forte riduzione del differenziale dei tassi italiani rispetto a quelli europei, ed in particolare rispetto a quelli tedeschi: lo spread Italia-Germania sulla scadenza 10 anni si è sostanzialmente dimezzato passando dai circa 210 punti base di gennaio 2014 agli attuali circa 100 punti base. Tale tendenza è senz'altro riconducibile alla discesa stessa dei tassi europei, che ha spinto molti operatori alla ricerca di rendimento ad orientare le scelte di portafoglio in favore di paesi come l'Italia, che offrono un differenziale di rendimento ancora significativo rispetto ai paesi cosiddetti *core* dell'eurozona, ma trova ulteriore giustificazione nell'attuale quadro di finanza pubblica. Dopo l'uscita dalla Procedura di Deficit Eccessivo del 2013, i progressi in materia di aggiustamento della finanza pubblica sono proseguiti contestualmente all'avvio di una serie di riforme del sistema economico, amministrativo e istituzionale che sono stati percepiti dagli investitori internazionali come valido contributo alla sostenibilità del debito pubblico, migliorando così il merito di credito del paese. In questo contesto, l'Italia ha anche continuato a beneficiare della significativa riduzione dei rischi sistemici all'interno dell'eurozona, prodotta dalla molteplicità di strumenti messi in campo dalle diverse autorità europee, BCE inclusa, per superare alcune delle principali criticità dell'architettura dell'unione monetaria emerse dal 2010 in poi, non ultimo lo stesso avvio dell'Unione Bancaria Europea.

FIGURA III.2: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND - BENCHMARK 10 ANNI

Come accennato in precedenza, la riduzione dei tassi sui titoli governativi italiani è stata particolarmente significativa sulle scadenze intermedie (su quelle a breve termine il fenomeno si era già ampiamente dispiegato nel 2013), mentre quelle a lungo termine hanno seguito solo parzialmente la discesa, per poi iniziare anch'esse una correzione sempre più marcata con l'annuncio del QE nel gennaio di quest'anno.

FIGURA III.3: TASSO TITOLI DI STATO - BENCHMARK 10 ANNI

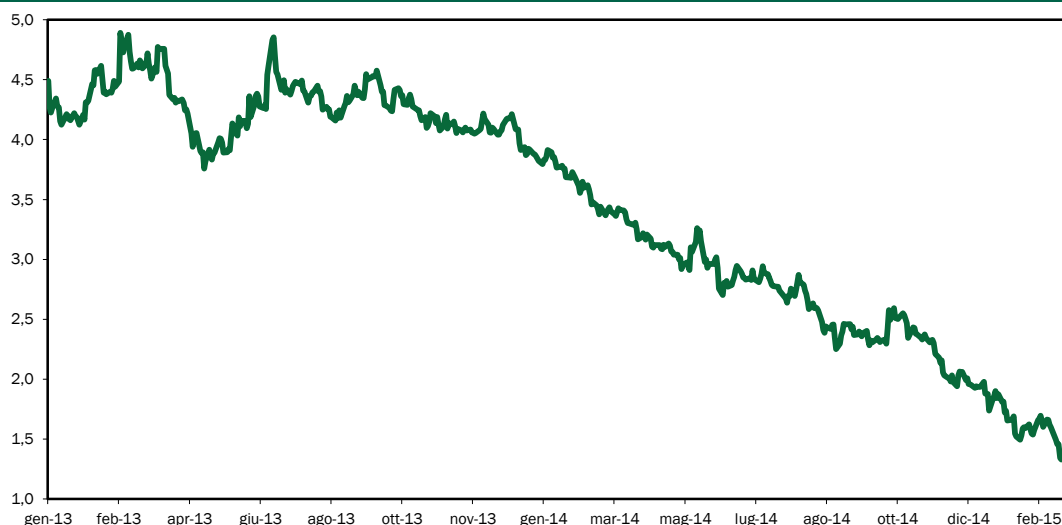
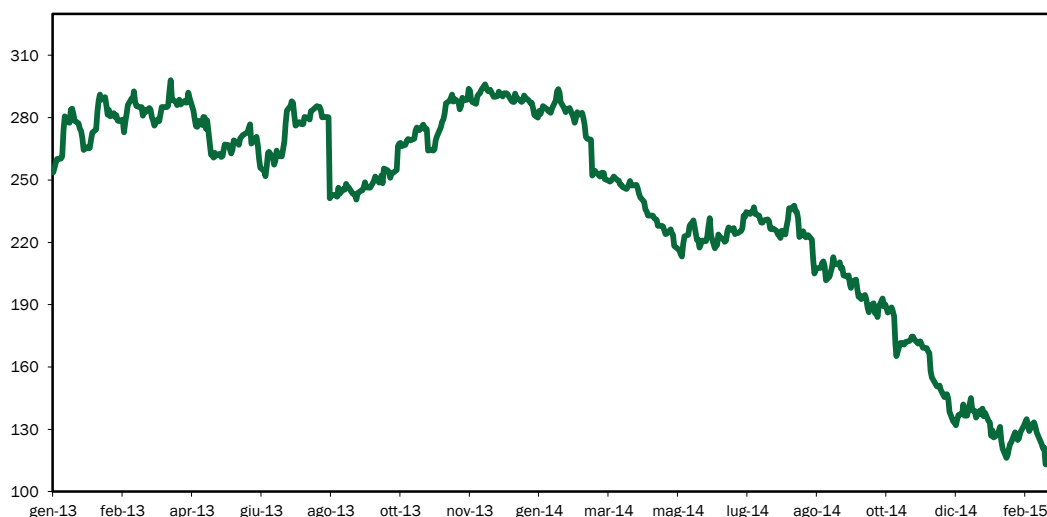


FIGURA III.4 : DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO TITOLI DI STATO 10 ANNI VS 2 ANNI



L'altro aspetto molto rilevante, che si è consolidato nel 2014, è sicuramente il miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato secondario dei titoli di Stato. Se già nel 2013 l'attività di quotazione e scambio dei titoli aveva attraversato una fase di crescente normalizzazione, dopo il periodo di crisi e di instabilità molto acuta del biennio 2011-12, lo scorso anno questo processo si è ulteriormente rafforzato, evidenziando un ulteriore incremento dei volumi negoziati ed ad una più elevata qualità dell'attività di quotazione su tutti gli strumenti offerti dal Tesoro. Peraltro, ad un'analisi più approfondita, è certamente degno di nota il fatto che nel 2014 si è particolarmente rafforzata l'attività di negoziazione e scambio sulle componenti del mercato caratterizzate da maggiore trasparenza, come le piattaforme elettroniche multilaterali, dove interagiscono i *market maker* tra di loro o quelle dedicate alle contrattazioni tra

gli stessi *market maker* e gli investitori istituzionali finali. Questo risultato è stato sicuramente aiutato dalla sensibile riduzione della volatilità che, per un verso, ha consentito agli operatori di tornare a considerare in modo sempre più significativo il mercato secondario quale sede naturale per l'esecuzione delle proprie strategie di portafoglio e, dall'altro verso, ha agevolato il rientro su larga scala degli investitori internazionali, il cui interesse a riportarsi sul debito italiano, dopo la crisi del periodo 2011-12, aveva già dato luogo a dei segnali quantitativamente rilevanti nel 2013.

Inoltre, nel 2014 si è assistito anche ad una significativa normalizzazione dell'attività di mercato secondario dei CCT/CCTeu e dei BTP€i, due comparti che per alcuni aspetti avevano segnato il passo nel 2013, sebbene in un contesto di complessivo miglioramento. Nel primo caso, si è registrato un deciso ritorno di interesse da parte di tesorerie bancarie e fondi monetari, prevalentemente domestici, mentre nel secondo caso, oltre ai domestici, si è avuto un costante incremento di partecipazione proveniente da una parte di investitori esteri. Tale ritorno degli investitori esteri appare particolarmente significativo, dato che il loro allontanamento nella fase più critica della crisi del debito sovrano si rivelò particolarmente destabilizzante per il segmento dei titoli indicizzati all'inflazione, notoriamente caratterizzato da minori volumi e liquidità inferiore rispetto ai titoli nominali a tasso fisso.

Grazie alla combinazione di due fattori importanti, quali l'evoluzione della curva dei rendimenti, da un lato, e un mercato tornato a livelli di efficienza soddisfacenti, dall'altro, il Tesoro ha potuto gestire la sua politica di emissione con maggiore agilità, puntando ad un ulteriore ribilanciamento dell'offerta di titoli a favore delle scadenze a medio-lungo termine, potendo nondimeno spuntare un costo medio delle emissioni al livello più basso dalla nascita dell'euro, pari all'1,35 per cento. In altri termini, le scelte di emissione del 2014 hanno permesso al Tesoro di conseguire una combinazione costo/rischio decisamente superiore dal punto di vista dell'efficienza finanziaria rispetto a quello dell'anno precedente: per un verso, il costo di finanziamento è sceso significativamente grazie all'andamento dei tassi di mercato e alla possibilità per l'Emittente di offrire l'intera gamma di strumenti disponibili con minori vincoli quantitativi dal lato della domanda; per l'altro, l'emissione quantitativamente più corposa di titoli con scadenza più lunga ha permesso di aumentare la capacità di gestire il rischio di rifinanziamento e di tasso di interesse, obiettivi che il Tesoro persegue nel medio termine da diversi anni. In questo contesto, vanno anche lette le operazioni di sindacazione di un nuovo BTP a 15 anni, riaperto più volte in asta nel corso dell'anno, di un nuovo BTP€i a 10 anni, a dimostrazione della rinnovata capacità di emettere per volumi rilevanti anche sul segmento dei titoli indicizzati all'inflazione, e due piazzamenti privati indicizzati all'inflazione sulle scadenze a 15 e 30 anni.

Nei primi mesi del 2015 il Tesoro, coerentemente con un approccio volto a trarre beneficio dall'attuale contesto di mercato caratterizzato da un basso livello dei tassi anche sulle scadenze molto lunghe, ha emesso tramite operazioni di sindacazione due nuovi BTP sulle scadenze a 15 e 30 anni, che hanno avuto un ampio riscontro a livello internazionale, con una sensibile domanda da parte di investitori extra-europei.

III.6 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Il profilo programmatico del rapporto del debito totale delle Pubbliche Amministrazioni rispetto al PIL prefigura per l'anno in corso un'ulteriore lieve incremento rispetto al dato di chiusura del 2014, per poi intraprendere un percorso di discesa continuo fino al 2019. In questo senso tale previsione conferma la conformazione del profilo debito/PIL già stimata con la Nota di Aggiornamento al DEF di settembre con il 2015 a rappresentare l'anno di conclusione della salita del rapporto debito/PIL.

Il 2013 registra un dato del rapporto debito/PIL pari a 128,5 per cento, un livello superiore a quello utilizzato nella Nota di Aggiornamento del settembre scorso per circa 0,6 punti percentuali per effetto della revisione al ribasso del PIL nominale operata dall'Istat all'inizio del mese di marzo di quest'anno³⁵.

Il dato di consuntivo del 2014 è stato invece pari al 132,1 per cento contro una previsione della Nota di Aggiornamento, poi confermata nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2015, pari al 131,6 per cento. Considerato che la crescita nominale effettiva nel 2014 non si è discostata significativamente da quella prevista in quei documenti (0,4 per cento contro lo 0,5 per cento previsto), e che il valore dello stock nominale del debito è risultato persino inferiore alle previsioni per circa lo 0,3 per cento di PIL, anche in questo caso il fattore principale è da ascrivere all'effetto "trascinamento" del più basso livello del PIL del 2013 (per quasi 0,6 punti percentuali). Si tenga presente come l'evoluzione dell'attività di indebitamento durante l'anno sia stata effettuata tenendo conto delle necessità di provvista finanziaria incorporate nelle previsioni di fabbisogno di cassa del Settore Statale per fronteggiare le anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni Locali per il pagamento dei debiti commerciali³⁶ e la ristrutturazione dei debiti delle regioni³⁷, sebbene nel primo caso una parte limitata di queste anticipazioni sia slittata al 2015, mentre nel secondo l'operazione sia stata completamente postposta al 2015³⁸. Infine va ricordato come, in linea con le previsioni di settembre dello scorso anno, il valore finale del debito 2014 è anche stato determinato dall'utilizzo del Fondo Ammortamento dei titoli di Stato, mediante il quale sono stati rimborsati a scadenza titoli per poco oltre 4 miliardi di euro (circa lo 0,25 di PIL)³⁹, consentendo quindi di alleggerire le emissioni dell'anno per analogo importo.

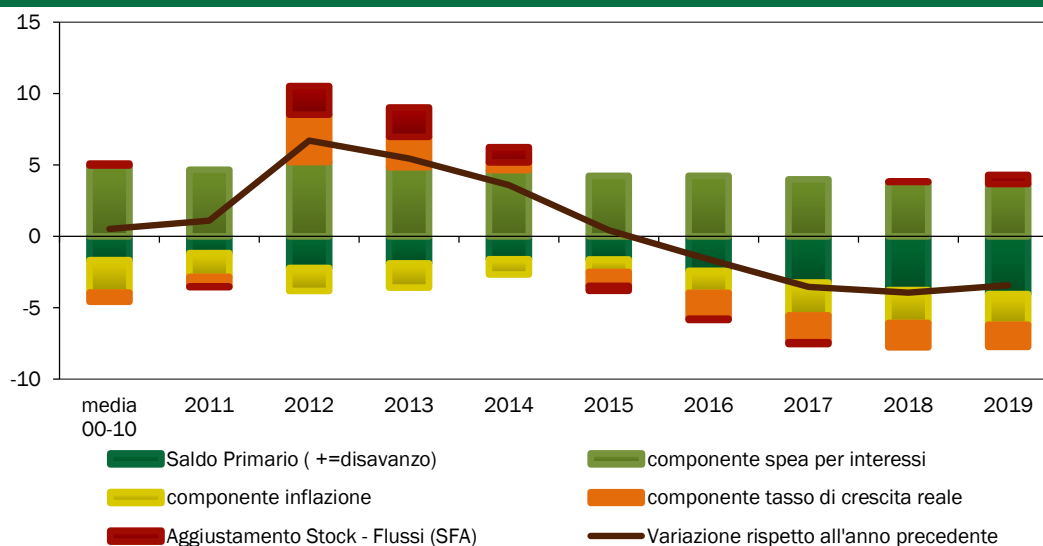
³⁵ Si veda il Comunicato Istat "PIL e indebitamento delle AP - Anni 2012-14" del 2 marzo 2015

³⁶ Ai sensi dei D.L. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014.

³⁷ Ai sensi del D.L. 66 del 2014, art. 45.

³⁸ Anche per effetto di questi mancate uscite di cassa il saldo di liquidità del MEF è aumentato significativamente nel 2014 portandosi dai circa 37,6 miliardi di euro al 31-12-2013 ai 46,3 miliardi di euro del 31-12-2014 (cfr. Banca d'Italia - Supplemento al bollettino statistico *Finanza Pubblica, fabbisogno e debito* n. 15 del 13 marzo 2015). D'altra parte proprio grazie alle crescenti disponibilità di cassa nel mese di dicembre è stata condotta un'operazione di riacquisto (buyback) di titoli di Stato per un valore nominale pari a poco oltre 4 miliardi. Per contro il Fabbisogno del Settore Statale si è chiuso a circa il 4,8 per cento di PIL rispetto ad un previsione della Nota di Aggiornamento in area 5,6 per cento.

³⁹ Tali risorse sono in larga parte dovute alle entrate derivanti dal rimborso dei cosiddetti 'Monti bond' da parte dell'istituto Monte Paschi di Siena, per la quota parte prevista per il 2014.

FIGURA III.5: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale di PIL)

Per il 2015 la nuova stima programmatica del rapporto debito/PIL si attesta al 132,5, un dato solo in lieve aumento rispetto alla chiusura del 2014 (circa 0,4 punti percentuali in più). Questo valore va confrontato con il dato contenuto nelle tabelle aggiornate del Documento Programmatico di Bilancio (d'ora in poi DBP) per il 2015 pari a 133,1 per cento. Nonostante quindi un livello di partenza del 2014 più elevato, alla fine dell'anno in corso il rapporto in questione dovrebbe chiudersi al di sotto dell'ultima previsione, grazie ad un minor fabbisogno del Settore pubblico, ad un utilizzo delle giacenze liquide accumulate nel 2014, due fattori che si aggiungono alla maggiore crescita nominale prevista per circa 0,2 punti percentuali. Da notare come le minori privatizzazioni previste per il 2015 rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 (per circa lo 0,3 per cento di PIL) siano quasi perfettamente compensate dalla minore rivalutazione del debito dovuta ai titoli indicizzati all'inflazione - a causa di una più bassa stima dell'inflazione, sia italiana che europea, per lo stesso anno - e dai benefici in termini di cassa derivanti dalle emissioni sopra la pari. Guardando alla tavola III.10 delle determinanti delle variazioni del debito, si può facilmente verificare come in effetti è proprio lo *stock-flow adjustment*, pari a -0,3 per cento - principalmente dovuto alla combinazione dei fattori appena menzionati (utilizzo delle giacenze liquide, privatizzazioni, scarsa rivalutazione per effetto dell'inflazione e ampi scarti di emissioni) - insieme ad un effetto *snow-ball* significativamente ridimensionato rispetto al 2014 - grazie soprattutto al calo degli interessi - a spiegare la modesta crescita del rapporto in questione tra il 2014 ed il 2015, pur in presenza di un avanzo primario invariato e ancora inferiore rispetto allo *snow-ball*.

Con il 2016, come già menzionato, prende avvio la fase di discesa, che prevede in questo primo anno una riduzione di 1,6 punti percentuali rispetto al 2015, leggermente più elevata di quella prevista nelle tabelle aggiornate del DPB per il 2015 (pari a 1,5 punti percentuali). Infatti, a fronte di stime complessive di crescita nominale per l'anno in questione sostanzialmente allineate, pari al 2,6

per cento, il miglioramento del fabbisogno di cassa per circa 0,45 punti percentuali è per quasi la metà annullato dalle minori entrate previste da privatizzazioni (per circa lo 0,2 per cento di PIL). D'altra parte, nell'anno è previsto un sensibile incremento dell'avanzo primario che va a superare per la prima volta l'effetto *snow-ball*, in riduzione ulteriore per effetto della ripresa della crescita nominale, determinando appunto la riduzione del rapporto debito/PIL.

La discesa prosegue in modo solido nel 2017, arrivando al 127,4 per cento, con oltre 3,5 punti percentuali di PIL di riduzione. Mentre il miglioramento del fabbisogno di cassa di 0,2 punti percentuali viene neutralizzato da minori privatizzazioni per un importo analogo, il 2017 beneficia di una crescita nominale superiore (3,3 per cento contro il 3,1 per cento del DPB) e di un'ipotesi di modesta riduzione prevista delle giacenze di liquidità del MEF, per circa lo 0,17 per cento di PIL, per alleggerire il volume di titoli emesso sul mercato: l'insieme di questi fattori spiega la maggiore riduzione, per circa 0,4 punti percentuali, del rapporto debito/PIL tra il 2016 ed il 2017 rispetto al DPB. Nello stesso anno per la prima volta lo *snow-ball* diventa negativo, grazie ad una ripresa del calo del costo del debito, mentre l'avanzo primario continua a salire superando la soglia del 3 per cento.

Nel 2018 la riduzione aumenta ulteriormente sino ad arrivare a circa 4 punti percentuali di PIL, con un rapporto che a fine anno dovrebbe attestarsi al 123,4 per cento. Rispetto al DBP la riduzione rispetto all'anno precedente è lievemente inferiore (nel DBP era di 4,1 punti percentuali di PIL): mentre vengono meno circa 0,4 punti di entrate da privatizzazioni, il fabbisogno di cassa continua ed essere più basso per circa 0,2 punti percentuali di PIL e anche nel 2018 viene prevista un'ipotesi di contenuta riduzione delle disponibilità liquide del MEF per circa lo 0,14 per cento⁴⁰. Mentre l'avanzo primario continua a crescere, l'effetto *snow-ball* permane sul livello dell'anno precedente, dando quindi luogo ad una più marcata riduzione del rapporto debito/PIL se confrontato con l'anno precedente.

Nell'anno finale la serie raggiunge il 120 per cento, con una discesa di 3,4 punti percentuali. La divaricazione tra avanzo primario ed effetto *snow-ball* si allarga ulteriormente, ma è in parte compensata da un livello più elevato dello *stock-flow adjustment* che risente dell'ipotizzata assenza di ulteriori introiti da privatizzazioni e dell'impatto tornato significativo dell'aumento del tasso di inflazione sulla rivalutazione del debito attraverso i titoli indicizzati.

⁴⁰ Queste misure di riduzione delle disponibilità liquide del MEF sono state previste in considerazione del fatto che fino al 2017 le scadenze di titoli di Stato sono piuttosto rilevanti e richiedono un adeguato *buffer* di liquidità in giacenza già alla fine dell'anno precedente (quindi la fine del 2016) per essere gestite adeguatamente. Dopo il 2017 tali esigenze sono meno impellenti e consentono quindi uno, seppur molto graduale, smobilizzo mediante un loro utilizzo a riduzione del debito (mediante minori emissioni, buyback o finanziamento parziale di titoli in scadenza naturale).

TAVOLA III.8: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) (1)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Livello (al netto sostegni) (2)	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Impatto di sostegni (3)	3,5	3,7	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3
Livello (al lordo sostegni) (2)	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Variazioni rispetto all'anno precedente	5,4	3,6	0,4	-1,6	-3,6	-3,9	-3,4
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico							
Avanzo primario (competenza economica)	-1,9	-1,6	-1,6	-2,4	-3,2	-3,8	-4,0
Effetto <i>snow-ball</i>	5,3	4,1	2,4	0,9	-0,2	-0,2	0,0
di cui: Interessi (competenza economica)	4,8	4,6	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Aggiustamento stock-flussi	2,0	1,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,6
di cui: Differenza tra cassa e competenza	0,8	0,8	0,6	-0,3	-0,2	-0,3	0,1
Accumulazione netta di asset finanziari (4)	0,3	0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
di cui: Introiti da privatizzazioni	-0,5	-0,1	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	0,0
Effetti di valutazione del debito	0,0	-0,5	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Altro (5)	0,9	0,4	-0,8	0,1	-0,1	0,1	0,0
p. m. : Tasso di interesse implicito sul debito	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

3) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

4) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

5) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazioni Eurostat; contributi a sostegno dell'Area Euro previsti dal programma EFSF.

**TABELLA III.9 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni di euro e in percentuale del PIL)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	2.013.108	2.074.618	2.111.841	2.141.008	2.154.920	2.153.136	2.157.851
in % PIL	125,1	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Amministrazioni centrali (3)	1.915.729	1.986.785	2.030.741	2.062.714	2.076.556	2.080.736	2.088.489
Amministrazioni locali (3)	137.779	139.613	132.881	130.074	127.144	124.179	121.141
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	158	213	213	213	213	213	213
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	2.068.728	2.134.947	2.172.170	2.201.337	2.212.249	2.213.465	2.218.180
in % PIL	128,5	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Amministrazioni centrali (3)	1.971.349	2.047.114	2.091.070	2.123.043	2.136.885	2.141.065	2.148.818
Amministrazioni locali (3)	137.779	139.613	132.881	130.074	127.144	124.179	121.141
Enti di previdenza e assistenza (3)	158	213	213	213	213	213	213

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

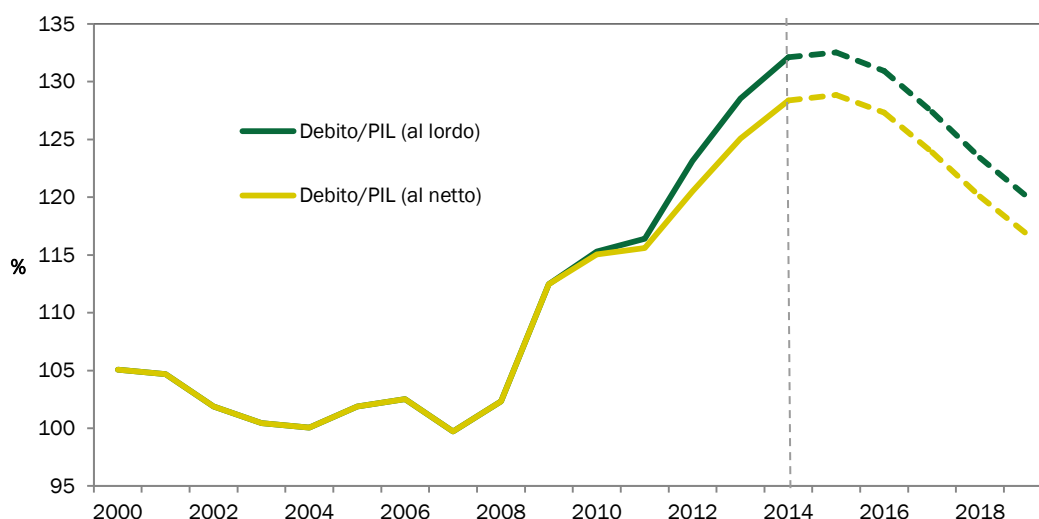
2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 15 del 13 marzo 2015). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di euro di rimborsi nel triennio 2015-2017 dei bond emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

3) Al lordo degli interessi non consolidati.

Il profilo programmatico del rapporto debito/PIL dà luogo pertanto dal 2014 al 2019 ad una riduzione cumulata di poco oltre i 12 punti percentuali che, considerate le ipotesi ampiamente prudenziali di crescita nominale sottostanti, prefigura un aggiustamento di dimensioni ragguardevoli.

Come in tutti i recenti documenti, i dati esposti illustrano anche l'andamento del debito al netto dei sostegni europei⁴¹ e della provvista effettuata o da effettuarsi per la copertura degli stanziamenti per le anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni locali al fine del pagamento dei debiti commerciali pregressi. Mentre con riferimento ai sostegni europei rispetto alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 non sono state introdotte variazioni significative dopo il 2014⁴², per i debiti commerciali pur non essendo mutato l'impegno complessivo stimato, che è nell'ordine di 2,7 punti percentuali di PIL, è stato modificato il suo profilo temporale, a causa dello slittamento previsto per alcune anticipazioni di liquidità dal 2014 al 2015, per un ammontare pari circa 0,3 punti percentuali di PIL.

FIGURA III.6: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)



III.7 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

La regola del debito, introdotta nell'ordinamento europeo dal *Six Pack* e recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (L. n. 243/2012), è entrata completamente a regime per l'Italia nel 2015, cioè al termine di un periodo triennale di transizione avviato con l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi del 2012.

La regola prevede che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60 per cento, almeno uno dei seguenti criteri venga rispettato:

⁴¹ Si fa riferimento al prestito bilaterale alla Grecia (*Greek Loan Facility - GLF*), alle quote di competenza dell'Italia del debito EFSF e del capitale di ESM.

⁴² Con il 2015 non sono più previsti nuovi esborsi a paesi europei in capo al veicolo EFSF.

- la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta in media del 5 per cento nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*);
- l'eccesso di debito rispetto al primo *benchmark* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale);
- la correzione intervenga nei due anni successivi a quello in corso, sulla base di previsioni della Commissione effettuate in uno scenario a politiche invariate (criterio di tipo *forward-looking*).

Nel corso degli anni 2013-2015, ossia durante il cosiddetto periodo di transizione, per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei *benchmark* identificati sopra, la regola del debito richiedeva un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*).

Sia nella fase transitoria sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio Europeo l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto ad hoc nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti a spiegare la deviazione rispetto al *benchmark*.

In occasione della Nota di Aggiornamento al DEF 2014 e del *Draft Budgetary Plan* per il 2015, il Governo italiano ha deciso di realizzare, tra il 2014 e il 2015, uno sforzo fiscale volto a garantire la compliance con il braccio preventivo del Patto di Stabilità e la convergenza verso l'MTO, attraverso la riduzione dell'indebitamento netto strutturale per 0,3 punti percentuali di PIL. Lo sforzo fiscale ulteriore, necessario ad assicurare l'osservanza con la regola del debito nel 2015 e a colmare il gap con l'aggiustamento fiscale lineare minimo (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*), pari ad un aumento del saldo strutturale di 2,2 punti percentuali di PIL, è stato giudicato come non auspicabile né fattibile.

In un successivo documento⁴³ inviato lo scorso febbraio alla Commissione, il Governo ha ulteriormente motivato la scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il *benchmark* compatibile con la regola del debito adducendo i seguenti fattori rilevanti: 1) il perdurare degli effetti della crisi economica⁴⁴, visto che sia nel 2013 e nel 2014 l'Italia ha registrato una contrazione del tasso di crescita del PIL reale; 2) la necessità di evitare che l'eccessivo consolidamento fiscale richiesto ai fini dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla regola peggiorasse ulteriormente la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL, a causa dell'impatto negativo sull'attività economica dovuto agli elevati

⁴³ Si veda a questo proposito il Documento *Relevant Factors Influencing Recent Debt Developments in Italy* inviato alla Commissione europea lo scorso febbraio e disponibile su: http://www.tesoro.it/inevidenza/article_0079.html.

⁴⁴ L'attuale crisi, la più lunga nella storia del Paese, ha determinato una perdita di prodotto pari a 9,0 punti percentuali dall'inizio della crisi che, congiuntamente alla crescita negativa del prodotto potenziale, ha dato luogo ad un *output gap* storicamente ampio.

moltiplicatori fiscali; 3) il perdurare dei rischi di deflazione che avrebbero reso la riduzione richiesta del debito ancora più ardua e controproducente; 4) i costi connessi all'implementazione di un ambizioso piano di riforme strutturali in grado di favorire la ripresa della crescita potenziale e la sostenibilità del debito nel medio periodo.

La Commissione Europea, avendo effettivamente riscontrato nell'ambito delle *2015 Winter Forecast* una deviazione eccessiva rispetto al *benchmark* della regola del debito, che avrebbe richiesto nel 2015 una correzione del saldo strutturale pari a 2,2 punti percentuali di PIL, in ottemperanza a quanto stabilito dall' art. 126(3) del Trattato, ha redatto un Rapporto⁴⁵ per valutare l'eventuale presenza di fattori rilevanti e decidere se aprire una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

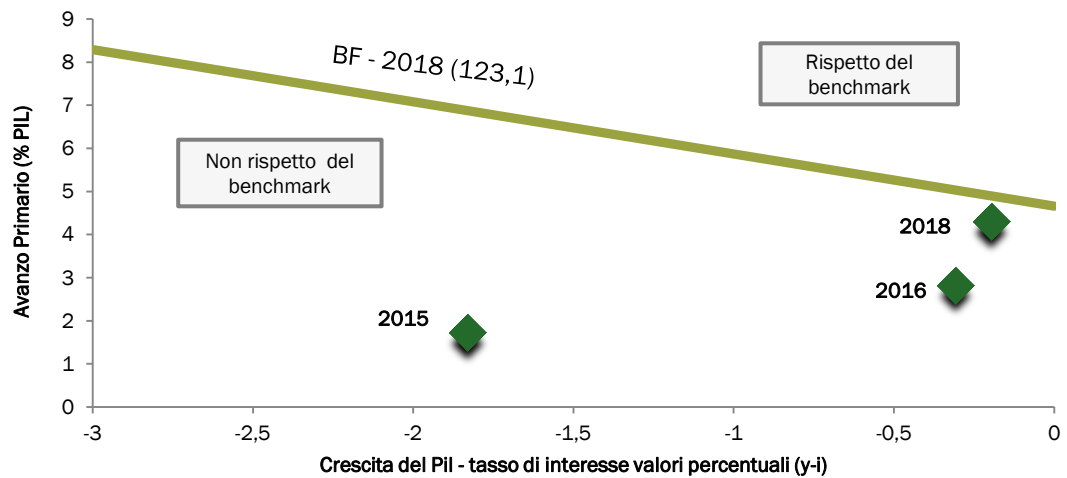
Alla luce di un'accurata analisi, la Commissione europea ha concluso di non dover considerare come significativo lo sfioramento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi. In particolare, sono stati considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; ii) le condizioni economiche avverse (bassa crescita e bassa inflazione), che hanno reso più difficile la riduzione del rapporto debito/PIL secondo il ritmo stringente fissato dalla regola del debito e, infine, iii) l'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale e quindi la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo.

Nello scenario a legislazione vigente del DEF 2015, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi passando da 132,4 per cento del 2016 fino a 123,7 per cento del 2018. Tuttavia, tale dinamica non è in linea con quanto richiesto dal *benchmark* della regola del debito, che nel 2018, nella sua configurazione *forward looking*, è pari a 123,1 per cento di PIL vale a dire sei decimi di punto al di sotto del rapporto debito/PIL previsto a legislazione vigente (Figura III.7).

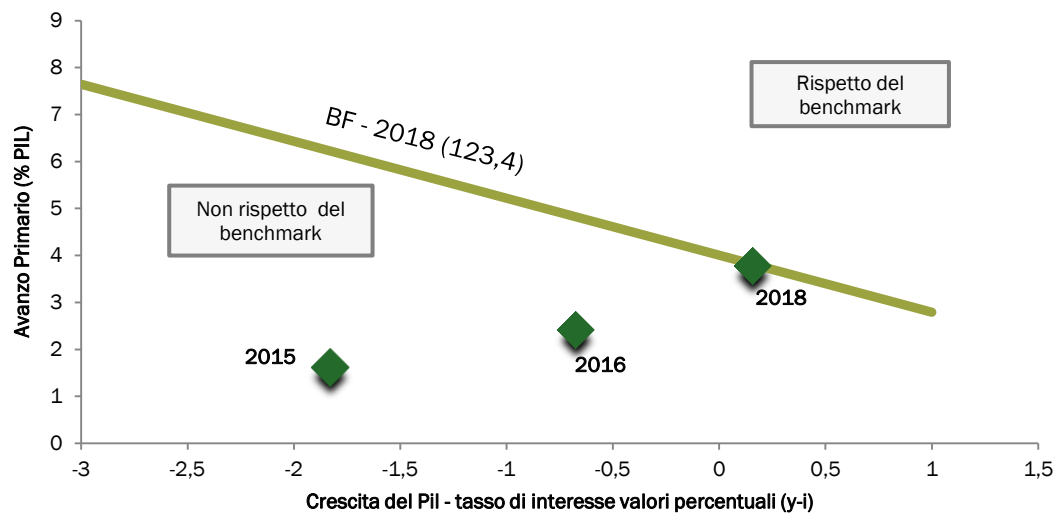
Per contro, gli obiettivi di finanza pubblica programmatici del DEF 2015 sono, da un lato, volti a fare un uso efficace della flessibilità concessa dal Patto di Stabilità in caso di attuazione di rilevanti riforme strutturali e, dall'altro, con il ritorno previsto nei prossimi anni a condizioni di crescita del PIL più "normali", a ripristinare un sentiero di riduzione del debito compatibile con il *benchmark* risultante dalla regola.

Pertanto, negli 2015-2018, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi nello scenario programmatico in linea con quanto richiesto dal *Benchmark Forward Looking* garantendo il rispetto della regola già nel 2016 (Figura III.8). Infatti, nel 2018 la distanza tra il rapporto debito/PIL programmatico e il *benchmark forward looking*, pari entrambi a 123,4 per cento, sarebbe infatti annullata. Tale risultato è condizionato agli aggiustamenti fiscali programmati sull'avanzo primario e alla realizzazione degli introiti da privatizzazioni pari a 0,4 per cento di PIL nel 2015 e programmaticamente pari a 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento del PIL nel 2018.

⁴⁵ Si veda a questo proposito il Rapporto della Commissione ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf.

FIGURA III.7: COMBINAZIONI TRA AVANZO PRIMARIO ED EFFETTO SNOWBALL CHE CONSENTONO DI RISPETTARE LA REGOLA DEL DEBITO NEL 2016 NELLO SCENARIO A LEGISLAZIONE VIGENTENota: BF sta per *Benchmark Forward*

Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2015.

FIGURA III.8: COMBINAZIONI TRA AVANZO PRIMARIO ED EFFETTO SNOWBALL CHE CONSENTONO DI RISPETTARE LA REGOLA DEL DEBITO NEL 2016 NELLO SCENARIO PROGRAMMATICONota: BF sta per *Benchmark Forward Looking*

Fonte: Elaborazioni MEF su dati DEF 2015.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

L'obiettivo di questa sezione è quello di misurare per gli anni 2015-2019 la sensibilità degli obiettivi di finanza pubblica del Governo rispetto ad alcuni *shocks* macroeconomici. Nella prima parte, si descrive l'impatto sulla spesa per interessi di uno *shock* sulla curva dei rendimenti. Nella seconda parte, invece, descrive l'effetto simultaneo di diversi profili di crescita e di differenti dinamiche della curva dei rendimenti attraverso una simulazione stocastica del rapporto debito/PIL. 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.

Sensibilità ai tassi di interesse

Il livello della spesa di interessi dipende dallo *stock* dei titoli di Stato in circolazione e dai tassi di interesse a cui tali titoli sono stati emessi. L'analisi di sensibilità presentata di seguito ha come obiettivo quello di analizzare le conseguenze di potenziali *shock* sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi sulla spesa per interessi dei prossimi 5 anni partendo dalla composizione attuale e futura dello *stock* dei titoli di Stato negoziabili.

A fine dicembre 2014 la quota di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, è stata pari al 96,86 per cento a fronte di una quota relativa ai titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, pari al restante 3,14 per cento.

La composizione del debito per strumenti, considerando la totalità dei titoli di Stato sia domestici che esteri, in continuità con l'anno precedente, ha confermato la tendenza ad una riduzione delle componenti a breve termine e a tasso variabile, a fronte di un aumento di quella a medio e lungo termine.

Rispetto a fine dicembre 2013, infatti, la struttura del debito al 31 dicembre 2014 evidenzia una diminuzione della quota dei BOT, passata dall'8,19 al 7,04 per cento per effetto di una sensibile riduzione dei volumi emessi rispetto all'anno precedente (per circa 36 miliardi di euro), così come, sebbene in misura più modesta, della componente a tasso variabile (CCT e CCTeu), passata dal 7,24 al 6,69 per cento. All'interno di questa categoria è proseguita tuttavia la tendenza degli ultimi anni, che mostra il deciso ritorno di interesse sui CCTeu, le cui emissioni in valore assoluto sono passate da circa 5 miliardi nel 2012 a circa 19 miliardi nel 2013, per raggiungere infine circa 24 miliardi nel 2014, confermando l'importanza di questo comparto ai fini della diversificazione dell'offerta.

Di converso, lo *stock* di BTP nominali è aumentato, passando dal 65,23 al 67,56 per cento del totale. Nel corso del 2014, all'interno di questo comparto è aumentata la quota di titoli con vita residua superiore a 5 anni, grazie anche all'introduzione di tre nuovi *benchmark* su ciascuna delle scadenze a 7, 10 e 15 anni ed una presenza regolare in offerta sul titolo trentennale lanciato nel 2013.

La componente indicizzata all'indice di inflazione *HICP*¹ europeo (BTP€i), in linea con le previsioni del Tesoro, ha avuto un lieve decremento rispetto al 2013, passata dal 7,75 al 7,31 per cento nel 2014 (in termini rivalutati), soprattutto per via della scadenza di un titolo decennale emesso nel 2004. Nonostante il regime di bassa inflazione a livello europeo, il settore ha ritrovato un interesse molto ampio e diversificato da parte di investitori nazionali ed esteri, dimostrato anche dall'ampio riscontro di mercato all'emissione di un nuovo titolo con scadenza 10 anni. Nella misura in cui le condizioni complessive di costo di questi strumenti sono tornate in linea con quelle dei titoli nominali di pari scadenza, il Tesoro ha potuto aumentare le emissioni complessive sul settore (quasi 14 miliardi di euro contro i quasi 11 del 2013 in termini nominali non rivalutati) conseguendo un incremento della quota di collocamenti sul segmento a 15 e 30 anni per la prima volta dal 2011.

Anche il 2014 si è distinto per l'interesse del mercato nei riguardi del BTP Italia, il titolo dedicato alla clientela *retail* ed indicizzato all'inflazione italiana, ossia all'indice FOI², al netto dei tabacchi. L'apprezzamento verso questo strumento, che si caratterizza per il canale diretto di emissione verso gli investitori *retail* tramite la piattaforma telematica MOT³, ha trovato conferma nei due nuovi titoli emessi con scadenza a 6 anni e non più a 4 anni, come per i titoli emessi nel corso del 2012 e 2013, contribuendo in questo modo a stabilizzare la vita media del debito. L'ammontare emesso nel 2014, circa 28 miliardi, è risultato in valore assoluto inferiore a quello del 2013, pari a circa 39 miliardi, ma è aumentata la rilevanza del settore sullo *stock* del debito, passando dal 3,85 per cento a fine 2013 al 5,30 per cento a fine 2014 (in termini rivalutati).

Complessivamente, il comparto dei titoli indicizzati all'inflazione nel 2014 è rimasto sostanzialmente stabile in rapporto al debito totale, arrivando al 12,6 per cento dall'11,6 per cento del 2013, in coerenza con le scelte di portafoglio del Tesoro volte a mantenere sotto controllo l'esposizione totale all'inflazione.

In continuità con gli ultimi anni si è solo lievemente ridotta la quota estera sul totale del debito, passando dal 3,30 per cento nel 2013 al 3,14 per cento nel 2014.

Analogamente al 2013, sulla composizione dello *stock* del debito di fine 2014 hanno influito le operazioni di *buy-back* via asta, per un volume totale nominale di circa 4 miliardi di euro, e le operazioni di concambio, tramite le quali è stato ritirato dal mercato un valore nominale di circa 9 miliardi di euro a fronte di emissioni per circa 8 miliardi, beneficiando del divario di prezzo tra titoli emessi e

¹ Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato all'Inflazione Europea.

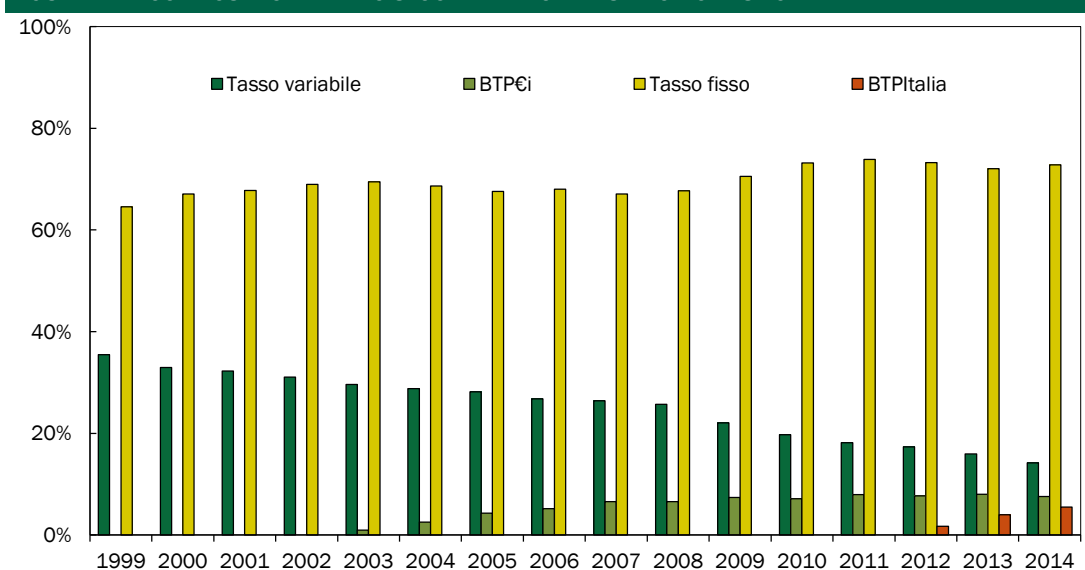
² Indice delle Famiglie degli Operai ed Impiegati.

³ Mercato obbligazionario regolamentato *retail* gestito da Borsa Italiana S.p.A.

riacquistati; in particolare, questi ultimi sono stati titoli con vita residua breve, a tasso sia fisso che variabile.⁴

Facendo riferimento al solo aggregato dei titoli di Stato domestici, la figura (IV.1) descrive le tendenze fin qui illustrate: il lieve decremento della componente a tasso variabile e di quella legata all'indice di inflazione *HICP* europeo, la permanente rilevanza di quella legata al tasso fisso e l'incremento di quella legata all'indice di inflazione *FOI* italiano, a motivo del programma del BTP Italia.

FIGURA IV.1: COMPOSIZIONE DELLO STOCK DEI TITOLI DI STATO DOMESTICI

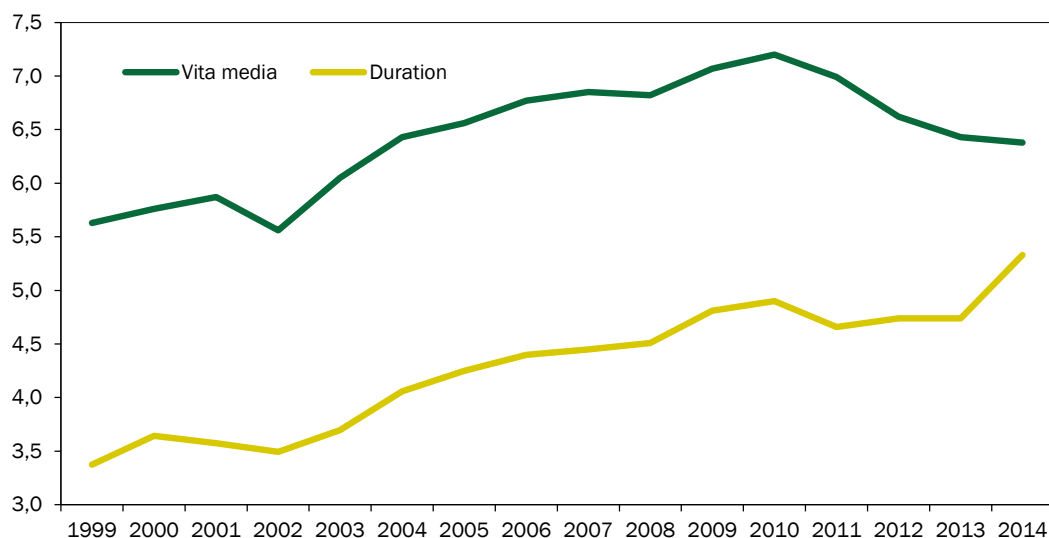


La figura (IV.2) riporta le misure sintetiche dell'esposizione del debito al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento, che sintetizzano le scelte di politica di gestione del debito effettuate nel corso del 2014. Da tali indicatori si osserva come l'incidenza di tali rischi, in diminuzione rispetto al 2013, sia rimasta in linea con gli ultimi anni. La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2014 è risultata pari a 6,38 anni, un dato solo lievemente al di sotto di quello del 31 dicembre 2013 (6,43 anni). Con il 2014, pertanto, la fase di riduzione della vita media, iniziata nel 2011, può dirsi sostanzialmente conclusa.

Simile è stata anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*⁵, calcolato relativamente ai soli titoli di Stato del programma domestico, che dai 5,35 anni di fine 2013 è passata ai 5,30 anni del 2014. Il valore della durata finanziaria (*duration*) al 31 dicembre 2014 è invece significativamente aumentato rispetto a quello di fine 2013, passando da 4,74 anni a 5,33 anni, soprattutto per effetto della marcata riduzione del livello generale dei tassi.

⁴ Nel 2014 sono stati inoltre effettuati rimborsi a scadenza per circa 4 miliardi di euro a valere sulle disponibilità del Fondo Ammortamento dei titoli di Stato.

⁵ L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero coupon o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

FIGURA IV.2: VITA MEDIA E DURATA FINANZIARIA DEI TITOLI DI STATO (in anni)

I risultati conseguiti nel 2014 consegnano quindi una struttura del debito che rimane solida rispetto ai principali rischi di mercato: nonostante la dimensione complessiva dello *stock* in circolazione, i volumi in scadenza da rifinanziare nei prossimi anni appaiono distribuiti in modo tale da non determinare esigenze di finanziamento troppo elevate negli anni più immediati; d'altro canto, improvvise tensioni di mercato con effetti in termini di rialzo dei tassi vengono incorporate nel costo del debito molto gradualmente, così come accaduto durante la crisi del 2011-12 dove, a fronte di una risalita molto rilevante dei tassi per diversi mesi, l'impatto sulla spesa per interessi di quegli anni è risultato piuttosto contenuto⁶.

In effetti, in base all'attuale composizione del debito, ipotizzando uno *shock* dei tassi di interesse che dia luogo ad uno spostamento permanente verso l'alto dell'intera curva dei rendimenti di 100 punti base, si registrerebbe un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,15 per cento nel primo anno, allo 0,29 per cento nel secondo anno, 0,40 per cento nel terzo anno e dello 0,49 per cento nel quarto anno. Tali risultati configurano un miglioramento non trascurabile rispetto al DEF dello scorso anno, per circa 0,04 punti percentuali all'anno in media nel quadriennio considerato.

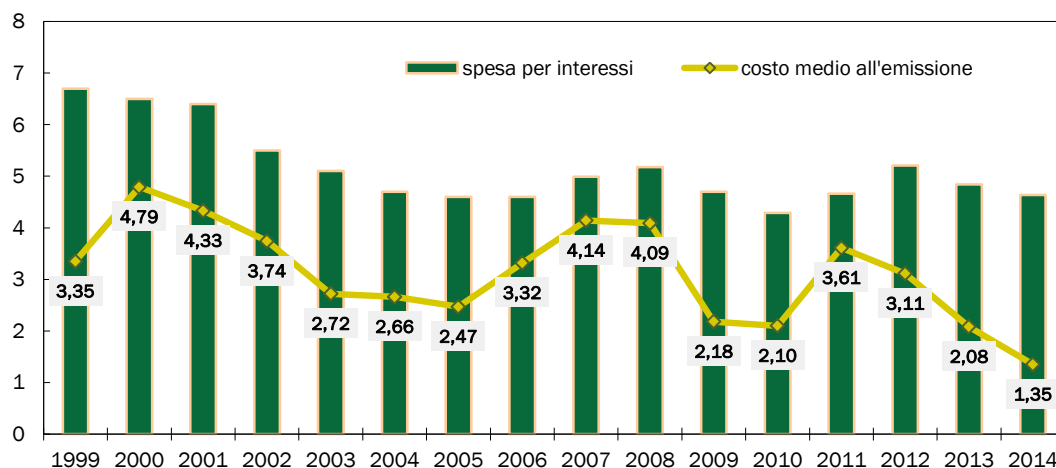
Per quanto riguarda il livello della spesa per interessi complessivo della PA, nel 2014 questa grandezza, calcolata in base al criterio di competenza economica SEC2010, ha registrato un decremento di circa 3 miliardi rispetto all'anno precedente, passando dal 4,8 al 4,6 per cento del PIL. Tale riduzione è il risultato di vari fattori tra cui: le migliorate condizioni del costo medio ponderato sulle nuove emissioni, che è passato dal 2,08 per cento nel 2013 all'1,35 per cento nel 2014 (figura IV.3); la diminuzione rispetto al 2013 nel volume di emissioni lorde complessive per effetto soprattutto del forte calo sul segmento BOT, solo in parte compensato da maggiori emissioni sugli strumenti a medio lungo termine.

⁶ L'incremento del rapporto spesa per interessi/PIL è stato di 0,4 punti nel 2011 rispetto al 2010 e di 0,5 punti nel 2012 rispetto al 2011.

Il livello dei tassi di interesse e dell'inflazione attesi per i prossimi anni ed il progressivo miglioramento dei saldi di cassa consentono un percorso di ulteriore riduzione in termini di PIL dell'aggregato spesa per interessi. Per l'anno in corso e per il 2016 tale rapporto dovrebbe attestarsi al 4,2 per cento, mentre negli anni successivi, grazie al rifinanziamento di quote crescenti di debito al nuovo regime di tassi, la discesa dovrebbe proseguire per attestarsi nel 2019 al 3,7 per cento del PIL. La forte riduzione del livello atteso medio dei tassi e l'andamento previsto dei saldi programmatici di cassa consentono, infatti, da un lato migliori condizioni di finanziamento e dall'altro un percorso di progressivo alleggerimento delle emissioni complessive di ogni anno, con beneficio sulla dinamica dello *stock* del debito e conseguentemente sugli interessi da esso derivanti.

Questi due fattori consentono anche di spiegare la sensibile riduzione della spesa per interessi rispetto alle stime della Nota di Aggiornamento dello scorso settembre. A questo va aggiunto che la riduzione della pendenza attesa della curva dei rendimenti permette di conseguire risparmi significativi pur in presenza di una politica di gestione del debito sempre fortemente indirizzata alla gestione dei rischi di mercato, soprattutto attraverso l'ampia offerta di strumenti a medio e lungo termine, che si prevede possa avvenire a condizioni di costo particolarmente favorevoli.

FIGURA IV.3: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISSIONE



Tali previsioni sono state formulate analizzando l'attuale contesto di mercato e le aspettative sui tassi futuri per le varie scadenze e strumenti offerti dal Tesoro, così come incorporate nel livello medio dei tassi *forward* di queste ultime settimane. In considerazioni della difficoltà di poter prevedere l'impatto del *Quantitative Easing (QE)* della BCE sul differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli tedeschi, si è ritenuto pertanto opportuno focalizzare l'attenzione esclusivamente sul livello e la conformazione attesa della curva governativa

italiana⁷. Inoltre, con riferimento al tasso di inflazione (per le previsioni sui titoli indicizzati all'inflazione), sono state utilizzate le più recenti stime ufficiali della BCE.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di tenere conto simultaneamente dell'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e alla crescita economica, la dinamica rapporto debito/PIL dello scenario programmatico è sottoposta, per gli anni 2015-2019, ad alcune simulazioni stocastiche che permettono di recepire congiuntamente sia la volatilità storica dei tassi di interesse a breve e lungo termine sia la possibilità di *shocks* sul lato della crescita nominale⁸. Grazie a tali simulazioni, è possibile identificare, per ciascun anno dell'orizzonte di previsione e per ogni singolo *shock* la distribuzione del rapporto debito/PIL. Ciascuna distribuzione viene rappresentata in termini probabilistici, attraverso un grafico di tipo *fan chart* (Figura IV.4A e 4B).

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 120 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale. L'incertezza registrata sui risultati del 2019 è relativamente elevata sia verso il basso sia verso l'alto, come mostrato da una differenza di circa 29 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2015 per i primi quaranta percentili, a partire dal 2016 tra il cinquantesimo e il sessantesimo percentile e solo a partire dal 2017 oltre l'ottantesimo 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 intorno al 140 per cento.

⁷ Come noto gli acquisti di titoli di Stato della BCE interessano ovviamente sia i titoli tedeschi che quelli italiani, anche se per i primi l'impatto potrebbe essere ben diverso visto che, in percentuale sul circolante dei titoli governativi tedeschi, gli acquisti saranno ben più consistenti. Inoltre, va valutato il fatto che la platea di investitori nel debito tedesco è solo parzialmente sovrapponibile a quella che detiene il debito italiano e, pertanto, la disponibilità a vendere titoli alla BCE potrebbe essere molto diversa, con effetti non prevedibili sui prezzi medi e quindi sui tassi medi dei titoli dei due paesi. Altresì, non va dimenticata anche la rilevanza - se confrontata con il debito italiano - che il debito tedesco svolge in qualità di *collateral* all'interno del mercato finanziario europeo e internazionale. In aggiunta a queste considerazioni, si deve anche segnalare che attualmente i tassi tedeschi sono negativi fino all'area 5-7 anni. In questo contesto assolutamente unico, resta ancora da valutare se l'impulso alla discesa dei tassi derivante dagli acquisti abbia effetti analoghi sia in caso di tassi positivi che in caso di tassi negativi o se, invece, nel passaggio da tassi positivi a tassi negativi subentrino altri fattori che possono determinare un'asimmetria *de facto*. L'insieme di queste considerazioni rende quindi scarsamente efficace formulare delle previsioni basate su un percorso atteso dello *spread* Italia-Germania.

⁸ 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 1990-2014. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea che permanente. Inoltre, si assume che gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario.

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.

FIGURA IV.4A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI

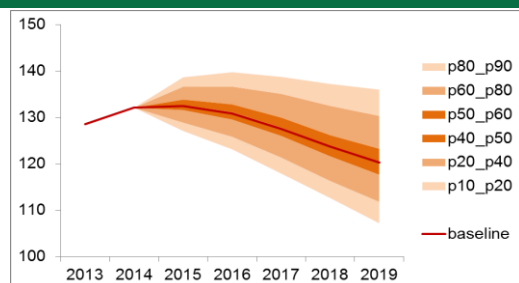
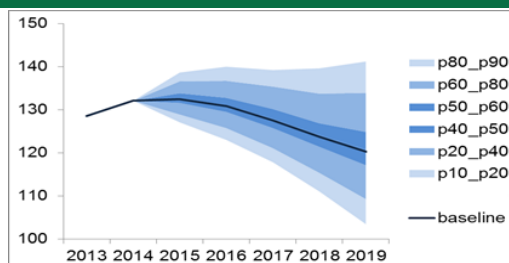


FIGURA IV.4B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI



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

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

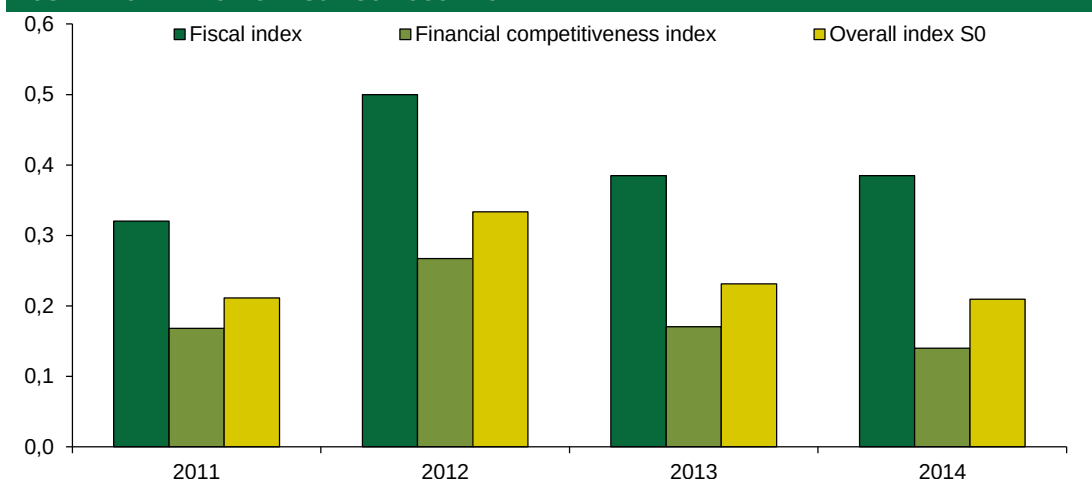
Questo tipo di analisi si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a una serie di variabili fiscali e macro-finanziarie che, nel passato, hanno avuto un ruolo previsivo del rischio di sostenibilità fiscale a breve termine. Nello specifico, sono considerate 28 variabili, suddivise in due sotto-gruppi: quelle di natura fiscale e quelle macro-finanziarie. Sulla base della metodologia sviluppata dalla Commissione Europea⁹, l'analisi delle variabili fiscali e macro-finanziarie permette di ottenere un indicatore sintetico, denominato S0, che misura, per il breve periodo, ossia l'anno successivo a quello in corso, la probabilità del materializzarsi di rischi sulla sostenibilità del debito.

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 (rispettivamente, 0,43, 0,35 e 0,45) vanno interpretati come segnali di un rischio crescente nel breve periodo.

La figura IV.5 mostra come il rischio fiscale complessivo di breve termine si sia ridotto considerevolmente dopo il picco nel 2012. Il miglioramento a partire dal 2013 ha interessato entrambe le sotto-componenti, ma in misura maggiore quella fiscale. I risultati per il 2014, sostanzialmente definitivi, confermano un rischio contenuto di crisi fiscale per l'anno in corso. Tuttavia, essendo le soglie ottimali comuni a tutti i paesi dell'Unione Europea sottoposti a sorveglianza multilaterale, questi valori possono solamente rappresentare un primo indicatore sulla sostenibilità di un paese a breve termine. L'analisi puntuale rispetto alle

⁹ Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", *European Economy Economic Papers* n. 475.

single 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.5: L'INDICATORE S0 E SOTTOCOMPONENTI

Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS2015; AMECO; WEO; EUROSTAT

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

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Rapporto di vecchiaia a 20 anni	Media a 5 anni delle variazioni annuali delle spese age-related
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Rapporto di indebitamento delle società finanziarie	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale	PIL pro-capite in PPP (%US\$)

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. La sigla L1 sta ad indicare che la variabile è riportata con il valore ritardato di un periodo.

Fonte: Elaborazioni MEF

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

Scenari alternativi e analisi di sensitività

In questa sezione, vengono presentati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL nel medio periodo. L'obiettivo è quello di misurare, su un orizzonte che si estende fino al 2027, la sensitività congiunta del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative relative sia alla crescita economica sia ai tassi di interesse.

A questo proposito, il rapporto debito/PIL viene proiettato nel medio periodo assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza

più recenti sottostanti il presente Documento di Economia e Finanza (cfr. Paragrafo IV.1). In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto delle ipotesi sull'andamento della curva dei rendimenti e delle assunzioni sull'avanzo primario. 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.

Tali simulazioni di medio periodo includono:

- Uno scenario di riferimento (*baseline*) che recepisce, negli anni 2015-2019, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2015. Per gli anni successivi al 2019, in linea con la metodologia denominata T+10, attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *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 convergono verso parametri strutturali (tavola IV.2)¹⁰. A partire dal 2019, l'*output gap* viene chiuso nei successivi tre anni. Sempre dal 2019, la curva dei rendimenti viene tenuta costante, mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022. Inoltre, in base all'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario strutturale del 2019 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 3,8 per cento del PIL fino alla fine dell'orizzonte di previsione.
- Uno scenario di bassa crescita in cui si ipotizza che la crescita del PIL si riduca nel periodo 2015-2019 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento¹¹. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo¹². A partire dal 2019, il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono nel 2027 ai corrispondenti valori medi riscontrati nel corso degli anni della crisi 2011-2014, mentre l'*output gap* si chiude al 2022. A seguito della minore crescita reale dell'economia italiana, si assiste ad un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento al fine di simulare un deterioramento della percezione del mercato circa la sostenibilità del debito per via della bassa crescita. Tale aumento viene gradualmente riassorbito dopo il 2019. Per effetto della minore crescita, l'avanzo primario¹³ si riduce corrispondentemente negli anni 2015-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale

¹⁰ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2015 alla sezione III.3.

¹¹ Questo scenario di minore crescita sull'orizzonte 2015-2019 viene ottenuto partendo dal quadro macroeconomico programmatico del DEF 2015 e ipotizzando un rallentamento dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

¹² Si veda a questo proposito la nota metodologica allegata al presente documento alla sezione III.1.

¹³ Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie alternativa dell'avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF2015 alla sezione III.2.

fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

- Uno scenario di alta crescita in cui si ipotizza che la crescita reale del PIL aumenti nel periodo 2015-2019 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento¹⁴. La serie del PIL potenziale per gli anni 2015-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo. A partire dal 2019, il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono al 2027 ai valori medi pre-crisi, mentre l'*output gap* si chiude al 2022. Grazie alla maggiore crescita reale dell'economia italiana la curva dei rendimenti si riduce di 50 punti dal 2016, per simulare un incremento di fiducia del mercato circa la sostenibilità del debito, per poi convergere a quella dello scenario di base dopo il 2019. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2015-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

TABELLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di:		
	alta crescita	riferimento	bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi pre-crisi (1991-2007) per NAWRU (8,9%) e TFP (0,5%)	a) scenario base del DEF 2015-2019 b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9,9 per cento), e per la TFP (0,05%)
Curva dei rendimenti	a) curva interessi IT dello scenario di riferimento fino al 2016 (fine del QE). Riduzione della curva dei rendimenti di 50 bp fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2015-2019) b) Dal 2019 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di +100 bp e b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) avanzo primario dello scenario DEF programmatico (2015-2019) b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) scenario base dal 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022

La tavola IV.2 illustra più nel dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla

¹⁴ Come nello scenario di bassa crescita, nello scenario ottimistico si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. L'economia italiana presenterebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione.

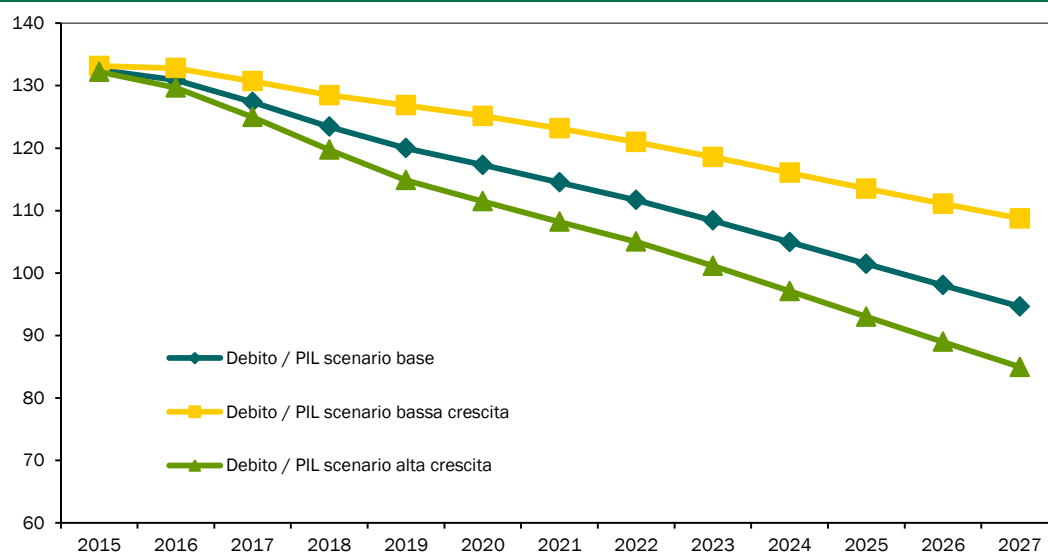
dinamica del rapporto debito/PIL. La tavola IV.3 riporta i valori delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2015-2019, e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo.

TAVOLA IV.3: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)		2015	2016	2017	2018	2019	...	2027
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	2,0	3,2	3,9	3,8	3,7	...	3,2
	Scenario di base	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1	...	2,8
	Scenario di minore crescita	0,8	2,0	2,7	2,6	2,5	...	2,3
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	1,2	1,9	2,0	1,9	1,8	...	1,2
	Scenario di base	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3	...	0,8
	Scenario di minore crescita	0,2	0,9	1,0	0,9	0,8	...	0,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	...	1,2
	Scenario di base	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,5	...	0,8
	Scenario di minore crescita	-0,3	-0,2	-0,1	0	0,2	...	0,3
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-3,5	-2,1	-0,6	0,6	1,5	...	0,0
	Scenario di base	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-4,1	-3,0	-1,9	-1,1	-0,5	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-2,6	-1,6	-0,4	0,5	1,1	...	1,6
	Scenario di base	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4	...	0,6
	Scenario di minore crescita	-2,7	-2,0	-1,2	-0,6	-0,4	...	0,3
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,5	-0,3	0,1	0,4	0,5	...	1,6
	Scenario di base	-0,6	-0,5	-0,1	0,1	0,1	...	0,6
	Scenario di minore crescita	-0,6	-0,6	-0,3	-0,2	-0,2	...	0,3
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	1,8	2,8	3,8	4,5	4,9	...	4,1
	Scenario di base	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0	...	3,8
	Scenario di minore crescita	1,4	2,0	2,7	3,0	3,2	...	3,4
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	3,7	3,9	4,1	4,2	4,1	...	4,1
	Scenario di base	3,7	3,8	3,9	3,9	3,8	...	3,8
	Scenario di minore crescita	3,6	3,6	3,7	3,6	3,4	...	3,4
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0	...	2,9
	Scenario di base	3,3	3,3	3,1	3,1	3,1	...	2,8
	Scenario di minore crescita	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	...	2,8
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	132,2	129,7	125,0	119,7	114,9	...	84,9
	Scenario di base	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0	...	94,6
	Scenario di minore crescita	133,1	132,8	130,7	128,5	126,9	...	108,7

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la figura IV.64 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un livello inferiore al 95 per cento del PIL nel 2027. La regola del debito verrebbe rispettata lungo tutto l'orizzonte di previsione.

Nello scenario di alta crescita, il rapporto Debito/PIL, si ridurrebbe ancora più velocemente fino a raggiungere, nel 2027, un valore pari a 84,9 per cento del PIL, circa 10 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. Anche in questo caso la regola del debito verrebbe sempre rispettata.

Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo comunque più lento. A fine periodo raggiungerebbe un valore pari al 108,7 per cento del PIL nel 2027, con una differenza di circa 14 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo tutto l'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.6: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI ALTA E BASSA CRESCITA

Fonte MEF.

FOCUS**L'evoluzione del debito nel medio periodo in un contesto di bassa crescita e inflazione**

Le previsioni del DEF 2015 assumono che, grazie al piano di *Quantitative Easing* (QE) implementato dalla Banca Centrale Europea, l'inflazione possa tornare a convergere velocemente verso il target del 2 per cento nei prossimi anni scongiurando il rischio di deflazione.

Al fine di valutare l'evoluzione di medio periodo del rapporto debito/PIL in un contesto di deflazione o perdurante bassa inflazione, sono stati costruiti due ulteriori scenari deterministici che vanno a modificare quello di "bassa crescita".

Il primo scenario alternativo a quello di bassa crescita, assume, oltre alle ipotesi descritte sopra che, nonostante il QE, l'Italia e l'Europa si avvitino in una spirale deflattiva generalizzata (ipotesi di "fallimento del QE"). A partire dall'anno in corso, il tasso di variazione del deflatore del PIL si riduce significativamente, rispetto a dato dello scenario di bassa crescita, restando in territorio negativo fino alla fine del 2016. Successivamente, il deflatore del PIL ritorna su un sentiero di crescita positivo senza però avvicinarsi al valore target del 2 per cento ma convergendo al verso la soglia dell'1,0 per cento nel 2022. A seguito della deflazione, l'avanzo primario dello scenario di bassa crescita si riduce ulteriormente e permanentemente di $\frac{1}{4}$ per cento per ciascun punto di inflazione in meno rispetto allo scenario di riferimento.

Il secondo scenario alternativo rispetto a quello di bassa crescita è simile al precedente ma ha come obiettivo quello di valutare l'ipotesi di *decoupling* secondo cui, a seguito di un mix di deflazione (o bassa inflazione) e politiche strutturali che aumentano la competitività complessiva del paese, il livello dei prezzi in Italia rimanga nel medio periodo permanentemente al di sotto di quello medio europeo che invece converge al target del 2 per cento nel medio periodo. Per tenere conto dei guadagni di competitività del sistema, in questo scenario, si ipotizza che, nel medio periodo, il tasso di crescita del potenziale dell'economia italiana torni a crescere in linea con quanto ipotizzato nello scenario baseline. Tuttavia, allo stesso tempo, si considera l'impatto negativo sulle finanze pubbliche legato alla necessità di pagare interessi e rimborsare una quota, pari a circa il 7,5 per cento del

totale dello stock di titoli di Stato (livello di fine 2014) che è indicizzato alla più alta inflazione europea.

La tavola sottostante sintetizza le ipotesi relative ai due scenari alternativi rispetto a quello di bassa crescita mentre quella successiva presenta i principali risultati delle simulazioni.

SCENARI DI DEFLAZIONE: DESCRIZIONE DELLE IPOTESI DI LAVORO

	Scenario di fallimento QE	Scenario bassa crescita	Scenario di decoupling vs inflazione euro area e svalutazione nominale
PIL	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9.97 per cento), e per la TFP (0,0%)	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (9.97 per cento), e per la TFP (0,0%)	a) -0.5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10 dello scenario baseline
Curva dei rendimenti	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	a) shock sulla curva dei rendimenti (+100 bp) fino al 2019 b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno c) aumento spesa per interessi dovuta al rimborso quote debito indicizzato a inflazione Euro Area
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2015-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
Inflazione	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) Ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL del 1 % nel 2015 e di 1,5% nel 2016-2019. (Deflatore negativo nel 2015 e 2016 primi anni e poi aumento graduale c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 c) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) Ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL del 1 % nel 2015 e di 1,5% nel 2016-2019. (Deflatore negativo nel 2015 e 2016 primi anni e poi aumento graduale c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente

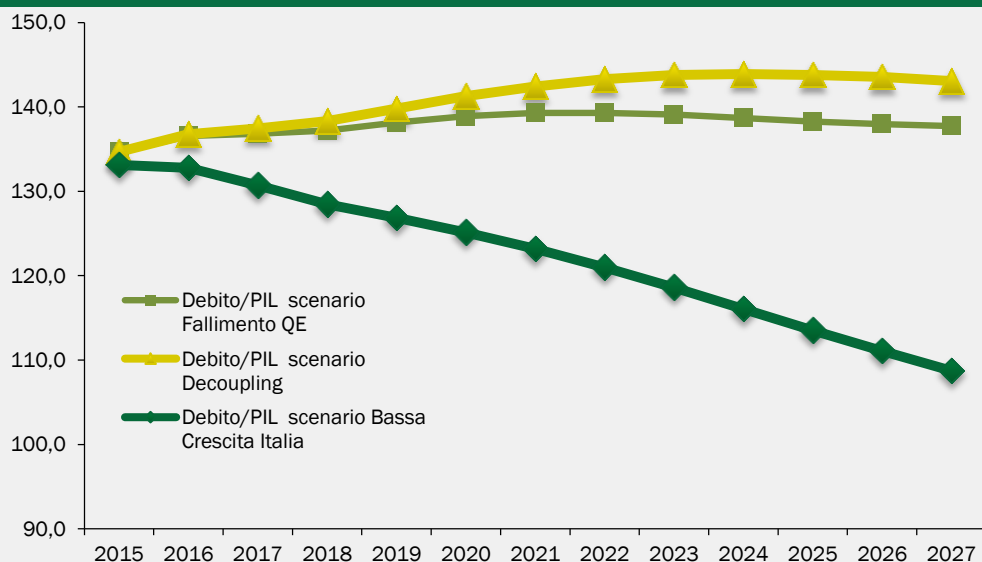
La figura riportata sotto mostra come, negli scenari alternativi di deflazione, il debito pubblico italiano, pur rimanendo su livelli elevati nel medio-periodo, non presenti tendenze esplosive. I risultati dimostrano, inoltre, che, sebbene la quota di debito indicizzato all'inflazione permetta, in uno scenario generalizzato di riduzione dei prezzi, di attutire la tendenza all'aumento dello stock complessivo, questo non è necessariamente vero in un contesto caratterizzato dal decoupling tra l'inflazione italiana e quella europea. In generale, si rileva come, al di là della composizione del debito, l'impatto della deflazione rimanga predominante sulla dinamica del rapporto debito/PIL che è comunque destinato ad aumentare (o a non diminuire) anche in presenza di avanzi primari significativi. Infine, i risultati di tali simulazioni mettono bene in luce quanto il ritorno a tassi di inflazione più

vicini al target del 2 per cento e il mantenimento di alti avanzi primari sia cruciale ai fine di assicurare un percorso di rientro del debito verso la soglia del 60 per cento del PIL nel medio periodo.

SCENARI DI DEFLAZIONE: PRINCIPALI RISULTATI

		2015	2016	2017	2018	2019	...	2027
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di bassa crescita	0,8	2	2,7	2,6	2,5	...	2,3
	Scenario Fallimento QE	0,1	0,5	1,2	1,1	1,2		1,3
	Scenario Decoupling	0,1	0,5	1,2	1,1	1,2		1,7
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di bassa crescita	0,2	0,9	1	0,9	0,8	...	0,3
	Scenario Fallimento QE	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8		0,3
	Scenario Decoupling	0,6	0,9	1,0	0,9	0,8		0,7
Avanzo primario	Scenario di bassa crescita	1,4	2	2,7	3	3,2	...	3,4
	Scenario Fallimento QE	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0		2,1
	Scenario Decoupling	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0		2,9
Tasso di Interesse implicito	Scenario di bassa crescita	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	...	2,8
	Scenario Fallimento QE	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1		2,3
	Scenario Decoupling	3,3	3,4	3,3	3,4	3,4		3,1
Debito Pubblico	Scenario di bassa crescita	133,1	132,8	130,7	128,5	126,9	...	108,7
	Scenario Fallimento QE	134,7	136,6	136,8	137,2	138,1		137,7
	Scenario Decoupling	134,7	136,8	137,4	138,3	139,8		143,1

DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI DEFLAZIONE (VALORI PERCENTUALI)



IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo basata sull'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-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) che da quest'anno beneficia delle nuove proiezioni demografiche di Eurostat (EUROPOP2013) e dell'aggiornamento degli scenari macroeconomici di lungo periodo. Tra le novità c'è la scelta da parte del gruppo di lavoro di usare come punto di partenza per le previsioni di lungo periodo le previsioni fino a T+10 elaborate dall'EPC-OGWG (*Output Gap Working Group*). Tale scelta ha determinato una revisione al ribasso di tre decimi nella previsione di crescita reale del PIL nel medio periodo (2015-2030) rispetto alle previsioni del Rapporto *Ageing 2012*. Tale revisione ha un prevedibile impatto negativo sugli aggiustamenti di finanza pubblica e sulla dinamica del debito nel medio periodo.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG, l'Italia elabora tradizionalmente le previsioni di medio-lungo periodo relative a cinque componenti di spesa pubblica connesse all'invecchiamento (spesa *age-related*): la spesa pubblica per pensioni, la spesa sanitaria, quella per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (d'ora in poi *Long-Term Care*, LTC), la spesa per l'istruzione e quella per ammortizzatori sociali¹⁵.

Le previsioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario *baseline* definito e concordato in ambito EPC-WGA ai fini della predisposizione dell'esercizio previsionale 2015 delle componenti di spesa pubblica *age-related*¹⁶, opportunamente accordate agli ultimi aggiornamenti di finanza pubblica e al quadro macroeconomico di breve periodo¹⁷.

Le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2013, assunta come parte integrante dello scenario EPC-WGA *baseline* sopra citato. Tale scenario prevede, per l'Italia: i) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, a circa 306 mila unità, con un profilo crescente per i primi 15 anni e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,61.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale fino al 2014 e per il quinquennio 2015-2019, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, coerenti con il quadro macroeconomico del DEF 2015. Nel lungo periodo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline 2015* opportunamente raccordate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve

¹⁵ Le proiezioni vengono effettuate sulla base del Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

¹⁶ European Commission-Economic Policy Committee (2014), *The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies*.

¹⁷ In particolare si è tenuto conto: i) dei dati di contabilità nazionale aggiornati fino al 2013 e quelli comunicati dall'Istat con nota del 2 marzo 2015, per l'anno 2014; ii) degli aggiustamenti necessari per raccordare i dati del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo per gli anni 2015-2019 con i valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario EPC-WGA baseline 2015.

periodo¹⁸. Relativamente a quest'ultime, le ipotesi concordate in ambito EPC-WGA prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale del lavoro crescente fino all'1,7 per cento nel 2035 e costante per il decennio successivo. Successivamente, la produttività si attesterebbe intorno all'1,5 per cento fino alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 55,7 del 2014 al 60,3 per cento del 2060. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2015-2060, attorno all'1,5 per cento medio annuo. A partire dal 2020, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2,0 per cento.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.4 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Oltre agli interventi normativi già scontati nell'ambito del DEF dello scorso anno, le previsioni tengono conto degli interventi normativi adottati successivamente.

In particolare, per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione include la manovra di contenimento a carico delle regioni¹⁹ prevista nella Legge di Stabilità 2015 per un importo pari a 2.352 mln a decorrere dal 2015. Inoltre, sconta quanto previsto dalla normativa vigente relativamente alla dinamica delle retribuzioni e alla disciplina dell'indennità di vacanza contrattuale²⁰. Relativamente alla spesa per sussidi per disoccupazione, la previsione tiene conto della destinazione di risorse aggiuntive per il finanziamento delle misure previste dalla attuazione delle deleghe del cosiddetto *Jobs Act*²¹, con relativo potenziamento strutturale, rispetto a quanto già previsto precedentemente²², delle prestazioni relative agli ammortizzatori sociali, nonché del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Infine, per quanto riguarda le spese per il finanziamento del sistema scolastico e relativamente al costo del personale, oltre alla normativa vigente in materia di contenimento delle dinamiche retributive, la previsione tiene conto dello stanziamento previsto con la Legge di Stabilità per il 2015 finalizzato prioritariamente alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni (Fondo "la buona scuola").

Con riferimento alla spesa pensionistica, non sono intervenute modifiche normative con effetti finanziari complessivamente apprezzabili rispetto agli interventi già scontati nelle previsioni riportate nel DEF dello scorso anno.

Complessivamente, nel periodo 2015-2060, la spesa *age related* in rapporto al PIL è stabile e si attesta intorno ad una media del 28 per cento del PIL (Tavola IV.4). Tuttavia, negli anni successivi al 2015, la spesa si riduce di un punto percentuale di PIL fino al 2020 per poi risalire gradualmente e raggiungere il picco a circa il 28,5 per cento del PIL nel 2043. Negli ultimi anni dell'orizzonte di

¹⁸ Tale raccordo ha riguardato esclusivamente le variabili occupazionali in quanto la dinamica della produttività dello scenario EPC-WGA baseline è stata confermata a partire dal 2020. In particolare, le differenze occupazionali evidenziate nel 2019, confrontando lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico tendenziale di breve periodo del Documento di Aggiornamento del Programma di Stabilità 2015, sono state progressivamente azzerate nell'arco di 15 anni.

¹⁹ A questo riguardo, si faccia riferimento anche all'intesa del 26 febbraio 2015 fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

²⁰ Si rinvia, per maggiori informazioni, all'analisi di dettaglio contenuta nel DEF 2015, sez. II.

²¹ Legge n. 183/2014.

²² Legge n. 92/2012.

previsione, l'aggregato della spesa connessa all'invecchiamento si riduce fino a convergere a circa il 27 per cento del PIL nel 2060.

Relativamente alle singole componenti, si osserva che a partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce fino a raggiungere il 15,3 per cento attorno al 2020. Successivamente, a causa dell'impatto sulla previdenza dell'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom*, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il livello massimo del 15,9 per cento del PIL nel 2036. Nella fase finale del periodo di previsione, la spesa *pensionistica* in rapporto al PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,8 per cento nel 2060.

La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* la quale 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 sanitaria²³. Ne risulta che, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, e segnatamente in relazione alla manovra prevista in Legge di Stabilità con effetti a decorrere dall'anno 2015, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente solo a partire dal 2020 e si attesta attorno al 7,6 per cento circa nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine agli anziani e disabili²⁴ presenta un profilo crescente in termini di PIL che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,6 per cento nel 2060.

La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL registra un aumento dallo 0,7 per cento del 2010 all'1,0 per cento del 2015, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore pari a circa lo 0,6 per cento del PIL a partire nella seconda metà del periodo di previsione.

Infine, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL presenta una sostanziale stabilità fino al 2016 poiché le misure di contenimento della spesa per il personale previste dalla normativa vigente trovano compensazione nelle risorse

²³ Il *reference scenario* prevede che, per la componente *acute* della spesa sanitaria: i) gli incrementi di speranza di vita si traducano in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento; ii) la dinamica del costo unitario sia allineata al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL *pro-capite* sia superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1,0 nel 2060). Per quanto riguarda la componente LTC della spesa sanitaria, il *reference scenario* prevede l'applicazione parziale dell'aumento della speranza di vita come per la componente *acute* della spesa sanitaria; una dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività e un'elasticità del costo unitario al PIL per occupato pari ad 1,0 per tutto il periodo di previsione. La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire dal 2020. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica relativo allo stesso periodo.

²⁴ La spesa per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, così come definito per la componente sanitaria della spesa per LTC. Per maggiori dettagli, si veda: Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2014), Rapporto n. 15, capitolo 4. Relativamente alle indennità di accompagnamento (cash benefits), in considerazione della specificità della prestazione, costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente agganciato alla dinamica del PIL pro-capite a partire dal 2020, in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA.

stanziare dalla Legge di Stabilità per gli interventi di riforma del settore. Negli anni successivi, la spesa per istruzione in rapporto al PIL mostra un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2020 tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,5 per cento nel 2060.

TAVOLA IV.4 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2060)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL										
Spesa Totale	50,6	50,5	50,8	49,9	49,0	48,4	47,9	47,2	46,1	44,8	43,3
di cui:											
- Spesa age-related	27,5	28,4	27,4	27,6	27,8	28,0	28,4	28,4	28,0	27,5	27,1
Spesa pensionistica	14,8	15,8	15,3	15,5	15,7	15,8	15,8	15,5	14,9	14,2	13,8
Spesa sanitaria	7,0	6,8	6,6	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6	7,6	7,6
di cui LTC - sanitaria	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
LTC socio/assistenziale	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Spesa per istruzione	3,9	3,7	3,5	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5
Indennità disoccupazione	0,7	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,3	4,2	5,6	4,5	3,5	2,5	1,7	1,0	0,3	-0,6	-1,6
Entrate Totali	46,1	50,5	50,5	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4
di cui: Redditi proprietari	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
IPOTESI	%										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,1	0,0	0,1	0,6	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,7	1,4	1,3	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,5	78,7	79,5	79,7	78,9	78,2	77,9	77,8	77,8	77,7	77,8
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	58,1	60,6	61,4	61,9	62,3	62,7	62,9	63,0	63,2	63,1
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,5	68,3	70,0	70,6	70,4	70,3	70,4	70,5	70,5	70,6	70,6
Tasso di disoccupazione	8,4	12,3	10,5	8,9	8,2	7,5	7,1	7,1	7,1	7,1	7,0
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,2	21,5	22,3	23,4	25,1	27,1	28,8	29,7	29,9	29,9	30,0
Indice di dipendenza degli anziani (65+/[20-64])	33,3	36,0	37,8	40,2	44,3	49,4	54,2	57,0	57,7	57,9	58,0

Note: Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella. Per il quinquennio 2015-2019, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per l'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2015. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali degli scenari di sensitività EPC-WGA 2015 opportunamente raccordati. I dati di Contabilità Nazionale del PIL, della spesa pensionistica, della spesa per ammortizzatori sociali e della spesa sanitaria, sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 10). Per il periodo 2015-2019, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica. La spesa per l'istruzione comprende i livelli di istruzione ISCED 1-6 secondo la classificazione OCSE. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary).
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

FOCUS

La riforma del sistema pensionistico

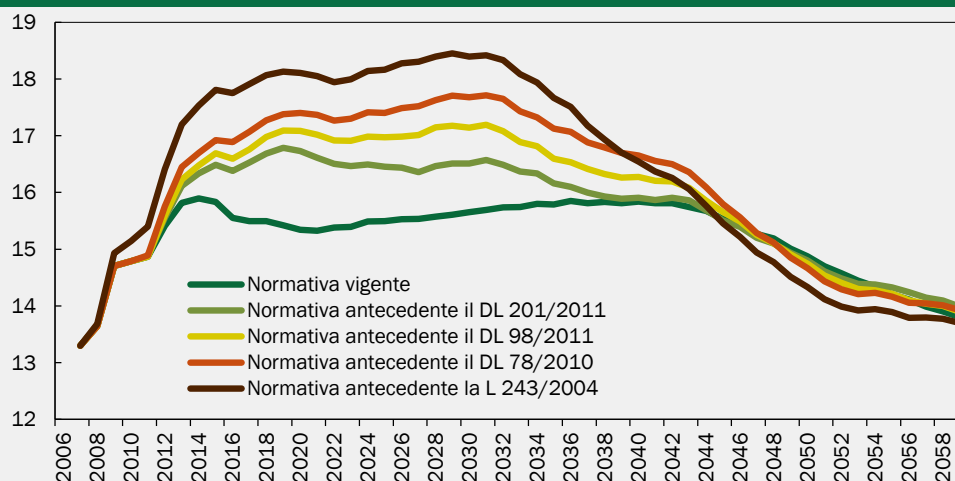
Le nuove regole introdotte dalla riforma adottata con la L. n. 214/2011 hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico migliorandone la sostenibilità nel medio-lungo periodo e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge; b) il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di

vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato²⁵.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa²⁶. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione²⁷ al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo²⁸.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Scenario EPC-WGA Baseline - Programma di Stabilità 2015

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato,

²⁵ Per il dettaglio sui requisiti minimi di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale si rinvia al riquadro sulla Riforma del sistema pensionistico presente nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2012.

²⁶ L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. L'adeguamento successivo, con decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle più aggiornate previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

²⁷ Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012. La procedura per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza 2016 è tuttora in corso.

²⁸ La platea dei soggetti salvaguardati è complessivamente stimata in circa 170.000 unità. Tale salvaguardia afferisce a soggetti che maturano i requisiti successivamente al 31/12/2011 (coloro che hanno maturato i requisiti entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. L'accesso al pensionamento dei predetti soggetti decorre dal 2013 e proseguirà nei prossimi anni.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali del PIL al 2050. Tale effetto è da ascrivere per circa 1/3 alla riforma introdotta con la L. n. 214/2011 e per circa 2/3 a precedenti interventi.

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.

Quello 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 costante negli anni successivi, 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 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 del Programma di Stabilità 2015, 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.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive 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 periodo²⁹. 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 2019 si mantiene negativo (e pari a -2,9 punti di PIL). Ciò implica che gli obiettivi programmatici del Governo espressi in termini di avanzo primario strutturale sono più che sufficienti a stabilizzare il debito al livello del 2019 controbilanciando sia le tendenze all'aumento che possono scaturire dalle spese connesse all'invecchiamento sia le spese per interessi. Per contro, la componente che continua ad incidere negativamente sull'indicatore è quella che

²⁹ Secondo la metodologia della Commissione europea, il valore soglia di S1 che segna il passaggio tra l'area di medio rischio a quella ad alto rischio è fissato in modo da riflettere un aggiustamento di 0,5 punti percentuali di PIL tra l'ultimo anno di previsione delle forecast e il 2020. Facendo riferimento alle previsioni di inverno della Commissione che arrivano al 2016 si può ragionevolmente ritenere che il valore soglia di S1 al di sopra del quale la sostenibilità del debito di un paese è ritenuta ad alto rischio sia pari al 2 per cento del PIL. Rispetto a tale valore l'attuale valore di S1 segnala un rischio medio di sostenibilità fiscale per l'Italia.

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 4,7 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 2019 *coeteris paribus*, si mantiene negativo (pari a -2,2 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. La componente che misura l'ulteriore aggiustamento necessario a far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, si mantiene su valori prossimi allo zero segnalando il fatto che tali costi, a seguito delle riforme effettuate, siano pienamente sotto controllo.

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

TAVOLA IV.5: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

Indicatore S1	DEF 2015	NdA 2014	DEF 2014	2012 Sustainability Report
Aggiustamento totale	1,9	1,7	0,3	0,6
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,9	-2,6	-3,6	-2,8
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,0	0,1	0,0	0,1
Per raggiungere il target del 60%	4,7	4,6	4,4	3,7
Per costi di invecchiamento	0,1	-0,5	-0,6	-0,3
Indicatore S2				
Aggiustamento totale	-2,2	-2,1	-2,7	-2,3
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,2	-2,1	-2,9	-3,0
Per costi di invecchiamento	-0,1	0,0	0,2	0,7

Fonte: Elaborazioni MEF.

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

L'analisi di sensitività presentata di seguito ha, da un lato, lo scopo di valutare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che li caratterizza e, dall'altro, di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito nel lungo periodo possa essere garantita o, viceversa, messa a repentaglio.

Pertanto, nel proseguo si discutono diversi scenari alternativi che replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo rapporto metodologico relativo al *2015 Ageing Report* della Commissione Europea di prossima pubblicazione. In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base assume per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL al livello programmato per il 2019 lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge

al 2,0 per cento dal 2023, anno in cui si chiude l'*output gap*, e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2019, converge al 3,0 per cento in dieci anni³⁰.

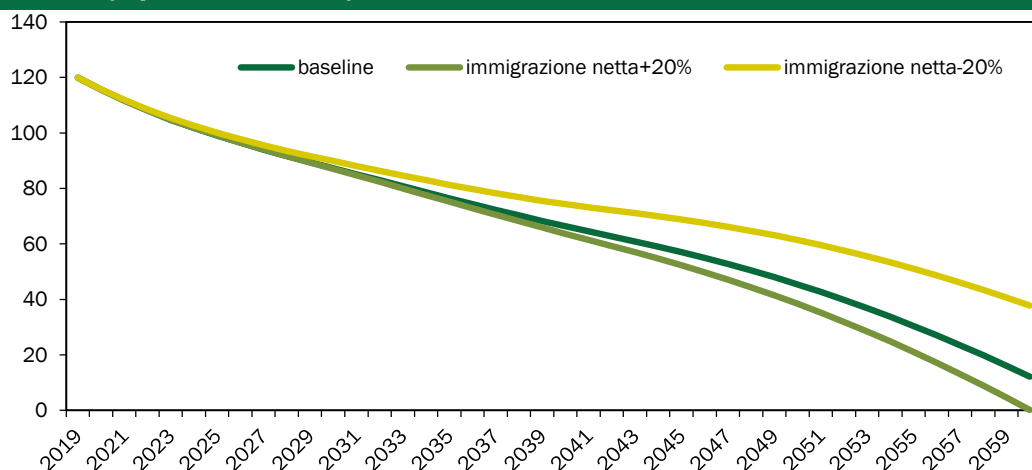
Lo scenario di base viene confrontato con i risultati derivanti da altre simulazioni che presentano *shocks* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Inoltre, si presentano i risultati relativi ad uno scenario di rischio in cui l'impatto dei fattori non demografici imprime un'ulteriore pressione sulla dinamica attesa della spesa sanitaria e per l'assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine (LTC).

Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno degli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente il peso dei flussi migratori attesi nei prossimi decenni misurando il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane. In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-WGA e sulla base di uno scenario demografico elaborato *ad hoc* da Eurostat, l'esercizio ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2020-2060: i) una diminuzione del 20 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base; e ii) un aumento del 20 per cento.

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.7. A parità di del saldo primario strutturale programmato dal Governo al 2019 e dato il livello del debito iniziale di partenza, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica derivanti da una diminuzione del flusso migratorio del 20 per cento rispetto a quello ipotizzato nello scenario di base contribuirebbe a rallentare il rientro del rapporto debito/PIL sotto la soglia del 60 per cento entro l'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.7: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



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

³⁰ European Commission-Economic Policy Committee (2014), The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies.

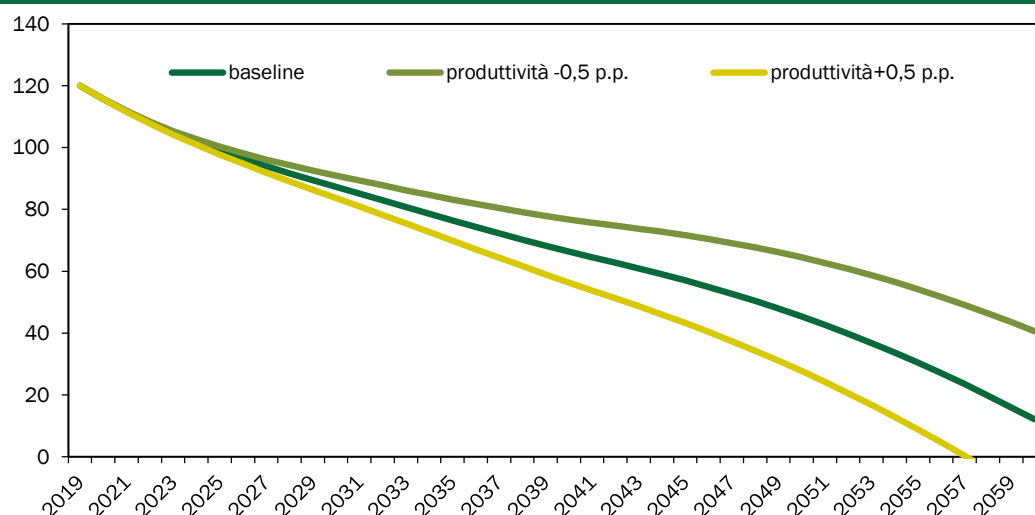
Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della produttività del lavoro, del tasso di occupazione totale e del tasso di attività quest'ultimo con riferimento particolare ai lavoratori anziani.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro sia permanentemente superiore/inferiore di 0,25 punti percentuali a partire dal 2025 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2020-2025.

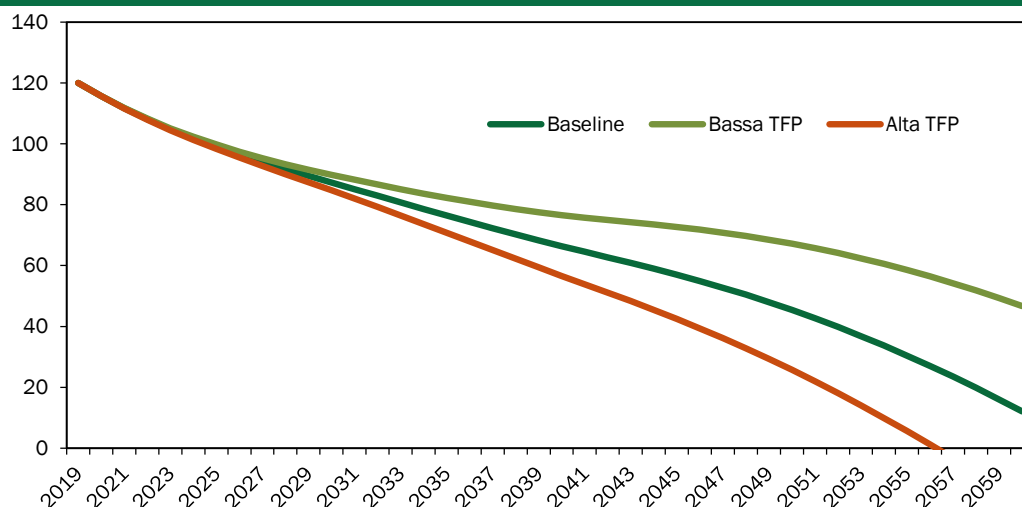
L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività risulta tuttavia trascurabile nel breve e medio periodo, ma su un orizzonte più lungo accelera (o rallenta) significativamente la riduzione del rapporto debito/PIL (Figura IV.8).

FIGURA IV.8: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ (in percentuale del PIL)



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

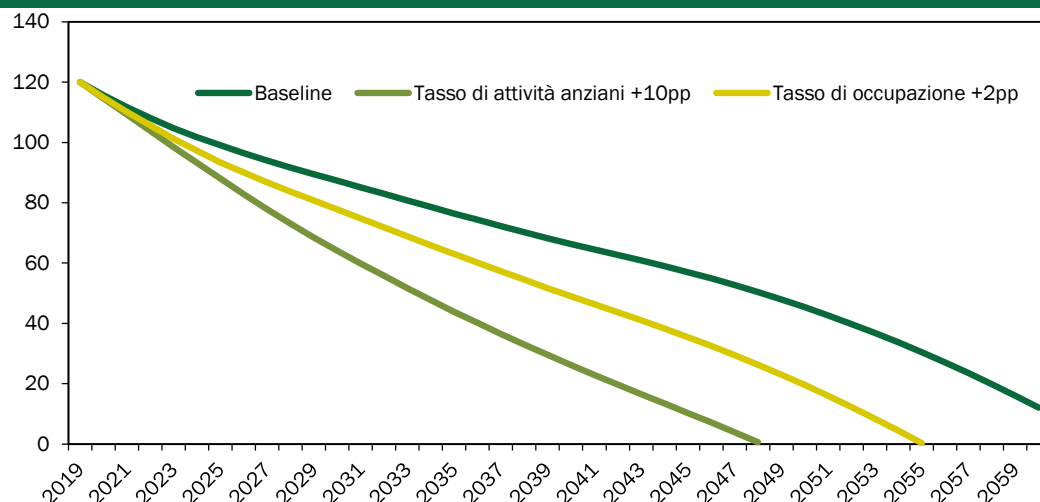
In alternativa, si è ipotizzato un aumento/riduzione permanente del 20 per cento del tasso di variazione della *Produttività totale dei fattori* (TFP - *Total Factor Productivity*) rispetto al *baseline*, con una variazione graduale a partire dal 2035. In particolare, lo scenario con una TFP di lungo periodo più bassa è coerente con l'ipotesi di una perdita permanente di capacità produttiva causata dalla recente crisi economica. La figura seguente mostra che il rientro del rapporto debito/PIL sarebbe garantito anche in questo scenario pessimistico.

FIGURA IV.9: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)

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

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, venga aumentato gradualmente di 2,0 punti percentuali attraverso una riduzione del tasso di disoccupazione rispetto all'ipotesi base. Sotto tale scenario, la dinamica del rapporto debito/PIL migliorerebbe solo marginalmente nei primi anni di simulazione e via via in modo più significativo nel lungo periodo (Figura IV.10).

Considerando, invece, un aumento graduale del tasso di attività della popolazione di età compresa tra i 55 e i 74 anni fino a raggiungere un valore di 10 punti percentuali più elevato nel 2030 rispetto a quello relativo all'ipotesi di base, la curva del rapporto debito/PIL si sposterebbe sensibilmente verso il basso già a partire dal 2025 (Figura IV.10).

FIGURA IV.10: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE E TASSO DI ATTIVITÀ DEGLI ANZIANI (in percentuale del PIL)

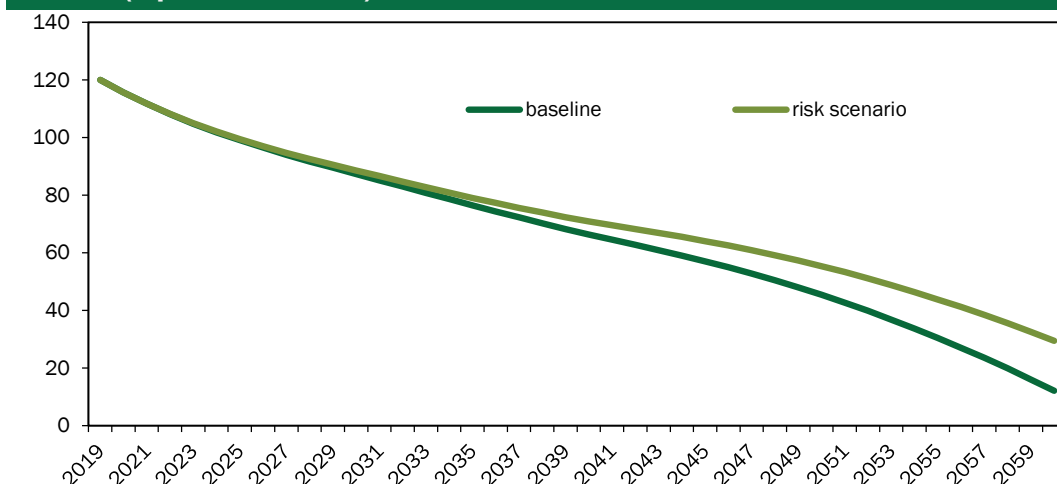
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, in questa sezione sono valutati gli effetti sul debito derivanti dall'applicazione di ipotesi alternative sulla dinamica della spesa sanitaria e per assistenza agli anziani e disabili a lungo-termine (LTC). Tale scenario si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici³¹.

Ne risulta che lo scenario di rischio nel medio periodo peggiorerebbe solo lievemente l'andamento del rapporto debito/PIL che si manterrebbe al di sotto del 60 per cento dopo il 2035 (figura IV.11).

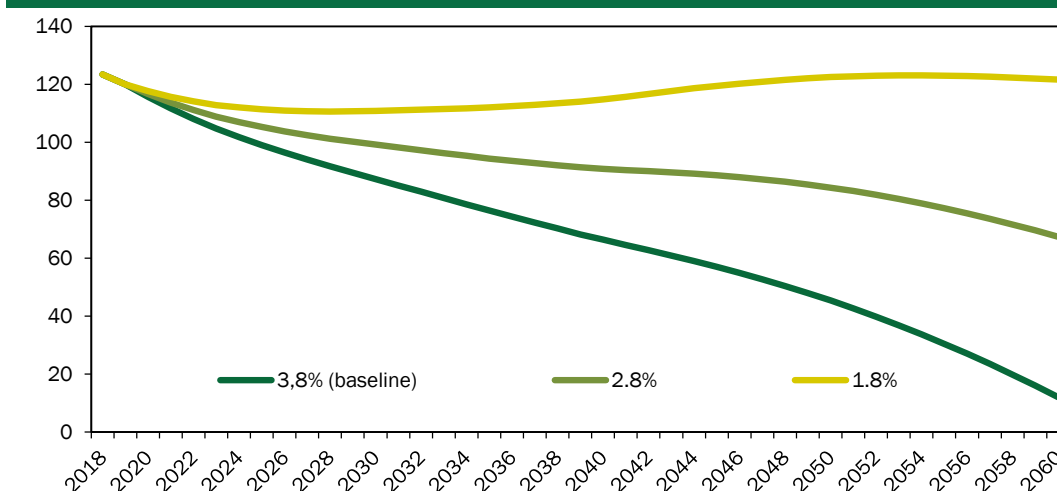
³¹ In particolare, si assume che: i) per la componente *acute care*, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro-capite sia posta pari a 1,3 (anziché 1,1 come nel *reference scenario*) all'inizio del periodo di previsione e converga ad 1 nel 2060; ii) per la componente di *long term care*, con l'esclusione delle prestazioni monetarie, si ipotizza la convergenza del profilo del costo per percettore per età a quello della media europea (UE a 27 paesi), solo nel caso in cui risulti inferiore.

FIGURA IV.11: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI DELLA SPESA SANITARIA NEL RISK SCENARIO (in percentuale del PIL)

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

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario strutturale nel 2019. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari al 3,8 per cento del PIL nel 2019 è, di volta in volta, diminuito di 1,0 punto percentuale, scendendo rispettivamente al 2,8 e all'1,8 per cento (Figura IV.12).

FIGURA IV.12: 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.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2019, in particolare per livelli al di sotto del 3,0 per cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale dell'avanzo primario strutturale pari al 2,8 per cento del PIL, il debito continua a decrescere,

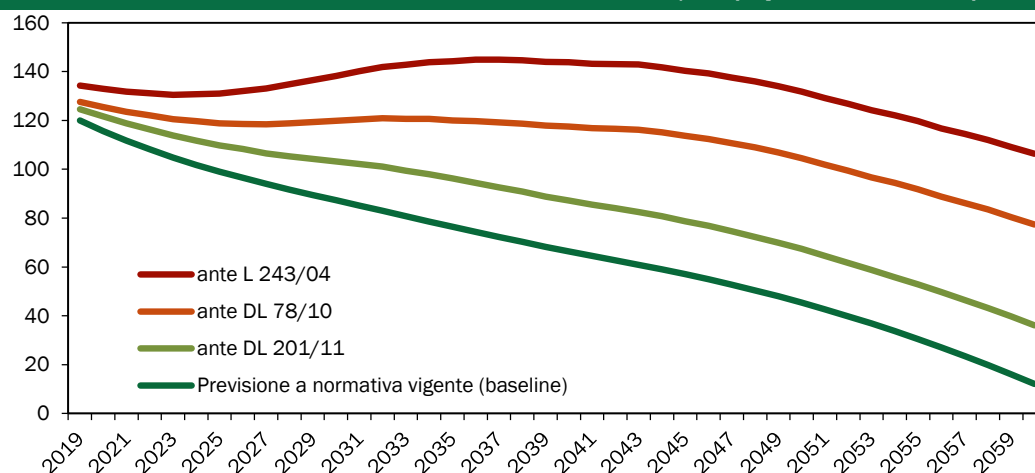
ma varca la soglia del 60 per cento del PIL solo nel lungo periodo. Valori dell'avanzo primario strutturale al di sotto del 2,0 per cento del PIL non sarebbero sufficienti a stabilizzare il rapporto debito/PIL che, nel lungo periodo, aumenterebbe lievemente rispetto al livello di partenza. Da queste simulazioni appare evidente come gli obiettivi di finanza pubblica programmati dal Governo risultino sufficienti ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Tuttavia, la sostenibilità del debito richiede il mantenimento di ampi avanzi primari nel corso del tempo.

Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, sulla base degli obiettivi di bilancio programmati dal Governo al 2019, ossia il raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo nel 2017, il suo mantenimento e superamento negli anni successivi, anche in presenza di condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali differenti, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non metterebbe comunque a rischio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre, tuttavia, evidenziare che questa conclusione è il frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, da 20 anni a questa parte, ha significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione.

La figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino al 2011 sulla base di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata. Tutti gli interventi di riforma presi in considerazione, dal 2004 al più recente, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

FIGURA IV.13: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



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

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL, dopo una fase di aumento provocato dal progressivo pensionamento delle generazioni del *baby boom*, comincerebbe a ridursi solo dopo il 2040 attestandosi, tuttavia, su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti finanziari di tutte le riforme successivamente implementate.

FOCUS**Garanzie concesse dallo Stato**

Al 31 dicembre 2014 le garanzie concesse dallo Stato sono ammontate a circa 43,1 miliardi, pari al 2,7 per cento del PIL, con un calo significativo di 55,6 miliardi. Le garanzie concesse ad istituti di credito a seguito della crisi finanziaria sono scese a 23,4 miliardi, pari all'1,4 per cento del PIL, riducendosi di 58,3 miliardi a seguito del miglioramento della situazione patrimoniale delle istituzioni finanziarie.

GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

	2014	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	43,068	2,7
di cui: settore finanziario	23,375	1,4

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.* È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 13,800 milioni.
- *TAV S.p.A.* Il Ministero dell'Economie e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A, nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fidejussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2014 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1,986 milioni.
- *Aiuti al salvataggio delle imprese.* Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese in amministrazione straordinaria a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2014 sono state concesse garanzie per 73,9 milioni, delle quali scadute in corso d'anno ed escusse per 44,9 milioni, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2014 risulta pari a 29 milioni.
- *Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.* I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 3,824 milioni.

- *Banche italiane.* Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2014, il debito residuo garantito risulta pari a circa 23,375 milioni.

Infine, si segnala che nel corso del 2014 sono stati attivati due ulteriori Fondi, con la garanzia dello Stato di ultima istanza:

- Fondo di garanzia debiti PA (art. 37 del D,L. n. 66/2014 conv. in L. n. 89/2014), che garantisce la cessione dei crediti di parte corrente per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati al 31 dicembre 2013 nei confronti di PA diverse dallo Stato. Al 31 dicembre 2014, il Fondo ha garantito crediti ceduti per 50,6 milioni.
- Fondo di garanzia per la prima casa (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. La concreta operatività del Fondo è stata avviata solo alla fine dell'anno con l'adesione e l'interconnessione delle banche e degli intermediari finanziari.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La manovra di finanza pubblica per il 2015-2017 agisce in linea di continuità con il percorso di risanamento dei conti pubblici avviato in passato, assicurando un margine significativo rispetto alla soglia del 3 per cento fissata a livello europeo. La composizione del bilancio è fortemente orientata alla crescita, con una diminuzione permanente della pressione fiscale sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, in linea con le misure già adottate nel 2014. La riduzione del cuneo fiscale è finanziata prevalentemente attraverso un programma di revisione della spesa pubblica. Dopo diversi anni, nell'anno in corso si interromperà la caduta degli investimenti pubblici che torneranno a crescere in modo significativo.

Le misure contenute nella Legge di Stabilità 2015 riflettono e rafforzano il complesso di riforme strutturali in corso di realizzazione, quali l'attuazione della riforma del mercato del lavoro, del sistema fiscale, della PA e della giustizia civile.

V.1 AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2014

Nel corso del 2014 il Governo ha adottato alcuni provvedimenti legislativi con carattere di urgenza per favorire il rilancio dell'economia attraverso il sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti, la riduzione del carico fiscale per le imprese, il completamento del pagamento dei debiti commerciali arretrati e la convergenza dei tempi di pagamento della PA verso gli standard europei.

TAVOLA V.1: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. n. 4/2014 (convertito dalla L. n. 50/2014)	2	1	0	0	0	0
D.L. n. 16/2014 (convertito dalla L. n. 68/2014)	0	0	0	0	0	0
D.L. n. 47/2014 (convertito dalla L. n. 80/2014)	48	50	0	0	0	0
D.L. n. 66/2014 (convertito dalla L. n. 89/2014)	5	12	13	10	10	10
D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. n. 114/2014)	4	17	6	5	5	5
D.L. n. 91/2014 (convertito dalla L. n. 116/2014)	0	1	5	2	3	3
D.L. n. 133/2014 (convertito dalla L. n. 164/2014)	3	5	3	9	8	8
INDEBITAMENTO NETTO	62	87	27	26	26	26
<i>In % del PIL</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-17.858	94	87	87	96	96
<i>In % del PIL</i>	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FABBISOGNO	-8.158	82	68	74	65	65
<i>In % del PIL</i>	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Ulteriori interventi hanno riguardato lo sblocco di opere pubbliche urgenti, il rilancio del settore agricolo, il pubblico impiego e il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Infine, sono state approvate misure volte a favorire il rilancio del settore edilizio e a fronteggiare il disagio dell'emergenza abitativa.

I provvedimenti approvati sono sostanzialmente neutrali in termini di indebitamento netto nel periodo 2014-2019 (Tav. V.1), mentre nel 2014 hanno comportato, per effetto dell'accelerazione del pagamento dei debiti pregressi della PA disposto con il D.L. n. 66 del 2014, un incremento del fabbisogno di circa 8,2 miliardi e un peggioramento del saldo del bilancio dello Stato pari a 17,9 miliardi. Le maggiori erogazioni sono state autorizzate dal Parlamento con la procedura prevista per deviazioni temporanee dagli obiettivi programmatici in presenza di eventi eccezionali.

L'effetto lordo complessivo dei provvedimenti approvati ammonta a 10,4 miliardi nel 2014, 8,9 miliardi nel 2015, 9,8 miliardi nel 2016, 9,4 miliardi nel 2017, 7,8 miliardi nel 2018 e 7,5 miliardi nel 2019 (Tav. V.2). Oltre la metà delle risorse è reperita mediante riduzioni di spesa, di cui circa il 73 per cento di parte corrente.

TAVOLA V.2: EFFETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	10.445	8.923	9.789	9.448	7.828	7.456
Maggiori entrate	5.688	3.513	4.489	3.691	3.820	3.891
Minori spese	4.756	5.410	5.300	5.757	4.007	3.565
- spese correnti	4.098	4.440	4.220	4.216	1.962	1.964
- spese in conto capitale	659	970	1.080	1.541	2.045	1.601
Interventi	10.383	8.837	9.763	9.422	7.802	7.430
Minori entrate	1.267	4.521	3.170	2.887	2.837	2.769
Maggiori spese	9.115	4.316	6.593	6.534	4.965	4.661
- spese correnti	8.305	3.727	5.900	5.401	3.351	3.343
- spese in conto capitale	811	589	693	1.134	1.614	1.318
Effetti indebitamento netto	62	87	27	26	26	26
Variazione netta entrate	4.421	-1.008	1.320	804	984	1.122
Variazione netta spese	4.359	-1.094	1.293	777	958	1.096
- spese correnti	4.207	-713	1.680	1.185	1.389	1.379
- spese in conto capitale	152	-381	-387	-408	-431	-283

La ricomposizione del bilancio tra i sottosettori della PA (Tav. V.3) determinata dai provvedimenti adottati mostra nel periodo 2014-2017 un andamento discontinuo sia per le Amministrazioni centrali sia per le Amministrazioni locali, e che tende a compensarsi. Tale ricomposizione diviene significativa a partire dal 2018, quando l'aumento dell'indebitamento delle Amministrazioni locali è interamente compensato dal miglioramento del saldo delle Amministrazioni centrali.

TAVOLA V.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-294	550	-455	-187	2.703	2.576
- variazione netta entrate	3.954	1.739	3.088	2.581	2.751	2.882
- variazione netta spese	4.248	1.188	3.543	2.768	47	306
AMMINISTRAZIONI LOCALI	477	-400	708	470	-2.384	-2.274
- variazione netta entrate	142	-2.812	-1.740	-1.744	-1.745	-1.747
- variazione netta spese	-335	-2.411	-2.448	-2.214	639	527
ENTI DI PREVIDENZA	-121	-64	-227	-257	-293	-276
- variazione netta entrate	324	65	-29	-34	-22	-13
- variazione netta spese	446	129	198	223	271	263
TOTALE	62	87	27	26	26	26

Tale andamento dipende dalla riduzione dell'aliquota IRAP a favore delle imprese, al venir meno, dal 2017, del contributo fornito dalle misure di razionalizzazione della spesa previste dal D.L. n. 66 del 2014 e agli effetti finanziari delle disposizioni relative allo sblocco dei cantieri e la realizzazione di opere indifferibili.

Le principali misure

Le misure adottate nel 2014 hanno previsto il sostegno del reddito per i lavoratori dipendenti e la riduzione del carico fiscale sulle imprese. Per i primi è stata prevista l'erogazione di un assegno mensile di 80 euro per il 2014; per le imprese è stata disposta la diminuzione dell'aliquota dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) del 10 per cento dal 2014 e la riduzione dell'acconto della medesima imposta del 40 per cento per l'anno 2014¹. Nell'ottica di una progressiva riduzione della pressione fiscale, la riduzione delle detrazioni d'imposta inizialmente prevista dalla Legge di Stabilità 2014 è stata sostituita da misure di riduzione della spesa dei Ministeri².

A favore della ripresa economica sono state stanziati ulteriori risorse per il completamento del pagamento dei debiti pregressi della PA. Per consentire l'effettivo utilizzo delle risorse erogate, i pagamenti relativi a debiti di natura capitale di comuni, province e regioni sono stati esclusi dal Patto di Stabilità Interno (PSI) per gli anni 2014 e 2015 nei limiti degli spazi finanziari concessi. Ulteriori misure consentono l'esecuzione di opere già cantierate, l'avvio di nuove opere pubbliche strategiche o urgenti e prevedono agevolazioni fiscali ai fini dell'Imposta Personale sui Redditi delle Persone Fisiche (IRPEF) per l'acquisto di unità immobiliari da destinare a locazione³.

Per il rilancio degli investimenti pubblici a livello locale, è stata, inoltre, disposta per il 2014 l'esclusione dal PSI 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

¹ D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

² D.L. n. 4/2014, convertito dalla L. n. 50/2014.

³ D.L. n. 133/2014, convertito dalla L. n. 164/2014.

l'esecuzione di opere di edilizia scolastica. Per gli anni 2014 e 2015 è stato previsto che gli Enti locali possano contrarre nuovi mutui e ricorrere ad operazioni di indebitamento anche in deroga alla normativa vigente⁴. Tale facoltà, a garanzia degli equilibri di finanza pubblica, è stata concessa nel limite dell'importo del debito rimborsato nell'esercizio precedente e nel rispetto dei limiti del PSI.

A sostegno dei settori produttivi sono state indirizzate: la concessione di agevolazioni alle imprese di micro e piccole dimensioni che operano in zone caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale⁵; il riconoscimento di crediti d'imposta per le spese sostenute sia per l'acquisto di nuovi beni strumentali sia per gli investimenti finalizzati al potenziamento del commercio elettronico e lo sviluppo di nuovi prodotti e, da ultimo, il rafforzamento dell'incentivo fiscale per favorire il ricorso al capitale di rischio (c.d. ACE) a vantaggio delle imprese quotate sui mercati regolamentati⁶. Per le imprese operanti nel settore agricolo è stato previsto, in particolare, un credito d'imposta per le spese d'investimento in beni strumentali e 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 determinate condizioni tra cui un periodo di occupazione minima di giornate all'anno. Per favorire l'imprenditorialità giovanile sono state introdotte detrazioni fiscali ai fini IRPEF per l'affitto di terreni agricoli e la possibilità di ottenere mutui a tasso zero per gli investimenti⁷. Possono beneficiare di tali finanziamenti anche le imprese agricole operanti da almeno due anni che presentino piani di sviluppo nel settore.

Nel settore del pubblico impiego, 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 assicurare la riduzione dei distacchi e dei permessi sindacali⁸. In materia di mercato del lavoro è stato disposto il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2014⁹.

Per contrastare il fenomeno dell'emergenza abitativa sono state adottate apposite disposizioni¹⁰ che agiscono su tre direttrici: il sostegno dell'affitto a canone concordato, l'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica. Nello specifico, è stata ridotta l'aliquota della cedolare secca per i contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento negli anni 2014-2017 ed è stato incrementato il fondo per gli inquilini morosi incolpevoli, ossia di quei soggetti che in ragione della perdita o della riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare non sono in grado di provvedere al pagamento dei canoni di locazione. È stata prevista la concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per l'acquisto degli alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari ed è stato avviato un piano di recupero per l'edilizia residenziale pubblica, attraverso la previsione di interventi di manutenzione straordinaria e adeguamento tecnico impiantistico degli immobili.

⁴ D.L. n. 16/2014, convertito dalla L. n. 68/2014.

⁵ D.L. n. 66/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

⁶ D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

⁷ D.L. n. 91/2014, convertito dalla L. n. 116/2014.

⁸ D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014.

⁹ D.L. n. 133/2014, convertito dalla L. n. 164/2014.

¹⁰ D.L. n. 47/2014, convertito dalla L. n. 80/2014.

La Legge di Stabilità per il 2015 e i primi interventi del 2015

La Legge di Stabilità per il 2015 introduce misure coerenti con lo scenario programmatico indicato nella Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento del DEF 2014 approvata lo scorso ottobre. La manovra e i primi provvedimenti del 2015 comportano, sostanzialmente per effetto delle misure disposte con la Legge di Stabilità, un incremento dell'indebitamento netto per l'anno 2015 pari a 5,8 miliardi e un miglioramento del saldo pari a 0,2 miliardi nel 2016, a 6,9 miliardi nel 2017, 10,4 miliardi nel 2018 e 5,2 miliardi nel 2019 (Tav. V.4).

Per l'anno 2014 il miglioramento dell'indebitamento netto deriva da alcune misure della Legge di Stabilità finalizzate a compensare il minor gettito IVA relativo ai pagamenti dei debiti della PA (circa 0,4 miliardi) e quelle dirette ad assicurare il pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale docente e amministrativo del comparto scuola (64 milioni).

TAVOLA V.4: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Legge di Stabilità 2015 (L. n. 190/2014)	463	-5.824	148	6.891	10.369	5.244
D.L. n. 192/2014 (convertito dalla legge n. 11/2015)	0	0	40	23	0	0
D. Lgs 22/2015 e D. Lgs 23/2015	0	0	0	0	0	0
D.L. n. 3/2015 (convertito dalla legge n. 33/2015)	0	4	12	15	0	0
D.L. n. 4/2015 (convertito dalla legge n. 34/2015)	0	0	0	0	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	463	-5.820	200	6.929	10.370	5.245
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>

La manovra lorda è di 30,1 miliardi nel 2015, 49,6 miliardi nel 2016, 56,6 miliardi nel 2017, 56,8 miliardi nel 2018 e 43,1 miliardi nel 2019 (Tav. V.5)

TAVOLA V.5: EFFETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	666	30.078	49.592	56.599	56.815	43.099
Maggiori entrate	31	12.354	28.092	34.574	34.969	31.996
Minori spese	634	17.724	21.500	22.025	21.846	11.103
- spese correnti	364	14.746	18.805	19.339	20.058	9.996
- spese in conto capitale	270	2.978	2.695	2.686	1.788	1.107
Interventi	203	35.898	49.393	49.670	46.446	37.854
Minori entrate	49	12.697	21.447	21.376	17.980	12.713
Maggiori spese	154	23.202	27.946	28.293	28.466	25.142
- spese correnti	64	18.504	22.039	21.501	21.148	20.201
- spese in conto capitale	90	4.698	5.907	6.792	7.318	4.940
Effetti indebitamento netto	463	-5.820	200	6.929	10.370	5.245
<i>Variazione netta entrate</i>	<i>-18</i>	<i>-343</i>	<i>6.645</i>	<i>13.198</i>	<i>16.989</i>	<i>19.283</i>
<i>Variazione netta spese</i>	<i>-480</i>	<i>5.478</i>	<i>6.446</i>	<i>6.269</i>	<i>6.620</i>	<i>14.039</i>
- spese correnti	-300	3.757	3.233	2.162	1.089	10.205
- spese in conto capitale	-180	1.720	3.212	4.107	5.530	3.834

In termini netti i provvedimenti considerati comportano un incremento delle spese di 5,5 miliardi nel 2015, 6,5 miliardi nel 2016, 6,3 miliardi nel 2017, 6,6 miliardi nel 2018 e 14 miliardi nel 2019. La variazione della spesa risente della stabilizzazione dell'assegno di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti (9,5 miliardi annui), che secondo i criteri della contabilità nazionale è registrata tra le prestazioni sociali in denaro; concorre inoltre il finanziamento disposto con la Legge di Stabilità per l'intero periodo di programmazione di alcune spese (c.d. politiche invariate), che nei precedenti esercizi erano invece finanziate solo per il primo anno. Nel 2019, inoltre, l'incremento delle spese risente del venir meno delle misure migliorative della finanza pubblica a carico degli enti territoriali e delle disposizioni in materia di TFR.

Le entrate in termini netti aumentano di 6,6 miliardi nel 2016, 13,2 miliardi nel 2017, 17 miliardi nel 2018 e 19,3 miliardi nel 2019. Su tale andamento incide, a partire dal 2016, l'effetto della clausola di salvaguardia per il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica prevista dalla Legge di Stabilità 2015 per 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e circa 22 miliardi a decorrere dal 2018. Al netto di questa voce, si osserverebbe una riduzione netta delle entrate pari a 6,2 miliardi nel 2016, 6 miliardi nel 2017, 5 miliardi nel 2018 e 2,7 miliardi nel 2019. In senso opposto agisce, invece, la sterilizzazione della clausola di salvaguardia prevista dalla Legge di Stabilità 2014, che riduce il gettito tributario di 3 miliardi nel 2015 e 3,7 miliardi a decorrere dal 2016.

TAVOLA V.6: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2015 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	460	-925	10.317	16.607	13.885	10.541
- variazione netta entrate	-5	7.073	19.817	26.382	26.452	23.991
- variazione netta spese	-465	7.998	9.500	9.775	12.567	13.450
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-2	1.340	-909	-391	1.917	-4.166
- variazione netta entrate	-2	-2.689	-5.528	-5.589	-5.603	-5.577
- variazione netta spese	0	-4.029	-4.619	-5.198	-7.520	-1.412
ENTI DI PREVIDENZA	4	-6.235	-9.209	-9.286	-5.433	-1.130
- variazione netta entrate	-11	-4.727	-7.644	-7.595	-3.860	869
- variazione netta spese	-15	1.509	1.564	1.691	1.573	2.000
TOTALE	463	-5.820	200	6.929	10.370	5.245

Le misure di finanza pubblica determinano nel 2015 un disavanzo degli Enti di previdenza e delle Amministrazioni centrali, solo in parte compensato dalla correzione positiva a carico delle Amministrazioni locali (Tav. V.6).

Negli anni successivi le misure correttive determinano un contributo al miglioramento del saldo di bilancio da parte delle Amministrazioni centrali.

La Legge di Stabilità 2015

La Legge di Stabilità prevede sul versante delle entrate importanti misure per il contrasto all'evasione fiscale. L'estensione del sistema dell'inversione contabile (c.d. *reverse charge*) a talune operazioni, tra cui quelle relative al settore energetico e del gas, fornirà un maggior gettito stimato di circa 7,2 miliardi nel periodo 2015-2019. Una misura analoga (c.d. *split payment*), che prevede il pagamento dell'IVA sugli acquisti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche direttamente all'Erario determinerà un aumento di gettito per circa 5 miliardi negli anni 2015-2019¹¹. Ulteriori disposizioni sono indirizzate a migliorare la cooperazione tra cittadino e contribuente e a incentivare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Il recupero di gettito atteso da questi provvedimenti ammonta a circa 4,4 miliardi nel periodo considerato.

Dagli interventi nel settore dei giochi, negli anni 2015-2019 sono attese maggiori entrate per circa 8 miliardi. Si tratta, in particolare, di misure che prevedono: l'affidamento del servizio di raccolta del gioco del lotto e degli altri giochi a quota fissa a concessionari individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (0,8 miliardi); la riduzione dei compensi e degli aggi per gli operatori che agiscono nel settore della raccolta del gioco, mediante apparecchi AWP e VLT, per conto dello Stato (2,5 miliardi); disposizioni volte a favorire la regolarizzazione dei soggetti che operano senza concessione e non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (4,7 miliardi).

Maggiori entrate derivano dall'innalzamento dell'aliquota di tassazione sia sui fondi pensione dall'11 al 22 per cento sia sulla rivalutazione del TFR dall'11 al 17 per cento (2,4 miliardi nel periodo 2015-2019).

A garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica la Legge di Stabilità ha previsto, come già detto, una clausola di salvaguardia che prevede l'incremento delle aliquote IVA del 10 per cento e del 22 per cento di due punti percentuali nel 2016 e di un ulteriore punto percentuale nel 2017; nonché, a decorrere dal 2018, di un ulteriore incremento di 0,5 punti percentuali dell'aliquota IVA del 22 per cento e dell'aumento delle aliquote delle accise sulla benzina (tale da assicurare un maggior gettito di 0,7 miliardi annui). La clausola prevede che tali incrementi non entrino in vigore qualora vengano adottate misure di razionalizzazione della spesa o interventi sulle entrate, tali da assicurare un miglioramento dell'indebitamento netto della stessa entità.

Dal lato della spesa, le maggiori risorse sono assicurate dagli interventi disposti dai Ministeri, nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per 11,3 miliardi nel quinquennio 2015-2019. Nello stesso periodo, a carico delle Amministrazioni centrali operano altresì le misure di riduzione delle risorse da destinare ai trasferimenti alle

¹¹ Le disposizioni relative al *reverse charge* nel settore della grande distribuzione (comma 629, lettera a), n. 3 lettera d-quinquies) e allo *split payment* sono subordinate al rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della Direttiva 2006/112/CE, della relativa misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione Europea. In ogni caso, a garanzia delle maggiori entrate attese è prevista dal successivo comma 632 un'apposita clausola di salvaguardia che opera in caso di mancato rilascio della deroga. In tale ipotesi è disposto, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, da adottarsi entro il 30 giugno 2015, un aumento delle aliquote dell'accisa sui carburanti tale da determinare un maggior gettito a miglioramento dei saldi corrispondente all'effetto netto positivo previsto (1.716 milioni, di cui 728 milioni per *reverse charge* nella grande distribuzione e 988 milioni per lo *split payment*).

imprese e alla razionalizzazione dei crediti d'imposta per 0,5 miliardi, la riduzione del fondo per l'accertamento straordinario dei residui passivi (circa 1 miliardo), nonché la riduzione per 0,4 miliardi, nel solo anno 2015, dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Le regioni a statuto ordinario assicurano un contributo positivo alla finanza pubblica per complessivi 13,8 miliardi negli anni 2015-2018. Per tali enti vengono altresì riviste le regole del Patto di Stabilità Interno, passando dal sistema previgente basato sul tetto di spesa a un vincolo definito in termini di pareggio di bilancio. Il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome è di circa 1,9 miliardi nel periodo 2015-2018¹².

A carico degli Enti locali è prevista una correzione netta complessiva di circa 14 miliardi nel periodo 2015-2019. Tale correzione è ottenuta attraverso: la riduzione del Fondo di solidarietà comunale per 6 miliardi; la riduzione della spesa corrente delle province e delle città metropolitane per 12 miliardi; la rilevanza, per il periodo 2015-2018, ai fini del conseguimento dell'obiettivo del saldo di competenza mista del Patto di Stabilità Interno, degli stanziamenti di competenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità per circa 7,5 miliardi, compensati dall'allentamento dei vincoli del Patto per 11,6 miliardi.

A tali misure si aggiunge la proroga al 2018 del concorso alla riduzione della spesa pubblica previsto dal decreto legge n. 66 del 2014, con conseguente ulteriore effetto di contenimento che per le regioni a statuto ordinario ammonta a 0,75 miliardi, per le regioni a statuto speciale e province autonome è pari a 0,7 miliardi e per gli Enti locali è di circa 1,1 miliardi.

Ulteriori risorse derivano dalla riduzione, rispetto agli stanziamenti iniziali, del Fondo cuneo fiscale¹³ (circa 15,5 miliardi nel periodo) e dalla riprogrammazione degli stanziamenti non ancora impegnati del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie già destinate al Piano di azione e coesione (3,5 miliardi negli anni 2015-2018).

Dal lato degli impieghi, la Legge di Stabilità 2015 prevede interventi per il rilancio della crescita economica attraverso disposizioni in favore delle imprese, misure di sostegno al reddito delle famiglie, provvedimenti in materia di lavoro, interventi in ambito sociale, della sanità e dell'istruzione.

Allo scopo di favorire le imprese è resa permanente la riduzione del cuneo fiscale mediante la deducibilità integrale, ai fini IRAP, del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato, che determina minori entrate tributarie per circa 25 miliardi negli anni 2015-2019. Al netto della corrispondente abrogazione della riduzione del 10 per cento delle aliquote IRAP precedentemente disposta dal D.L. n. 66 del 2014, la riduzione del gettito ammonta a circa 20 miliardi. Sono previsti sgravi contributivi, per un periodo massimo di tre anni, per i datori di lavoro, ad eccezione di quelli che operano nel settore agricolo, che assumono lavoratori a tempo indeterminato nel 2015, ad esclusione dei contratti di apprendistato e di lavoro domestico per 15 miliardi nel periodo 2015-2017 (11,8 miliardi al netto degli oneri riflessi). Si introduce, inoltre, un regime fiscale

¹² Tenuto conto della rimodulazione del contributo alla manovra della regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano per un importo di 81 milioni annui.

¹³ Istituito dal D.L. n. 66/2014 e destinato a rendere permanente l'assegno di 80 euro che inizialmente era previsto per il solo anno 2014.

agevolato per imprese e professionisti che esercitano un'attività in forma individuale (5,7 miliardi nel quinquennio, pari in termini netti a 3,9 miliardi). Ulteriori benefici derivano dall'introduzione di un'agevolazione fiscale, in forma opzionale, per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *patent box*) con un effetto di circa 0,6 miliardi nel periodo considerato.

Viene prevista la possibilità per i lavoratori dipendenti del settore privato, con esclusione di quelli domestici e del settore agricolo, di chiedere al datore di lavoro l'erogazione in busta paga della quota maturanda del TFR, da assoggettare a tassazione ordinaria (in termini netti 0,95 miliardi negli anni 2015-2018).

Sono prorogate al 2015 le detrazioni per spese relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici (2,2 miliardi negli anni 2015-2019). Da ultimo, come già detto, viene prevista la sterilizzazione - per un importo di 3 miliardi nel 2015 e di 3,7 miliardi a decorrere dal 2016 - della clausola di salvaguardia contenuta nella Legge di Stabilità 2014.

Dal lato della spesa, è prevista la stabilizzazione dell'assegno di 80 euro mensili in favore dei lavoratori dipendenti con reddito annuo fino a 26.000 euro (47,5 miliardi nel quinquennio) e, a favore delle politiche della famiglia, l'erogazione di un assegno di 960 euro l'anno (c.d. bonus bebè, raddoppiato per i nuclei familiari in condizioni particolarmente disagiate) per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017 (3,4 miliardi nel periodo 2015-2019).

Viene riconosciuto altresì un credito di imposta ai fini IRAP a favore di soggetti (persone fisiche, società semplici, produttori agricoli, enti commerciali, società di capitali, ecc.) che non si avvalgono di lavoratori dipendenti (circa 0,7 miliardi negli anni 2016-2019).

A sostegno della competitività e dell'innovazione è previsto un credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo (circa 2,3 miliardi negli anni 2015-2019) con una maggiorazione premiale per le spese relative alla ricerca 'extra muros' e per quelle relative al personale altamente qualificato.

In materia di lavoro viene istituito un apposito fondo destinato a far fronte: agli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori sociali; al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro; ai costi connessi all'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (7,9 miliardi nel periodo considerato). Nel settore dell'istruzione si prevede l'istituzione di un fondo, denominato 'La buona scuola', con una dotazione di 13 miliardi nel periodo 2015-2019 (circa 6,7 miliardi al netto degli effetti riflessi fiscali e contributivi) destinato a: finanziare un piano straordinario di reclutamento e formazione del personale docente; rafforzare l'offerta formativa; realizzare progetti di alternanza scuola lavoro. Vengono stanziati maggiori risorse destinate ad incrementare il Fondo ordinario delle università (0,75 miliardi nel quinquennio), finanziare le scuole paritarie (1 miliardo nel quinquennio) e garantire il decoro e la funzionalità degli istituti scolastici (0,13 miliardi nel 2015). A queste si aggiungono le disposizioni dirette ad escludere dai vincoli del PSI le spese per interventi di edilizia scolastica effettuati dalle province e città metropolitane (0,1 miliardi nel biennio 2015-2016).

Tra le misure in ambito sociale, per gli anni 2015-2019, è disposto l'incremento delle risorse destinate al cinque per mille (2,5 miliardi nel periodo), al Fondo per i ceti meno abbienti (1,25 miliardi nel periodo), al Fondo per le politiche sociali (1,5 miliardi nel periodo) e al Fondo per le non autosufficienze (1,4 miliardi).

In ambito sanitario nel periodo 2015-2018 sono stanziati 1,8 miliardi (con un effetto in termini di indebitamento netto pari a circa 1,4 miliardi nel periodo) per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria pubblica. Si prevede altresì un contributo in favore delle regioni per l'erogazione di indennizzi in favore di soggetti danneggiati da emotrasfusioni (0,7 miliardi nel periodo 2015-2018) e si stanziava un apposito fondo per il rimborso delle spese sostenute dalle regioni per l'acquisto di farmaci innovativi (0,1 miliardi nel solo anno 2015).

Ulteriori interventi riguardano la ricostruzione e il rilancio socio-economico dei territori della regione Abruzzo colpiti dal sisma del 2009 (circa 3,9 miliardi nel quinquennio), l'erogazione negli anni 2015-2019 di trasferimenti pari a circa 3,6 miliardi a favore della società Ferrovie dello Stato, destinati alla manutenzione straordinaria dell'infrastruttura ferroviaria e dei contratti di programma, e di circa 0,5 miliardi alla società Anas per la manutenzione e l'ammodernamento dei tratti stradali di propria competenza. Sono rifinanziate, infine, le missioni di pace per il biennio 2015-2016 (1,4 miliardi al netto degli effetti riflessi fiscali e contributivi).

TAVOLA V.7: EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	666	28.198	47.608	54.721	55.084	41.390
Maggiori entrate	31	11.638	27.950	34.489	34.907	31.934
Adempimento volontario	0	720	928	928	928	928
Affidamento servizio di raccolta del gioco del lotto mediante gara	0	350	260	120	20	20
Giochi - Versamenti aggi e compensi dai concessionari giochi mediante apparecchi AWP e VLT	0	500	500	500	500	500
Tassazione in materia di giochi - operatori privi di concessione statale	0	937	937	937	937	937
Assunzione con contratto tempo indet. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	0	155	493	859	1.072	1.119
Clausola di salvaguardia-incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi	0	0	12.814	19.221	21.965	21.965
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-entrate	0	534	403	404	404	404
Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP	0	0	1.040	1.710	1.232	1.232
Ecobonus e ristrutturazioni	0	84	364	0	0	0
Fondi pensione e rivalutazione TFR - incremento tassazione	0	450	480	480	480	480
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola (effetti riflessi)	0	485	1.455	1.455	1.455	1.455
Incremento aliquota ritenuta d'acconto contrasto di interessi spese di ristrutturazione	0	920	0	0	0	0
Missioni di pace (effetti riflessi)	0	150	150	0	0	0
Modifica quota imponibile dividendi enti non commerciali	0	447	256	256	256	256
Regime fiscale agevolato per autonomi	0	205	545	348	368	389
Reverse charge	0	1.638	1.638	1.638	1.638	660
Rivalutazione dei valori di partecipazione non negoziata, dei terreni edificabili o con destinazione agricola	0	150	75	75	0	0
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	0	200	100	100	0	0
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (effetti riflessi)	0	0	1.194	1.122	797	257
Split payment generalizzato	0	988	988	988	988	988
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	0	138	150	150	150	150
Tfr in busta paga	0	2.409	2.990	3.009	1.522	0
Altro	31	179	191	191	195	195
Minori spese	634	16.560	19.658	20.232	20.177	9.455
Concorso al contenimento della spesa pubblica - Comuni - riduzione fondo di solidarietà comunale	0	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Concorso al contenimento della spesa pubblica - province e città metropolitane	0	1.000	2.000	3.000	3.000	3.000
Concorso degli enti territoriali alla finanza pubblica - Regioni a statuto ordinario	0	3.452	3.452	3.452	3.452	0
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-misure in articolato ed elenco 2 DLS 2015	0	1.569	2.093	2.235	2.139	2.134
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-riduzione spese tabelle DLS 2015	0	308	377	297	166	28
Concorso Ministeri: riduzione trasferimenti imprese, crediti d'imposta, enti pubblici	0	102	128	124	79	79
Concorso delle Regioni a statuto speciale e Province autonome al contenimento della spesa pubblica	0	548	548	548	548	0
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	37	37	37	37	37
Definanziamento IVC 2015-2018	0	0	0	0	590	310
Eliminazione credito di imposta per autotrazione autotrasportatori veicoli di categoria 0 o inferiore	0	612	542	472	402	0
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	0	400	0	0	0	0
Fondo assunzioni in deroga comparto sicurezza-difesa e Corpo nazionale dei vigili del fuoco	55	0	0	0	0	0
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Comuni	0	1.750	1.750	1.750	1.750	0
Fondo per i crediti di dubbia esigibilità - Province	0	139	139	139	139	0
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse	0	1.000	1.000	1.000	500	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Comuni	0	0	0	0	1.149	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Regioni a statuto ordinario	0	0	0	0	750	0
Proroga al 2018 degli effetti del D.L. 66/2014- Regioni a statuto speciale e Province autonome	0	0	0	0	703	0
Riduzione fondo cuneo fiscale	0	2.685	4.680	4.135	1.990	1.990
Riduzione fondo lavori usuranti	0	150	150	150	150	150
Riduzione fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	332	19	19	19	19
Riduzione stanziamenti Ministeri - norma salvaguardia minori entrate IVA D.L. 66/2014	434	62	0	0	0	0
Tfr in busta paga	0	132	609	716	832	0
Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui	0	281	237	308	140	101
Altro	145	802	697	651	443	408

TAVOLA V.7 (segue): EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UTILIZZO RISORSE	203	34.023	47.460	47.830	44.714	36.145
Minori entrate	49	11.762	20.965	20.983	17.703	12.435
Assunzione con contratto tempo indeterminato di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni - soppressione beneficio della contribuzione ridotta (effetti riflessi)	0	0	113	169	227	249
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica-entrate	0	124	326	302	304	304
Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP	0	2.713	5.614	5.614	5.614	5.614
Definanziamento IVC 2015-2018 (effetti riflessi)	0	0	0	0	270	140
Ecobonus e ristrutturazioni	0	66	699	593	437	437
Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	150	150	150	150	150
Patent box	0	0	148	134	162	140
Regime fiscale agevolato per autonomi	0	1.052	1.304	1.109	1.122	1.135
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	0	0	0	0	33	33
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	0	1.886	4.885	5.030	2.902	387
Superamento clausola di salvaguardia-Legge di stabilità 2014	0	3.000	3.728	3.728	3.728	3.728
Tfr in busta paga	0	2.584	3.857	4.016	2.614	0
Altro	49	187	142	139	141	119
Maggiori spese	154	22.260	26.495	26.847	27.011	23.710
Adempimento volontario	0	20	10	10	10	10
Anas	0	0	85	110	150	190
Cinque per mille	0	500	500	500	500	500
Conferma a regime 80 euro	0	9.503	9.503	9.503	9.503	9.503
Contributo a Roma Capitale	0	110	110	110	110	110
Contributo alle spese di funzionamento Agenzia delle Entrate	0	100	100	100	100	100
Contributo in conto interessi mutui RSO su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015	0	0	100	100	0	0
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	256	429	520	547	547
Credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti	0	0	163	163	163	163
Delega terzo settore (senza 5 per mille)	0	10	140	190	190	190
Fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali dei terzi per il lavoro e delle politiche attive	0	1.700	1.700	1.500	1.500	1.500
Edilizia sanitaria pubblica	0	50	200	300	340	455
Esclusione spese edilizia scolastica dal Patto di Stabilità Province e Città metropolitane	0	50	50	0	0	0
Ferrovie dello Stato manutenzione e contratti di programma	0	210	480	700	860	1.375
Fondo autotrasportatori	0	250	250	250	250	250
Fondo efficientamento sistema giudiziario	0	50	90	120	120	120
Funzionamento uffici giudiziari	0	0	200	200	200	200
Fondo per i ceti meno abbienti	0	250	250	250	250	250
Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi- epatite C	0	100	0	0	0	0
Fondo per il finanziamento delle esigenze urgenti e indifferibili	0	110	110	110	100	100
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)	0	150	150	150	150	150
Fondo per interventi a favore della famiglia	0	112	0	0	0	0
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola	0	1.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Fondo per le non autosufficienze	0	400	250	250	250	250
Fondo per le politiche sociali	0	300	300	300	300	300
Fondo sviluppo e coesione	0	0	50	150	350	200
Immigrazione- Accordo Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	0	188	188	188	188	188
Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica	0	145	354	256	287	311
Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasfusioni	0	100	200	289	146	0
Manutenzione ordinaria scuole	0	130	0	0	0	0
Missioni di Pace	0	850	850	0	0	0
Misure per la famiglia (bonus bebè)	0	202	607	1.012	1.012	607
Rideterminazione concorso alla finanza pubblica della Regione Friuli Venezia Giulia	80	80	80	80	0	0
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Comuni	0	2.650	2.650	2.650	2.650	0
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno - Province	0	239	239	239	239	0
Ripristino al 100% delle agevolazioni sulle accise per autotrasportatori	0	270	270	270	270	0
Scuole non statali	0	200	200	200	200	200
Sisma Abruzzo	0	171	600	800	1.100	1.200
Supplenze brevi	64	0	0	0	0	0
Tfr in busta paga	0	100	0	0	0	0
Trasporto pubblico locale	0	175	225	200	50	50
Altro	10	1.530	1.813	2.078	1.926	1.692
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	463	-5.824	148	6.891	10.369	5.244

Proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Il decreto legge n. 192 del 2014¹⁴ dispone la proroga di termini di alcune disposizioni legislative, al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Il provvedimento, che opera a saldi sostanzialmente invariati, proroga il regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali; inoltre proroga, per il solo anno 2015, l'esercizio dell'opzione per il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile, abrogato dalla Legge di Stabilità 2015 (0,22 miliardi al netto degli effetti riflessi per il periodo 2015-2019). È inoltre, prevista per gli anni 2015-2017, la riduzione di tre punti percentuali dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, iscritti alla gestione separata e che non risultino né appartenenti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, né pensionati (circa 0,4 miliardi al netto degli effetti riflessi nel triennio 2015-2017).

TAVOLA V.8: EFFETTI DEL D.L. N. 192 DEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	813	311	220	77	77
Maggiori entrate	671	110	53	30	30
Modifica della clausola di salvaguardia relativa al D.L. n. 102/2013	671	18	0	0	0
Ripristino regime minimi	0	52	30	30	30
Slittamento al 2018 incremento aliquota contributiva lavoratori autonomi	0	40	23	0	0
Minori spese	142	201	167	47	47
Riduzione Fondo per gli interventi strutturali di politica economica	80	195	132	47	47
Riduzione tabella A	60	0	35	0	0
Altro	1	5	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	813	271	197	77	77
Minori entrate	811	269	197	77	77
Modifica della clausola di salvaguardia relativa al D.L. n. 102/2013	671	18	0	0	0
Proroga regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali	11	4	0	0	0
Ripristino regime minimi	10	124	77	77	77
Slittamento al 2018 incremento aliquota contributiva lavoratori autonomi	120	120	120	0	0
Altro	0	4	0	0	0
Maggiori spese	1	2	1	1	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	40	23	0	0

Infine, con effetti compensativi sulle entrate viene rivisto, per l'anno 2015, il funzionamento della clausola di salvaguardia prevista dal D.L. n. 102 del 2013¹⁵ a garanzia delle maggiori entrate previste da tale provvedimento, disponendo che per l'anno 2015, l'aumento delle accise sia sostituito con le maggiori entrate derivanti dal rientro dei capitali detenuti all'estero.

¹⁴ Convertito dalla L. n. 11/2015.

¹⁵ Tale clausola è stata attivata con il decreto ministeriale del 30 novembre 2013, attraverso l'incremento degli acconti IRES e IRAP per gli anni d'imposta 2013 e 2014 e il contestuale aumento, dal primo gennaio 2015, delle accise sui carburanti, a compensazione delle minori entrate sul saldo IRES e IRAP del 2015.

Disposizioni in materia di mercato del lavoro

I decreti legislativi n. 22 e n. 23 del 2015 dispongono, senza incidere sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, interventi in tema di disoccupazione involontaria e in materia di contratti di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, prevedendo a copertura degli oneri recati l'utilizzo di quota parte delle risorse stanziare sull'apposito fondo istituito dalla Legge di Stabilità per il 2015 e destinato a finanziare provvedimenti normativi in materia di mercato del lavoro.

TAVOLA V.9: EFFETTI DEI D.LGS. N. 22 E N. 23 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	813	1.457	1.460	1.472	1.452
Maggiori entrate	0	0	0	0	0
Minori spese	813	1.457	1.460	1.472	1.452
<i>Riduzione Fondo per il rifinanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive</i>	813	1.457	1.460	1.472	1.452
UTILIZZO RISORSE	813	1.457	1.460	1.472	1.452
Minori entrate	2	8	14	18	21
<i>Agevolazioni fiscali offerta di conciliazione in caso di licenziamento</i>	2	8	14	18	21
Maggiori spese	811	1.449	1.446	1.454	1.431
<i>Assegno di disoccupazione (ASDI)</i>	200	200	0	0	0
<i>Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria</i>	32	0	0	0	0
<i>Indennità di disoccupazione per il lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa</i>	165	68	0	0	0
<i>Istituzione indennità mensile di disoccupazione (NASPI)</i>	414	1.181	1.446	1.454	1.431
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

In particolare, il decreto legislativo n. 22 introduce la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), che sostituirà l'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e la mini-Aspi. Le risorse destinate a finanziare la Naspi sono pari a circa 5,9 miliardi nel periodo 2015-2019 in termini di indebitamento netto. Si introduce, inoltre, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) per i lavoratori che, avendo usufruito per l'intera durata della Naspi entro il 31 dicembre 2015, non abbiano ancora trovato un'occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno (0,4 miliardi per il biennio 2015-2016). Sempre per il solo anno 2015, è prevista una nuova prestazione di natura temporanea a titolo di indennità per cessazione del rapporto di lavoro c.d. Dis-Coll (0,23 miliardi nel biennio 2015-2016). Tale prestazione sarà erogata a beneficio dei lavoratori con contratto di collaborazione o con contratto a progetto e iscritti alla gestione separata dell'Inps che risultino disoccupati dal 1° gennaio 2015 per cause involontarie. Per il 2015 è altresì incrementato il Fondo per le politiche attive per la ricollocazione dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria.

Il decreto legislativo n. 23 prevede, in alternativa alla tutela giurisdizionale, la possibilità per il datore di lavoro di offrire al lavoratore un'indennità economica predeterminata che non è imponibile ai fini fiscali e contributivi (62 milioni nel periodo 2015-2019).

Disposizioni urgenti per il sistema bancario e gli investimenti

Il decreto legge n. 3 del 2015¹⁶ dispone, a saldi sostanzialmente invariati, interventi in materia bancaria e creditizia, prevedendo la trasformazione delle banche popolari, con un attivo superiore agli 8 miliardi, in società per azioni. Per gli istituti bancari e i prestatori di servizi di pagamento è previsto l'obbligo di completare le procedure di trasferimento dei conti correnti senza oneri per la clientela.

TAVOLA V.10: EFFETTI DEL D.L. N. 3 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	13	105	86	72	68
Maggiori entrate	0	0	0	1	0
<i>Estensione alle PMI innovative delle disposizioni a favore delle start up innovative</i>	0	0	0	1	0
Minori spese	13	105	86	70	68
<i>Riduzione fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	8	90	68	67	65
<i>Riduzione Tabella A Giustizia</i>	1	0	0	0	0
<i>Riduzione tabella A MEF</i>	1	3	3	3	3
<i>Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui</i>	4	12	15	0	0
UTILIZZO RISORSE	9	93	71	72	68
Minori entrate	9	93	71	72	68
<i>Estensione alle PMI innovative delle disposizioni a favore delle start up innovative</i>	9	57	38	31	33
<i>Patent box</i>	0	37	33	40	35
Maggiori spese	0	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	4	12	15	0	0

Si istituisce la 'categoria' di PMI innovative alle quali, a determinate condizioni, si applicheranno le agevolazioni fiscali già previste per le *start-up* innovative, relative a maggiore flessibilità nella gestione societaria, facilitazioni nel ripiano delle perdite, esclusione delle *stock option* assegnate ad amministratori e dipendenti dal reddito imponibile ai fini fiscali e contributivi, e incentivi fiscali per investimenti (circa 0,2 miliardi dal 2015 al 2019).

È rivisto, inoltre, il regime della c.d. *patent box*, prevedendo in forma opzionale e per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali, sia l'ampliamento della quota agevolabile attraverso l'inclusione dei redditi derivanti dall'utilizzo di marchi non funzionalmente equivalenti ai brevetti, sia l'aumento dei costi ammissibili per attività di ricerca e sviluppo (0,1 miliardi dal 2016 al 2019).

¹⁶ Convertito dalla L. n. 33/2015.

Misure urgenti in materia di esenzione IMU

Il decreto legge n. 4 del 2015¹⁷ dispone, con effetti nulli sull'indebitamento netto, misure in tema di esenzione dell'imposta municipale unica (IMU).

TAVOLA V.11: EFFETTI DEL D.L. N. 4 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	241	112	112	112	112
Maggiori entrate	45	32	32	32	32
<i>Soppressione agevolazione IRAP - deduzione al 50% per i lavoratori stagionali impiegati nel settore agricolo con almeno 150 giorni lavorativi</i>	33	18	18	18	18
<i>Soppressione dell'agevolazione IRAP per il settore agricolo</i>	12	14	14	14	14
Minori spese	196	80	80	80	80
<i>Utilizzo Fondo accertamento straordinario residui</i>	45	0	0	0	0
<i>Riduzione fondo interventi strutturali di politica economica</i>	127	48	53	53	53
<i>Riduzione tabella A</i>	25	32	27	27	27
UTILIZZO RISORSE	241	112	112	112	112
Minori entrate	113	112	112	112	112
<i>Detrazione IMU per terreni posseduti e condotti da coltivatori diretti e imprenditori iscritti nella previdenza agricola</i>	16	16	16	16	16
<i>Esenzione IMU terreni agricoli Comuni montani e parzialmente montani</i>	91	91	91	91	91
<i>Esenzione IMU terreni agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva, indivisibile e inusufruttibile non ricadenti in zone Montane</i>	4	4	4	4	4
<i>Estensione dell'esenzione IMU ai terreni agricoli ubicati nei comuni delle isole minori</i>	2	1	1	1	1
Maggiori spese	129	0	0	0	0
<i>Rimborso taglio Fondo di solidarietà comunale anno 2014</i>	129	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

A decorrere dal 2015, sono esentati dall'imposta i terreni agricoli nonché quelli non coltivati, ubicati nei comuni classificati dall'Istat come totalmente montani. Per gli stessi terreni ubicati nei comuni classificati come parzialmente montani, l'esenzione è riconosciuta solo se gli stessi sono posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola. Complessivamente la misura determina minori entrate per 0,5 miliardi negli anni 2015-2019. È prevista l'esenzione dell'IMU per i terreni ubicati nei comuni delle isole minori (6 milioni negli anni 2015-2019) e si estende a regime l'esenzione IMU, precedentemente limitata al solo anno 2014, per i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttibile e non ricadenti in zone montane (20 milioni negli anni 2015-2019). È introdotta, inoltre, una detrazione di 200 euro dall'IMU per i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola e ubicati in comuni che in precedenza erano esenti dalla previgente imposta comunale sugli immobili (ICI) e

¹⁷ Convertito dalla L. n. 34/2015.

che secondo la classificazione Istat non risultano essere né montani né parzialmente montani (78 milioni nel periodo 2015-2019).

Infine, per il solo anno 2015, sono previsti rimborsi per un importo complessivo di circa 0,1 miliardi, corrisposti ai comuni a titolo di compensazione delle differenze di gettito dell'IMU dovute alla modifica, intervenuta a fine anno 2014, dei criteri e delle fattispecie di esenzione dei terreni da tale imposta.

FOCUS**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Le stime relative all'APS per il 2014 prevedono uno 0,17 per cento del Reddito Nazionale Lordo, in linea con il dato registrato nel 2013.

Il Governo riafferma l'impegno a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS. Ciò, in sintonia con quanto previsto dall'art.30 della legge n. 125 del 2014 sulla riforma della cooperazione allo sviluppo, permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze e i vantaggi comparati.

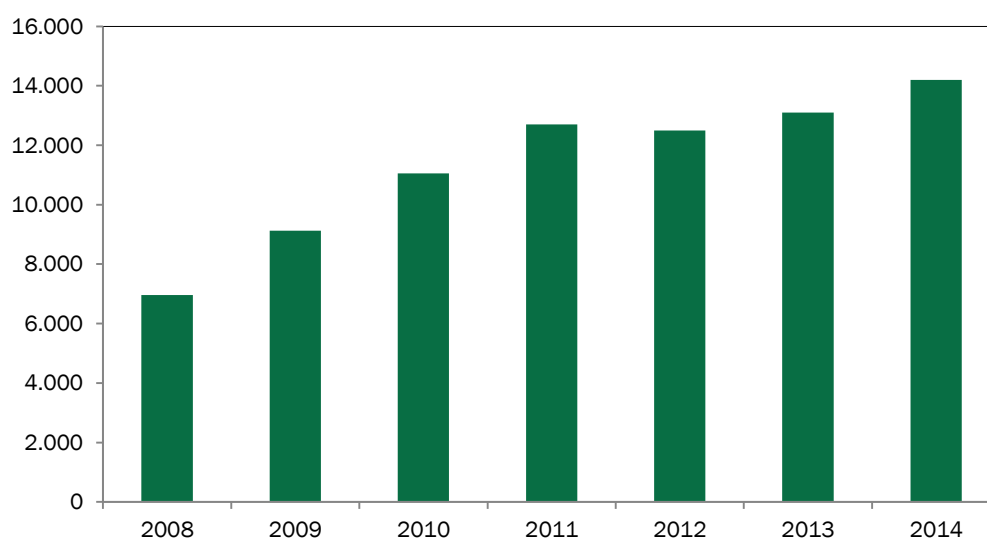
Per il triennio 2016-2018, si sottolinea l'impegno del Governo a perseguire il predetto percorso di riallineamento secondo il seguente profilo di spesa: 0,18 per cento nel 2016, 0,21 per cento nel 2017 e 0,24 per cento nel 2018. Tale percorso porterà nel 2020 a raggiungere l'obiettivo dello 0,30 per cento - anche tenuto conto dei negoziati attualmente in corso per la definizione della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile - nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7 per cento.

A tal fine, l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su quantità e qualità degli stanziamenti annuali, continuando l'opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge sulla riforma della cooperazione allo sviluppo del 2014 basata su principi di unitarietà dell'azione e operatività in sinergia con il Parlamento, i cui decreti di attuazione sono al momento in fase di emanazione.

V.2 MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

Negli ultimi anni l'Amministrazione finanziaria ha conseguito risultati significativi sul fronte del contrasto all'evasione e alle frodi fiscali: circa 38,3 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati assicurati all'erario nel triennio 2011-2013. Sulla base di prime indicazioni, nel corso del 2014, l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un trend estremamente positivo, in crescita rispetto agli anni precedenti. Nell'anno 2014 sono stati incassati circa 14,2 miliardi (con un incremento dell'8,4 per cento rispetto al 2013).

I risultati positivi realizzati nell'esercizio confermano l'efficacia della strategia adottata ormai da diversi anni per indirizzare le attività di controllo. L'azione di prevenzione e di contrasto all'evasione si è sviluppata secondo un *modus operandi* consolidato, basato sulla mappatura delle diverse macro-tipologie di contribuenti, su analisi del rischio mirate e su strategie di intervento differenziate.

FIGURA V.1 RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni di euro)

Fonte: Agenzia delle Entrate.

In materia di misure di contrasto all'evasione fiscale, negli ultimi anni l'azione del Governo è stata sempre più finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità ed efficienza. L'evasione, infatti, comporta effetti economici molto rilevanti sotto diversi e importanti profili: determina effetti distortivi sull'allocazione delle risorse ed interferisce con il normale funzionamento della concorrenza nel mercato; genera un'alterazione dell'equità e della progressività del sistema tributario; infine, è sinergica alla corruzione e alla criminalità economico-organizzata. Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione e all'elusione e la riduzione della pressione fiscale, la Legge di Stabilità per il 2014¹⁸ ha istituito il 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale', cui sono destinate, a decorrere dal 2014, tra le altre, le risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale¹⁹ che, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente²⁰. Come previsto dalla Legge di Stabilità per il 2014²¹, la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza dello scorso ottobre ha stimato tali maggiori entrate in 313 milioni per il 2014. Tali risorse sono state iscritte, limitatamente al 2015, nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale, così come previsto dalla stessa Legge di Stabilità. A tale

¹⁸ Art. 1, c. 431, L. n. 147/2013.

¹⁹ Tali risorse sono da considerare al netto di quelle derivanti dalle attività di recupero fiscale svolte dalle regioni, dalle province e dai comuni.

²⁰ Tale valutazione si distingue dalla procedura disciplinata dall'art. 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011, la quale prevede che il Documento di Economia e Finanza contenga una valutazione limitata al solo confronto con l'anno precedente delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale.

²¹ Art. 1, c. 434, L. n. 147/2013.

Fondo sono stati destinati anche 18,5 milioni derivanti da risparmi di spesa²². La Legge di Stabilità per il 2015²³ ha destinato quota parte del Fondo, pari a 331,5 milioni, per l'anno 2015 a copertura delle misure previste, tra cui la riduzione del cuneo fiscale.

Si rinvia alla Sezione II del Documento di Economia e Finanza 2015 per quanto concerne l'analisi e la valutazione delle maggiori entrate rispetto all'anno precedente derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, nonché al confronto con le previsioni dell'anno²⁴.

La strategia di contrasto all'evasione fiscale riflette l'orientamento espresso nelle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea, in merito alla necessità di introdurre misure risolutive contro l'evasione fiscale, l'economia sommersa e il lavoro irregolare che continuano a gravare sia sulle finanze pubbliche che sugli oneri fiscali a carico dei contribuenti diligenti. Per conseguire questo obiettivo, il decreto legge n. 66 del 2014²⁵ ha previsto che il Governo presenti alle Camere un Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento di evasione (c.d. effetto diretto), sia a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti, ovvero alla *tax compliance* (c.d. effetto indiretto). Il Rapporto, presentato al Parlamento il 1° ottobre 2014, anche in ottemperanza alla Legge delega per la riforma del sistema fiscale²⁶, ha incluso una stima del *tax gap*, ovvero una quantificazione delle risorse sottratte al fisco²⁷ delle principali imposte (IVA, IRAP, IRES e IRPEF per lavoratori autonomi e imprese). Il *tax gap* medio su base annua, risulta di 91 miliardi (pari al 7 per cento del PIL)²⁸. Nel Rapporto sono stati presentati anche alcuni risultati preliminari sulla stima dell'effetto di deterrenza dovuto all'attività di controllo fiscale svolta dall'amministrazione. L'effetto medio di deterrenza, stimato sull'intero periodo considerato, mostra un incremento della base imponibile dichiarata dai contribuenti che hanno subito un controllo fiscale, pari al 17 per cento, di cui il 20 per cento è conseguente all'attività di accertamento e il 14 per cento all'attività di verifica.²⁹

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il rafforzamento delle misure di contrasto e il miglioramento della *tax compliance*: i) la sinergia

²² Art. 1, c. 431, lett. a), della L. n. 147/2013.

²³ Art. 1, c. 716, L. n. 190/2014.

²⁴ Art. 1, c. 433, della Legge di Stabilità per il 2014 (L. n. 147/2013).

²⁵ Art. 6, c.1.

²⁶ Art. 3, L. n. 23/2014.

²⁷ La stima dell'evasione fiscale richiede, ove possibile, il confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili che, utilizzando i dati di contabilità nazionale, includono anche la componente occultata al fisco, e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti. L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA, dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo.

²⁸ Tale stima non tiene conto del *tax gap* delle imposte non erariali. A tale proposito, l'art. 3, comma 1, lett. f), della Legge Delega n. 23/2014 prevede una delega affinché il Governo, nel redigere un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione, tenga conto anche dei tributi degli Enti locali.

²⁹ Si tratta di un'attività di studio, condotta dal Dipartimento delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate, finalizzata alla stima del c.d. effetto di deterrenza correttivo. Per effetto deterrenza correttivo si intende la variazione della base imponibile dichiarata dai contribuenti controllati in seguito all'attività di accertamento e/o verifica esercitata dal fisco. Essa si distingue dall'effetto deterrenza generale, o *spillover*, il quale riguarda l'impatto dell'attività di controllo dell'Amministrazione fiscale su tutti i contribuenti, indipendentemente dal fatto che abbiano subito un accertamento e/o una verifica fiscale.

operativa delle diverse ‘anime’ dell’Amministrazione fiscale; ii) l’utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Tra le misure più recenti adottate dal Governo in materia di contrasto all’evasione fiscale, la Legge di Stabilità per il 2015 ha introdotto: i) l’applicazione del meccanismo di *split-payment* agli acquisti della PA³⁰; ii) l’estensione del *reverse charge* alle prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti, e di completamento relative ad edifici (non più limitata a rapporti tra appaltatore e subappaltatore)³¹, nonché ai trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, ai trasferimenti di altre unità che possono essere utilizzate dai gestori e di certificati relativi al gas e all’energia elettrica, alle cessioni di gas e di energia elettrica a un soggetto passivo-rivenditore³².

La scissione dei pagamenti (*split payment*) consente ai soggetti pubblici committenti o cessionari di non pagare l’IVA ai propri fornitori per beni e servizi da essi ricevuti, ma di versarla direttamente al bilancio dello Stato, prevenendo frodi e mancati versamenti/dichiarazioni dell’IVA. Tale misura è in linea con l’obbligo di fatturazione elettronica per gli acquisti della PA³³ (in base al quale tutti i fornitori devono emettere fattura elettronica nei confronti della PA) e risponde sia alle necessità di accertamento sia alle esigenze di semplificazione: sotto il profilo dell’accertamento, consente di conoscere in tempo reale non solo i soggetti, ma anche le singole operazioni, evidenziando nel dettaglio l’ammontare di IVA che ogni singola amministrazione dovrebbe pagare al suo fornitore; sotto il profilo della semplificazione, riduce gli adempimenti del fornitore senza che si registri alcun aggravio per la PA ai fini del calcolo dell’IVA da versare.

La misura che introduce il sistema dell’inversione contabile, c.d. *reverse charge*, opera in determinati settori che, sulla base delle evidenze rilevate, sono considerati ad alto rischio di evasione. Il *reverse charge* può infatti generare effetti positivi in termini di maggior gettito a condizione che il soggetto passivo della prestazione, ovvero il cliente, sia più affidabile, dal punto di vista del rispetto degli obblighi tributari, rispetto al fornitore. Più precisamente, nel disegno della misura, occorre considerare che il cliente, rispetto al fornitore, abbia una maggiore propensione sia a dichiarare l’IVA dovuta sulle operazioni imponibili, sia ad effettuare puntualmente il versamento dell’imposta dovuta dichiarata. Alla luce di queste considerazioni, il Governo punta a recuperare 988 milioni dalla misura che introduce lo *split payment* per gli acquisti della PA e 900 milioni dall’estensione del campo di applicazione del *reverse charge*.

³⁰ Art. 1, c. 629, lett. b), della L. n. 190/2014 contenente la richiesta di autorizzazione all’introduzione di una misura particolare relativa alla scissione di pagamento dell’IVA quando cessionario è la PA, ai sensi dell’art. 395 della Direttiva 2006/112/CE per applicare una misura di deroga all’art. 203 della medesima direttiva. La deroga viene richiesta come misura sperimentale di tre anni, che è considerato il minimo necessario a poterne verificare adeguatamente il funzionamento. L’Italia non chiederà unilateralmente un’estensione del periodo di deroga, ritenendosi che l’utilizzo a regime della fatturazione elettronica e il potenziamento dell’attività di controllo dovrebbero poter consentire il ritorno ai metodi ordinari di riscossione dell’imposta.

³¹ Art. 1, comma 629, lett. a), numero 1) e 2), della L. n.190/2014.

³² Art. 1, comma 629, lett. a), numero 3), della L. n.190/2014.

³³ Tale obbligo è stato introdotto con la L. n. 244/2007 ed è entrato in vigore dal 6 giugno 2014 per Ministeri, Agenzie fiscali ed Enti nazionali di previdenza; dal 31 marzo 2015 per gli altri enti nazionali e per le Amministrazioni locali.

Inoltre, la Legge di Stabilità per il 2015³⁴ introduce un nuovo modello di cooperazione tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti, improntato su nuove e più trasparenti forme di colloquio, al fine di stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Sulla base del confronto tra due principali fonti di informazioni, quelle relative agli acquisti e alle cessioni dello spesometro, e quelle fornite dalle dichiarazioni IVA, l'implementazione di questa misura prevede l'invio di comunicazioni scritte ai contribuenti in cui sono fornite informazioni funzionali a incentivare l'adempimento spontaneo. Gli effetti finanziari netti stimati dal Governo sono pari a 908 milioni su base annua a partire dal 2016. Relativamente al 2015, si stimano prudenzialmente 700 milioni, in ragione dei tempi tecnici della fase di *start-up*.

In coerenza con quanto già disposto nella Legge di Stabilità 2015, il Governo è anche impegnato, in attuazione della Legge Delega n. 23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario, nonché di sostenere la ripresa dell'economia. In linea con i principi della Legge Delega, il contrasto all'evasione verrà perseguito, da un lato, rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro, ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione fiscale e contribuente.

In tema di rafforzamento dei controlli, la Legge Delega detta il principio di *'incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi'*. Come già ricordato, le potenzialità della fattura elettronica, dal punto di vista del controllo, sono legate alla possibilità di effettuare riscontri ed incroci in modalità automatica e tempestiva; questi ultimi saranno tanto più efficaci quanto maggiore è la percentuale di fatture elettroniche sul totale di fatture scambiate. L'adozione generalizzata degli strumenti della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi, insieme al più generale potenziamento della tracciabilità delle transazioni, anch'esso previsto dalla Legge Delega, consentiranno sia di realizzare una drastica riduzione degli adempimenti per le imprese, con conseguenti riduzioni di costi, sia di migliorare notevolmente il contrasto all'evasione, incentivando la prevenzione dei fenomeni evasivi attraverso l'utilizzo delle informazioni a disposizione dell'amministrazione finanziaria.

Sul fronte del miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra amministrazione fiscale e contribuente, assume particolare rilevanza l'obiettivo di modificare le disposizioni antielusive attualmente vigenti, in coerenza con i contenuti della Raccomandazione della Commissione Europea sulla pianificazione fiscale aggressiva³⁵, e di pervenire ad una convergenza del concetto di abuso del diritto di derivazione comunitaria con quello di elusione fiscale.

Negli ultimi anni l'evasione fiscale ha assunto una crescente connotazione internazionale: la globalizzazione dei mercati e la diffusione di strumenti informatici che consentono l'agevole trasferimento oltrefrontiera di attività finanziarie rendono l'utilizzo del canale estero, ai fini dell'evasione, un'opzione

³⁴ Art. 1, c. 633-636 della L. n. 190/2014.

³⁵ Raccomandazione 2012/772/UE del 6 dicembre 2012.

percorribile da un'ampia platea di contribuenti. In tale contesto un'azione efficace di contrasto all'evasione fiscale internazionale non può limitarsi a misure domestiche unilaterali, che risultano insufficienti. Si sono rese necessarie risposte coordinate a livello internazionale. L'Italia ha svolto un ruolo di primo piano in questo contesto.

La svolta che ha ampliato enormemente il campo d'azione della trasparenza fiscale si è avuta con la legislazione statunitense FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), sotto la cui spinta, nel 2014 si è assistito a una formidabile accelerazione verso l'adozione del nuovo standard per lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali, il CRS (*Common Reporting Standard*). Il nuovo standard, approvato dall'OCSE il 15 luglio 2014, è stato siglato dai Capi di Stato e di Governo del G20 riuniti a Brisbane nel novembre 2014. In sintesi, il nuovo sistema renderà disponibili alle autorità fiscali tutte le informazioni relative a conti finanziari detenuti all'estero dai propri residenti. Ben 58 paesi, fra cui tutti i paesi europei con eccezione dell'Austria, si sono impegnati ad attuare il CRS dal 2016, per poi scambiare i dati raccolti nel 2017³⁶. La nuova Direttiva 2014/107/UE prevede di incorporare il CRS nella legislazione europea con effetti dal 1° gennaio 2016 e lo scambio di informazioni nel 2017, con pochi adattamenti. Risulta quanto mai urgente l'approvazione dell'A.S. n. 1719 che comprende FATCA e CRS e può rappresentare la base per gli atti di recepimento della nuova direttiva europea: infatti esso introduce in via generale gli obblighi che gli intermediari italiani dovranno espletare.

Il nuovo standard di scambio automatico avrà effetti su tutta la fiscalità internazionale. È in questo contesto, nella prospettiva dello scambio nel 2018 da parte delle principali piazze finanziarie, e tenuto conto dell'implicita azione di deterrenza, che si inserisce la legge sulla *voluntary disclosure*³⁷. Aderendo all'emersione volontaria, il contribuente, oltre a non rispondere dei reati fiscali commessi (a parte le frodi fiscali gravi) e delle omissioni IVA e quelle a livello contributivo, godrà di piena immunità penale, non solo per i reati di riciclaggio e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, ma anche per il nuovo reato di auto-riciclaggio. In quanto provvedimento finalizzato al rientro di capitali di stampo non condonistico, la *voluntary disclosure* rappresenta una vera e propria 'scelta di campo' a favore della legalità, ma ancor di più una svolta epocale nel rapporto tra fisco e contribuente³⁸.

L'occasione offerta dalla *voluntary disclosure* rappresenta l'ultima disponibile, una *last call* ai contribuenti prima dello scambio automatico obbligatorio delle informazioni tra le giurisdizioni fiscali. L'approvazione di tale normativa ha portato alla ratifica, il 23 febbraio scorso, del Protocollo di modifica della Convenzione contro le doppie imposizioni in vigore tra Italia e Svizzera. Il nuovo accordo prevede lo scambio di informazioni e consentirà di inoltrare

³⁶ Le altre 35 giurisdizioni (tra cui appunto l'Austria) si sono impegnate allo scambio con una tempistica posticipata di un anno (2018). Tra esse, la Svizzera, il Liechtenstein, le piazze asiatiche come Hong Kong e Singapore.

³⁷ L. n. 186/2014.

³⁸ A differenza di altri 'scudi fiscali', il programma di *voluntary disclosure* prevede infatti che il contribuente versi tutto il dovuto, ovvero le imposte che avrebbe dovuto corrispondere qualora avesse adempiuto agli obblighi dichiarativi dell'epoca, cui dovranno aggiungersi gli interessi e le correlate sanzioni adeguatamente ridotte in presenza di specifiche condizioni.

richieste di dati concernenti un gruppo di contribuenti (c.d. *group requests*), identificati o identificabili sulla base di comportamenti significativamente indicativi di una possibile irregolarità della loro posizione fiscale, nel rispetto del requisito della prevedibile rilevanza (*foreseeable relevance*) previsto dal Modello OCSE.³⁹ A seguito di questa importante intesa, sono stati successivamente firmati gli accordi bilaterali sullo scambio di informazioni con il Liechtenstein e il Principato di Monaco.

V.3 LA REVISIONE DELLA SPESA

Il programma di revisione della spesa pubblica descritto nel precedente DEF ha costituito la base di partenza per le valutazioni tecniche ed economiche sottostanti le misure di razionalizzazione della spesa introdotte dal Governo nel corso del 2014. Gli interventi, disegnati sulla base delle proposte scaturite nella fase di ricognizione tecnica conclusasi nei primi mesi del 2014, hanno interessato prevalentemente le aree di spesa segnalate per la presenza di sprechi ed inefficienze. In linea con le raccomandazioni della Commissione Europea e le linee direttrici della *spending review*, le risorse liberate sono state destinate alla riduzione permanente del cuneo fiscale e al sostegno dei redditi più deboli.

Il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2014, approvato prima del DEF 204, aveva già concorso, disponendo tagli sulle risorse dei Ministeri per circa 488 milioni nel 2014, 772 milioni nel 2015 e 564 milioni a decorrere dal 2016, in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di Stabilità per il 2014.

Successivamente, il decreto legge n. 66 di aprile 2014⁴⁰ ha determinato una riduzione di spesa pari a circa 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017. Tra gli strumenti messi in campo vi è il rafforzamento del sistema di *public procurement* che ha istituito, anche allo scopo di favorire un ulteriore accentramento nella gestione delle procedure di acquisto di beni e servizi, il 'Nuovo sistema Nazionale degli Approvvigionamenti', costituito da trentacinque soggetti aggregatori tra cui Consip, una centrale di committenza per ciascuna regione e altri soggetti individuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'attività di controllo sui prezzi praticati è stata affidata all'ANAC, in cui è confluita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), con il compito di elaborare i prezzi di riferimento dei principali beni e servizi acquistati dalle Amministrazioni pubbliche e di pubblicare sul proprio sito internet i prezzi unitari corrisposti per tali acquisti⁴¹.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei

³⁹ Il 26 febbraio 2015 è stato firmato l'accordo con il Liechtenstein e il 2 marzo a Montecarlo quello con il Principato di Monaco.

⁴⁰ D.L n. 66/2014 cvt. dalla L. n. 89/2014.

⁴¹ In attuazione del decreto legge, sono stati emanati due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri aventi come oggetto: i) l'elenco dei soggetti aggregatori (DPCM 11 novembre 2014); ii) i compiti e le funzioni del Tavolo tecnico di tali soggetti (DPCM 14 novembre 2014). Un ulteriore DPCM, ancora da adottare, individuerà le categorie di beni e servizi e le soglie oltre le quali è obbligatorio il ricorso a CONSIP e agli altri soggetti aggregatori.

Ministri): l'efficienza della macchina amministrativa pubblica e la sua organizzazione sono, infatti, fattori fondamentali per garantire efficienza e competitività.

Il processo di revisione della spesa pubblica è parte integrante della strategia di bilancio dei prossimi anni. La Legge di Stabilità 2015⁴² prevede riduzioni di spesa connesse al contenimento di spese di funzionamento e gestione, manutenzione e acquisto di beni e servizi dei Ministeri per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'Amministrazione centrale, sono previste misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e il ridimensionamento dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato per ulteriori 0,4 miliardi nel 2015.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,2 miliardi per il 2015, 2,2 miliardi per il 2016 e 3,2 miliardi per il 2017. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015. Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo di euro in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per (circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Le misure messe in campo, come già chiarito nel paragrafo V.1, hanno permesso di neutralizzare completamente la riduzione delle agevolazioni e delle detrazioni fiscali previste per il 2015 dalla clausola di salvaguardia posta dalla Legge di Stabilità 2014 e di ridurre la revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali rinviata al 1° gennaio 2016. Le stesse contribuiranno al riequilibrio della spesa pubblica privilegiando le voci di spesa maggiormente idonee a stimolare la crescita economica, come quelle in ricerca e sviluppo, istruzione e infrastrutture.

Sono state inoltre oggetto di intervento le retribuzioni dirigenziali apicali, riducendo a 240.000 euro il limite per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni di ogni tipo. Sul fronte del pubblico impiego, sono stati al contempo favoriti i processi di mobilità del personale, garantite più ampie facoltà nelle assunzioni, soprattutto per gli Enti locali, e rivisto l'istituto giuridico del trattenimento in servizio, al fine di assicurare il ricambio generazionale necessario a garantire innovazione nelle competenze e nei processi⁴³.

Significativi passi avanti sono stati compiuti in tema di partecipazioni pubbliche e importanti riforme sono attese nei prossimi anni. Già nel decreto n. 66 adottato ad aprile scorso sono previsti interventi volti alla riduzione dei costi operativi delle società partecipate dirette e indirette dello Stato.

⁴² L. n. 190/2014.

⁴³ D.L. n. 90/2014 cvt. dalla L. n. 114/2014 recante misure urgenti per l'efficienza della PA.

Successivamente, in attuazione al piano di razionalizzazione delle partecipazioni locali presentato dal Commissario Straordinario per la Revisione della Spesa il 7 agosto 2014, la Legge di Stabilità 2015 è intervenuta in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, prevedendo l'obbligatorietà per gli Enti locali di aderire agli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per favorire la realizzazione di economie di scala e migliorare la qualità dei servizi offerti. Inoltre, a decorrere da gennaio 2015, le Amministrazioni locali⁴⁴ avvieranno un processo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente, da completarsi entro la fine dell'anno. Coerentemente alle linee di azione suggerite nel Rapporto dello scorso agosto, tale processo prevede l'eliminazione, attraverso dismissione o liquidazione, delle partecipate non indispensabili per lo svolgimento delle finalità istituzionali degli enti e di quelle composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore ai dipendenti e, attraverso aggregazione o fusione, di quelle che svolgano attività analoghe ad altre partecipate pubbliche. A tal fine, ai Presidenti delle regioni è richiesto di redigere, entro marzo 2015, un piano operativo, in cui indicare modalità, tempi di attuazione e risparmi attesi. Le risorse derivanti dalla vendita delle partecipate potranno essere utilizzate per finanziare investimenti invece che per ridurre il debito, come annunciato in precedenza.

Gli interventi attuati in tema di partecipate pubbliche anticipano alcuni dei temi su cui interverranno un più ampio processo di razionalizzazione e il riordino complessivo della disciplina dei servizi pubblici locali previsti nel disegno di legge delega sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche in discussione in Parlamento⁴⁵.

L'attività di revisione della spesa continuerà a costituire uno strumento essenziale per migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche da attuare attraverso nuovi interventi. Per rafforzare i benefici che possono derivare da questo strumento, con l'attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio, il Governo intende procedere a una sua integrazione nella fase di programmazione del bilancio⁴⁶.

Il Governo si impegna ad assicurare ulteriori interventi di revisione della spesa e altri risparmi pari a complessivi 0,6 punti percentuali di PIL nel 2016. Tali ulteriori riduzioni di spesa saranno utilizzati per alleggerire la pressione fiscale, anche attraverso la disattivazione delle clausole di salvaguardia a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di bilancio poste dalla Legge di Stabilità 2015 e 2014.

Le principali misure che saranno attuate sono le seguenti:

- Per gli enti locali proseguirà il processo di efficientamento già avviato nella legge di Stabilità 2015 attraverso l'utilizzo i costi e fabbisogni standard per assegnare le risorse centrali alle singole amministrazioni e la pubblicazione dei dati di *performance* e dei costi delle singole amministrazioni.

⁴⁴ Regioni, province autonome, Enti locali, camere di commercio, università e altri istituti di istruzione universitaria pubblici, e autorità portuali.

⁴⁵ A.S. n. 1577.

⁴⁶ Ai sensi dell'articolo 1 della legge di conversione n. 89 del 2014 del decreto legge n. 66 del 2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'articolo 40 della legge 196 del 2009.

- In tema di partecipate locali saranno attuati, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione degli Enti locali, interventi legislativi volti a migliorarne l'efficienza, con particolare attenzione ai settori del trasporto pubblico locale e alla raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Le priorità per le Amministrazioni centrali saranno volte, tra l'altro, alla riorganizzazione delle strutture periferiche dello Stato, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante sarà la razionalizzazione degli immobili utilizzati dalle amministrazioni, in attuazione al decreto legge n. 66/2014.
- Per quanto riguarda la spesa sociale, proseguirà la razionalizzazione della spesa per invalidità finalizzata ad eliminare differenze inter regionali e intra regionali non giustificate e sarà sviluppato un nuovo modello di assistenza sociale più equo, che ottimizzi il coordinamento tra gli enti preposti (INPS, comuni, Asl).
- Sarà completato il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto per gli acquisti della PA.
- Per quanto riguarda la struttura del sistema tributario sarà data piena attuazione alla Legge di delega fiscale, con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni commerciali e alla razionalizzazione delle *tax expenditure*.
- Gli incentivi alle imprese subiranno una puntuale ricognizione per una successiva razionalizzazione.

V.4 INTERVENTI SUGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

L'Italia è tra i Paesi europei in cui è maggiore il bisogno di un sostenuto rilancio degli investimenti, sia pubblici che privati, per aumentare il progresso tecnologico, sostenere lo sviluppo del capitale umano, incidere sul rischio della deflazione e agevolare il percorso di riduzione del debito pubblico. Negli anni passati, il livello basso di investimenti produttivi in capitale fisico e umano realizzati nel Paese a causa dell'incertezza delle prospettive economiche e dell'entità del debito pubblico, ha ridimensionato la capacità delle imprese nazionali di competere nell'economia globale e di fornire posti di lavoro, mettendo a rischio il potenziale di crescita a lungo termine ed erodendo il capitale produttivo esistente.

Le circostanze di eccezionalità che hanno caratterizzato l'economia italiana nel 2014 hanno indotto il Governo ad intraprendere una politica di bilancio che concili l'obiettivo di aggiustamento fiscale con il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche, in una combinazione di misure *'growth friendly'* volta a favorire il graduale aggiustamento degli squilibri macroeconomici. Con le misure varate nella Legge di Stabilità 2015 lo scorso dicembre, il Governo è intervenuto nell'economia con consistenti tagli strutturali delle imposte a favore di famiglie e imprese e, contestualmente alle misure di efficientamento della spesa pubblica corrente, ha previsto un aumento netto della spesa in conto capitale che va da poco meno di 2 miliardi nel 2015 fino a superare i 4 miliardi nel 2017. In particolare, sono previsti il rafforzamento del credito di imposta a sostegno

dell'attività di ricerca e sviluppo delle imprese e l'introduzione di nuovi margini di flessibilità per il finanziamento di investimenti pubblici a livello locale, attraverso l'esclusione della relativa spesa dai vincoli del Patto di Stabilità Interno.

In particolare, gli interventi adottati nel corso del 2014, principalmente attraverso il decreto c.d. 'Sblocca Italia', hanno favorito la realizzazione di opere infrastrutturali di dimensioni piccole e medie, immediatamente cantierabili e suscettibili di determinare già nel breve periodo effetti positivi sull'attività economica e l'occupazione. In questo ambito sono da considerare anche gli investimenti realizzati in materia di edilizia scolastica e di riqualificazione e messa in sicurezza del territorio. È stato inoltre rilevante l'impegno economico per il finanziamento delle grandi infrastrutture strategiche ricomprese nei corridoi europei multimodali. Le politiche adottate rientrano in un piano strategico complessivo che riguarda anche l'intermodalità, lo sviluppo del sistema portuale e interportuale, i sistemi metropolitani, la prosecuzione degli investimenti ferroviari con particolare riguardo al Mezzogiorno sia con riguardo al sistema ad alta velocità ed alta capacità, sia alla velocizzazione degli assi sulla linea adriatica e su quella tirrenica. Il finanziamento pubblico è stato indirizzato, infine, su interventi per la sicurezza, il miglioramento della circolazione e per il completamento delle grandi infrastrutture di carattere nazionale, affiancandosi agli investimenti del settore privato nell'ambito degli interventi di partenariato pubblico-privato.

Gli interventi varati dal Governo a sostegno degli investimenti pubblici, permettono di delineare una significativa ripresa per tutto l'orizzonte previsivo, passando da una crescita dell'1,9 per cento nel 2015 a un picco di crescita del 4,5 per cento atteso nel 2016. Gli investimenti pubblici si stabilizzerebbero su di un livello pari al 2,2 per cento del PIL nel 2019.

Per favorire il ritorno alla crescita e all'occupazione è stato promosso l'avvio di azioni coordinate a livello sovranazionale. Nel corso del Semestre di Presidenza del Consiglio UE, l'Italia ha dato un decisivo impulso per l'attivazione del Piano per gli Investimenti in Europa, per sostenere la crescita e l'occupazione. Gli investimenti, insieme alla responsabilità fiscale e alle riforme strutturali, sono tornati ad essere elementi chiave nella strategia di politica economica perseguita dall'Unione Europea per rafforzare la competitività e incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro.

Il Piano presentato lo scorso novembre al Parlamento Europeo dal Presidente della Commissione Europea Jean Claude Juncker si propone di contrastare il forte deficit di investimenti pubblici e privati esistente in Europa e le relative cause di natura strutturale e macroeconomica, attraverso la promozione di riforme strutturali volte a migliorare la regolamentazione e la messa a disposizione di risorse aggiuntive per il finanziamento di progetti pubblici e privati in Europa attraverso la creazione di un fondo ad hoc, il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), che avrà un capitale iniziale di 21 miliardi.

Il Piano, in particolare, prevede la messa a disposizione di garanzie da parte dell'Unione Europea per circa 16 miliardi, con un accantonamento a valere sul bilancio UE pari al 50 per cento, che utilizzerà risorse già stanziare per finanziare altri programmi⁴⁷, nonché un versamento di 5 miliardi da parte della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

⁴⁷ Horizon 2020 (2,7 mld), Connecting Europe Facilities (3,3 mld) e margini di bilancio (2 mld).

Il capitale iniziale consentirà il finanziamento di 60,8 miliardi da parte del Gruppo BEI, che include la partecipata *European Investment Fund* (EIF) responsabile dei finanziamenti al settore privato e in particolare alle Piccole e Medie Imprese (PMI).

Il FEIS potrà garantire e finanziare progetti aventi il requisito dell'addizionalità, ovvero caratterizzati da un livello di rischio superiore rispetto a quelli finora sostenuti dalla BEI, che avrebbero difficoltà a reperire fonti alternative di finanziamento, a causa di fallimenti del mercato.

L'obiettivo è favorire, attraverso un meccanismo di leva finanziaria, investimenti aggiuntivi, pubblici e privati, per 315 miliardi in tre anni che dovrebbero costituire il volano per il rilancio della crescita, colmando i deficit di investimento esistenti nell'Unione Europea. Dei 315 miliardi finali, 240 miliardi saranno destinati a progetti strategici e 75 miliardi a supporto degli investimenti di PMI e società a media capitalizzazione di mercato (*mid-cap*), con un numero di dipendenti inferiore a 3.000 unità.

Gli Stati Membri potranno partecipare direttamente al Fondo. Questi contributi, come previsto nelle nuove linee guida sulle regole fiscali della Commissione Europea, saranno ritenuti una misura *tantum* e non saranno pertanto considerati nel calcolo del saldo strutturale di bilancio per la parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita, e nella valutazione sul rispetto degli sforzi di aggiustamento strutturale per quella correttiva. Inoltre, il contributo sarà considerato come un fattore rilevante in caso di mancato rispetto dei valori di riferimento del deficit e del debito. I cofinanziamenti nazionali dei progetti rientranti nel Piano potranno usufruire della clausola sugli investimenti a determinate condizioni⁴⁸. Inoltre, gli Stati Membri potranno investire in progetti sostenuti dal FEIS a valere sui Fondi strutturali per massimizzare l'effetto moltiplicatore delle risorse europee con uso di strumenti finanziari innovativi, quali prestiti, *equity* e garanzie in alternativa alle sovvenzioni tradizionali.

Le banche nazionali promozionali (*National Promotional Banks*, NPBs) potranno finanziare singole operazioni o piattaforme d'investimento settoriali o regionali. La Cassa Depositi e Prestiti (CDP) contribuirà con 8 miliardi che saranno destinati a diverse iniziative articolate nelle aree prioritarie previste dal Piano, ed in particolare, per favorire il credito alle PMI, lo sviluppo della *Digital economy* e del sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia⁴⁹. Tali progetti, oltre al contributo della CDP, usufruiranno dell'apporto di soggetti privati e partecipate pubbliche come Ferrovie dello Stato ed ENEL⁵⁰. Il Piano Juncker prevede, inoltre, la costituzione di un Polo unico per il coordinamento e la prestazione delle attività di assistenza tecnica, l'*European Investment Advisory Hub* (EIAH), che aiuterà i Paesi a identificare e sviluppare i progetti strategici nazionali eleggibili al sostegno del Fondo, e che potrà anche agire in partnership con le NPBs.

L'entrata in vigore del Regolamento del FEIS, attualmente in corso di definizione nell'ambito dell'iter legislativo che coinvolge Commissione Europea,

⁴⁸ Comunicazione *'Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

⁴⁹ Le banche promozionali di Germania (KfW) e Francia (*Caisse de Dépôt*) hanno annunciato un contributo di 8 miliardi ciascuna, mentre l'*Instituto de Crédito Oficial* spagnolo si è impegnato per un ammontare di 1,5 miliardi.

⁵⁰ I progetti saranno sottoposti alla valutazione dell'ente preposto alle verifiche, l'*Advisory Hub* nazionale in via di costituzione che, in linea con i requisiti del FEIS, dovrà facilitare la presentazione dei progetti al Comitato per gli Investimenti del Fondo.

Consiglio e Parlamento Europeo, è attesa entro la fine dell'estate, in modo da permettere l'attivazione dei nuovi investimenti entro il 2015.

In virtù del contesto europeo in via di definizione e dell'attuale quadro macroeconomico il Governo ritiene importante agire in una prospettiva di medio-lungo termine, attraverso l'introduzione di meccanismi strutturali di programmazione e valutazione, già previsti dalla normativa attuale⁵¹, per intervenire sull'efficienza della spesa in conto capitale attraverso: i) una programmazione economica legata a risorse finanziarie certe; ii) una valutazione basata sull'analisi costi-benefici; iii) il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e sull'attivazione delle risorse.

⁵¹ D.lgs n. 228/2011 e 229/2011.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 AVANZAMENTI DEL 2014 E RIFORME IN CORSO

Con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*¹ gli Stati Membri si sono impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO)² o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo. Tale principio è stato recepito nell'ordinamento nazionale attraverso la legge costituzionale adottata in aprile 2012³ e la relativa legge di attuazione⁴, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera alla fine del 2012. A partire dal 2014 tale regola è entrata in vigore.

Le due leggi, tra l'altro, hanno istituito e definito le funzioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), l'organismo indipendente per la validazione delle previsioni macroeconomiche e l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, in attuazione della Direttiva europea sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati Membri⁵ del 2011 e del *Two Pack*⁶. Quest'ultimo, in particolare, ha richiesto che i programmi nazionali di bilancio a medio termine e i progetti di bilancio siano basati su previsioni macroeconomiche elaborate o validate da una istituzione nazionale indipendente. L'UPB è divenuto operativo da settembre 2014. Nello stesso mese, per agevolare i rapporti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'UPB, e in linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta del *Two Pack*, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa che disciplina le modalità di trasmissione delle informazioni necessarie ai fini della validazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica. Il processo di validazione e valutazione ha trovato la sua prima applicazione nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso settembre e nel *Draft Budgetary Plan* per il 2015.

Nell'anno in corso e nei successivi, il quadro normativo di contabilità e finanza pubblica sarà ulteriormente aggiornato al fine di dare piena attuazione alla legge sul principio dell'equilibrio di bilancio, completando la riforma della struttura del bilancio dello Stato istituzionalizzando, nel processo, la revisione della spesa pubblica e rafforzando il ruolo del bilancio di cassa, in coerenza con quanto previsto per gli Enti territoriali. Le modifiche, da definire nel corso dell'anno con appositi decreti delegati⁷, riguarderanno la revisione dei programmi

¹ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria.

² Il limite massimo al disavanzo strutturale è fissato dal *Fiscal Compact* allo 0,5 per cento del PIL per i Paesi con un debito superiore al 60 per cento del PIL.

³ L. Cost. n. 1/2012.

⁴ L. n. 243/2012.

⁵ Direttiva UE n. 85/2011.

⁶ Regolamento UE n. 473/2013.

⁷ Come previsto dalla L. 89/2014 di conversione del D.L. n. 66/2014.

e delle missioni di spesa, la programmazione triennale delle risorse, una maggiore flessibilità di bilancio nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi della legge di contabilità e finanza pubblica.

Con legge dello Stato saranno, inoltre, disciplinati i contenuti della nuova Legge di Bilancio e le relative modalità attuative. Con l'obiettivo di potenziare e rendere più efficace la funzione allocativa del bilancio, la nuova legge accorperà in un unico documento l'attuale Legge di Bilancio e la Legge di Stabilità⁸. Essa sarà costituita di due sezioni: la prima conterrà le misure che modificano la normativa vigente e gli andamenti tendenziali, la seconda riporterà le previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato definite a legislazione vigente, integrate con le variazioni conseguenti agli interventi proposti nella prima sezione.

Sarà data completa attuazione alla normativa relativa all'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali e sarà disciplinato il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali. Tali innovazioni, considerati i tempi necessari per la loro implementazione e i riflessi sulle procedure contabili, amministrative e parlamentari che presiedono allo svolgimento della sessione di bilancio, troveranno piena attuazione a partire dalla predisposizione dei documenti di bilancio compilati nel 2016 e riferiti al triennio di programmazione 2017-2019.

Allo scopo di limitare l'incentivo a introdurre nuove detrazioni fiscali (*tax expenditure*) e di procedere ad una razionalizzazione di quelle esistenti, la Legge delega per la riforma del sistema fiscale⁹ prevede attività sistematiche per il loro monitoraggio e la loro revisione. A tal fine, in attuazione della legge sarà adottato un decreto delegato che preveda la redazione da parte del Governo di un rapporto annuale sulle detrazioni fiscali da allegare al disegno di legge di bilancio, basato su una relazione programmatica da allegare alla Nota di aggiornamento del DEF. Tale rapporto dovrà identificare le detrazioni non giustificate da esigenze sociali o economiche o che costituiscono una duplicazione al fine di eliminarle o riformarle, salvaguardando tuttavia la tutela dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, e di altre priorità. Con il medesimo decreto saranno, infine, disciplinate le modalità di inserimento del rapporto e dell'implementazione delle sue proposte nell'ambito del processo di bilancio e di definizione della manovra di finanza pubblica, integrandone i dati con i relativi programmi di spesa.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Le regole che governano la finanza pubblica locale includono il Patto di Stabilità Interno, che individua le modalità attraverso cui gli Enti locali e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal Paese in sede Europea, e il Patto per la Salute e i tetti alla spesa farmaceutica,

⁸ Secondo quanto previsto dal nuovo articolo 81 della Costituzione e dall'articolo 15 della L. n. 243/2012.

⁹ L. n. 23/2014 articolo 4.

volti a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di Stabilità Interno¹⁰ (PSI) definisce i vincoli specifici che gli Enti territoriali sono tenuti a rispettare congiuntamente ad obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sin ora il Patto ha posto una regola per il controllo dei saldi finanziari¹¹ per comuni, province e città metropolitane e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le regioni. Tali vincoli sono destinati ad essere progressivamente superati a seguito dell'entrata in vigore nel 2016 della regola del pareggio di bilancio per gli Enti territoriali locali introdotta dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Già a partire dall'anno in corso, la manovra di finanza pubblica prevede maggiori margini di flessibilità e l'anticipo per le regioni, dal 2016 al 2015, della regola del bilancio in pareggio in sostituzione delle previgenti regole del PSI.

Il progressivo superamento delle regole del Patto si collega anche alla revisione delle responsabilità attribuite a Stato, regioni e autonomie locali dalla riforma del titolo V della Costituzione in corso di approvazione e all'attuazione del federalismo fiscale. All'interno della nuova *governance*, lo Stato tornerà a definire i principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica mentre gli Enti territoriali beneficeranno di maggiore autonomia finanziaria, nel rispetto della neutralità dei propri bilanci e dei principi contabili comuni. L'aggiornamento del Patto considera, inoltre, le città metropolitane istituite a seguito del riordino del sistema delle province e della revisione della disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni¹².

La Legge di Stabilità 2015¹³, nel confermare sostanzialmente la previgente impostazione del PSI per gli Enti locali (province, comuni e città metropolitane con popolazione superiore a 1.000 abitanti), prevede una significativa riduzione del contributo richiesto ai predetti enti di circa 2,3 miliardi mediante la riduzione dei parametri alla base della determinazione del saldo finanziario obiettivo. L'alleggerimento dei vincoli per il comparto degli Enti locali è in parte controbilanciato dalla rilevanza ai fini della determinazione del saldo obiettivo degli accantonamenti di spesa al Fondo crediti di dubbia esigibilità a tutela del rischio di mancate riscossioni dei crediti e dalla riduzione della dotazione del fondo di solidarietà comunale che richiederà il contenimento della spesa

¹⁰ Il Patto, introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999, è stato oggetto di progressive riforme, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 con l'introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-2011 (D.L. n.112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento e strumenti premianti per gli enti virtuosi.

¹¹ Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico per gli anni 2015-2018 viene utilizzato il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti). Per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 il saldo finanziario obiettivo è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2010-2012, rilevata in termini di impegni, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata. A partire dal 2015, come disposto dal comma 490 dell'art.1 della Legge di Stabilità 2015 ai fini della determinazione del predetto saldo finanziario rilevano altresì gli stanziamenti di competenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità, introdotto dalla riforma della contabilità degli Enti territoriali (D. lgs. n. 118/2011, come modificato ed integrato dal D. lgs. N.126/2014).

¹² L. n. 56/2014.

¹³ L. n. 190/2014.

comunale. Tale previsione introduce nuovi elementi di premialità nelle regole del Patto in quanto determina una virtuosa redistribuzione della manovra a favore degli enti con maggiore capacità di riscossione.

Inoltre, a decorrere dal 2015, con l'avvio a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche prevista in attuazione del federalismo fiscale¹⁴ e della conclusione della fase sperimentale, è abolito il meccanismo di premialità che prevedeva la maggiorazione di un punto percentuale dei coefficienti di calcolo dell'obiettivo programmatico degli enti non in sperimentazione dei nuovi sistemi contabili.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe, per gli anni 2015 e 2016, sono escluse dal computo del saldo finanziario le spese sostenute dalle province e dalle città metropolitane per interventi di edilizia scolastica entro un limite massimo di 50 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016¹⁵. Tale previsione si affianca a quelle previste in precedenti provvedimenti circa l'esclusione delle spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica nel limite di 122 milioni nel 2015.

Infine, la Legge di Stabilità 2015 ridimensiona la spesa relativa ai pagamenti dei debiti di parte capitale, certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2013, ammessa in deduzione dal Patto, fissata a 200 milioni di euro nel 2014 per tutti gli Enti territoriali e ridotta, nel 2015, a 40 milioni per gli Enti locali¹⁶ e a 60 milioni per le regioni.

L'alleggerimento del Patto ha inoltre comportato una revisione del meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli Enti locali introdotto nel 2011¹⁷. A decorrere dal 2012, gli Enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere¹⁸, non supera l'8 per cento per gli anni 2012-2014 e il 10 per cento a decorrere dall'anno 2015 del totale relativo ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui¹⁹.

L'impostazione del Patto per le regioni a statuto ordinario, sin ora basato sul controllo della spesa finale con l'esclusione di quella sanitaria, è radicalmente rivista. In particolare, è previsto l'anticipo al 2015 dell'equilibrio tra entrate e spese finali nella fase di rendicontazione del bilancio. Viene inoltre richiesto di conseguire l'equilibrio di parte corrente sia in termini di competenza che di cassa. Inoltre, è previsto un incremento del contributo di 3,5 miliardi annui nel triennio 2015-2018 per le regioni a statuto ordinario e di circa mezzo miliardo ogni anno

¹⁴ D. lgs. n. 118/2011, art. 36.

¹⁵ L. n. 190/2014, art. 1, c. 467.

¹⁶ Rimangono esclusi dal computo del saldo finanziario degli Enti locali le entrate e i relativi pagamenti connessi con la dichiarazione di stato di emergenza in caso di calamità naturali; le entrate provenienti dall'Unione Europea e i relativi pagamenti; le entrate provenienti dalle contabilità speciali delle regioni colpite dal sisma dei giorni 20 e 29 maggio 2012 e i connessi pagamenti; i pagamenti sostenuti dagli Enti locali interessati dagli eventi sismici dei giorni 20 e 29 maggio 2012 con risorse proprie, provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di soggetti privati.

¹⁷ L. n. 183/2011, art. 8.

¹⁸ Oneri per mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi.

¹⁹ La legislazione previgente prevedeva un limite dell'8 per cento per il 2012, del 6 per cento nel 2013 e del 4 per cento a decorrere dal 2014.

per le regioni a statuto speciale e le province autonome. Le regioni a statuto ordinario assicureranno l'equilibrio anche in termini di previsione dal 2016.

Negli anni più recenti, sono state previste misure di flessibilità nell'applicazione del PSI integrandone la disciplina con i Patti di solidarietà aventi la finalità di rendere più sostenibile il Patto stesso. In particolare, i Patti regionali orizzontale e verticale²⁰, attivati dal 2010, permettono rispettivamente la rimodulazione degli obiettivi individuali tra gli Enti locali appartenenti a una stessa regione o tra la regione e gli enti appartenenti al proprio territorio, nel rispetto degli obiettivi complessivi posti dal PSI ai singoli comparti (regioni, province, comuni e città metropolitane). La Legge di Stabilità 2015, coerentemente con il principio del pareggio di bilancio, unifica le misure di flessibilità del Patto regionalizzato verticale e orizzontale²¹, stabilendo che gli spazi finanziari acquisiti da una parte degli Enti per effettuare pagamenti in conto capitale, siano compensati dalla regione o dai restanti Enti locali, con un miglioramento dei loro saldi obiettivo. Viene soppresso il Patto regionale integrato²², che prevedeva la possibilità per ciascuna regione di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del PSI e quelli degli Enti locali del proprio territorio. Viene, invece, esteso al 2015 il Patto verticale incentivato attraverso il quale viene dato un contributo di 1 miliardo alle regioni che si impegnano a cedere ai comuni e alle province spazi finanziari che possono essere utilizzati esclusivamente per pagare i debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 30 giugno 2014²³.

Oltre all'equilibrio di bilancio, le regole a carico delle regioni prevedono, con riferimento alla spesa sanitaria, il rispetto di quanto convenuto nel Patto per la Salute.

Il Patto per la Salute si basa sulla partecipazione dei soggetti istituzionali (Stato e regioni) coinvolti nel governo del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) alla definizione della sua cornice finanziaria e regolatoria. A partire dall'anno 2000, infatti, la sede di definizione del sistema di *governance* del settore sanitario è stata individuata nelle intese Stato-regioni. Attraverso tali intese, aventi, di norma, un orizzonte temporale triennale, viene definito l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale al fine di garantire alle regioni le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo e sono fissate le regole di governo del settore e le modalità di verifica delle stesse. Il 10 luglio 2014 è stata sancita l'Intesa tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano per il triennio 2014-2016. Il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato è stato fissato in 112,1 miliardi nel 2015 e 115,4 miliardi nel 2016, prevedendo la possibilità di rideterminazione dello stesso in funzione di sopravvenute esigenze di finanza pubblica.

Unitamente agli aspetti finanziari, con il Patto della Salute 2014-2016 sono stati affrontati anche aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione

²⁰ I Patti regionali, orizzontale e verticale, sono disciplinati dall'art.1, commi 138 ss. della L. n. 220/2010. Il Patto verticale incentivato è disciplinato dall'art.1, commi 122-126 della Legge di Stabilità 2013. Infine, i Patti nazionali orizzontale e verticale sono disciplinati rispettivamente dall'art.4-ter del D.L. n. 16/2012 e dal comma 542 dell'art.1 della L. n. 147/2013.

²¹ L. n. 190/2014, art.1, commi 479-480.

²² L. n. 183/2011, art.32, comma 17.

²³ L. n. 190/2014, art.1, c. 484.

del SSN. È stata programmata la revisione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e del prontuario farmaceutico, al fine di procedere all'aggiornamento delle prestazioni e dei farmaci erogati dal SSN. Inoltre è stata programmata la revisione del sistema di compartecipazione del cittadino al finanziamento delle prestazioni sanitarie, attraverso l'introduzione di nuovi criteri che, a parità di gettito complessivo, tengano conto della condizione economica e della composizione del nucleo familiare.

Di particolare rilievo è la imminente formalizzazione del Regolamento di definizione di standard qualitativi e strutturali dell'assistenza ospedaliera, nonché la fissazione dei criteri organizzativi per l'assistenza riabilitativa, per l'assistenza sanitaria di base e per l'assistenza socio sanitaria, con particolare riferimento alla non autosufficienza.

Il contenuto del Patto per la Salute è stato recepito e introdotto nella legislazione dalla Legge di Stabilità 2015. In relazione a quanto disposto dalla Legge di Stabilità 2015 in merito al contributo delle regioni alla manovra di finanza pubblica (pari a circa 3,5 miliardi)²⁴, il 26 febbraio 2015 è stata siglata un'intesa fra Stato e regioni, con la quale sono stati definiti gli importi e gli ambiti di spesa della complessiva manovra a carico delle regioni. A seguito di tale intesa, l'onere della manovra a carico del Servizio Sanitario Nazionale è stato fissato in circa 2,4 miliardi a decorrere dal 2015, con conseguente riduzione di pari importo del livello di finanziamento del SSN, rideterminato in 109,7 miliardi per il 2015 e 113,1 miliardi per il 2016.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, nulla è innovato in materia di tetti di spesa rispetto al livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato: il tetto della spesa farmaceutica territoriale è fissato all'11,35 per cento, mentre quello della spesa farmaceutica ospedaliera è fissato al 3,5 per cento, del Fondo sanitario nazionale per i prodotti farmaceutici forniti alle farmacie²⁵.

²⁴ Art.1, commi 398-404, L. n. 190/2014.

²⁵ Gli attuali valori dei tetti sono stati definiti dal D.L n. 95/2012 cvt dalla L. n 135/2012.

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 2239-0839

INTRODUZIONE

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) rappresenta un passaggio chiave nella predisposizione annuale del programma di Governo.

Il documento non si limita alla pur importante definizione di azioni di intervento volte ad ottemperare impegni presi in sede europea (Europa 2020 e Raccomandazioni Specifiche per il Paese) ma prosegue nell'azione già delineata all'inizio del mandato di questo Governo per il rilancio dell'economia italiana.

Il piano di politica economica che si sta perseguendo attraverso le riforme strutturali si articola su tre diverse linee fondamentali, il recupero della produttività attraverso la valorizzazione del capitale umano (*Jobs act*, *Buona Scuola*), la riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza dell'amministrazione pubblica, attraverso la semplificazione burocratica e la trasparenza dell'amministrazione (Riforma della Pubblica Amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale), l'eliminazione dell'incertezza nei rapporti economici legata alla scarsa certezza del diritto e all'inefficiente *enforcement* dei contratti (nuova disciplina del licenziamento, riforma della giustizia civile). L'efficacia del piano viene infine potenziata dalle riforme volte allo sveltimento del processo decisionale di approvazione delle leggi, attraverso le riforme istituzionali che interessano la legge elettorale e la diversa specializzazione di Camera e Senato.

L'azione di riforma si sta realizzando con ritmi serrati e proseguirà con eguale tempismo per il nuovo ciclo di bilancio. Il Governo si sta impegnando a garantire che le riforme introdotte siano attuate nei tempi stabiliti, questo implica un'importante azione di legislazione secondaria che viene monitorata attentamente tramite una task force appositamente istituita. Ad oggi il tasso di attuazione ha raggiunto il 69% smaltendo gran parte dell'arretrato accumulato.

Nel portare avanti l'agenda di riforme il Governo vuole mantenere un approccio globale, basato sull'attuazione simultanea di un insieme integrato di riforme strutturali, politiche fiscali e misure di sostegno agli investimenti, con l'obiettivo di aumentare la crescita e l'occupazione.

La Commissione Europea ha valutato positivamente le scelte del Governo sui programmi di consolidamento fiscale di medio termine, riconoscendo altresì gli sforzi compiuti dal Paese nel campo delle riforme strutturali e il loro effetto benefico sulle prospettive di crescita e sulla sostenibilità della finanza pubblica.

Il presente Programma Nazionale di Riforma del Governo delinea quindi il secondo anno di azione della strategia avviata l'anno scorso su un arco temporale di tre anni, in base ad un cronoprogramma ben definito, con misure incentrate su: mercato del lavoro, competitività, riforma della giustizia e della Pubblica Amministrazione, contrasto alla corruzione, semplificazioni fiscali, riforma del sistema scolastico e concorrenza.

In linea con l'obiettivo di completare la riforma entro metà del 2015, il Governo nei mesi scorsi ha già approvato quattro decreti attuativi del Jobs Act contenenti disposizioni in materia di: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, semplificazione delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Tali interventi sono stati supportati anche da ulteriori incentivi introdotti sul piano fiscale. In questo senso è andata la riduzione permanente del cuneo fiscale, per i dipendenti con un reddito fino a 26.000 €; la deducibilità, per le imprese e alcuni lavoratori, del costo del lavoro dalla base imponibile ai fini IRAP; l'esenzione totale, per 36 mesi, dal pagamento dei contributi sociali per i nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati nel 2015.

Il Governo si è fortemente impegnato, fin dal suo insediamento, per migliorare e riformare il sistema scolastico, con iniziative che hanno riguardato sia le infrastrutture materiali che il personale scolastico. La strategia più ampia di riforma, delineata nel Piano "La Buona Scuola, si basa su alcuni pilastri fondamentali: un piano straordinario di reclutamento di personale stabile per le scuole; avanzamenti di carriera per gli insegnanti, basati sul merito; maggiore trasparenza nella gestione delle scuole e valutazione pubblica; incentivi fiscali per semplificazioni amministrative per investimenti privati nelle infrastrutture scolastiche e nell'offerta didattica; formazione professionale obbligatoria per i percorsi tecnici; miglioramento delle capacità digitali e apprendimento delle lingue straniere. La Legge di Stabilità 2015 è intervenuta con stanziamenti consistenti per favorire l'implementazione del Piano.

Molto si è avviato e molto altro si sta discutendo in Parlamento per rendere più efficiente l'azione della Pubblica Amministrazione. Nel DL. 90 del 2014 sono state introdotte norme dirette a snellire e migliorare il funzionamento delle amministrazioni agendo sulla mobilità verticale e tra amministrazioni dei dipendenti. Una riforma organica del settore, di iniziativa governativa, è attualmente all'esame del Parlamento. I principi su cui si basa tale riforma mirano a eliminare alcuni dei principali ostacoli all'efficienza della P.A., agendo in particolare sulla gestione delle risorse umane a tutti i livelli di Governo, su una maggiore funzionalità del governo centrale e un migliore utilizzo dell'ICT.

Lotta all'opacità e alla corruzione nel settore pubblico sono state oggetto di importanti interventi normativi che hanno visto la realizzazione ed il rafforzamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il completamento della riforma della giustizia civile e penale rappresenterà nel 2015 l'altro tassello essenziale, nel settore pubblico, per chiudere il gap di efficienza che impatta negativamente sui cittadini e sulle imprese. Importanti passi sono stati fatti in questa direzione negli ultimi anni. Una maggiore produttività della macchina giudiziaria è stata perseguita attraverso interventi che hanno prodotto una maggiore specializzazione nell'attività degli uffici giudiziari. E' stato istituito il tribunale delle imprese e riformata la geografia giudiziaria, con la quale si sono realizzate anche importanti economie di scala. Sono stati introdotte nuove forme di risoluzione delle controversie esterne ai tribunali e introdotti nuove formule di determinazione degli onorari degli avvocati che premiano lo snellimento dell'attività processuale. Il quadro di riforma del settore

è in via di completamento, e sono attualmente in discussione in Parlamento, importanti interventi in tema di corruzione, tempi per la prescrizione di reati e falso in bilancio

Interventi specifici per le materie che interessano il rilancio degli investimenti sono l'oggetto del pacchetto di norme denominato *Investment Compact* che vedrà la completa implementazione nel corso del 2015. Il pacchetto, che ha profondamente inciso sulla regolazione del sistema delle banche popolari, si compone di una serie di provvedimenti diretti a sostenere le imprese in temporanea difficoltà nel percorso di risanamento e consolidamento industriale; a migliorare le possibilità di finanziamento delle attività di internazionalizzazione ed export; ad ampliare i benefici delle start-up alle PMI innovative; a concedere e rafforzare gli sgravi fiscali per le attività di ricerca, sviluppo e brevettazione; aumentare i canali di finanziamento alternativi alle imprese.

Infine, a sostegno della competitività si è agito anche con interventi a favore della concorrenza, in particolare attraverso la Legge Annuale per il Mercato di recente approvazione. Sono stati, inoltre, potenziati gli strumenti d'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in caso di disposizioni legislative o amministrative, statali o locali con effetti distorsivi della concorrenza. La recente Legge Annuale per il mercato è stata varata e nella parte restante della legislatura il Governo continuerà lungo il processo avviato.

Il processo di completamento dell'attuazione delle delega fiscale porterà inoltre maggiore certezza del diritto e semplificazione nei rapporti tra fisco cittadini e imprese.

Il Governo stima che tali riforme, una volta attuate, eserciteranno un impatto rilevante sulla crescita di lungo termine, sull'occupazione, sulla coesione sociale e sulla sostenibilità del debito pubblico. Le politiche descritte nel PNR sono, inoltre, un elemento cruciale della politica economica indirizzata a stimolare gli investimenti. Riforme strutturali ed investimenti si rafforzano a vicenda auspicabilmente migliorando le aspettative di imprese e famiglie sulle prospettive di lungo periodo.

Ai fini di coniugare la spinta per la competitività con il risanamento della finanza pubblica, si accompagna ad un ampio processo di revisione della spesa un programma per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico. Sono in corso di ultimazione le procedure amministrative per la le privatizzazioni annunciate che porteranno annualmente **porteranno annualmente 0,7 pp. di PIL.**

Gli obiettivi di spending review per 2015 ammontano a [...] e a [...] per il 2016 e [...] per 2017. Ulteriori [...] mld] di risparmi strutturali verranno dalla revisione dell' insieme delle *tax expenditures* come previsto dai decreti attuativi della delega fiscale.

Sono, infine, stati varati interventi incisivi di contrasto all'evasione fiscale (*fiscal disclosure* e autoriciclaggio). E' stato raggiunto un nuovo traguardo attraverso controlli più efficaci che, grazie a un'accurata selezione delle situazioni economiche con un significativo rischio di evasione, hanno consentito di recuperare 14,2 miliardi nel 2014, una somma che supera di oltre 1 miliardo quella registrata nel 2013. La progressiva adozione della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati prevista a partire dal 2017 aggiungerà ulteriori strumenti all'accertamento fiscale.

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL ¹	CRONOPROGRAMMA
Riforme istituzionali		DDL di riforma elettorale	-	Luglio 2015
		DDL di riforma costituzionale	-	Dicembre 2015
Mercato del Lavoro e politiche sociali	Legge delega di riforma del mercato del lavoro (L.183/2014)		Nel 2020: XX%; Nel lungo periodo: XX%	Dicembre 2014
	D. Lgs. delegati su: contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs.23/2015); riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (D.Lgs. 22/2015)			Marzo 2015 (Maggio per NAspl)
		D. Lgs. testo organico semplificato delle tipologie contrattuali; D. Lgs. in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.		Aprile 2015
		D.Lgs. su ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;		Giugno 2015
		D.Lgs. sulla semplificazione delle procedure e adempimenti connessi al rapporto di lavoro		Maggio 2015
		D.Lgs sull'Agenzia per l'attività ispettiva		Maggio 2015
		D.Lgs. su servizi per il lavoro e politiche attive, istituzione dell'Agenzia nazionale per il lavoro e		Giugno 2015
Giustizia	Riforma della giustizia civile (D.L. 132/2014, cvt. L. 162/2014)		Nel 2020: XX% Nel lungo periodo: XX	Novembre 2014
	Riforma della giustizia penale (D.L. 92/2014 cvt. L. 117/2014)			Agosto 2014
		DDL delega di rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona; razionalizzazione del processo civile; revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione.		Settembre 2015
		DDL recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi		Giugno 2015

¹ Le stime dell'impatto macroeconomico delle recenti riforme strutturali sono elaborate con i modelli econometrici in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (QUEST III, ITEM and IGEM). L'impatto è lo scostamento percentuale rispetto allo scenario base. Per maggiori dettagli si rinvia al capitolo dedicato.

I. IL CRONOPROGRAMMA DEL GOVERNO

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL ¹	CRONOPROGRAMMA
		Rafforzamento misure di prevenzione e repressione della corruzione e illegalità nella PA		Giugno 2015
		DDL di contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti		Giugno 2015
Anticorruzione		DDL anticorruzione (in discussione al Parlamento)	-	Primo semestre 2015
Sistema fiscale	Legge di delega fiscale (L. 23/2014)		-	Marzo 2014
	Decreti Lgs. delegati su: semplificazioni fiscali (D.Lgs.175/2014), imposizioni tabacchi e prodotti succedanei (D.Lgs. 188/2014), revisione delle Commissioni censuarie (D.Lgs. 198/2014)		(Stime delle Semplificazioni fiscali incluse nelle semplificazioni amministrative)	Marzo 2015
		D.Lgs. delegati su: valori catastali; disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; riscossione degli enti locali; imposizione sui redditi d'impresa; monitoraggio, tutoraggio per l'adempimento fiscale; fatturazione elettronica per l'IVA; misure di semplificazione per i contribuenti internazionali; tassazione in materia di giochi pubblici; revisione del contenzioso tributario e del sistema sanzionatorio	-	Settembre 2015
	Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro (Legge di Stabilità 2015 - L.190/2014)		Nel 2020: XX% Nel lungo periodo: XX%	Dicembre 2014
	D.L.66/2014 (cvt. L.89/2014)	Aumento della tassazione sulle rendite finanziarie	Nel 2020: XX% Nel lungo periodo: XX%	Luglio 2014
		Riforma della tassazione locale	-	2015
Privatizzazioni	Decreti (DPCM) funzionali alla privatizzazione di Poste Italiane, ENAV, Fincantieri (Gruppo CDP) e RAI WAY (Gruppo RAI).	Cessione delle partecipazioni di ENEL (5%), POSTE ITALIANE (40%), FERROVIE DELLO STATO, ENAV (49%), Grandi Stazioni.	Realizzare privatizzazioni per circa XX p.p. di PIL all'anno nel periodo 2015 - 2018	2015-2018
Infrastrutture	D.L. 'Sblocca Italia'	Piano nazionale dei porti e logistica	-	2015 - 2017

AREA DI POLICY	FATTO	IN AVANZAMENTO	IMPATTO SUL PIL ¹	CRONOPROGRAMMA
	(L.164/2014)			
		Piano banda ultra larga	-	2015 - 2020
Concorrenza e competitività		DDL annuale sulla concorrenza per il 2015	Nel 2020: XX%; Nel lungo periodo: XX%,-	Giugno 2015
		DDL annuale sulla concorrenza per il 2016	-	Dicembre 2015
		Piano <i>Made in Italy</i>	-	2015
Credito		Riforma delle Banche Popolari e delle Fondazioni	-	2015 - 2016
		Rafforzamento del Fondo di Garanzia e sostegno alle PMI	-	Ottobre 2015
		Rafforzamento dei contratti di rete e consorzi	-	Settembre 2015
		Misure per il credito deteriorato	-	Giugno 2015
Istruzione		Riforma della scuola	Nel 2020: XX% Nel lungo periodo: XX%	2015
		Piano nazionale scuola digitale	-	2015-2018
Pubblica Amministrazione e semplificazioni		DDL delega di riforma della PA	Nel 2020: XX%;	Giugno 2015 – Decreti Lgs. delegati entro Dicembre 2015
		Agenda per le Semplificazioni 2015-2017: Semplificazione per le imprese	Nel lungo periodo: XX%;	Dicembre 2015
		Riforma dei servizi pubblici locali	-	Dicembre 2015
		DDL delega di riforma del codice degli appalti	-	Dicembre 2015
		Patto per la salute 2014-2016	-	2015-2016
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>	Nel 2020: XX% Nel lungo periodo: XX%	€15 mld nel periodo 2016-2017
Ambiente		Green Act	-	Giugno 2015
		Fiscalità ambientale	-	2015 - 2016
Impatto delle misure nel 2020: XX%				
Impatto delle riforme nel lungo periodo: XX%				

I.1 LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI: LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE E LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Un elemento centrale nel processo di rinnovamento del Paese sta nelle riforme istituzionali avviate da questo Governo nel corso del 2014 e in via di definizione per il 2015. In particolare, attraverso gli interventi normativi che interessano la legge elettorale e la diversa specializzazione di Camera e Senato, da un lato si intende potenziare l'efficacia della strategia complessiva del programma di riforme con lo sveltimento del processo decisionale di approvazione delle leggi; dall'altro si persegue l'obiettivo di accrescere l'efficacia e la tempestività degli interventi normativi e di politica economica attraverso una maggiore stabilità di governo. Dal punto di vista economico entrambi questi effetti producono conseguenze positive anche attraverso la riduzione del livello di incertezza del sistema paese, variabile rilevante nelle scelte di consumo e di investimento di imprese e cittadini.

Per entrambe le riforme si prevede la definitiva approvazione da parte delle Camere entro il 2015.

AZIONE

LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

DESCRIZIONE

La riforma della legge elettorale (prevista per l'elezione della sola Camera dei Deputati, tenendo conto della parallela riforma costituzionale del Senato), a seguito delle letture già effettuate presso la Camera e poi presso il Senato, prevede, in sintesi: a) un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per la lista che abbia conseguito il maggior numero di voti validi in sede nazionale, superiore alla soglia del 40%; b) il premio di maggioranza è fissato al massimo al 15% per permettere alla lista vincente di raggiungere, ma non superare, la soglia dei 340 seggi su 630 (pari al 55%); c) se nessuna lista raggiunge il 40% del totale dei voti validi, le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti vanno al ballottaggio (doppio turno); d) l'ingresso in Parlamento è precluso alla lista che non abbia conseguito un numero minimo di voti (soglia di sbarramento) pari al 3%; e) le Regioni sono costituite in circoscrizioni elettorali e divise in collegi, pari a 100 complessivamente; a ogni Regione e a ogni collegio è assegnato un determinato numero di seggi proporzionale agli abitanti; ciascun partito presenta brevi liste e gli elettori potranno esprimere fino a due preferenze, per candidati di lista successivi al primo che non è soggetto a preferenza; f) a garanzia della parità di genere, a pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50% e, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati in un ordine alternato di genere. Inoltre, sempre a pena di inammissibilità delle liste, i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione regionale.

FINALITÀ

Stabilità di Governo per i 5 anni di legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività; un maggiore legame dei candidati con il territorio; parità di genere nelle candidature.

TEMPI

Approvazione definitiva entro luglio 2015.

A differenza della riforma elettorale, che è oggetto di un disegno di legge ordinario, la riforma costituzionale è oggetto di un disegno di legge costituzionale e richiede lo svolgimento di un procedimento parlamentare più complesso rispetto a quello delle leggi ordinarie, al quale può aggiungersi un procedimento referendario.

La riforma costituzionale in esame prevede: il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e dei costi di funzionamento delle istituzioni, la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione ai fini del superamento dell'attuale frammentazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Il punto essenziale è costituito da una nuova configurazione della funzione legislativa, principalmente incentrata sull'unica Camera politica costituita dalla Camera dei deputati alla quale concorre una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, il Senato della Repubblica.

L'obiettivo di tale intervento di riforma è la razionalizzazione dei procedimenti decisionali e dei rapporti tra i diversi livelli di governo. Quanto alla razionalizzazione dei processi decisionali, merita evidenziare l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, in base al quale il Governo potrà chiedere alla Camera dei deputati di deliberare a data fissa su provvedimenti considerati essenziali per l'attuazione del programma di governo. Con tale meccanismo, che consente al Governo di prevedere tempi certi per i provvedimenti che ritiene essenziali limitando tuttavia il ricorso alla decretazione d'urgenza, l'efficienza del procedimento legislativo risulterà rinforzata e sarà coniugata l'esigenza di tempestività delle politiche legislative con quelle di certezza dei rapporti giuridici.

Il testo della riforma costituzionale elimina il concorso di competenze tra regioni e Stato, rendendo quest'ultimo responsabile esclusivo di politiche di natura strategica, come le politiche attive del lavoro, quella della concorrenza, inclusa la sua promozione, quelle della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche, la cui uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale costituisce premessa ineludibile per il superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. La garanzia dell'uniformità di regolazione è perseguita, per alcuni settori, attribuendo allo Stato la competenza a stabilire una cornice normativa generale e comune. Inoltre, il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni può essere reso flessibile attraverso lo strumento della legge o per conferire, ove ne ricorrano le condizioni, maggiore autonomia alle regioni o per incentrare presso lo Stato specifiche competenze normative regionali, ove ricorrano esigenze di unità giuridica o economica o di interesse nazionale (clausola di supremazia).

Il nuovo assetto istituzionale consentirà di superare sia l'elevata conflittualità che ha caratterizzato l'attuazione della riforma del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni approvata nel 2001, sia la disomogeneità delle regolazioni di interi comparti che hanno finora scoraggiato gli investimenti nazionali ed esteri. Tale situazione ha anche interferito con quasi tutti i processi di riforma generando altresì un grave livello di incertezza del diritto e un significativo contenzioso a livello costituzionale, elementi questi che hanno inciso negativamente sulla competitività del sistema Paese.

La riforma costituzionale prevede anche l'eliminazione delle Province - che sono state comunque oggetto di un'organica riforma stabilita con legge ordinaria nel 2014 - dagli enti costituzionalmente necessari, nonché la soppressione del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali, che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

AZIONE

LA RIFORMA COSTITUZIONALE

DESCRIZIONE

Si prevede, in sintesi, un sistema bicamerale differenziato in cui a) la Camera dei Deputati, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo nonché la funzione legislativa; b) il Senato della Repubblica è organo di secondo grado, i cui membri sono eletti dai consigli regionali tra i propri membri e tra i sindaci della regione. Il numero dei senatori si ridurrà passando dagli attuali 315 ad un massimo di 100. Il Senato concorre alla funzione legislativa secondo modalità stabilite dalla Costituzione, che limita i procedimenti pienamente bicamerali ad alcune leggi aventi un contenuto proprio. Nell'ambito del Parlamento in seduta comune i senatori partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica e dei membri di nomina parlamentare della Corte Costituzionale; c) si riducono i costi di funzionamento delle istituzioni; d) si riforma il titolo V della Parte Seconda della Costituzione, per eliminare le competenze legislative 'concorrenti' tra Stato e Regioni e ridefinire le competenze 'esclusive' dello Stato e quelle 'residuali' delle Regioni; e) si sopprimono le Province ed il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

FINALITÀ

Maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi e riduzione dell'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri. Riduzione dei costi della politica. Attribuzione alla legislazione statale della competenza sulle scelte di interesse strategico generale per il Paese, eliminando disparità e pluralità di discipline regionali in settori normativi in cui l'uniformità di regolazione è essenziale nell'interesse dei cittadini.

TEMPI

Completato presso la Camera, in prima lettura, l'esame di tutti gli articoli, nel testo trasmesso dal Senato. Il voto finale che conclude la prima lettura presso la Camera è previsto in Marzo. Approvazione finale in Parlamento entro dicembre 2015.

I.2 LE NOSTRE RISORSE: LA REVISIONE DELLA SPESA

La revisione della spesa pubblica continua a costituire per il Governo una primaria riforma strutturale dei meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico.

Dopo gli importanti risultati ottenuti nel 2014, il Governo prevede di realizzare ulteriori risparmi e rimuovere la restante parte delle clausole di salvaguardia con interventi anche di riduzione delle spese e delle agevolazioni fiscali, per almeno 10 mld nel 2016 5 mld nel 2017.

L'attività di revisione della spesa continuerà sui binari impostati nel 2014 sfruttando alcuni meccanismi abilitanti realizzati nel corso del 2014 (per esempio la mobilità nella PA, la concentrazione delle centrali d'acquisto), facendo leva su alcuni processi legislativi già in corso (come per esempio la delega PA), e aggredendo nuove aree finora relativamente poco analizzate.

Seguono le principali linee intervento:

- Per quanto riguarda gli enti locali (comuni, regioni e aziende sanitarie) che rappresentano circa due terzi della spesa corrente al netto dei trasferimenti alle famiglie e spesa per interessi, si proseguirà nel percorso impostato nella legge di stabilità 2015 estendendolo anche alle regioni e alle aziende sanitarie. In particolare si provvederà ad: a) allineare le regole del patto di stabilità interno a quelle europee; b) utilizzare i sistemi di costi standard e fabbisogni standard (o livelli di servizio) per determinare le risorse disponibili alle singole amministrazioni; c) rendere disponibili *on line* e facilmente consultabili i dati di performance e di costo delle singole amministrazioni.
- Per quanto riguarda le aziende pubbliche partecipate si attueranno, a valle della valutazione dei piani di razionalizzazione consegnati dai singoli enti locali, interventi legislativi mirati a un'ulteriore razionalizzazione e miglioramento dell'efficienza delle aziende partecipate. Particolare attenzione verrà data ai settori del trasporto pubblico locale e la raccolta rifiuti, che soffrono di gravi e crescenti criticità di servizio e di costo.
- Per quanto riguarda la pubblica amministrazione centrale le priorità saranno: a) una revisione approfondita e analitica dei circa 10.000 capitoli di spesa verificandone l'utilità ed efficienza di spesa; b) la riorganizzazione delle strutture periferiche dello stato centrale, sfruttando il veicolo legislativo delega PA, creando un nuovo modello di servizio più efficiente ed efficace. Un elemento importante di questa riorganizzazione sarà la razionalizzazione degli spazi occupati dalla PA in conformità a quanto stabilito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda gli acquisti della PA si procederà a completare il processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali d'acquisto definito nel DL 66/2014.
- Per quanto riguarda il recupero del *tax gap* e le *tax expenditures* le priorità sono: a) il completamento dell'attuazione della delega fiscale con particolare attenzione alla creazione di un sistema di tracciabilità telematica delle transazioni di business: fatture e corrispettivi giornalieri; b) la razionalizzazione delle *tax expenditures*, demarcando chiaramente le aree politicamente aggredibili.
- Per quanto riguarda gli incentivi alle imprese si procederà ad effettuare una ricognizione e una loro razionalizzazione.

Amministrazioni centrali

Il Governo intende proseguire nel processo di revisione della spesa, rafforzando le linee di intervento già individuate negli anni scorsi. Gli obiettivi da perseguire attraverso la revisione della spesa sono ambiziosi e richiedono un impegno costante. Accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico,

sia nella fornitura di beni e servizi, sia nella allocazione delle risorse tra le diverse aree di spesa, richiede una prospettiva di medio termine e l'adozione di processi che inducano tutti gli attori coinvolti verso una maggiore responsabilizzazione. Occorre, inoltre, che sia ulteriormente accelerata la predisposizione dei provvedimenti attuativi, che sia rafforzato il monitoraggio della spesa e degli effetti dei provvedimenti adottati. Ciò consentirà di ripensare le misure che si potranno rivelare inefficaci e di ottenere maggiore evidenza dei costi sostenuti rispetto ai servizi prodotti.

AZIONE**INTEGRAZIONE DEL PROCESSO DI REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI BILANCIO****DESCRIZIONE**

Attuazione della delega per il completamento della riforma del bilancio.

FINALITÀ

Identificare forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci, riqualificando la spesa pubblica, e realizzare risparmi permanenti, riducendo gli sprechi, per accrescere la competitività del sistema economico, migliorare i servizi e diminuire il carico fiscale.

TEMPI

2015-2017.

AZIONE**RAZIONALIZZAZIONE DEGLI SPAZI DELLA PA VERSO IL MODELLO DEL "FEDERAL BUILDING"****DESCRIZIONE**

Concentrare la presenza fisica dello Stato "periferico", oggi molto frammentata, in un singolo sito cittadino ("*federal building*"). Il processo sarà governato dall'agenzia del Demanio a partire dai piani di razionalizzazione delle singole amministrazioni previsti nel DL 66/2014.

FINALITÀ

Recuperare efficienza nella gestione degli immobili della PA, oggi largamente inefficiente. Facilitare miglior livello di servizio ai cittadini derivante dalla concentrazione fisica dei location.

TEMPI

Settembre 2015.

Enti locali

Nel 2014 il governo ha avviato alcune fondamentali riforme volte a creare i meccanismi e gli incentivi per promuovere un'efficiente gestione degli enti locali in una cornice istituzionale che prevede che gli amministratori, presidenti di regione e sindaci, siano eletti (peraltro direttamente) dai cittadini. Questa cornice impone un approccio alla promozione dell'efficienza più orientato a definire regole e incentivi che non a prescrivere specifiche azioni. Le riforme avviate con questa filosofia, che hanno riguardato nel 2014 soprattutto i comuni, sono le seguenti:

- La riforma del patto di stabilità per i comuni, ovvero la revisione del meccanismo di allocazione degli obiettivi del Patto di Stabilità interno nei

confronti del comparto comunale, passando da un sistema in cui l'obiettivo di un singolo ente era determinato soprattutto sulla base delle spesa storica a un sistema più razionale ed efficiente in cui vengano premiati (con maggiori spazi finanziari e quindi maggiori possibilità di investimento) gli enti che hanno ridotto la spesa corrente e che hanno una maggiore capacità di riscossione delle entrate proprie.

- L'utilizzo dei costi standard per la determinazione degli obiettivi di spesa dei comuni. Per il 2015 questo parametro, come stabilito nella legge di stabilità 2015, pesa per il 20% nella determinazione degli obiettivi.
- La trasparenza sui costi dei comuni resi pubblici e facilmente consultabili sul sito <http://soldipubblici.gov.it/it/home>.
- La riforma delle partecipate. La legge di stabilità 2015 stabilisce un incentivo agli enti locali (e altri enti pubblici proprietari di partecipate) a vendere le partecipate consentendo loro di utilizzare le risorse derivanti dalla vendita per investimenti. Inoltre la legge richiede loro di presentare entro Marzo 2015 un piano di razionalizzazione delle partecipate seguendo alcune linee guida come: la chiusura di partecipate senza dipendenti o con numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti, l'aggregazione delle aziende dei servizi locali volta a incrementare l'efficienza.

AZIONE**IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ INTERNO****DESCRIZIONE**

Enti locali: Riduzione del contributo per circa 2.289 milioni conseguito mediante la riduzione dei singoli obiettivi finanziari. Introduzione di un nuovo criterio di virtuosità basato sulla capacità di riscossione di ciascun ente, mediante la considerazione degli stanziamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti nel saldo finanziario da conseguire.

Regioni a statuto ordinario: Sostituzione del patto di stabilità interno con un vincolo in termini di pareggio di bilancio che si ispira, anticipandolo di un anno, al pareggio di bilancio di cui alla legge rinforzata n.243/2012.

FINALITÀ

Realizzare un sistema di vincoli di finanza pubblica caratterizzato da maggiore semplicità e linearità (e quindi maggiore *enforceability*), maggiore realismo (aumentando nel contempo le sanzioni per gli sforamenti) e maggiore coerenza col sistema dei vincoli europei.

TEMPI

2015-2018

AZIONE**UTILIZZO COSTI/FABBISOGNI STANDARD PER DETERMINARE OBIETTIVI DI SPESA COMUNI****DESCRIZIONE**

Stabilire un percorso pluriennale per arrivare al 100% degli obiettivi di costo dei comuni basati sui costi standard, fabbisogni standard e capacità fiscale standard

FINALITÀ

Dare incentivi ai comuni di allinearsi alle migliori pratiche di efficienza,

garantendo equità nella distribuzione delle risorse gestite con il meccanismo del fondo di solidarietà

TEMPI

Entro 2015

AZIONE**TRASPARENZA DELLA PERFORMANCE****DESCRIZIONE**

Mettere on line le performance delle amministrazioni locali in termini di costo e livello di servizio in modo sintetico e leggibile da tutti.

FINALITÀ

Consentire ai cittadini di valutare l'operato dei loro amministratori eletti: sindaci e Presidenti di regione.

TEMPI

Settembre 2015

Acquisti

Il DL 66/2014 ha avviato un percorso di razionalizzazione delle centrali d'acquisto. Questo processo affiderà le iniziative di acquisto della PA in circa 35 centrali d'acquisto (Soggetti aggregatori) gestite dalle regioni e delle città metropolitane o unioni di comuni oltre che dalla centrale di committenza nazionale Consip S.p.A. Questo processo prevede anche la condivisione tra i 35 Soggetti Aggregatori di cui sopra, a partire dal 2016, dei rispettivi piani merceologici comprensivi sia delle categorie individuate con DPCM, sia delle restanti categorie merceologiche al fine di giungere a una reale razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione centrale e territoriale.

Attraverso l'attività del costituendo Tavolo dei soggetti aggregatori e dei dati raccolti dall'ANAC anche in applicazione delle altre disposizioni contenute nel decreto legge 66/2014 sarà possibile:

- realizzare una condivisione delle banche dati esistenti al fine di ampliare e massimizzare le potenzialità connesse all'accesso aperto e all'integrazione delle informazioni disponibili;
- svolgere una reale analisi dei fabbisogni delle amministrazioni;
- pervenire ad una mappatura completa delle procedure di acquisto su tutto il territorio;
- identificare misure e strumenti di gestione delle procedure di acquisto finalizzate alla semplificazione dei processi di *e-procurement*.

L'applicazione del DL.66/2014 prevede inoltre l'estensione del controllo dei prezzi unitari d'acquisto da parte di ANAC ad ulteriori categorie oltre quelle dei prodotti farmaceutici e dispositivi medici oggi già rilevate.

L'impegno per il biennio 2015-16 è di utilizzare questa infrastruttura avanzata di dati e di soggetti aggregatori anche per razionalizzare la spesa di diversi comparti merceologici quali energia, sanità, telecomunicazioni, sistemi informativi, alimenti, servizi di ristorazione, viaggi, servizi bancari, postali e assicurativi, manutenzioni.

Al fine della completa applicazione della disposizione di cui sopra sarà necessario apportare alcuni aggiustamenti con particolare riguardo alla possibilità di estensione dell'obbligo di approvvigionamento tramite i 35 soggetti aggregatori agli enti locali nel loro complesso.

Per arrivare ad una reale razionalizzazione degli acquisti a livello nazionale e locale è necessario apportare delle modifiche, che pur nel rispetto delle peculiarità delle diverse amministrazioni interessate, uniformino l'obbligatorietà al ricorso ai soggetti aggregatori.

Si ritiene infine necessario anche in considerazione della complessità e scarsa omogeneità del quadro normativo di riferimento, conseguente ai plurimi e stratificati interventi legislativi in materia, il riordino della disciplina riguardante gli obblighi e le facoltà per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. In tal senso sarà proposto un disegno di legge delega per il riordino della materia.

AZIONE

RAZIONALIZZAZIONE SPESA GRANDI COMPARTI MERCEOLOGICI

DESCRIZIONE

Per i grandi comparti di spesa: a) Raccolta dati su quantità e prezzi. b) Definizione obiettivi di risparmio, c) Revisione meccanismi e modalità di acquisto d) Monitoraggio risultati.

FINALITÀ

Recuperare efficienza nei processi e costo d'acquisto migliorando dove possibile il livello delle prestazioni. Riordino e razionalizzazione della disciplina concernente le centrali di committenza, al fine di conseguire una riduzione degli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto, nonché la riduzione dei prezzi d'acquisto unitari dei beni e servizi

TEMPI

Entro 2015

I.3 LA DELEGA FISCALE: IMPRIMERE UN'ACCELERAZIONE NELLE RIFORME STRUTTURALI PER LA SEMPLIFICAZIONE, LA CRESCITA E L'EQUITÀ

Con il completamento del percorso di attuazione della delega fiscale il Governo si impegna a intervenire per la definizione di un sistema più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita. Per accelerare questo percorso, è indispensabile introdurre un quadro normativo caratterizzato da certezza e stabilità (condizioni indispensabili per attrarre gli investimenti esteri e quindi per sostenere la crescita) e ridurre e semplificare gli adempimenti tributari.

Nei mesi scorsi hanno ultimato il loro processo legislativo tre decreti delegati, sulle semplificazioni fiscali e la dichiarazione dei redditi precompilata²; su misure in materia di tassazione dei tabacchi lavorati³ e sulla composizione, attribuzioni e

² Decreto legislativo n° 175/2014, pubblicato nella G.U. n° 277 del 28 Novembre 2014;

³ Decreto legislativo n° 188/2014, pubblicato nella G.U. n° 297 del 23 Dicembre 2014;

funzionamento delle commissioni censuarie⁴ ai fini dell'attuazione della riforma del catasto. Inoltre, il regime forfetario di tassazione per i contribuenti di minori dimensioni, originariamente previsto nella legge delega fiscale, è stato anticipato nella Legge di stabilità per il 2015⁵.

Nel riaffermare l'importanza e la priorità dell'attuazione della delega fiscale per il Paese e con lo spirito di consentire al Parlamento un esame organico e strutturato dei restanti decreti delegati, è stata autorizzata una proroga di sei mesi dei termini per completare il processo di attuazione della delega.

Allineando i valori catastali ai valori economici reali, il nuovo Catasto permetterà di correggere i problemi di equità orizzontale e verticale che il vigente sistema ha determinato in materia di imposizione di immobili. Il nuovo processo estimativo abbandonerà il sistema che classifica gli immobili su categorie e classi e si baserà solo su due classificazioni di fabbricati, «ordinari» e «speciali». A ogni unità immobiliare sarà attribuita una rendita e un relativo valore patrimoniale. Le unità immobiliari saranno individuate non più attraverso il sistema attuale basato sul numero dei vani disponibili nell'unità, ma mediante il più oggettivo criterio della superficie misurata in metri quadrati. Rilevata la superficie di ogni immobile, le rendite e i valori patrimoniali saranno determinati per gli immobili «ordinari» applicando apposite funzioni statistiche che mettano in relazione il reddito e il valore medio ordinario di mercato con le specifiche caratteristiche legate alla posizione dell'immobile e ad altri fattori in grado di aumentarne o diminuirne il valore complessivo. Per determinare i valori dei fabbricati «speciali» si procederà mediante stima diretta, mentre le relative rendite saranno calcolate applicando saggi di redditività media ai valori patrimoniali. Una revisione generale degli estimi potrà essere effettuata ogni dieci anni e con cadenza quinquennale saranno adottati coefficienti di adeguamento.

In linea con le azioni dell'Agenda digitale Italiana ed Europea e l'esigenza di dematerializzare e reingegnerizzare i flussi e i processi amministrativi e contabili delle aziende, sarà incentivata la progressiva adozione, a partire dal 1° gennaio 2017, della fatturazione elettronica e dei metodi di tracciabilità dei pagamenti nei rapporti tra privati. Saranno ridotti gli adempimenti amministrativi e i costi che gravano sui soggetti passivi IVA e verrà previsto l'obbligo di invio telematico, da parte dei soggetti residenti, dei dati delle fatture di vendita e di acquisto emesse dai soggetti non residenti. Sarà lasciata al contribuente la scelta di optare per la completa digitalizzazione dei flussi mediante l'invio delle stesse fatture elettroniche, superando completamente il relativo adempimento comunicativo. A regime, la fatturazione elettronica potrà consentire alle imprese risparmi nella gestione della contabilità e nella trasmissione dei dati e all'Amministrazione un più efficace utilizzo delle informazioni anche ai fini del controllo fiscale. Grazie ai nuovi flussi elettronici dettagliati e facilmente incrociabili con le altre informazioni disponibili in Anagrafe Tributaria, il ruolo dell'Amministrazione finanziaria potrà evolvere verso un modello cooperativo funzionale a fornire un supporto attivo al contribuente anche nella fase pre-dichiarativa, per favorire una spontanea emersione delle basi imponibili.

⁴ Decreto legislativo n° 198/2014, pubblicato nella G.U. n° 9 del 13 Gennaio 2015;

⁵ Legge 23 dicembre 2014, n° 190, art. 1, c. 54-89.

Il Governo è impegnato nel promuovere un fisco che non ostacoli l'internazionalizzazione delle nostre imprese e che incentivi l'attrazione di investimenti esteri. È quindi necessario ridurre i vincoli alle operazioni transfrontaliere e creare un quadro normativo certo, stabile e trasparente per gli investitori. In linea con questa strategia, gli interventi previsti nella delega saranno finalizzati a ridurre gli adempimenti per le imprese e i relativi costi amministrativi; adeguare la normativa interna alle recenti pronunce giurisprudenziali della Corte di Giustizia; eliminare alcune distorsioni del sistema vigente. Nell'ottica di favorire l'attività d'impresa, soprattutto di quelle di minori dimensioni e le nuove iniziative imprenditoriali, il Governo adotterà alcune misure che consentiranno alle imprese individuali e alle società di persone in regime di contabilità semplificata di determinare il reddito e il valore della produzione netta secondo il criterio della cassa e non più della competenza. Il regime agevolato per le nuove iniziative produttive sarà coerente con le norme del nuovo regime forfetario e con il regime di contabilità semplificata. Inoltre, per le imprese individuali e società di persone in regime di contabilità ordinaria sarà introdotta l'imposizione proporzionale e separata del reddito d'impresa, con aliquota allineata a quella dell'IRES. Queste misure consentiranno di uniformare il trattamento fiscale di queste imprese con le società di capitali, rendendo neutrale il sistema tributario rispetto alla forma giuridica.

La revisione delle agevolazioni fiscali (*tax expenditures*) rappresenta un'occasione fondamentale per migliorare la razionalità, la trasparenza e la semplicità del sistema fiscale. In attuazione della delega fiscale verrà emanato un provvedimento che, all'interno della sessione di bilancio annuale, introdurrà stabilmente una specifica sessione dedicata alla revisione delle agevolazioni fiscali.

AZIONE	REVISIONE TAX EXPENDITURES E RAZIONALIZZAZIONE INCENTIVI ALLE IMPRESE
DESCRIZIONE	Decisione sulle aree aggredibili nella sessione di bilancio. Misure per modulare o eliminare le voci aggredibili. Ricognizione di tutti gli incentivi al livello centrale e regionale. Valutazione delle aree di potenziale razionalizzazione.
FINALITÀ	Recuperare risorse per consentire un'ulteriore riduzione della pressione fiscale.
TEMPI	Entro 2015.

Per ridurre le aree grigie che rendono possibili fenomeni di evasione fiscale e per attrarre gli investimenti esteri, con benefici per la crescita economica, continuerà l'azione già intrapresa verso la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti dei contribuenti. Per assicurare un quadro normativo il più chiaro e certo possibile, sarà ridefinito l'istituto dell'abuso del diritto unificandolo a quello di elusione fiscale. A questi istituti verrà conferita valenza generale e saranno estesi sia alle imposte sui redditi sia ai tributi indiretti. L'abuso del diritto sarà disciplinato con l'obiettivo prioritario di tutelare i diritti del contribuente e non di difendere le pretese di accertamento dell'amministrazione finanziaria.

Il rapporto con i contribuenti potrà essere migliorato sviluppando le linee guida della cooperative *compliance* proposta dall'OCSE e prevedendo sistemi di gestione e controllo interno dei rischi fiscali da parte dei grandi contribuenti. Più in generale, sarà importante contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti: l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria e la cooperazione con altre autorità pubbliche garantiranno una maggiore efficacia dei controlli. In questa prospettiva, la legge delega prevede anche misure volte a migliorare la comunicazione e la cooperazione tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, attraverso la revisione e l'ampliamento di strumenti già esistenti (ad esempio gli interpelli e il tutoraggio). Verrà inoltre prevista, per i soggetti di maggiori dimensioni, l'istituzione di procedure aziendali strutturate che consentiranno una mappatura delle fattispecie che generano rischi fiscali (per agevolarne la gestione e il controllo) e che prevedranno una chiara attribuzione di responsabilità nel complessivo sistema dei controlli interni. La delega per la riforma del fisco prevedrà inoltre la revisione del sistema sanzionatorio penale e del raddoppio dei termini per gli accertamenti. La revisione del sistema sanzionatorio penale e amministrativo nel campo tributario ridefinirà il rapporto tra gravità dei comportamenti e sanzioni comminate, secondo un criterio più stretto di proporzionalità, nello spirito originario che aveva ispirato il decreto di riforma dei reati tributari. Il raddoppio dei termini di accertamento si verificherà solo in presenza dell'invio della segnalazione all'Autorità giudiziaria entro il termine di decadenza dell'accertamento.

AZIONE**COMPLETAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA FISCALE****DESCRIZIONE**

Il completamento dell'attuazione della delega fiscale attraverso l'emanazione dei restanti decreti legislativi testimonia la volontà politica del Governo di assicurare la completa realizzazione della riforma del sistema fiscale. Nei prossimi 6 mesi saranno emanati i seguenti decreti: sistema estimativo del catasto dei fabbricati; fatturazione elettronica; fiscalità delle imprese individuali e delle società di persone nonché disciplina delle nuove iniziative imprenditoriali e delle imprese minori; misure per la crescita ed internazionalizzazione delle imprese; revisione del regime degli ammortamenti dei beni materiali; regime del gruppo IVA; certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (revisione delle disposizioni antielusive e disciplina abuso del diritto; comunicazione e cooperazione rafforzata tra imprese e amministrazione finanziaria); incentivi alla *tax compliance* (minori adempimenti per i contribuenti e riduzione eventuali sanzioni; revisione e ampliamento sistema di tutoraggio; ampliamento istituto rateizzazione debiti tributari; revisione interpelli; revisione del sistema sanzionatorio pena tributario).

FINALITÀ

Ridisegnare un fisco più equo, trasparente e orientato alla crescita.

TEMPI

Tutti i decreti delegati entro il 26 settembre 2015 (proroga trimestrale per l'esercizio della delega più altri tre mesi al massimo alle commissioni parlamentari per esprimere i pareri di competenza).

I.4 LA REVISIONE DEL PRELIEVO LOCALE: VERSO UN ASSETTO STABILE E SEMPLIFICATO

Il prelievo sugli immobili è stato interessato negli ultimi anni da frequenti variazioni normative. Da ultimo, la Legge di Stabilità per il 2014 ha introdotto una revisione della tassazione degli immobili finalizzata a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale. Il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) si articola su una componente di natura patrimoniale, l'IMU (Imposta Municipale Propria) e una sui servizi fruiti dal proprietario o dal possessore dell'immobile (TASI - Tributo per i Servizi Indivisibili e TARI - Tassa sui Rifiuti). Il quadro dei tributi locali sugli immobili si presenta oggi estremamente articolato e prevede oltre alle imposte sulle proprietà e sui servizi e a una addizionale comunale all'IRPEF, anche una serie di tributi minori e canoni sull'occupazione di spazi e aree pubbliche e sulla diffusione dei messaggi pubblicitari.

Per semplificare il quadro dei tributi locali sugli immobili e ridurre i costi di *compliance* per i contribuenti e la complessità amministrativa, il Governo ha annunciato l'introduzione nel corso del 2015 di una nuova *local tax*, che unifichi IMU e TASI e semplifichi il numero delle imposte comunali, mediante un unico tributo/canone in sostituzione delle imposte e tasse minori e dei canoni esistenti.

Nel corso del 2015 saranno inoltre realizzati progressi significativi nell'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42/2009) che, oltre ad assicurare agli enti territoriali spazi aggiuntivi di autonomia di entrata, mirava ad eliminare i trasferimenti statali basati sul criterio della "spesa storica" e ad assegnare le risorse ai governi sub-centrali con criteri più oggettivi e giustificati sul piano dell'efficienza e dell'equità. A regime le risorse a disposizione degli enti locali per finanziamento la spesa non dipenderanno più dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze, ma da quelli che dovrebbero sostenere se si allineassero a un fabbisogno *standard*. I fabbisogni standard, assieme alle capacità fiscali (ovvero il gettito che ciascun ente potrebbe ottenere applicando un'aliquota standard alle proprie basi imponibili) rappresenteranno in prospettiva i cardini su cui costruire i nuovi meccanismi per la perequazione delle risorse, delineati dalla legge delega sul federalismo fiscale, per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali. Dal 2015, il 20% delle risorse agli enti locali sarà ripartito sulla base di capacità fiscali e fabbisogni standard, superando gradualmente il precedente criterio di riparto basato sulla spesa storica, fonte di distorsioni e inefficienze.

AZIONE	RIFORMA DELLA TASSAZIONE LOCALE IMMOBILIARE E SEMPLIFICAZIONE DELLE IMPOSTE LOCALI
DESCRIZIONE	Semplificare il rapporto tra i contribuenti e i comuni nell'ambito della fiscalità locale. Rivedere la tassazione locale con la finalità di dare un assetto definitivo e stabile a un settore della fiscalità interessato da un ampio succedersi di disposizioni normative negli ultimi anni. Superare la coesistenza di IMU e TASI, unificando i due tributi in un'unica imposta con aliquote differenziate: più basse sulle abitazioni principali; più alte sulle altre abitazioni. Per gli altri tributi comunali, prevedere la semplificazione e l'armonizzazione della normativa, con la possibile

introduzione di un tributo/canone che sostituisca l'insieme delle imposte locali minori esistenti. Aumentare la quota dei trasferimenti stato – enti locali allocati sulla base della Capacità fiscale e dei Fabbisogni standard, superando il criterio basato sulla spesa storica.

FINALITÀ

Razionalizzare e semplificare la tassazione locale sugli immobili dando stabilità ad un settore della tassazione interessato da numerose riforme negli ultimi anni.

TEMPI

Il varo della riforma della tassazione locale sarà realizzato prima della fine del 2015.

I.5 LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LA CRESCITA INCLUSIVA

Il rilancio dell'economia e il benessere dei cittadini dipendono anche da una pubblica amministrazione in grado di attuare efficacemente le riforme strutturali necessarie per il Paese e di offrire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese. Per eliminare le persistenti debolezze della pubblica amministrazione, rafforzare le condizioni di legalità e lotta alla corruzione, garantire l'efficienza, la trasparenza e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese è in corso una profonda riforma della pubblica amministrazione.

Dopo le misure approvate a giugno 2014 (per favorire il *turnover* generazionale, aumentare la mobilità dei dipendenti pubblici e rafforzare le legalità, rendendo più efficace l'azione di prevenzione e di lotta alla corruzione nel settore pubblico, con la piena operatività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione–ANAC, i cui poteri sono stati significativamente rafforzati), il Governo, per modernizzare la pubblica amministrazione, ha definito interventi strutturali di riforma, attraverso una disegno di legge delega attualmente all'esame del Parlamento e la cui approvazione è prevista entro l'estate del 2015.

AZIONE

RIORDINO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

DESCRIZIONE

Cittadinanza digitale (vedi di seguito azione specifica), misure normative di semplificazione dei procedimenti amministrativi, riorganizzazione della conferenza dei servizi, silenzio assenso tra amministrazioni e codificazione. Revisione dell'organizzazione statale presente sul territorio, in sintonia con l'attuazione della riforma delle provincie. Revisione dei sistemi di pianificazione e reclutamento del personale, anche per acquisire le competenze critiche per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni; revisione del sistema di selezione, preposizione agli incarichi e valutazione della dirigenza pubblica a tutti i livelli di governo. Gestione della mobilità del personale tra amministrazioni e tra comparti. Razionalizzazione del sistema di formazione dei dipendenti pubblici.

FINALITÀ

Miglioramento dei servizi al cittadino. Semplificazione dei procedimenti in favore degli utenti. Organizzazione efficiente degli uffici statali. Migliori processi decisionali. Riqualificazione e redistribuzione delle risorse umane; maggiore professionalità e orientamento al risultato della dirigenza.

TEMPI

Decreti attuativi a partire dall'estate del 2015.

Quella della pubblica amministrazione si inserisce nel quadro di un più complessivo percorso di riforme strutturali che l'esecutivo italiano ha varato per rendere più competitivo il sistema Paese: tra le altre, riforme costituzionali, del mercato del lavoro e della scuola.

AZIONE**RIORDINO DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E RIASSETTO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI****DESCRIZIONE**

Due testi unici: 1) della disciplina in materia di partecipazioni pubbliche in società di capitali; 2) della disciplina in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (o servizi d'interesse economico generale di dimensione locale). Razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche, anche locali, secondo criteri esclusivi di efficienza, efficacia ed economicità. Ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche. Distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa. Rigorosa applicazione del criterio di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private. Riconoscimento, quale funzione fondamentale dei Comuni e delle Città metropolitane, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza. Abrogazione dei regimi di esclusiva non più conformi ai principi generali in materia di concorrenza. Individuazione della disciplina generale in materia di organizzazione e gestione dei servizi d'interesse economico generale di ambito locale in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità.

FINALITÀ

Assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa, la tutela e la promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale. Accrescimento della qualità dei servizi pubblici locali.

TEMPI

Decreti attuativi a partire dall'estate del 2015

Parte integrante della riforma è, in particolare, l'azione per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e del Paese secondo le linee definite nella Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020. In questo contesto, il Governo intende assicurare piena efficacia ai diritti di "cittadinanza digitale" obiettivo è la creazione di una piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (*Italia Login*) quale canale di accesso unitario ai

servizi *on line*, che poggerà sui due prioritari progetti strategici del Sistema Pubblico d'identità Digitale (SPID) e della nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

AZIONE**CITTADINANZA DIGITALE E DIGITALIZZAZIONE DELLA PA E DEL PAESE****DESCRIZIONE**

Sarà attivata la piattaforma di comunicazione fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (Italia Login) quale canale di accesso unitario ai servizi *on line*. A questo scopo saranno completati progetti strategici quali il Sistema Pubblico d'identità Digitale-SPID; la nuova Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente-ANPR; i pagamenti elettronici e la fatturazione elettronica. Saranno anche sviluppati i progetti di digitalizzazione della sanità, della scuola, della giustizia, del turismo, dell'agricoltura e lo sviluppo delle *smart city*.

Saranno realizzati gli interventi volti ad assicurare l'interoperabilità e la razionalizzazione delle infrastrutture digitali del Paese e sarà data attuazione del Piano strategico per la banda ultra larga.

Nella prospettiva del "*freedom of information act*", saranno aumentati gli investimenti per la trasparenza attraverso la diffusione degli *open data* e saranno ulteriormente sviluppate le iniziative già realizzate per la trasparenza negli appalti pubblici (Open EXPO) e nella spesa delle amministrazioni pubbliche italiane (Soldi Pubblici). Sarà data attuazione al Piano nazionale per la cultura, la formazione e le competenze digitali.

FINALITÀ

Garantire la piena interoperabilità delle banche dati e dei sistemi delle PA per migliorare i servizi per cittadini e imprese (minori oneri, adempimenti e tempi di attesa) e ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni. Accrescere la trasparenza e la prevenzione della corruzione, la partecipazione ed il riuso dei dati pubblici. Migliorare la dotazione di competenze digitali.

TEMPI

Da marzo 2015.

La riforma mira, altresì, all'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia e liberare le risorse per agevolare la crescita: saranno, quindi, adottate misure al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, tagliare i tempi delle conferenze dei servizi, accelerare la conclusione delle procedure attraverso il silenzio assenso e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e predisporre codici in importanti materie, quali la disciplina del lavoro pubblico, il riordino delle società partecipate, la disciplina dei servizi pubblici locali.

Uno specifico obiettivo della riforma amministrativa consiste poi nel migliorare l'organizzazione della PA centrale, nonché - anche in relazione all'attuazione della riforma delle provincie - l'organizzazione delle strutture periferiche dello Stato, con la loro ridefinizione e il loro accorpamento in uffici unici sul territorio. Essa si propone, inoltre, di rilanciare il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, accrescendo la qualità della dirigenza, promuovendo sempre più il merito, anche mediante la concreta attuazione dei

sistemi di valutazione, e ridefinendo i criteri di gestione delle risorse umane a tutti i livelli di governo.

Infine, oltre il percorso di riforma dell'amministrazione e in parallelo ad esso, proseguirà l'attuazione condivisa da parte del Governo, delle Regioni e degli enti locali dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017.

AZIONE	AGENDA PER LA SEMPLIFICAZIONE 2015-2017
DESCRIZIONE	Con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, il Governo, le Regioni e gli enti locali hanno assunto un impegno comune a realizzare un programma di semplificazione in cinque settori strategici di intervento fondamentali per la vita di cittadini e imprese: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno di essi sono individuate scadenze, tempi e responsabilità. Il successo degli interventi di semplificazione sarà valutato in base all'effettivo conseguimento dei risultati attesi tramite un'attività di monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma fissato dall'Agenda.
FINALITÀ	Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.
TEMPI	Da gennaio 2015 a dicembre 2017.

I.6 LA STRATEGIA: RAFFORZARE LE LEVE PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE

I segnali di inversione del ciclo economico emersi in avvio di 2015 vanno assecondati e sostenuti, dando continuità alle politiche avviate nel corso dell'ultimo anno. Molti interventi, a partire dalla Nuova Sabatini che ha esaurito il primo plafond di 2,5 miliardi messo a disposizione da CDP, si sono mostrati particolarmente efficaci e hanno contribuito a rilanciare il ciclo degli investimenti. Prima ancora di immaginare azioni supplementari, è adesso necessario dare completa attuazione al complesso di misure approvate curando i necessari aspetti di implementazione.

Il crollo degli investimenti, scesi su livelli di oltre un quarto inferiori a quelli del periodo pre-crisi, e il contestuale allungamento della vita media degli impianti, hanno costituito il principale elemento di debolezza durante l'ultimo quinquennio. Per agganciare la ripresa è dunque necessario sostenere il rilancio degli investimenti privati, orientandoli verso il rafforzamento delle leve per la competitività: *in primis* innovazione e internazionalizzazione.

Contestualmente, occorrono strutture finanziarie d'impresa sufficientemente solide e attrezzate per sostenere un nuovo ciclo di investimenti: senza un rapporto equilibrato fra fonti di finanziamento e profilo degli impieghi è difficile rendere sostenibile nel tempo il necessario sforzo di investimento.

Il Governo è impegnato a creare un contesto favorevole agli investimenti privati, attraverso un *mix* di misure che vanno dal sostegno diretto a un più facile accesso al credito, dalle misure per favorirne l'apertura internazionale a quelle per ridurne i costi di produzione.

AZIONE**RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI IN BENI STRUMENTALI****DESCRIZIONE**

Estensione dell'ambito oggettivo di applicazione del credito di imposta del 15% sugli investimenti aggiuntivi in beni strumentali (cosiddetta legge Guidi-Padoan), ampliandolo anche agli investimenti in hardware, software e tecnologie digitali. Proroga al 31 dicembre 2015 della misura.

FINALITÀ

Sostenere l'ammodernamento degli impianti produttivi.

TEMPI

Giugno 2015.

L'innovazione è la leva più efficace per rilanciare la competitività delle imprese italiane: l'OCSE stima che gli investimenti in innovazione contribuiscano alla crescita media della produttività del lavoro per una quota che va dal 20 al 34%. Solo investendo sull'innovazione, cercando di formare e reclutare i migliori talenti e puntando sulle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale, riusciremo a valorizzare le tante eccellenze italiane e a ricondurre il Paese su un sentiero di crescita duratura.

Il Governo sta accompagnando il cambiamento in atto, cercando di favorire il passaggio da un'economia a baricentro manifatturiero a una "pienamente industriale" nella quale la R&S, l'innovazione, il digitale, i servizi che gravitano intorno al manifatturiero, assumono un ruolo e una centralità davvero strategici. Obiettivo primario è quello di produrre beni e servizi in grado di posizionare le nostre imprese nei segmenti alti e altissimi del mercato mondiale.

L'innovazione si diffonde anche attraverso la creazione e il consolidamento di imprese direttamente legate alle nuove tecnologie: rendere l'Italia un Paese più ospitale per le imprese innovative e le startup significa anche favorire la creazione di nuova occupazione, in particolare giovanile, in grado di valorizzare i talenti delle nuove generazioni.

AZIONE**INNOVAZIONE****DESCRIZIONE**

Il combinato disposto del credito d'imposta alla ricerca e sviluppo e dell'agevolazione fiscale per i redditi derivanti dallo sfruttamento di brevetti, marchi e proprietà intellettuale (cosiddetto Patent Box) costituisce un significativo supporto all'innovazione e riallinea il regime fiscale italiano a quello di vantaggi dei principali Paesi europei. La piena operatività di entrambe le norme è subordinata all'approvazione dei relativi decreti attuativi.

L'estensione alle PMI innovative della normativa a supporto delle startup favorisce il consolidamento del nostro tessuto produttivo, sia

attraverso l'individuazione ed emersione delle aziende più innovative, che attraverso comportamenti e strategie emulativi delle *best practice*.

FINALITÀ

Aumentare la propensione all'innovazione delle imprese italiane.

TEMPI

Aprile 2015.

Le difficoltà di accesso a fonti di finanziamento costituisce uno principali ostacoli alla pianificazione e alla realizzazione degli investimenti. Negli ultimi anni è stata avviata e portata avanti una decisa riforma della finanza d'impresa per rimuovere alcuni vincoli finanziari alla crescita degli investimenti, per favorire l'accesso al credito - attraverso strumenti alternativi di finanziamento come i *corporate bond* e le cartolarizzazioni - e per ampliare la platea dei soggetti in grado di erogare finanziamenti (attività che adesso può essere svolta in condizioni di pareggiamento competitivo anche da assicurazioni, fondi di credito, investitori esteri senza residenza fiscale in Italia).

Tuttavia, in un modello che è ancora molto banco-centrico, limitare le difficoltà di accesso al credito continua a essere una priorità: dal picco di novembre 2011 alla fine del 2014 si sono persi oltre 90 miliardi di credito bancario alle imprese (10% del totale). Il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI continua a rappresentare un efficace supporto pubblico alle imprese: lo scorso anno state accolte oltre 85 mila domande di intervento per un importo garantito superiore agli 8 miliardi.

Il ruolo del Fondo può essere ulteriormente potenziato sia attraverso una revisione del modello di *governance*, che attraverso un ripensamento delle intensità di copertura delle garanzie e all'introduzione di modelli di valutazione della rischiosità delle imprese. È inoltre possibile rendere il Fondo più efficiente ed efficace anche alla luce delle iniziative europee finalizzate al sostegno del credito alle piccole e medie imprese.

AZIONE**CREDITO****DESCRIZIONE**

Introduzione del ricorso a sistemi di ammissione alla garanzia del Fondo Centrale di Garanzia basati su un modello di valutazione del rischio di credito, espresso come probabilità di *default*. In particolare, si intende dotare il Fondo di un modello di *rating* che consentirebbe, tra l'altro, di: (i) focalizzare l'intervento pubblico verso le imprese più colpite dal razionamento; (ii) ridurre i costi di processo nella filiera del credito e della garanzia; (iii) valutare meglio la rischiosità del portafoglio del Fondo anche ai fini di un'efficace stima degli accantonamenti necessari; (iv) rendere più trasparente la misura effettiva del trasferimento dei benefici alle imprese.

Ampliamento dell'ambito operativo del Fondo anche alle compagnie di assicurazione, ai fondi di credito e alle società di cartolarizzazione per tenere conto della liberalizzazione del credito diretto alle imprese introdotta dal decreto-legge Competitività.

FINALITÀ

Migliorare la capacità del Fondo in termini di contrasto del razionamento del credito alle PMI e incrementando l'effetto

moltiplicatore della garanzia pubblica sui volumi di credito all'economia.

TEMPI

Ottobre 2015.

In una fase in cui la capacità di presidiare i mercati internazionali è divenuta un elemento fondamentale per la tenuta della competitività del sistema produttivo italiano e con lo scopo preciso di incrementare le quote italiane del commercio internazionale, il Governo ha deciso di puntare sull'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale.

L'accorciamento delle distanze geografiche e culturali tra Paesi e la crescita della concorrenza internazionale, se da un lato hanno concorso a una crescente parcellizzazione dei processi produttivi in Italia (oggi sempre più estesi a livello mondiale), dall'altro hanno incoraggiato la peculiare organizzazione per forme "aggregative" delle nostre imprese. L'economia italiana infatti, sebbene sia caratterizzata dalla predominanza di MPMI (il 99,9% delle imprese extra-agricole rientra nella fascia dimensionale fino a 250 addetti), è tipicamente organizzata in cluster (distretti, reti "collaborative" di impresa, filiere produttive, gruppi, consorzi, A.T.I.). In particolare i cluster sono le modalità con cui le aziende più piccole (fino a 50 addetti) raggiungono le migliori performance. Tra le forme aggregative che consentono di sopperire ai "limiti" connessi con le ridotte dimensioni, le reti in particolare, anche attraverso il contratto, rappresentano una modalità organizzativa molto flessibile che può aiutare a conseguire un vantaggio competitivo.

AZIONE**AGGREGAZIONE DI IMPRESA****DESCRIZIONE**

Contratto di rete: a) estendere il regime di agevolazione fiscale (che finora ha efficacemente operato) a tutte le reti con un aumento del limite massimo di utili accantonabili a 2 milioni, prevedendo altresì una "fiscalità di vantaggio" per le reti "green" e per quelle finalizzate all'internazionalizzazione; b) introdurre incentivi alle iniziative di reti promosse da un "soggetto catalizzatore" ovvero guidate da imprese di medio-grandi dimensione in grado di gestire alcuni elementi di complessità - finanziaria, logistico-distributiva, legale e di marketing - connessi con la realizzazione del Programma di rete; c) sostenere l'introduzione della figura dei "manager di rete" sul modello delle agevolazioni già previste per i "temporary export manager", attraverso l'erogazione di voucher; d) semplificare la normativa in relazione all'aspetto della mobilità dei lavoratori interni alle imprese partecipanti (istituto della codatorialità), prevedendo inoltre delle facilitazioni fiscali per il suo utilizzo; e) costituzione di un Fondo nazionale che integri il singolo finanziamento regionale per supportare le imprese appartenenti al contratto di rete interregionale non beneficiarie; f) promuovere il modello italiano di contratto di rete in Europa con l'impostazione di un contratto europeo al fine di favorire l'internazionalizzazione delle reti come già proposto dal MISE nello SBA Review del febbraio 2011.

Consorzi: rilanciare il ruolo dei consorzi che svolgono un'importante funzione di supporto alle aziende, soprattutto in un'ottica di

ottimizzazione degli acquisti.

FINALITÀ

Competitività e produttività delle MPMI.

TEMPI

Settembre 2015.

Il Piano di interventi, straordinario per ammontare delle risorse impiegate e per la portata delle misure, si pone l'obiettivo di rilanciare il *Made in Italy* sui mercati internazionali puntando sull'incremento dell'export e sull'attrazione degli investimenti esteri, facendo leva sulle potenzialità presenti nel nostro sistema produttivo e sulle opportunità offerte dall'evoluzione dello scenario internazionale.

AZIONE**INTERNAZIONALIZZAZIONE****DESCRIZIONE**

Il Piano Straordinario per il Made In Italy, che mira a incrementare il numero di imprese italiane stabilmente esportatrici, si suddivide in una serie di azioni che - guardando in diverse direzioni - saranno effettuate sia sul territorio italiano che su quello estero.

Per quello che concerne il lato estero, il Piano prevede: 1) una serie di accordi commerciali con la GDO per inserire a scaffale più prodotti del Made in Italy, in particolare marchi di qualità appartenenti ad aziende di piccole dimensioni; 2) una collaborazione con le principali fiere italiane, volta a concretizzare la ricaduta commerciale dell'Expo nei settori dell'agroindustria; 3) una campagna di promozione contro il c.d. *Italian Sounding* allo scopo di aumentare la riconoscibilità dei marchi e dei prodotti italiani all'estero; 4) azioni di *incoming*; 5) l'attivazione di *Roadshow* focalizzati all'attrazione degli investimenti nelle top 20 piazze finanziarie mondiali, nonché la creazione di una serie di strumenti a supporto degli investitori esteri (ad es. sistemi di CRM, condivisione delle informazioni relative alle attività di customer care sugli investimenti esteri già previsti sul territorio nazionale, ecc.).

Per quanto riguarda invece il lato Italia, il Piano prevede: 1) il rafforzamento di eventi fieristici in cui l'Italia è leader riconosciuto, ma sotto attacco da competitor esteri (es. Vinitaly, Milano Unica); 2) la creazione di *Voucher per Temporary Export Manager*, ovvero dei Voucher che permettano alle PMI di avere accesso ad un management specializzato nell'export a costi ridotti; 3) la formazione fino a 2.000 manager in co-finanziamento con le Regioni; 4) dei *Roadshow* per le PMI che si pongono come obiettivo quello di presentare sui territori le opportunità e gli strumenti esistenti per aiutare le aziende ad aumentare la loro quota di export; 5) il potenziamento degli strumenti per le PMI per favorire l'accesso al mercato digitale.

FINALITÀ

Sostenere i processi di internazionalizzazione ed export delle imprese italiane agevolando le imprese già operanti sui mercati esteri e incrementandone il numero, attualmente limitato ed aumentare i flussi di investimenti esteri in Italia.

TEMPI

Entro al fine del 2015.

Smart Cities & Communities rappresentano, in un contesto di crescente urbanizzazione, un contesto ideale per promuovere politiche industriali particolarmente innovative: per questo il Governo punta a promuovere una Piattaforma nazionale di investimenti pubblico-privati per Progetti Integrati di *Smart city*.

In particolare, il modello su cui s'intende farsi parte attiva per promuovere investimenti pubblico-privati, identifica una strategia *Smart*, applicata ad una Città, un Territorio o un Distretto Industriale, con la co-esistenza e l'integrazione di 6 pilastri abilitanti: a) Tecnologie e strumenti per l'efficienza energetica e l'integrazione di fonti rinnovabili; b) Diffusione di piattaforme tecnologiche e di connettività che consentano la promozione di nuovi sistemi di servizi digitali; c) Sviluppo di nuovi sistemi di servizi digitali per migliorare la qualità della vita di cittadini ed imprese; d) Adeguamento delle infrastrutture e *redesign* urbano; e) Adeguamento delle competenze digitali di cittadini, imprese, settore pubblico; f) presenza di un modello di sostenibilità economico-finanziaria per l'intervento.

La coesistenza di questi elementi può massimizzare l'impatto dei progetti in termini di crescita economica ed occupazionale, qualità della vita, semplificazione dei rapporti con le amministrazioni, risparmio energetico da parte del settore pubblico e privato, oltre che generare *spill over* competitivi e di conoscenza sul sistema delle imprese.

AZIONE	PROMUOVERE GLI INVESTIMENTI IN PROGETTI INTEGRATI DI SMART CITIES E COMMUNITIES
DESCRIZIONE	Attivazione di un Technical & Financial Hub, che fornisca supporto alle Istituzioni nazionali, locali e comunitarie interessate a promuovere programmi Smart City integrati, che si basino: a. sulla coesistenza di azioni sui 6 pilastri abilitanti; b. sulla promozione di partenariati pubblico-privati; c. sul coordinamento tra Risorse a Fondo Perduto disponibili e la convergenza di queste con Finanziamenti bancari e da parte delle Istituzioni di Lungo Termine; d. sulla possibilità di utilizzare le <i>facilities</i> dell'European Fund for Strategic Investment (il cosiddetto piano Juncker) a supporto dei rischi contratti dalle istituzioni finanziarie, in particolare nelle situazioni dove il "<i>prime contractor</i>" non ha sufficiente merito di credito.
FINALITÀ	Promuovere, grazie anche alla convergenza ed al coordinamento di risorse finanziarie, programmi "integrati" in <i>Smart Cities, Communities, Lands, Districts</i> ad elevato impatto su crescita, competitività e occupazione.
TEMPI	Settembre 2015.

Il costo dell'energia, e in particolare dell'energia elettrica, rappresenta storicamente un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane. Tale extra costo è particolarmente elevato per le piccole e medie imprese - che

rappresentano l'ossatura del nostro sistema industriale produttivo. Le ragioni del divario sono molteplici e derivano, tra l'altro, dal mix di generazione elettrica, dall'aumento verificatosi negli ultimi anni degli oneri generali di sistema, e da alcune vischiosità competitive che non sono ancora state integralmente rimosse.

Nell'arco del 2014 il Governo è intervenuto attraverso un pacchetto di misure (il pacchetto "taglia bollette") finalizzato a ridurre sia gli oneri per i consumatori, sia le forme di sussidio incrociato tra gruppi di consumatori. Il pacchetto, che è stato implementato, produrrà una riduzione del costo dell'energia elettrica per le PMI dell'ordine dell'8-10%, su base annua, nell'arco del 2015. Attualmente sono in corso di azioni di monitoraggio degli effetti, completamento degli investimenti nelle infrastrutture strategiche, e stimolo alla concorrenza (si veda anche il paragrafo dedicato al DDL Concorrenza).

Il pacchetto taglia bollette non esaurisce lo sforzo del Governo per contenere la spesa energetica delle imprese. Ulteriori provvedimenti sono all'esame allo scopo di garantire la sostenibilità di lungo termine degli investimenti nelle fonti rinnovabili, la decarbonizzazione dell'economia e la piena liberalizzazione del mercato, anche attraverso il raggiungimento del pieno *market coupling* sulle frontiere francese e austriaca (l'accoppiamento alla frontiera slovena è già operativo da tempo).

AZIONE

RIDUZIONE DEL COSTO DELL'ENERGIA PER LE PMI

DESCRIZIONE

Nel 2014 il Governo ha lanciato un pacchetto per la riduzione dei costi dell'energia elettrica in particolare per le PMI, ma con effetti anche a beneficio dell'intera platea dei consumatori. Il pacchetto ha previsto in particolare la riduzione degli oneri generali di sistema, la riduzione delle forme di sussidio incrociato tra categorie di consumatori, e la promozione della concorrenza attraverso la realizzazione delle infrastrutture strategiche e il pieno *market coupling* alla frontiera francese e austriaca.

Nel 2015 il pacchetto consentirà una riduzione delle bollette elettriche delle PMI nell'ordine dell'8-10%, in aggiunta alle riduzioni che si stanno verificando in virtù del calo del prezzo *wholesale* dell'energia elettrica.

Attualmente il Governo sta monitorando gli effetti, allo scopo di garantire che ciascuna misura prevista trovi puntuale attuazione. Inoltre nei prossimi mesi entreranno in esercizio nuove infrastrutture di interesse strategico – in particolare l'elettrodotto Rizziconi-Sorgente, per collegare la Sicilia al continente – che consentiranno un migliore funzionamento del mercato e ulteriori riduzioni dei prezzi. Il processo di *market coupling* alla frontiera francese e austriaca ha avuto inizio il 24 febbraio. Nei prossimi mesi il processo verrà completato con l'introduzione della possibilità per i prezzi di assumere valori negativi.

Per quel che riguarda il gas, i prezzi all'ingrosso in Italia sono sostanzialmente allineati con la media Ue. Il Governo è impegnato nell'accelerare il rilascio delle autorizzazioni e di conseguenza la realizzazione delle infrastrutture strategiche, al fine di promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti e la concorrenza nel mercato.

FINALITÀ

Ridurre i prezzi dell'energia per imprese e cittadini, aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti, favorire l'integrazione e la

competitività delle fonti rinnovabili.

TEMPI

Dicembre 2015.

Il Governo crede nella promozione della concorrenza e nell'apertura dei mercati come strumento per rilanciare l'economia, attrarre investimenti, stimolare l'innovazione e creare occupazione.

Per stimolare la concorrenza è necessario rimuovere le barriere all'ingresso per permettere o facilitare l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato nonché per facilitare il libero esercizio dell'attività imprenditoriale. È inoltre cruciale aumentare la trasparenza dei mercati e adottare tutti quei provvedimenti che possono agevolare la consapevolezza e la mobilità della clientela. L'effetto che ne deriva è un incremento all'efficienza delle imprese e uno stimolo all'innovazione a beneficio dei consumatori in termini di più ampia scelta, minori prezzi e maggiore qualità dei beni e dei servizi.

È in base a questa visione che, il 20 febbraio 2015, il Governo ha adottato il Disegno di legge annuale per la concorrenza, sulla base di una segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e il Mercato che ha evidenziato una serie di ambiti di mercato ove sono presenti tuttora barriere alla competizione, la trasparenza è insufficiente o la domanda è ingessata. Il DDL è pienamente coerente con le raccomandazioni della Commissione Europea e delle altre istituzioni internazionali in tema di concorrenza e aperture dei mercati e, in relazione al mercato dell'energia, è allineato con la Comunicazione della Commissione del 25 febbraio 2015 in materia di Unione dell'Energia.

Il Disegno di legge interviene in una serie di ambiti, che si aggiungono a quelli oggetto di interventi precedenti (quali l'accesso al credito, la finanza per la crescita e il settore bancario in riferimento alle Banche popolari e alla portabilità dei conti correnti). Tali settori includono: assicurazioni e fondi pensione, comunicazioni, servizi postali, energia, banche, professioni, distribuzione farmaceutica.

Per quanto riguarda le assicurazioni vengono previste una serie di misure finalizzate a ridurre i costi di sistema attraverso una maggiore certezza del diritto e un più efficace contrasto alle frodi, nonché a promuovere la trasparenza e la mobilità dei consumatori. Per i fondi pensione vengono eliminate le asimmetrie tra diverse categorie di fondi e ne viene garantita la piena portabilità.

In relazione alle comunicazioni, vengono introdotte misure a tutela del consumatore finalizzate a garantire la massima trasparenza sulle modalità e i costi di recesso.

Nel campo dei servizi postali viene eliminata la riserva legale sul recapito degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione.

Per quanto attiene l'energia, viene fissata nel 2018 la data della piena liberalizzazione dei mercati *retail*, col superamento della cosiddetta "maggior tutela", e vengono vietate norme discriminatorie contro i nuovi entranti per la distribuzione in rete di carburanti per autotrazione.

Sulle banche vengono previsti più stringenti requisiti di trasparenza e vengono limitati i costi di accesso ai servizi clienti.

Per quanto riguarda la professione forense vengono eliminate una serie di vincoli anti-concorrenziali, in particolare il divieto di società di capitali. Anche la professione forense è investita dalla riforma, con la riduzione degli atti che prevedono obbligatoriamente il passaggio notarile.

Infine vengono poste le premesse per modernizzare la distribuzione farmaceutica, consentendo la titolarità delle licenze in capo ai soci di capitale e rimuovendo il tetto di quattro licenze per titolare.

AZIONE**PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO****DESCRIZIONE**

Secondo quanto previsto dalla disciplina italiana, il DDL Concorrenza è un'iniziativa annuale, ulteriori misure verranno prese sulla base delle prossime segnalazioni da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Alcune iniziative sono, tuttavia, già in stadio avanzato di evoluzione.

In merito alla razionalizzazione delle società partecipate e alla liberalizzazione dei Servizi pubblici locali, nell'ambito del Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni "Obiettivo Convergenza" per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica, è stato costituito un tavolo tecnico tra l'Osservatorio per i Servizi pubblici locali del MISE e INVITALIA. Il tavolo tecnico si sta occupando delle modalità operative attraverso cui gli enti territoriali devono adempiere all'obbligo di redigere il Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, stabilito dalla Legge di stabilità 2015. In particolare si sta discutendo degli obiettivi di riordino della disciplina delle partecipate e dei servizi pubblici locali, dei contenuti dello schema-tipo del piano operativo di razionalizzazione, nonché delle linee guida per la redazione della relazione da parte degli enti locali. È stata inoltre predisposta una rassegna normativa completa e aggiornata contenente vincoli, adempimenti e scadenze in materia di partecipazioni pubbliche.

In merito alla riforma del trasporto pubblico locale, è in corso di elaborazione un Disegno di legge apposito, col duplice obiettivo di razionalizzare l'erogazione dei sussidi, garantire il massimo ricorso a strumenti competitivi e garantire che gli affidamenti *in house* diventino realmente una categoria residuale, e incentivare tutti quegli accorgimenti e quelle scelte organizzative che possono valorizzare la qualità del servizio e la produttività del settore. Entro la fine dell'anno saranno inoltre definiti i costi standard del TPL, allo scopo di ridurre i divari territoriali e mettere le aziende di TPL su un sentiero di convergenza ed efficienza. Analogamente, con lo spirito di apertura al mercato e alla concorrenza che anima tale riforma, verrà finalmente affrontato e disciplinato il tema del trasporto pubblico non di linea e dei servizi legati alla mobilità innovativa e alla *sharing economy*.

Sempre in tema di infrastrutture e trasporti, è attesa la riforma dell'ordinamento portuale, finalizzata – anche in coerenza con le indicazioni dell'Antitrust – a superare i vincoli, anche organizzativi, che frenano lo sviluppo della portualità italiana. In particolare, la riforma porterà a una razionalizzazione del ruolo delle Autorità portuali e a una riduzione del loro numero. Inoltre verranno limitati gli spazi nei quali proprio questa confusione di ruoli determina conflitti di interesse, con una forte spinta verso gli strumenti della concorrenza per il mercato. La riforma sarà anche finalizzata a perseguire una forte

sburocratizzazione, con l'obiettivo di facilitare e accelerare gli investimenti privati nelle infrastrutture portuali.

Il Piano di promozione della Banda ultra larga ha esso stesso vari elementi concorrenziali, in quanto il massiccio sforzo finalizzato a garantire pieno accesso a infrastrutture digitali adeguate in tutta Italia e al superamento del *digital divide* comporterà maggiori spazi concorrenziali per tutto il mondo digitale, con particolare riferimento alla *sharing economy* e all'*ecommerce*. La stessa politica italiana delle *smart cities* punta a una modernizzazione delle modalità organizzative, commerciali e di consumo degli italiani, che serve anche a superare anacronistiche posizioni di rendita. Da ultimo, la *sharing economy* è una realtà sempre più importante nel nostro Paese che, se da un lato richiede interventi puntuali, dall'altro necessita anche di una disciplina più ampia e pro-innovazione.

FINALITÀ

Promuovere la concorrenza, eliminare barriere all'ingresso, aumentare la trasparenza dei mercati e favorire la mobilità della domanda.

TEMPI

Dicembre 2015.

La politica dei servizi pubblici locali ha registrato negli ultimi anni un significativo mutamento. L'approccio seguito recentemente dal Governo tende a privilegiare disposizioni volte a orientare il comportamento degli enti locali e degli operatori tramite un mix di obblighi e sistemi di incentivi e sanzioni, sollecitato anche dagli accadimenti succedutesi in questi anni. Ciò ha determinato una significativa correzione del percorso verso la promozione della concorrenza, e l'attuale quadro di riferimento normativo risulta costituito dall'insieme della disciplina europea e dalle norme settoriali in vigore a cui si aggiungerà, quando sarà recepita nel nostro ordinamento, la recente Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

L'approccio seguito dalla legislazione italiana è stato quello di coniugare il rispetto dei principi europei con l'esigenza di attenersi alla specificità dei contesti in cui essi devono applicarsi.

AZIONE

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

DESCRIZIONE

L'articolo 34 del DL. 179/2012, emendato dalla Legge di Stabilità 2015, riconduce agli enti locali le decisioni relative alle modalità di gestione dei servizi sulla base di un'apposita relazione che dia conto non solo della conformità dell'affidamento alla disciplina europea, ma anche delle motivazioni della scelta gestionale in riferimento agli specifici obiettivi pubblici da conseguire e alle condizioni di efficienza ed economicità. Un approccio fondato su analoghi presupposti costituisce anche la base di riferimento delle misure contenute nell'articolo 3-bis del dl 138/2011 (anche esso integrato e arricchito dalla Legge di stabilità 2015), orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione.

Un'altra importante novità che ha caratterizzato la politica dei servizi pubblici locali nel periodo più recente è il suo collegamento con la revisione della spesa pubblica e con la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Con la Legge di stabilità 2015 si è operata una netta distinzione tra norme relative alla riorganizzazione ed alla riduzione delle partecipazioni pubbliche e misure volte specificamente alla promozione delle aggregazioni organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La prima categoria di disposizioni presenta prevalentemente natura di indirizzo politico attraverso un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015. Inoltre entro il 31/3/2016 le stesse Amministrazioni dovranno predisporre una relazione contenente i risultati conseguiti; entrambi i documenti, oltre ad essere pubblicate nel sito internet delle Amministrazioni interessate, dovranno essere trasmessi alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti, presupposto per eventuali giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica le disposizioni sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori. Pertanto, al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

Infine si segnala la delega al Governo, contenuta nel Disegno di legge Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (AS 1577), concernente la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, per predisporre specifici testi unici, uno relativo al "Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni" (articolo 14), l'altro concernente il "Riordino della disciplina dei servizi di interesse economico generale di ambito locale" (articolo 15).

FINALITÀ

Ridurre drasticamente il numero delle partecipazioni pubbliche al fine di aumentarne l'efficienza e di contenerne le spese. Superare la frammentazione organizzativa e gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, presupposto necessario per la liberalizzazione dei mercati.

TEMPI

Dicembre 2015.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è stata inoltre coinvolta nella predisposizione del presente documento al fine di acquisire valutazioni prospettiche utili ai fini del Programma Nazionale di Riforma.

L'Autorità riconosce che nel recente DDL annuale per la concorrenza e il mercato, vengono previste numerose misure pro-concorrenziali, riguardanti una vasta gamma di attività economiche. Si tratta di misure volte a superare specifiche inadeguatezze della regolamentazione vigente in settori già oggetto in passato di interventi di liberalizzazione e idonee a migliorare il funzionamento di questi mercati a beneficio dei consumatori.

L'Autorità, nell'esprimere il proprio apprezzamento per queste previsioni, che di frequente recepiscono proposte contenute nella sua più recente segnalazione⁶, auspica che la successiva discussione parlamentare non soltanto ne consenta una rapida approvazione, ma costituisca inoltre l'occasione per arricchire il novero degli interventi previsti, eliminando vincoli che residuano al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali, in particolare per i servizi pubblici locali, le società pubbliche e gli operatori privati coinvolti nell'erogazione di prestazioni sanitarie.

Un'Italia maggiormente competitiva sviluppa le proprie eccellenze industriali e del Made in Italy, inclusi i nuovi settori di specializzazione, con una politica industriale più determinata e attenta alla riduzione degli oneri della burocrazia. Un quadro amministrativo chiaro ed il più possibile uniforme è infatti la premessa necessaria per incentivare lo sviluppo e attirare ulteriori investimenti.

Un clima economico più favorevole deve essere accompagnato da una semplificazione del quadro normativo e da una stabilizzazione delle regole per gli operatori economici mediante codici e testi unici di facile consultazione. Ciò significa anche ridurre gli oneri e gli adempimenti a carico delle imprese e garantire tempi certi e brevi per le decisioni relative a procedimenti amministrativi complessi anche pensando a misure compensative per le imprese nel caso in cui sia indispensabile introdurre nuovi oneri amministrativi. Vanno razionalizzate le comunicazioni obbligatorie per l'avvio di attività, per l'ampliamento e l'apertura di stabilimenti produttivi, sfruttando anche le opportunità offerte dall'Agenda Digitale, che è una grande occasione di modernizzazione del Paese. Occorre garantire tempi rapidi per l'espletamento delle pratiche legate alla vita dell'impresa, iniziando dalla semplificazione del sistema delle autorizzazioni e dalla riforma della conferenza dei servizi e consolidando i ruoli degli sportelli unici. In particolare per il settore edilizio, è necessario produrre modelli standard per le autorizzazioni. L'alleggerimento dei procedimenti deve essere seguito da un sostanziale miglioramento delle tempistiche per la risoluzione delle dispute commerciali, anche in un'ottica di riduzione significativa del contenzioso e di coordinamento con la disciplina del contraddittorio fra contribuente e Amministrazione nelle fasi di accertamento del tributo, con particolare riguardo a quei contribuenti nei confronti dei quali si configurano violazioni di minore entità.

AZIONE**SEMPLIFICAZIONI PER LE IMPRESE****DESCRIZIONE**

Occorre restituire a cittadini, imprese e investitori maggiore certezza del diritto e un quadro di regole chiaro e coerente, proseguendo una *regulatory review* per semplificare il quadro normativo e definendo un processo di codificazione mediante la predisposizione di testi unici e (dopo apposita legge di delega) di veri e propri codici. Semplificare il sistema delle autorizzazioni e riformare la conferenza dei servizi; produrre modelli standard per le autorizzazioni nel settore edilizio;

⁶ AGCM, Segnalazione AS1137 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014", 4 luglio 2014, in Boll. n. 27/2014

migliorare le tempistiche di risoluzione delle dispute commerciali, anche tramite il rafforzamento e la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione. Razionalizzare e unificare le comunicazioni obbligatorie e creare uno sportello unico per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi in materia di lavoro. Unificare e semplificare la disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti per renderla più facile e leggibile.

FINALITÀ

Semplificare il quadro regolatorio, ridurre gli oneri della burocrazia per agevolare la crescita del sistema produttivo.

TEMPI

Dicembre 2015

Le dinamiche di sviluppo del Paese dipendono anche dalla capacità di incrementare e facilitare la diffusione dell'infrastruttura per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il Governo è pertanto impegnato, nel quadro degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea che ha indicato per il secondo pilastro l'obiettivo di raggiungere perlomeno dal 50% della popolazione sottoscrizioni a 100 Mbps, nell'implementazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale Italiana: implementare le infrastrutture di rete. Caratteristiche e modalità attuative", predisposto e giudicato pienamente compatibile con la strategia nazionale dell'Italia per lo sviluppo della banda larga e con gli obiettivi dell'UE dalla Commissione europea nel 2012, ai fini dell'attuazione degli interventi per la realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga e la diffusione tra la popolazione di servizi integrati di comunicazione elettronica.

Per l'esecuzione degli interventi sono previsti tre modelli di intervento differenziati sulla base del livello di partecipazione pubblico-privata nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali.

È, inoltre, in corso di approvazione il Piano Strategico per la Banda Ultra-larga. Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, sarà poi attraverso la Strategia per la Crescita Digitale che il Governo stimolerà la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e, quindi, la sottoscrizione di abbonamenti in *ultrabroadband*. L'Italia parte da una situazione molto svantaggiata che la vede sotto la media europea. L'obiettivo del piano strategico è quello di rimediare a questo gap infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di una infrastruttura per le telecomunicazioni, fisse e mobili, che al di là degli obiettivi europei ponga le basi per un'infrastruttura a "prova di futuro", mediante l'abbassamento delle barriere di costo di realizzazione, la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi, il coordinamento nella gestione del sottosuolo attraverso l'istituzione di un Catasto del sotto e sopra suolo che garantisca il monitoraggio degli interventi e il miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti, l'adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo, la predisposizione di incentivi fiscali, di credito a tassi agevolati. A tali misure si aggiungono le rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.

Sotto il profilo fiscale, nel corso del 2015 sarà attuata una importante iniziativa introdotta dal decreto legge cd. “Sblocca Italia”, definisce la possibilità di ottenere benefici fiscali su interventi infrastrutturali relativi alla rete a banda ultra larga per fornitura di servizi di connettività a 30Mbps e a 100Mbps.

AZIONE

PIANO BANDA ULTRA-LARGA

DESCRIZIONE

Il piano strategico per la banda ultra-larga si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020, in linea con l'Agenda digitale europea, la copertura fino all' 85% della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps, ponendo le basi per un'infrastruttura per le telecomunicazioni fisse e mobili, anche attraverso l'utilizzo delle rilevanti leve economiche dell'aggregazione della domanda pubblica e privata la realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree non coperte dal mercato.

FINALITÀ

Rimediare al gap infrastrutturale e di mercato del Paese, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato di un'infrastruttura abilitante per le telecomunicazioni, fisse e mobili.

TEMPI

	2015	2018	2020
Popolazione coperta ad almeno 30 Mbps	45%	75%	100%
Popolazione coperta ad almeno 100 Mbps	1%	40%	Fino all'85%

I.7 SOLIDITÀ E TRASPARENZA DELLE BANCHE

Il *comprehensive assessment* condotto dalla BCE ha evidenziato la solidità complessiva del sistema bancario italiano dovuto anche a un faticoso processo di rafforzamento della sua stabilità. Il Governo è impegnato nella realizzazione di un complessivo progetto di riforma del settore bancario al fine di rendere maggiormente attrattivo l'investimento nelle banche italiane, facilitare operazioni di consolidamento e aggregazione, stimolare l'efficienza e la competitività, in modo tale che esso possa supportare le iniziative in corso per stimolare la crescita in Italia.

AZIONE	RIFORMA DELLE BANCHE POPOLARI
DESCRIZIONE	Le attuali condizioni dell'economia e l'attenzione dei mercati all'adeguata dotazione di riserve patrimoniali richiedono, in particolare, un assetto delle banche popolari che rafforzi la governance e agevoli la raccolta di capitali sul mercato. La logica dell'intervento riposa sulla fissazione di una soglia dimensionale per l'adozione della forma di banca popolare: questa viene ricondotta alla sua connotazione originaria, di un modello di esercizio dell'attività bancaria idoneo per istituti di dimensione

contenuta e a vocazione locale. La soglia dimensionale è stata fissata in 8 miliardi di totale attivo

FINALITÀ

In sintesi, il mutato quadro dell'architettura di vigilanza bancaria in Europa (destinato ad elevare il grado di competizione nell'industria bancaria), l'evoluzione nel tempo delle caratteristiche delle banche popolari in Italia (sempre più distanti, nella sostanza, dalla natura propria dell'impresa cooperativa) e l'esigenza di accrescere il sostegno del sistema bancario all'economia reale rendono necessario un rafforzamento complessivo del comparto.

TEMPI

L'attuazione integrale della riforma è prevista per il secondo semestre 2016.

AZIONE**INIZIATIVE IN MATERIA DI *NON PERFORMING LOANS*****DESCRIZIONE**

Nonostante le prove di significativa resilienza dimostrate dalle banche italiane, le dimensioni del deterioramento della qualità del credito sono particolarmente importanti e inducono a ragionare su quali strumenti possano mettere in condizione il sistema bancario di procedere a uno smobilizzo delle partite anomale. Le operazioni allo studio sono volte a facilitare la cessione da parte degli intermediari di una rilevante quota delle sofferenze nei confronti delle imprese.

FINALITÀ

Consentire alle banche di liberare risorse e aumentare la capacità di erogare credito all'economia.

TEMPI

Giugno 2015

A più di 15 anni dalla legge Ciampi sulle fondazioni bancarie è emersa l'esigenza di una messa a punto dell'impianto normativo con una migliore definizione di alcuni principi generali, in modo da chiarirne la portata applicativa. A questo scopo, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha elaborato un Protocollo d'intesa che è stato poi discusso con l'associazione rappresentativa delle fondazioni bancarie, l'ACRI. Il Protocollo definisce in modo più analitico della legge i parametri di riferimento cui le fondazioni conformeranno i comportamenti, con l'obiettivo di migliorare le pratiche operative e rendere più solida la *governance*. Con la sua sottoscrizione le Fondazioni assumono l'impegno di osservare le regole contenute nel Protocollo, inserendole, ove occorra, nei loro statuti.

AZIONE**AUTORIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE****DESCRIZIONE**

Per quanto attiene agli aspetti economici e finanziari, le Fondazioni si impegnano: a) diversificare il portafoglio degli impieghi del patrimonio, al fine di contenere la concentrazione del rischio e la dipendenza del risultato della gestione da determinati emittenti, gruppi di imprese, settori di attività e aree geografiche. È previsto un limite quantitativo di un terzo dell'attivo patrimoniale per l'esposizione nei confronti di un singolo soggetto. b) Evitare, nel rispetto del principio di conservazione

del patrimonio, qualunque forma di indebitamento salvo il caso di temporanee e limitate esigenze di liquidità. c) Non usare contratti e strumenti finanziari derivati salvo che per finalità di copertura o in operazioni in cui non siano presenti rischi di perdite patrimoniali.

Per quanto attiene alla governance, le fondazioni si impegnano a:

- Applicare criteri stringenti per la definizione dei corrispettivi economici dei componenti i propri organi, coerenti con la natura di enti senza scopo di lucro e comunque commisurati all'entità del patrimonio e delle erogazioni. Sono previsti anche limiti quantitativi. Il compenso del Presidente delle fondazioni con patrimonio superiore a un miliardo di euro non potrà superare il tetto massimo di € 240.000. Sono previsti tetti parametrati al patrimonio, per i compensi complessivamente corrisposti a tutti i membri degli organi.
- Definire limiti alla permanenza in carica dei membri degli organi, assicurando il periodico ricambio degli stessi, così mantenendo un elevato grado di responsabilità nei confronti del territorio.
- Adottare procedure di nomina dirette ad assicurare la presenza del genere meno rappresentato e valorizzare il possesso di competenze specialistiche che garantiscano adeguati livelli di professionalità dei componenti degli organi.
- Osservare regole di incompatibilità al fine di assicurare il libero ed indipendente svolgimento delle funzioni degli organi.
- Conformare l'attività ad un ampio principio di trasparenza, declinato in regole puntuali che assicurino adeguata diffusione delle principali decisioni alla collettività di riferimento.

FINALITÀ

Trasparenza ed efficacia della *Governance* delle Fondazioni bancarie

TEMPI

Entro 2015

I.8 LE RIFORME DEL MERCATO DEL LAVORO E DEL WELFARE

Nel mese di dicembre 2014 le Camere hanno approvato in via definitiva la legge delega 183/2014 c.d. Jobs Act.

Obiettivo del Jobs Act è favorire la buona occupazione, ridurre il dualismo del mercato del lavoro e rafforzare il sistema delle politiche attive. A tal fine la Legge 183/2014 affida al Governo il compito di intervenire nelle seguenti materie:

- Riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in caso di perdita dell'impiego, con l'obiettivo di estendere le tutele e rafforzare la condizionalità delle politiche passive con misure di attivazione dei soggetti interessati.
- Riordino della normativa inerente i servizi per il lavoro e le politiche attive attraverso la costituzione dell'Agenzia Nazionale per il Lavoro e il riordino degli incentivi occupazionali e per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

- Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, anche attraverso il rafforzamento del sistema di trasmissione degli atti in via telematica.
- Revisione e riduzione del numero dei contratti di lavoro esistenti allo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di lavoro, ridurre la precarietà e di rendere la disciplina più coerente con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo. Introduzione di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti.
- Rafforzamento delle misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per tutti i lavoratori, con specifica attenzione alle donne, al fine di favorire la loro permanenza nell'occupazione e di incrementare la partecipazione di coloro che attualmente sono fuori dal mercato del lavoro.

La Legge ha delegato il Governo a dare piena attuazione a tali obiettivi entro 6 mesi dalla sua approvazione. Tuttavia, è intenzione del Governo produrre e rendere operativi ben prima della scadenza la maggior parte dei decreti attuativi. A testimonianza di tale impegno il Governo, già a fine febbraio 2015, ha approvato in via definitiva i primi due decreti legislativi e presentato al contempo alle Camere altri due schemi di decreto. I primi due atti riguardano l'introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti e del sostegno al reddito dei disoccupati di breve e lungo periodo - che per la prima volta ha introdotto una misura universale di protezione contro la perdita di un impiego, anche per i lavoratori a progetto.

Obiettivo prioritario della Riforma del mercato del lavoro è promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Il provvedimento si accompagna a nuove misure di incentivazione all'assunzione previste dalla Legge di stabilità 2015, e in particolare la decontribuzione totale per tre anni associata alle assunzioni a tempo indeterminato e lo scorporo del costo del lavoro relativo ai lavoratori a tempo indeterminato dalla base di calcolo dell'IRAP.

AZIONE

CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO INDETERMINATO A TUTELE CRESCENTI

DESCRIZIONE

Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 23 introduce nel panorama italiano il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. Tale contratto si applica ai neo assunti e definisce una nuova disciplina dei licenziamenti individuali e collettivi. In particolare, rimanendo inalterato il principio di reintegro nei casi di licenziamenti discriminatori e nulli, tale istituto rimane limitato ai soli licenziamenti disciplinari per i quali sia accertata "l'insussistenza del fatto materiale contestato".

Negli altri casi in cui si accerti che non ricorrano gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, viene introdotta una tutela risarcitoria certa, commisurata all'anzianità di servizio. La regola generale prevede un risarcimento in misura pari a due mensilità per ogni anno di anzianità di servizio, con un minimo di 4 ed un massimo di 24 mesi.

Al fine di ridurre il contenzioso, inoltre, viene introdotta una nuova procedura di conciliazione (facoltativa) incentivata che stabilisce una forma risarcitoria esente da imposizione fiscale e contributiva pari ad

un mese per ogni anno di servizio (non inferiore a due e sino ad un massimo di diciotto mensilità).

Il regime dell'indennizzo monetario valido per i licenziamenti individuali viene esteso anche a quei licenziamenti collettivi attuati in violazione delle procedure (art. 4, comma 12, legge 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1).

FINALITÀ

Promuovere il contratto di lavoro a tempo indeterminato rendendolo più semplice e conveniente rispetto alle altre tipologie di contratti. Rendere più rapido e trasparente il contenzioso in materia di licenziamenti e al contempo ridurne l'entità.

TEMPI

Operativo da marzo 2015, monitoraggio in corso d'anno.

Il sistema italiano è stato a lungo caratterizzato da una difficoltà di accesso alle misure di sostegno al reddito, in particolare per i lavoratori "atipici". Attraverso una revisione e unificazione degli strumenti esistenti il Governo ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari del sussidio di disoccupazione ed è stata aumentata l'entità dell'assegno, introducendo al contempo una misura di sostegno per le persone in condizioni di povertà che non riescono ad attivarsi per un reinserimento tempestivo nel mercato del lavoro. Novità di rilievo è la costruzione di un sistema che incentiva e supporta un comportamento pro-attivo dei disoccupati rendendo più stringente ed efficace il legame tra percezione del sussidio e contestuale attivazione sul mercato del lavoro, anche attraverso la sperimentazione del "contratto di ricollocazione". Questo intervento va inoltre letto come integrazione alle misure che intendono incrementare la quota di lavoro a tempo indeterminato o, comunque, subordinato previste dal Jobs Act, in particolare la misura volta ad eliminare progressivamente le collaborazioni a progetto "esclusive e mono committenti".

AZIONE

SOSTEGNO ALLA DISOCCUPAZIONE E LOTTA ALLA POVERTÀ

DESCRIZIONE

Il decreto legislativo 4 marzo 2015 n.22 recante "disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati" introduce la Naspi, la nuova assicurazione sociale per l'impiego. Il sussidio si applica agli eventi di disoccupazione relativi a tutti i lavoratori dipendenti che perdono l'impiego e che hanno cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro ed almeno 18 giornate effettive di lavoro negli ultimi 12 mesi. La durata della prestazione corrisponde alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. L'entità dell'indennità di disoccupazione è commisurata alla retribuzione percepita nel periodo considerato e non può comunque eccedere i 1.300 euro. L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di qualificazione professionale.

Viene inoltre istituito un Fondo specifico (nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) con dotazione di 200 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per l'erogazione dell'Asdi, un assegno di disoccupazione destinato a coloro che, scaduta la Naspi, non sono riusciti a reinserirsi nel mercato del lavoro e si trovano in

condizioni di particolare necessità. La durata dell'assegno, pari al 75% dell'indennità Naspi, è di 6 mesi.

Per i collaboratori iscritti alla Gestione separata INPS che perdono il lavoro è stata introdotta una indennità di disoccupazione (Dis-Col) che prevede l'erogazione di un assegno commisurato al reddito. Ne possono usufruire i collaboratori che hanno maturato almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal primo gennaio dell'anno precedente la perdita dell'occupazione alla data del predetto evento. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche questa indennità è condizionata alla partecipazione ad iniziative di politiche attive.

Ai disoccupati viene inoltre offerto un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro ("contratto di ricollocazione") da parte di servizi per il lavoro pubblici e privati accompagnato da una "dote individuale" destinata a quei soggetti accreditati ad intermediare nel mercato del lavoro che finalizzano l'intervento di inserimento.

FINALITÀ

Assicurare un sistema di garanzia universale per tutti i lavoratori che preveda, in caso di disoccupazione involontaria, tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. Rafforzare il legame tra politiche passive e politiche attive nell'ottica di rendere più efficaci le misure di attivazione.

TEMPI

Operativo dal 1 maggio 2015.

Nel corso dell'ultimo ventennio si è osservata in Italia una crescente segmentazione del mercato del lavoro, dovuta alla proliferazione delle tipologie contrattuali. Obiettivo del Jobs Act è una profonda razionalizzazione del contesto legislativo che favorisca un maggiore ricorso da parte dei datori di lavoro alle tipologie di contratto standard estendendo in tal modo il sistema di tutele ad una platea di lavoratori più vasta. Attraverso l'introduzione di un testo organico di semplificazione e revisione delle forme contrattuali il Governo intende rendere il quadro regolatorio più flessibile e coerente con il tessuto produttivo nazionale e internazionale.

AZIONE

IL RIORDINO DELLE FORME CONTRATTUALI

DESCRIZIONE

Il nuovo testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni prevede una serie di misure per il riordino delle tipologie contrattuali e per una gestione più flessibile della manodopera in azienda.

A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto e, comunque, dal 2016 non potranno più essere attivati rapporti di collaborazione caratterizzati da mono-committenza. Sono definitivamente abrogati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il *job sharing*. Per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (*staff leasing*) si prevede un'estensione del campo di applicazione, eliminando le causali e fissando al contempo un limite percentuale all'utilizzo calcolato sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa che vi fa ricorso (10%).

Per quanto attiene al lavoro accessorio il testo prevede un aumento dell'importo percepibile annualmente dal lavoratore fino a 7.000 euro (restando comunque nei limiti della no-tax area) e l'introduzione della tracciabilità dell'attività del lavoratore occasionale con tecnologia sms.

Si punta, inoltre, a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

Il decreto inoltre interviene in materia organizzazione aziendale migliorando la flessibilità di alcuni strumenti. In particolare, al fine di evitare che i processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale diano luogo a eccessivi licenziamenti, l'impresa potrà modificare le mansioni di un lavoratore senza modificare il suo trattamento economico fondamentale, fatta salva la possibilità di accordi tra datore di lavoro e lavoratore che possano prevedere ulteriori clausole di flessibilità al fine della conservazione dell'occupazione, dell'acquisizione di una diversa professionalità o del miglioramento delle condizioni di vita.

FINALITÀ

Rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché a riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto produttivo nazionale e internazionale.

TEMPI

Aprile 2015.

Il Jobs Act interviene in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per rafforzare le misure del testo unico a tutela della maternità (Decreto Legge n°151 del 26 marzo 2001) a sostegno delle cure parentali, della tutela della maternità delle lavoratrici intervenendo, in alcuni casi, anche in settori che già erano stati oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e non ancora recepiti in norma. Obiettivo finale è quello di favorire la permanenza delle donne nell'occupazione e di incrementare la loro partecipazione al mercato del lavoro, per ridurre l'elevato divario con i tassi di attività femminili prevalenti in Europa. Al provvedimento si affiancano misure fiscali per sostenere la maternità introdotte con la Legge di Stabilità 2015 (c.d. "bonus bebé").

AZIONE**CONCILIAZIONE DEI TEMPI DI LAVORO CON LE ESIGENZE GENITORIALI****DESCRIZIONE**

Il provvedimento interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari, favorendo il rapporto madre-figlio senza rinunciare alle tutele della salute della madre.

Il decreto prevede un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino a 12. Quello parzialmente retribuito (30%) viene portato dai 3 anni di età del bambino a 6 anni; quello non retribuito dai 6 anni di vita del bambino ai 12 anni. Analoga previsione viene introdotta per i casi di adozione o di affidamento. In ogni caso, resta invariata la durata complessiva del congedo.

In materia di congedi di paternità, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e quindi non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto, la possibilità di usufruire del congedo da parte del padre nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti.

Oltre agli interventi di modifica del testo unico a tutela della maternità, il decreto contiene due disposizioni innovative in materia di telelavoro e di donne vittime di violenza di genere.

Sono previsti particolari benefici per i datori di lavoro privati che ricorrano al telelavoro per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti.

È introdotto il congedo per le donne vittime di violenza di genere inserite in percorsi di protezione debitamente certificati, per un massimo di tre mesi durante i quali sono garantiti la piena retribuzione, la maturazione delle ferie e gli altri istituti connessi.

Il provvedimento stanza inoltre risorse per la promozione di azioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nella contrattazione aziendale.

FINALITÀ

Garantire adeguato sostegno alle cure parentali attraverso misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per la generalità dei lavoratori.

TEMPI

Aprile 2015.

Il sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, pur avendo svolto un ruolo fondamentale nell'alleviare gli effetti della crisi economica, risulta selettivo e oneroso. In particolare, nei casi in cui le crisi aziendali risultino irreversibili l'intervento degli ammortizzatori sociali prolunga inutilmente i tempi di transizione verso nuova occupazione dei lavoratori, riducendone le opportunità di ricollocazione. Un sistema economico in grado di adattarsi rapidamente ai cambiamenti strutturali è in grado di offrire maggiori opportunità di posti di lavoro di qualità. La delega al Governo prevede la revisione dei criteri e modalità di accesso agli strumenti di tutela in costanza di rapporto di lavoro (in particolare la CIG).

AZIONE

AMMORTIZZATORI SOCIALI

DESCRIZIONE

La legge delega 183/2014 indica al Governo i principi e criteri direttivi di intervento in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro:

- a) rivedere i criteri di concessione e utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale;
- b) semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione;
- c) prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro;
- d) rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere

una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici;

e) prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo.

Dovranno inoltre essere individuati meccanismi volti ad assicurare il coinvolgimento attivo del soggetto beneficiario di prestazioni di integrazione salariale, al fine di favorirne lo svolgimento di attività in favore della comunità locale di appartenenza.

FINALITÀ

Favorire un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

TEMPI

Giugno 2015.

Al fine di incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'attività ispettiva finalizzata alla tutela delle condizioni di lavoro e salute dei lavoratori, alla lotta al lavoro sommerso e alla prevenzione di abusi nei luoghi di lavoro, il Governo intende istituire una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro.

AZIONE

AGENZIA PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

DESCRIZIONE

La legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro, ovvero l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale.

FINALITÀ

Rendere più efficiente l'attività ispettiva e tutelare maggiormente la salute dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro.

TEMPI

Maggio 2015.

La trasparenza delle norme e la semplicità procedurali contraddistinguono i contesti più efficienti dal punto di vista amministrativo. Molti studi internazionali evidenziano come l'eccessiva burocrazia freni molti potenziali investitori esteri dall'impegnare risorse sul nostro territorio, a scapito della crescita economica e occupazionale. Il Jobs Act vuole intervenire anche su questo aspetto cruciale per la vita dell'impresa e per una più efficiente gestione delle risorse umane, in particolare rafforzando il sistema della trasmissione degli atti per via telematica e l'incrocio delle banche dati tra le pubbliche amministrazioni.

AZIONE**SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI****DESCRIZIONE**

La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo;
- b) semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi;
- c) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;
- d) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; rivedere il regime delle sanzioni;
- e) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

FINALITÀ

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.

TEMPI

Maggio 2015.

Un efficace sistema di politiche attive richiede la presenza di una rete di servizi per il lavoro adeguatamente strutturati. Il contesto italiano è tuttora caratterizzato da una frammentazione eccessiva del sistema di erogazione delle politiche attive e da una loro generale debolezza. Il Parlamento ha dato ampia delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive con lo scopo di ridurre i tempi di transizione nei passaggi dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro e da lavoro a lavoro. Con tale finalità, in particolare, è richiesto al Governo di procedere all'istituzione di una Agenzia Nazionale per il Lavoro. È cruciale in questo contesto la concorrente riforma costituzionale attualmente all'esame delle Camere che prevede la modifica del Titolo V della Costituzione e in particolare dell'attribuzione delle competenze in materia di politiche attive tra Stato e Regioni.

Un sistema centralizzato di gestione delle politiche attive del lavoro, pur rispettoso delle specificità dei territori e dei cluster produttivi, garantirebbe standard uniformi dei servizi sul territorio, un miglior legame tra politiche attive e passive e una maggiore mobilità dei lavoratori a livello nazionale e internazionale.

AZIONE**SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE**

DESCRIZIONE

La Legge Delega 183/2014 incarica il Governo di legiferare in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive indicando, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione già esistenti e quelli per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità;
- b) istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un'Agenzia Nazionale per il Lavoro per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, che operi in raccordo con l'INPS e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e autoimprenditorialità;
- c) razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa;
- d) rafforzamento e valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del Terzo settore, dell'Istruzione secondaria, professionale e universitaria per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- e) introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro per i soggetti che cercano lavoro;
- g) valorizzare il sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate.

FINALITÀ

Garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale nonché assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

TEMPI

Giugno 2015.

Il Governo Italiano intende continuare a dare impulso al programma italiano per l'attuazione della "Garanzia per i giovani", volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (NEET) in tutta Europa.

In Italia il problema è particolarmente rilevante in quanto interessa più di un quinto dei giovani in età compresa tra i 15 e i 29 anni.

A inizio marzo 2015 il numero di giovani che si sono registrati al Programma è 441.480. Sono già circa 240mila i giovani contattati dai servizi per il lavoro e 210mila quelli che presentano i requisiti di accesso alle misure della Garanzia e, quindi, presi in carico dai servizi accreditati.

Dopo una fase di avvio fisiologicamente caratterizzata da alcune dinamiche di coordinamento tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione del Programma, si è verificato un sostanziale cambio di marcia che ha portato, ad esempio, ad un incremento mensile delle prese in carico pari al 16,5% (prima settimana di marzo 2015) e ad un aumento del 19,7% della quota dei giovani che hanno ricevuto una proposta di tirocinio, formazione, apprendistato, servizio civile, occupazione.

AZIONE

ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA EUROPEA 'GARANZIA PER I GIOVANI' (YOUTH GUARANTEE)

DESCRIZIONE

Il Piano Italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei NEETs. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al conseguimento di una qualifica professionale; iii) orientamento; iv) apprendistato; v) tirocini; vi) servizio civile; vii) sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; viii) mobilità professionale e ix) bonus occupazionale. Queste misure sono realizzate attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione europea e declinate in piani di attuazione regionale della Garanzia Giovani.

FINALITÀ

Garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

TEMPI

Avviata nel maggio 2014. Monitoraggio e rafforzamento nel 2015

La legge di stabilità per il 2015 ha segnato una chiara inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti in materia di finanziamento delle politiche sociali. La manovra per il 2015 ha stanziato strutturalmente risorse per i servizi territoriali a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali (300 milioni) e sul Fondo per le non autosufficienze (400 milioni per il 2015 e 250 a decorrere dall'anno successivo). A queste si accompagna un finanziamento straordinario di 100 milioni per il rafforzamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, il rifinanziamento della cosiddetta "social card" (250 milioni) e altri interventi a sostegno della famiglia - tra cui l'assegno per i nuovi nati, di cui si dirà oltre - nonché di promozione dell'economia sociale e di supporto a settori fragili della popolazione. Sono risorse che, compatibilmente con i vincoli di bilancio, dovranno rappresentare un punto di partenza in una logica che fa della spesa sociale un investimento a supporto di una più generale strategia di crescita inclusiva.

In tale contesto, trovano finalmente concreta attuazione riforme di "infrastruttura" sociale avviate negli ultimi anni e diventate pienamente operative nel 2015. In particolare, il 1° gennaio è entrata in vigore la riforma dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), l'indicatore adottato come livello essenziale per la prova dei mezzi nel nostro paese e che combina redditi e patrimoni delle famiglie, rendendoli confrontabili per mezzo di una scala di equivalenza. I segni distintivi della riforma sono volti a rafforzare le caratteristiche di equità nell'operare la selezione dei beneficiari, quando rilevanti a tal fine sono le condizioni economiche delle famiglie. Accanto ad una ridefinizione delle variabili costitutive dell'indicatore (maggior peso del patrimonio, particolare favore per famiglie con particolari carichi, ecc.), ad

essere rafforzati sono soprattutto i meccanismi di controllo e di utilizzo delle banche dati amministrative finalizzati a rendere il più possibile veritiero l'indicatore, a fronte delle diffuse pratiche elusive ed evasive registrate in passato. Diminuiscono così le frodi e si migliora l'efficienza e l'efficacia delle politiche, in grado di meglio selezionare i beneficiari in reale condizione di bisogno.

Accanto alla riforma dell'ISEE, nel 2015 troverà attuazione il sistema informativo dei servizi sociali, una grande banca dati che incrocerà le informazioni relative alle prestazioni sociali erogate dai diversi livelli di governo (Stato, regioni, amministrazioni locali), anche attraverso il canale delle detrazioni e deduzioni fiscali (*tax expenditures*). Oltre alle prestazioni, il sistema riporterà - in caso di presa in carico da parte dei servizi - le valutazioni multidimensionali che le hanno determinate. Si tratta di un preziosissimo strumento per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, oltre che un utile mezzo di contrasto alle frodi.

Novità della legge di stabilità è il sostegno alla natalità e alle famiglie fornito con il citato assegno per i nuovi nati, il cosiddetto "bonus bebè". La misura costituisce un sostegno economico di 80 euro mensili, che per le famiglie in condizioni economiche disagiate (ISEE inferiore a 7.000 euro) è raddoppiato, a fronte delle spese aggiuntive che si sostengono per la nascita di un figlio. La misura riguarderà i nati nel triennio 2015-17 e per ciascuno di essi il sostegno è previsto fino al compimento dei tre anni.

Con più specifico riferimento alle prestazioni per la lotta alla povertà, l'assegno per i nuovi nati permetterà di razionalizzare alcuni strumenti esistenti - in particolare, la social card, attualmente rivolta (con riferimento ai bambini) ad una analoga platea in termini di soglie ISEE - potenzialmente permettendo di liberare risorse al fine dell'estensione della sperimentazione del SIA, il Sostegno per l'Inclusione Attiva. Si tratta di un programma pilota, attualmente avviato nelle 12 più grandi città del paese, che nel corso del 2015 potrà trovare diffusione su tutto il Mezzogiorno. Il programma combina l'erogazione di un sussidio con l'attivazione di un progetto personalizzato sul nucleo familiare beneficiario, volto a supportare i suoi componenti nelle diverse dimensioni della vita - dalla ricerca attiva di lavoro, alla frequenza scolastica per i più piccoli, all'adozione di stili di vita sani. A tal fine, i territori potranno ricevere sostegno anche a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo, in particolare sul PON Inclusione, approvato dalla Commissione nel dicembre scorso. Lo strumento è attualmente rivolto alle sole famiglie con figli e in cui vi sia almeno un componente che abbia perso il lavoro, ma si tratta di un utile strumento la cui valutazione fornisce chiari elementi per la definizione di una strategia nazionale di lotta alla povertà. È intenzione del Governo, a tal fine, avviare un'ampia discussione nel paese, coinvolgendo i diversi livelli territoriali di governo e gli *stakeholders* di riferimento, che porti a condividere un Piano nazionale da approvare entro l'estate.

AZIONE

ESTENSIONE DELLA SPERIMENTAZIONE DEL SIA

DESCRIZIONE

Il SIA (sostegno per l'inclusione attiva) è una misura di contrasto alla povertà che unisce il sostegno economico alla disponibilità delle famiglie beneficiarie a sottoscrivere un progetto personalizzato volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Obiettivo è quello di fornire alla famiglia, accanto alle risorse per una vita dignitosa, strumenti per affrancarsi dalla condizione di povertà, rafforzando la ricerca attiva di lavoro, offrendo occasioni formative o altre politiche attive, migliorando la frequenza scolastica e le competenze genitoriali, in una logica di *empowerment* del nucleo familiare beneficiario e non di mera percezione passiva di un sussidio.

FINALITÀ

Fornire strumenti di valutazione condivisi al fine di definire uno strumento generalizzato di contrasto alla povertà assoluta.

TEMPI

Avviata nella primavera del 2014 nelle 12 città più grandi del paese, prima dell'estate è prevista l'estensione a tutto il Mezzogiorno.

Consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese per favorire un'evoluzione nelle relazioni industriali, con il superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi. Mettere a disposizione della libera e responsabile determinazione delle parti un menù di opportunità tipizzate che potranno essere adottate con accordi sindacali, a livello di contrattazione di prossimità.

AZIONE**PRODUTTIVITÀ, RELAZIONI INDUSTRIALI E PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA VITA DELLE IMPRESE****DESCRIZIONE**

Il DDL sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese contiene un elenco di modalità di coinvolgimento che vanno dalle procedure di informazione e consultazione preventiva alle procedure di verifica e controllo sui piani di gestione aziendale e sulle strategie industriali e decisioni concordate con l'istituzione di organismi congiunti (con competenze, poteri di indirizzo e controllo su temi come la sicurezza e salute sul posto di lavoro, l'organizzazione del lavoro, la formazione professionale, l'inquadramento, il welfare aziendale).

Nel merito, inoltre, si può prevedere modalità di partecipazione agli utili dell'impresa, all'attuazione e al risultato di piani industriali. Sono previste anche modalità di partecipazione al consiglio di sorveglianza o al collegio sindacale, modalità dirette o indirette di accesso privilegiato alla partecipazione azionaria o a quote di capitale o diritti di opzione. Viene disciplinata la possibilità di istituire con contratto aziendale un fondo fiduciario a favore dei dipendenti, e di prevedere la creazione da parte di un intermediario finanziario (banca o altro istituto) di un fondo di investimento in obbligazioni emesse dall'azienda: «ad entrambi i fondi possono aderire i dipendenti beneficiari dei piani di azionariato, sul modello dei cosiddetti *Esop* (*employee stock ownership planes*)».

FINALITÀ

Consentire, attraverso la contrattazione aziendale (o territoriale), l'adozione di modelli di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese per favorire un'evoluzione nelle relazioni industriali, con il

superamento della conflittualità attraverso la ricerca di obiettivi condivisi.

TEMPI

Entro 2015.

I.9 PRIVATIZZAZIONI E DISMISSIONI IMMOBILIARI

A fronte di un oneroso debito pubblico, il Governo italiano sta attuando un piano straordinario su base pluriennale di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico che, congiuntamente alla vendita di partecipazioni azionarie, è volto a reperire risorse aggiuntive da destinare alla riduzione del debito e al finanziamento degli investimenti.

Le recenti manovre finanziarie hanno imposto un'accelerazione ai processi di dismissione e riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico; tuttavia, occorre avere chiaro che si tratta di processi che richiedono tempi di attuazione di medio e lungo periodo, nonché il pieno coinvolgimento, in un piano di azione pluriennale e unitario, di tutti gli attori istituzionali responsabili della gestione dei cespiti.

La dismissione del patrimonio pubblico, per problemi connessi alle capacità di assorbimento del mercato e ai tempi necessari per l'adozione delle opportune misure di valorizzazione, è un processo di medio/lungo termine e richiede un piano di azione pluriennale e una revisione organica della normativa per quanto attiene alle modalità di vendita, agli aspetti fiscali, a quelli attinenti alle regolarizzazioni urbanistica, edilizia e catastale.

Nel gennaio 2015 è stato ufficialmente formalizzato il primo disciplinare di asta per la vendita di numerose unità immobiliari ad uso residenziale del patrimonio immobiliare alloggiativo della Difesa, dislocate su tutto il territorio nazionale (circa 700) al fine di realizzare introiti non inferiori a 220 milioni nel 2015 e a 100 milioni in ciascuno degli anni 2016 e 2017. Altre analoghe procedure per altri immobili della Difesa (sia di alloggi di servizio che di altri immobili) sono di imminente formalizzazione. A tale riguardo, nell'ipotesi in cui al termine delle citate procedure alcuni immobili dovessero risultare non alienati, occorre ipotizzare interventi per rendere appetibili tali immobili sul mercato.

AZIONE**VALORIZZAZIONE E DISMISSIONI IMMOBILIARI****DESCRIZIONE**

Avviare un processo di valorizzazione degli immobili non utilizzati, unitamente all'Agenzia del Demanio e agli Enti territoriali; accelerare il passaggio degli immobili gestiti dal Ministero della difesa, non più utilizzati per fini istituzionali, al patrimonio disponibile; coinvolgere gli enti territoriali nei processi di valorizzazione e dismissione, anche attraverso l'effettiva implementazione degli strumenti «premiali» di tipo monetario oggi previsti; implementare politiche di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi relativi ad immobili in uso ad Amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici e degli enti territoriali, volte a conseguire: a) la liberazione di immobili da destinare ad operazioni di valorizzazione e dismissione; b) la riduzione dei costi per locazioni passive; c) il risparmio sulle spese di manutenzione e sui consumi

energetici.

FINALITÀ

Assicurare effettività alle politiche di semplificazione per migliorare la vita dei cittadini, favorire la crescita e rafforzare la competitività delle imprese.

TEMPI

2015-2017.

Il completamento del programma di privatizzazioni è finalizzato a ridurre il debito pubblico e a promuovere la competitività del sistema produttivo e lo sviluppo del mercato dei capitali.

A norma di legge, per quanto attiene le partecipazioni direttamente detenute, gli introiti derivanti da tali dismissioni saranno destinati alla riduzione del debito pubblico, mentre, per le operazioni di secondo livello, i proventi saranno utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle Capogruppo (parte di tali proventi potranno essere anche destinati al pagamento di un dividendo a favore dell'azionista pubblico).

Relativamente alle privatizzazioni delle Società direttamente controllate, nel gennaio 2014 sono stati emanati due decreti (DPCM) che regolamentano l'alienazione del 40 per cento del capitale di Poste Italiane e del 49 per cento del capitale di ENAV mediante operazioni di IPO che coinvolgeranno anche il pubblico dei risparmiatori e i dipendenti delle due Società.

La realizzazione delle cessioni delle quote in Poste Italiane e ENAV avverrà nel 2015, con uno slittamento rispetto alla tempistica inizialmente prevista di completamento delle dismissioni entro il 2014, a motivo sia del cambio di *management* delle Società suddette, sia della complessità delle operazioni medesime che necessitano di tempi di preparazione più lunghi rispetto a quelli inizialmente stimati.

In particolare, per quanto riguarda Poste Italiane, il MEF ha selezionato, oltre ai Consulenti finanziario e legale, anche le Banche del Consorzio di garanzia e collocamento. Alla luce del nuovo piano industriale predisposto dalla Società sono in fase di preparazione le attività necessarie alla quotazione. Relativamente ad ENAV il Ministero ha selezionato i Consulenti legale e finanziario e avvierà a breve gli ulteriori adempimenti necessari per la realizzazione dell'operazione.

Con riferimento alla cessione della partecipazione detenuta in STMicroelectronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'Azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), la Società può essere ceduta ad un soggetto pubblico. Tale soggetto è stato individuato nel Fondo Strategico Italiano (Società del Gruppo CDP) o sue controllate. La fase preparatoria per la realizzazione di tale cessione è in corso di completamento.

Nel mese di febbraio 2015, il Ministero ha ceduto a primarie banche nazionali e internazionali, attraverso una procedura di vendita accelerata (*accelerated book building*), un pacchetto di azioni ENEL del 5,74% del capitale della Società, riducendo la propria partecipazione dal 31,24% al 25,50%. Il corrispettivo della vendita delle azioni ENEL è ammontato complessivamente a circa 2,2 miliardi.

Sono state avviate le attività preparatorie per la privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato, di intesa con la Società e il Ministero delle infrastrutture e

dei trasporti, al fine di individuare le modalità più idonee per la realizzazione della privatizzazione stessa. Il MEF ha selezionato i Consulenti finanziario e legale che lo assisteranno nell'individuazione di tale modalità e nell'intero processo di privatizzazione.

AZIONE	PRIVATIZZAZIONI
DESCRIZIONE	Dismissioni di partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, attraverso piani di privatizzazioni annuali per il periodo 2015-2018. Attivare strumenti tali da consentire un efficace processo di dismissione a livello locale.
FINALITÀ	Realizzare privatizzazioni delle società pubbliche per circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno nel periodo 2015-2018. Restituire maggiore efficienza e competitività al sistema produttivo, promuovere lo sviluppo del mercato dei capitali con il rafforzamento dei mercati azionari e l'internazionalizzazione delle imprese. Ridurre il debito pubblico e recuperare la spesa improduttiva.
TEMPI	Piano annuale per il periodo 2015-2018.

I.10 IL SETTORE SANITARIO

Il Servizio Sanitario Nazionale ha oggi di fronte una sfida assistenziale imponente per conciliare il mantenimento degli standard e dei risultati conseguiti con le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica. In questo comparto vi sono gli spazi per la riduzione di aree di spreco e per l'allineamento delle spese ai costi standard. La sostenibilità finanziaria del SSN nel medio-lungo periodo, anche in relazione alle tendenze demografiche in atto, ha come punto di partenza lo sviluppo del modello di *governance* del settore sanitario. Allo stesso tempo si basa sul ripensamento dell'attuale modello di assistenza, con l'obiettivo di garantire prestazioni rivolte a chi ne ha effettivamente bisogno.

AZIONE	RIPENSARE IL SERVIZIO SANITARIO IN UN'OTTICA DI SOSTENIBILITÀ ED EFFICACIA
DESCRIZIONE	Predisporre il nuovo Piano Nazionale di Prevenzione, attraverso la modifica e l'aggiornamento dello strumento vigente, prestando attenzione: alla prevenzione di tutti i comportamenti a rischio, alle tossicodipendenze, al piano nazionale per le vaccinazioni e agli interventi per la sicurezza sul lavoro. Sistematizzare la raccolta di dati in modo da rendere operativo il fascicolo sanitario elettronico a aiutare così anche le valutazioni dei decisori. In generale dare impulso all'informatizzazione dei processi di assistenza, allo sviluppo e alla diffusione della sanità elettronica in modo che la sanità in rete divenga una componente strutturale del SSN (vedi Patto per la sanità digitale).
FINALITÀ	Rafforzare le politiche legate alla prevenzione, con investimenti anche allargati a settori diversi da quello sanitario, che contribuiscano a

limitare il ricorso al SSN per finalità di cura, sia in termini di accessi che di livello delle cure richieste.

TEMPI

2015-2016

In tema di programmazione sanitaria, sarà fondamentale perfezionare il nuovo Patto per la salute per il triennio 2014-2016, sancito con l'intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014 in fase di avanzato confronto con le Regioni, definendo gli aspetti finanziari e programmatici tra Governo e Regioni correlati al SSN. Monitorare la sostenibilità economica del Servizio sanitario nazionale, al fine di assicurare un costante equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, temperando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costi definiti nell'ambito dei rapporti di Stato-Regioni. In vista del progressivo miglioramento dei servizi sanitari regionali occorrerà proseguire, ai fini della determinazione delle modalità di riparto delle risorse destinate al finanziamento del SSN e in ossequio al disposto di legge, nel percorso di individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Rilanciare il Sistema nazionale delle Linee-guida per favorire l'appropriatezza nella prescrizione ed erogazione delle prestazioni ed introdurre strumenti di verifica del loro rispetto, promuovendo in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

AZIONE**PATTO PER LA SALUTE PER IL TRIENNIO 2014-2016****DESCRIZIONE**

Avviare il riordino della rete ospedaliera nel rispetto dei nuovi standard qualitativi, strutturali, tecnologici e qualitativi e consolidare in tutte le Regioni le forme organizzative innovative della medicina territoriale fondate sulle aggregazioni dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta per consentire l'ulteriore trasferimento di attività a livello territoriale e favorire l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri. Individuazione dei costi e dei fabbisogni standard. Aggiornare i livelli essenziali di assistenza (LEA).

FINALITÀ

Equilibrio tra il sistema delle prestazioni e quello dei finanziamenti, temperando i requisiti di efficacia con quelli di efficienza, attraverso il rispetto di criteri di costi definiti nell'ambito dei rapporti di Stato-Regioni.

TEMPI

2015-2016

Contemporaneamente a tali attività il Ministero dovrà dotarsi dei dati necessari per la costruzione degli strumenti di monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza (LEA) attraverso una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali, a partire da quelli ospedaliero e territoriale, con particolare riferimento all'assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare e con l'aggiunta di quelle prestazioni erogate in ambiti assistenziali a cavallo tra ospedale e territorio (emergenza-urgenza).

Aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni,

in specie nelle aree dell'assistenza specialistica e dell'assistenza protesica ai disabili, e potenziare le attività socio-sanitarie svolte a favore della popolazione non-autosufficiente e con condizioni di fragilità.

Per migliorare l'attuale sistema di monitoraggio, basato su un punteggio sintetico per valutare il "mantenimento dei LEA", che tuttavia non coglie appieno le peculiarità e le singole criticità regionali nell'erogazione dei LEA, è stato attivato un percorso per definire una metodologia di monitoraggio più analitica, con particolare attenzione alle dimensioni di appropriatezza, efficienza ed efficacia dell'erogazione, nonché alle variazioni di tali dimensioni a livello sociale e geografico.

AZIONE	RIDISEGNARE IL PERIMETRO DEI LEA E ADOTTARE L'APPROCCIO DEL <i>HEALTH TECHNOLOGY ASSESSMENT</i> (HTA)
DESCRIZIONE	Identificare le opzioni assistenziali maggiormente efficaci dal punto di vista dei costi e per i pazienti. Definire una regia nazionale per mantenere l'unitarietà del SSN e per garantire l'equità di accesso sul piano territoriale. Portare a compimento e migliorare le scelte attuate nella scorsa legislatura in tema di responsabilità professionale e di precariato nelle professioni sanitarie.
FINALITÀ	Aggiornare i livelli essenziali di assistenza sanitaria per adeguare l'attività assistenziale alle innovazioni cliniche e tecnologiche verificatesi negli ultimi anni.
TEMPI	2015-2016

Si dovrà provvedere alla revisione ed all'aggiornamento del sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie.

Si procederà con maggiore sostegno nelle attività di affiancamento, supportando le regioni in provvedimenti ed iniziative volte a rendere più efficaci ed uniformemente distribuite sul territorio le prestazioni erogate. Proseguiranno le attività sugli Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari, che rivolgono la loro attenzione in maniera sempre più attenta e specifica al miglioramento qualitativo del servizio sanitario regionale, cui è conseguente il controllo e l'efficientamento della spesa sanitaria. Si proseguirà nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria, che comporti un maggiore coinvolgimento dei Medici di Medicina Generale (MMG) e dei Pediatri di Libera Scelta (PLS), secondo una logica di rete, in modo da consentire la presa in carico globale del paziente, costantemente nel tempo, da parte di un *team* multi professionale e multidisciplinare con competenze diversificate.

Ciò comporta, anche sotto l'impulso della normativa nazionale, la realizzazione di azioni programmatiche orientate alla riqualificazione del sistema delle Cure Primarie mediante l'adozione di modelli organizzativi che, nel rispetto dei contesti regionali, siano in grado di fornire risposte assistenziali integrate con il sistema ospedaliero e dell'emergenza-urgenza.

In tale ottica, si darà impulso all'attuazione da parte delle Regioni dei modelli organizzativi delle Cure Primarie tra i quali le Aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e le Unità complesse di cure primarie (UCCP), per garantire

l'assistenza primaria in un'ottica di complementarietà con le strutture ospedaliere e per l'accrescimento della capacità di presa in carico del cittadino assistito dal SSN. La riorganizzazione delle cure primarie è anche un elemento fondamentale del Piano Nazionale delle Cronicità, in fase di predisposizione come da previsione del Patto della Salute 2014-2016.

Inoltre, si rende necessario assicurare tutti gli adempimenti in materia di circolazione dei servizi sanitari all'interno del territorio dell'Unione Europea. Si impone, al riguardo, un necessario coordinamento tra la detta disciplina e i vigenti Regolamenti in materia di sicurezza sociale.

Al fine delle attività per il miglioramento della qualità e della sicurezza è necessario assicurare il monitoraggio degli eventi sentinella, attraverso il flusso informativo SIMES. La sicurezza del percorso nascita dovrà prevedere una programma di attività di monitoraggio sistematico.

Appare centrale, infine, la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, al fine di garantire nel tempo il mantenimento e il rinnovo del patrimonio nazionale delle strutture sanitarie.

Si dovrà potenziare il ruolo delle farmacie convenzionate e in particolare la Farmacia dei Servizi. Promuovere in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.

AZIONE	REVISIONE E AGGIORNAMENTO DEL SISTEMA DI REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE E SERVIZI MIGLIORI
DESCRIZIONE	Accordi sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari; proseguire nell'azione strategica finalizzata al riassetto organizzativo e funzionale dell'assistenza primaria; riqualificazione del sistema delle Cure Primarie; monitoraggio degli eventi sentinella attraverso il flusso informativo SIMES; potenziare il ruolo delle farmacie convenzionate e in particolare la Farmacia dei Servizi; promuovere in ogni ambito la trasparenza funzionale alla comunicazione con il cittadino e al controllo di legalità.
FINALITÀ	Efficienza, economicità e qualità dei servizi sanitari.
TEMPI	2015-2016

Infine la commissione Igiene e Sanità del Senato ha dato il via libera alla prima legge-cornice sull'autismo. Il DDL di natura ordinamentale, dedicata spazio al capitolo formazione. Formazione che significa potenziare il canale scolastico prevedendo nella legislazione nazionale una preparazione *ad hoc* degli insegnanti di sostegno, ma anche puntare su interventi a tutto tondo, frutto di addestramenti mirati sul territorio, di un'integrazione sociosanitaria necessaria per l'attuazione della legge, della valorizzazione del volontariato e del terzo settore.

AZIONE	LEGGE-CORNICE SULL'AUTISMO
DESCRIZIONE	Due criteri cardine: l'importanza cruciale della diagnosi precoce e l'attivazione di servizi di terapia riabilitativa intensiva. L'Istituto superiore di Sanità aggiorna le Linee guida sul trattamento dei disturbi

dello spettro autistico in tutte le età della vita sulla base dell'evoluzione delle conoscenze fisiopatologiche e terapeutiche. Diagnosi precoce, cura e trattamento individualizzato sono prestazioni assegnate alle Regioni in base all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza. Regioni e PA possono individuare centri di riferimento per coordinare i servizi, stabiliscono percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali per la presa in carico di minori, adolescenti e adulti verificandone l'evoluzione. Adottano poi misure finalizzate a: unità funzionali multidisciplinari, formazione degli operatori, definizione di équipe territoriali, figure di coordinamento, continuità dei percorsi diagnostici, terapeutici e assistenziali nel corso della vita della persona, progetti dedicati alle famiglie, disponibilità sul territorio di strutture residenziali e semiresidenziali accreditate, pubbliche e private. Previste anche azioni volte a promuovere la presa in carico e l'integrazione sociale e lavorativa delle persone con disturbo dello spettro autistico.

FINALITÀ

Garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico.

TEMPI

2015-2016

I.11 LE INFRASTRUTTURE

La storia degli investimenti pubblici del Paese, specie quelli in grandi infrastrutture di trasporto, è segnata da una bassa efficienza.

Le ragioni di questa deludente performance sono molteplici: tempi lunghi di realizzazione, gli alti costi della complessità giuridica e burocratica, le opere compensative, i sistemi contrattuali che non incentivano sufficientemente il rispetto dei tempi e dei costi, l'insufficiente concorrenza e la conseguente manifestazione di fenomeni corruttivi, la mancanza di cultura di analisi di costi e benefici sia nella scelta delle opere che nella loro progettazione.

L'impegno del Governo è quello di effettuare un cambio di passo incentrato sulla valorizzazione della progettualità del sistema delle grandi opere, sulla trasparenza della loro approvazione e realizzazione sull'introduzione di *best practice* elaborate sulla base dell'esperienza internazionale.

In questo ambito l'impegno del governo già avviato nel 2014 è stato volto alle semplificazioni burocratiche (contenute soprattutto nel DL Sblocca Italia), e alla lotta alla corruzione rafforzata con la creazione dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione. Le priorità per il 2015 e per gli anni a seguire saranno di completare il percorso di semplificazione e di introdurre una cultura di valutazione di costi benefici nella scelta e nella progettazione dei progetti.

AZIONE

PROMUOVERE UNA CULTURA DI VALUTAZIONE ECONOMICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

DESCRIZIONE

Creare un'unità di valutazione indipendente che ha il compito di valutare i costi e benefici dei grandi progetti di investimento pubblico e di proporre/valutare alternative progettuali (es. linee ferroviarie alta velocità verso alta capacità).

FINALITÀ

Introdurre una cultura di valutazione economica, strategica ed operativa, volta a migliorare il ritorno sugli investimenti in grandi progetti per l'economia del paese.

TEMPI

Entro 2015.

La centralità e l'importanza del settore delle infrastrutture sono testimoniate dalla ricorrenza del tema in maniera trasversale nelle diverse priorità del Governo, cui è strettamente legata la ripresa economica: infrastrutture strategiche, edilizia scolastica, carceraria e sanitaria, incremento dell'efficienza energetica degli immobili della PA, beni culturali. I limiti di finanza pubblica impongono una gestione oculata delle risorse attraverso: a) la programmazione strategica finalizzata a promuovere le opere prioritarie; b) il ricorso anche a procedure alternative al tradizionale appalto per la realizzazione delle opere, coinvolgendo il capitale privato attraverso varie forme di PPP (Partenariato Pubblico Privato); c) una maggiore attenzione per le opere medio-piccole volte ad assicurare la manutenzione del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico. Per favorire la diffusione degli interventi di PPP, il nostro ordinamento si è recentemente dotato di strumenti innovativi come i *project bond* e una disciplina di forte agevolazione fiscale per le opere infrastrutturali superiori ai 200 milioni prive di contributo pubblico.

AZIONE**PROGRAMMAZIONE STRATEGICA DELLE OPERE PRIORITARIE****DESCRIZIONE**

Assumere l'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza quale quadro programmatico di riferimento per la programmazione comunitaria 2014-2020 e i Contratti di programma sottoscritti con i principali enti gestori delle reti ferroviarie (RFI) e stradali (ANAS).

FINALITÀ

Individuare le opere prioritarie sulle quali allocare le risorse comunitarie e nazionali nel rispetto della condizionalità ex ante.

TEMPI

Aprile 2015.

AZIONE**DELEGA CODICE APPALTI****DESCRIZIONE**

Approvazione del Disegno di Legge Delega di recepimento Direttive Appalti e Concessioni 2014/23/UE; 2014/24/UE; 2014/25/UE.

FINALITÀ

L'obiettivo è la semplificare, rafforzare la qualificazione degli operatori e accrescere la partecipazione di tutti gli *stakeholders* qualificati di interesse. Ridurre gli spazi di illeciti e corruzione attraverso una normativa chiara e trasparente.

TEMPI

Dicembre 2015.

AZIONE

INVESTIMENTI PER L'EUROPA E RUOLO DELL'ITALIA

DESCRIZIONE

Nel corso del proprio semestre di Presidenza l'Italia ha impresso un decisivo impulso per l'attivazione di un Piano per gli Investimenti per l'Europa, cd Piano Juncker per sostenere la crescita e l'occupazione.

Il Piano si articola in tre filoni di azione: i) riforme strutturali per migliorare il *"business climate"*; ii) selezione di una *pipeline* di progetti europei, cui ha provveduto una task force congiunta, BEI, Commissione e Paesi membri; la task force ha indentificato investimenti in Europa per oltre 1300 miliardi, di cui circa 240 nel nostro Paese; iii) risorse aggiuntive per il finanziamento di progetti pubblici e privati in Europa attraverso la creazione di un fondo ad hoc, Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici - FEIS costituito da risorse BEI e garanzie sul bilancio UE. Inoltre, per ovviare a strozzature e carenze nella capacità tecnica delle amministrazioni nell'identificare e strutturare la finanza di progetto è prevista la costituzione presso la BEI di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti (*European Investment Advisory Hub o EIAH*). Il Polo, cofinanziato dall'Unione europea per un importo massimo di 20 milioni annui, avvalendosi anche di contributi della Commissione e delle NPBs offrirà a amministrazioni e a privati assistenza tecnica nell'individuazione, preparazione e sviluppo dei progetti di investimento

Attraverso il FEIS la Commissione prevede di mobilitare 315 miliardi di nuovi investimenti nel quinquennio 2015-2019. Il Fondo potrà garantire e finanziare progetti nei settori delle infrastrutture, energia, istruzione, ricerca, tutela delle risorse naturali, innovazione e PMI, sia con strumenti di debito sia con investimenti di capitale. L'impatto economico del Piano dipende in maniera critica dall'effettiva addizionalità delle risorse impiegate che devono rivolgersi a un portafoglio di progetti dal rischio più elevato rispetto all'ordinaria attività di BEI e a operazioni destinate a colmare i gap di investimento dovunque questi si manifestino in Europa.

Gli Stati Membri, e in particolare le loro "banche promozionali" (*National Promotional Banks o NPBs*), potranno finanziare singole operazioni oppure piattaforme d'investimento. Al riguardo le banche promozionali di Germania - KfW, Francia - *Caisse de depot* e Italia - Cassa Depositi e Prestiti, hanno annunciato un contributo di 8 miliardi di euro ciascuna, mentre l'Istituto de Crédito Oficial (ICO) spagnolo si è impegnato a contribuire per un ammontare pari a 1,5 miliardi.

Le iniziative cui contribuirà CDP, che si articoleranno in un arco temporale di circa 4 anni, saranno individuate nei settori eleggibili alla garanzia del Fondo ed in particolare per favorire il credito alle PMI, la Digital economy, il sistema delle infrastrutture di trasporto e dell'energia. I progetti oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti e delle garanzie del Fondo FEIS dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

In aggiunta, in linea con le previsioni del Regolamento del FEIS, la Cassa, con il coordinamento del Ministero, collaborerà con l'EIAH per offrire un'adeguata assistenza tecnica alle amministrazioni per l'identificazione e la preparazione di progetti in Italia e agevolare così

la loro presentazione al Comitato Investimenti del Fondo.

FINALITÀ

Affrontare il forte deficit di investimenti pubblici e privati e le sue cause di natura strutturale e macroeconomica. Realizzare investimenti in beni pubblici europei il cui impatto sul potenziale dell'economia è massimo che non troverebbero altrimenti fonti alternative di finanziamento a causa di fallimenti del mercato riconducibili alle deboli prospettive di crescita e o vincoli finanziari o di bilancio. Fornire assistenza tecnica per la realizzazione dei progetti.

TEMPI

La BEI potrà cominciare a indentificare e finanziare fin da subito progetti eleggibili, che verranno successivamente coperti dalla garanzia del Fondo, non appena questo diverrà operativo. L'entrata in vigore del Regolamento del Fondo attualmente in corso di definizione nell'ambito della procedura che coinvolge i co-legislatori Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo è prevista entro la fine dell'estate.

AZIONE**COINVOLGERE I PRIVATI NELLE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI****DESCRIZIONE**

Creazione di una Unità tecnica interministeriale preposta alla valutazione dei profili di bancabilità delle opere da realizzare con la finanza di progetto. Il parere obbligatorio della Unità è da inserire nelle procedure di approvazione dei progetti superiori a 20 milioni di euro.

Creazione di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando.

Superamento della modifica della II parte del Titolo V della Costituzione con il passaggio agli esistenti centri di competenze e responsabilità costituzionali delle materie concorrenti delle regioni.

Miglioramento degli strumenti e le strategie di comunicazione e di pubblicizzazione delle opportunità offerte al privato, anche mediante l'apposita pipeline di progetti europei di investimento del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Assicurare maggiore trasparenza del flusso di informazioni e un monitoraggio durante la fase di realizzazione e quella successiva di gestione delle opere, anche attraverso il supporto di sistemi informativi.

Studio di specifiche disposizioni riguardanti i modelli di PPP contestualmente al recepimento delle nuove direttive europee in materia di appalti pubblici.

FINALITÀ

Rafforzare le competenze tecniche dell'Amministrazione nella valutazione dei profili finanziari delle opere infrastrutturali, a tutela della finanza pubblica e dei privati relativamente ai tempi e alle modalità di asseverazione delle proposte.

TEMPI

Dicembre 2015

AZIONE**INTERVENTI SEGNALATI DAI SINDACI DEI PICCOLI COMUNI**

DESCRIZIONE

Il Decreto Legge n.133/2014 cosiddetto “Sblocca Italia” prevede il finanziamento dei seguenti interventi:

- 100 mln per lo scorrimento della graduatoria delle richieste risultate ammissibili al finanziamento, in attuazione del programma “6000 Campanili”;
- 100 mln per un secondo bando definiti d’intesa con ANCI con indicazione delle nuove linee di intervento per: a) qualificazione e manutenzione del territorio; b) riqualificazione e incremento dell’efficienza energetica; c) messa in sicurezza degli edifici pubblici;
- 200 mln per interventi segnalati dai Sindaci alla Presidenza del Consiglio tra il 2 e il 15 giugno 2014.

FINALITÀ

Consentire l’avvio di cantieri medio piccoli maniera diffusa sul territorio in particolare in aree (piccoli Comuni) che ordinariamente non sono in possesso di risorse sufficienti per l’esecuzione di lavori pur necessari alla comunità locale.

TEMPI

Interventi completati entro il 2017.

AZIONE**COMPLETAMENTO DI BENI IMMOBILI DEMANIALI ED INTERVENTI URGENTI IN MATERIA DI DISSESTO IDROGEOLOGICO****DESCRIZIONE**

La selezione degli interventi è stata effettuata sulla base di nuove opere in fase di completamento e/o opere di completamento relativo a lavori di adeguamento ristrutturazione e funzionalità di edifici in uso particolarmente alle forze dell’ordine. Per quanto concerne invece gli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico sono stati selezionati quelli a maggiore criticità relativa e a possibili fenomeni geo-idraulici e/o comunque relativi a funzioni di pubblico interesse.

FINALITÀ

La finalità per quanto concerne i beni demaniali è legata ad una pronta conclusione delle opere avviate e quindi coerentemente la consegna ai relativi utenti nonché, per la parte relativa ai completamenti di ristrutturazione una migliore funzionalità degli stessi in termini di efficienza. Per quanto riguarda, invece, interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico è di tutta evidenza che sono urgentissimi e necessari, atteso i ben noti tragici eventi di quest’ultimo anno dicano che oltre che compromettere la stabilità territoriale alimenterebbe in maniera esponenziale il costo a carico dello Stato.

TEMPI

Interventi completati entro il 2018.

AZIONE**COMPLETARE L’INFRASTRUTTURAZIONE DEL PAESE SECONDO IL DISEGNO DELLE RETI EUROPEE****DESCRIZIONE**

Finanziamento dei progetti trasmessi alla Commissione Europea nell’ambito dei 12 mld stanziati dai primi bandi TEN-T 2014 a valere sulle risorse della ‘Connecting Europe Facility’ CEF. L’insieme delle proposte italiane prevede una spesa ammissibile entro il 2020 pari a 7mld, con una richiesta di contributo comunitario pari a 2,5 mld.

In piena aderenza al citato obiettivo di favorire l'intermodalità e l'interoperabilità, oltre l'85 per cento del contributo richiesto riguarda progetti ferroviari lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari e per l'implementazione del sistema di segnalamento e controllo ERTMS e il potenziamento tecnologico.

Approvazione da parte della Commissione Europea del *Programma operativo infrastrutture e reti 2014 - 2020* che persegue l'obiettivo generale di promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete di cinque regioni del Sud (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). In tale contesto, cospicue risorse sono destinate al potenziamento dell'offerta ferroviaria sulle principali direttrici del Corridoio TEN-T Scandinavo Mediterraneo.

FINALITÀ

Dare piena attuazione agli obiettivi comunitari (condizionalità, intermodalità, interoperabilità), in particolare nella realizzazione delle opere lungo le tratte transfrontaliere e nazionali dei principali Corridoi comunitari.

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE**IL PIANO PER L'EMERGENZA ABITATIVA****DESCRIZIONE**

Completare l'attuazione del Piano per l'emergenza abitativa approvato dal Governo con il decreto legge n. 47/2014 e articolato nelle seguenti linee di attività:

- Sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione attraverso il rifinanziamento del Fondo affitti e del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli nonché con la riduzione della cedolare secca - e altre misure fiscali- per contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento, per il quadriennio 2014-2017
- Programma di recupero degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica

Forme di incentivazione e semplificazioni procedurali - edilizie e urbanistiche - a favore dell'Edilizia Residenziale Sociale

FINALITÀ

Far fronte al disagio abitativo conseguente alla trasformazione della struttura familiare, ai fenomeni migratori e alla marginalità urbana attraverso l'insieme dei predetti interventi tenendo conto delle nuove articolazioni della domanda abitativa.

TEMPI

2016.

AZIONE**TRASPORTO AEREO E MARITTIMO****DESCRIZIONE**

Prosecuzione dell'iter di definizione ed attuazione del Piano nazionale degli aeroporti, a seguito delle integrazioni decise in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome. Favorire la realizzazione di alleanze di sistema e reti aeroportuali nei bacini individuati dal Piano per ottimizzare la capacità aeronautica e infrastrutturale. Promuovere il

miglioramento dell'accessibilità agli aeroporti e le interconnessioni modali, incentivando, in particolare, i collegamenti con l'AV ferroviaria dei gate intercontinentali (Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia) ed attraverso l'inserimento delle infrastrutture di ultimo miglio stradali e ferroviarie nelle procedure speciali di "legge obiettivo". Sviluppare il trasporto cargo.

Riforma del settore marittimo mediante la definizione di un Piano della portualità e della logistica attraverso la gerarchizzazione della rete. Individuazione di bacini portuali di rilevanza nazionale per segmento di mercato. Individuazione e implementazione di un modello di *governance* che centralizzi gli indirizzi strategici e le scelte di investimenti infrastrutturali razionalizzando l'uso delle risorse disponibili. Completamento dei corridoi europei e miglioramento delle infrastrutture di collegamento stradali e ferroviarie di ultimo miglio. Identificazione di azioni di defiscalizzazione e di incremento di concorrenza e trasparenza, per aumentare la competitività portuale.

Implementazione ed attivazione della *National Maritime Single Window* (NMSW) per unica finestra di dialogo in Europa per il trasporto delle merci ed attivazione di sistemi informativi di gestione e monitoraggio di supporto all'Amministrazione.

FINALITÀ

Razionalizzare il sistema aeroportuale del Paese, aumentandone la competitività e ottimizzando con criteri di specializzazione ed effetto rete dell'organizzazione degli scali. Riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e migliorare nel complesso il sistema portuale italiano ed europeo.

TEMPI

Giugno 2015

AZIONE

TRASPORTO STRADALE, AUTOTRASPORTI, ITS E MOBILITÀ SOSTENIBILE

DESCRIZIONE

Superamento della logica di erogazione annuale di risorse al settore dell'autotrasporto, mediante l'attuazione di un programma strutturale triennale, tale da consentire una più efficace finalizzazione dei fondi, destinandoli alla crescita delle imprese e spese per investimenti, compatibile con i vincoli comunitari; una programmazione degli interventi e una formazione permanente degli addetti.

Con Decreto PCM del 26 settembre 2014 si approva il Piano Nazionale Infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica. L'attuazione avviene attraverso la stipula di apposite Convenzioni con le Regioni per l'avvio di progetti destinati alla risoluzione delle più rilevanti esigenze nelle aree urbane ad alta congestione di traffico e la stipula Accordi di Programma. Predisposizione del Quadro Strategico Nazionale sulla strategia nazionale in merito allo sviluppo di infrastrutture di ricarica per combustibili alternativi in recepimento Direttiva 2014/94/UE.

FINALITÀ

Migliorare i servizi resi al cittadino in termini di qualità, costi e sicurezza.

TEMPI

Luglio 2015 (piattaforma ITS).

AZIONE**TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E FERROVIARIO****DESCRIZIONE**

Coordinamento tra la programmazione dei servizi e la programmazione degli investimenti al fine di migliorare progressivamente gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione del settore, adeguando la qualità (intesa anche in termini di scelta del vettore) e la quantità dei servizi alla dinamica della domanda reale tenendo conto della domanda potenziale. Garantire la concorrenza e la trasparenza dei servizi locali e in particolare di quel del trasporto locale ferroviario coadiuvandosi della Autorità dei Trasporti.

FINALITÀ

Riorganizzazione industriale del comparto, per garantire ai cittadini una mobilità efficace e sostenibile nelle aree urbane e regionali. Riorganizzazione dei servizi c.d. universali, a beneficio dei cittadini, attraverso l'ottimizzazione dei collegamenti, la revisione dei meccanismi di finanziamento pubblico e una progressiva apertura alla concorrenza.

TEMPI

2016

AZIONE**PIANO NAZIONALE PER LE CITTÀ****DESCRIZIONE**

In attuazione di quanto previsto dal Decreto legislativo n.83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012 si è proceduto alla selezione di 28 progetti a cui è stata garantita la copertura finanziaria in parte con fondi nazionali ed in parte con fondi del PAC (ex zone franche urbane). Sottoscrizione di 28 Contratti di Valorizzazione Urbana e firma di 24 Convenzioni per la definizione delle modalità di erogazione del finanziamento e di monitoraggio degli interventi.

Finanziamenti destinati al Piano Nazionale per le Città, per un totale di 318 milioni di cui 224 milioni di fondi nazionali e 94 milioni fondi PAC.

FINALITÀ

Riqualificazione urbana: valorizzazione ed recupero del territorio urbano attraverso il criterio del cofinanziamento pubblico-privato e possibile integrazione territoriale strategica.

TEMPI

Finanziamenti fino al 2017.

I.12 DIFESA: UN MODERNO STRUMENTO MILITARE

Tra gli investimenti fondamentali per realizzare uno Strumento militare moderno e flessibile non vanno trascurati quelli a sostegno della razionalizzazione del parco infrastrutturale non residenziale.

AZIONE**RAZIONALIZZAZIONE DEL PARCO INFRASTRUTTURALE NON RESIDENZIALE****DESCRIZIONE**

Nell'ambito della "Revisione dello strumento militare" si procederà a:
a) utilizzare il minor numero di immobili per contenere le relative spese
b) di rendere disponibili risorse infrastrutturali per altre finalità, quali la riduzione del debito pubblico, l'abbattimento della spesa per fitti passivi e il recupero di fondi integrativi per le Forze armate. In caso di alienazione, le infrastrutture non più utilizzate sono preventivamente valorizzate allo scopo di attribuire loro una destinazione urbanistica compatibile con le esigenze del territorio ed idonea ad essere immesse sul mercato in modo appetibile.

Sviluppare una nuova e moderna politica degli alloggi al fine di assicurare la pronta reperibilità del personale presso il luogo di servizio in un quadro di forte mobilità del medesimo personale

FINALITÀ

Il processo di razionalizzazione del vasto e variegato patrimonio infrastrutturale della Difesa ha come obiettivo il raggiungimento della piena efficienza di un moderno strumento militare.

TEMPI

2015-2017.

È ormai di prossima pubblicazione il Libro Bianco il cui obiettivo, come noto, è quello di delineare la strategia di evoluzione dello Strumento militare nei prossimi 15 anni e, conseguentemente, rimodulare adeguatamente la spesa per la Difesa al fine di predisporre una strategia complessiva di sicurezza per la protezione degli interessi nazionali nello scenario internazionale

AZIONE**RIMODULAZIONE DELLE SPESE PER LA DIFESA****DESCRIZIONE**

Al fine di perseguire la migliore tutela della sicurezza e della stabilità del continente europeo e degli spazi transatlantici, nonché degli interessi nazionali primo tra tutti quello economico, appare necessario rimodulare la spesa per la Difesa, in modo che sia migliore per efficacia ed efficienza.

FINALITÀ

Creare le condizioni perché le Forze armate nei prossimi anni possano essere chiamate a operare quale adeguato strumento per tutelare gli interessi nazionali e contribuire alla sicurezza internazionale.

TEMPI

2015-2020.

**I.13 ECONOMIA VERDE E USO EFFICIENTE DELLE RISORSE:
OPPORTUNITÀ DI CRESCITA E DI SVILUPPO**

Il Governo proseguirà nel percorso intrapreso teso a valorizzare le straordinarie risorse di cui il Paese dispone, quali l'ambiente e il territorio. In tal senso, continua l'azione di ottimizzazione delle opportunità offerte dall'economia

verde e la contestuale attenzione alle fragilità che caratterizzano il nostro territorio, dai rischi prodotti dal dissesto idrogeologico, alle politiche di adattamento e mitigazione del cambiamento climatico, agli interventi per il risanamento ambientale e la bonifica dei territori inquinati.

Procede pertanto il processo di riforma già avviato con il disegno di legge “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” (originariamente Collegato ambientale alla legge di stabilità 2014) contenente misure per la protezione della natura, valutazione di impatto ambientale, acquisti e appalti verdi, etichettatura ecologica, gestione dei rifiuti, difesa del suolo, strategia per lo sviluppo della Green Community, servizio idrico, acqua pubblica, mobilità sostenibile, capitale naturale, catalogo dei sussidi dannosi per l’ambiente. L’iter di approvazione della norma, compreso il disegno di legge sul consumo del suolo, è in via di perfezionamento.

Proseguirà il processo già avviato di riequilibrio del carico fiscale dalla tassazione del lavoro e del reddito al patrimonio e ai consumi, in particolare quelli dannosi per l’ambiente. Un rafforzamento del ruolo della fiscalità ambientale, infatti, può rappresentare un’opportunità di sviluppo poiché libera risorse pubbliche per sostenere la ricerca e gli investimenti per un’ economia verde e più efficiente nell’uso delle risorse energetiche e naturali.

AZIONE	FISCALITÀ AMBIENTALE
DESCRIZIONE	Comitato per una riforma fiscale ecologica. Il Comitato affronterà la revisione del sistema delle accise tenendo conto delle emissioni di CO ₂ , SO ₂ , NO _x ; analisi e valutazione dei sussidi ambientalmente dannosi e revisione dei sussidi ambientalmente favorevoli; introduzione di eventuali nuove misure di fiscalità ecologica che incentivino l’uso (consumo e produzione) efficiente delle risorse.
FINALITÀ	Spostare il carico fiscale dal lavoro e dalle imprese all’inquinamento e all’utilizzo di risorse naturali; liberare risorse per sostenere la ricerca e gli investimenti per una economia verde e più efficiente nell’uso delle risorse energetiche e naturali.
TEMPI	Comitato Giugno-Novembre; approvazione misure 2015 e 2016; attuazione misure: progressiva dal 2016.

Inoltre, al fine di completare il processo di riforma già avviato, il Governo sta elaborando una serie di misure aggiuntive volte a facilitare la transizione verso una economia a basse emissioni di carbonio, resiliente al cambiamento climatico, che incentivi l’economia circolare e l’uso efficiente delle risorse, con particolare riferimento al capitale naturale.

AZIONE	GREEN ACT
DESCRIZIONE	Decreto legge contenente misure finalizzate a: efficienza e risparmio energetico; sviluppo delle fonti rinnovabili; incentivazione della mobilità

sostenibile, con particolare riferimento alle città sostenibili e alla rigenerazione urbana; misure per la gestione ed uso efficiente del capitale naturale (suolo, foreste, terreni agricoli); agricoltura sostenibile, strumenti finanziari e fiscali per lo sviluppo dell'economia verde

FINALITÀ

Programmazione a medio lungo termine di politiche, misure e strumenti per la sostenibilità ambientale come volano di crescita e occupazione.

TEMPI

Giugno 2015.

Fondamentale sarà anche portare a compimento il disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della Protezione Civile. Lo scopo del DDL di delega è di mettere ordine tra le numerose modifiche e correzioni apportate, nel tempo, alla legislazione originaria del 1992 e scaturite spesso sull'onda delle emergenze, il che ha reso le norme di difficile interpretazione e rende di volta in volta anche più difficile il lavoro dell'Esecutivo. Il nostro Paese si caratterizza per una qualità e quantità di esposizione ai rischi naturali e legati alle attività dell'uomo che, nel panorama europeo, non ha pari. L'intensità e la diffusione dei rischi naturali rendono imprescindibile la scelta di un Servizio nazionale di coordinamento, ma l'impostazione centralistica e statalistica degli anni '80 non ha funzionato.

AZIONE

SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

DESCRIZIONE

Non si tratterà quindi di una ri-centralizzazione, ma si manterrà una configurazione modulare, con il pieno coinvolgimento e la forte responsabilizzazione dei livelli territoriali e un sistema nazionale policentrico. Il mantenimento della configurazione "a geometria variabile", già previsto dalla legge che ha istituito il Servizio, e incardinato nella struttura di coordinamento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri sono i punti di forza della delega in discussione, in linea anche con la modifica costituzionale al vaglio del Parlamento, che elimina le materie a legislazione concorrente ma non ricolloca la materia della 'protezione civile' tout-court nell'alveo della legislazione esclusiva dello Stato. La riforma costituzionale salvaguarda il tema del sistema modulare e dell'indirizzo unitario, riservato alla competenza legislativa dello Stato, e valorizzando in modo chiarissimo ruolo e responsabilità dei livelli territoriali di governo. Si prevede un riordino degli strumenti straordinari preposti alla gestione dell'emergenza: dichiarazione dello stato di emergenza e ordinanze di protezione civile in deroga".

FINALITÀ

Quadro chiaro in quanto a responsabilità e organizzazione della Protezione Civile

TEMPI

Entro 2015

AZIONE

IL RILANCIO DEL SETTORE AGRICOLO E AGROALIMENTARE

DESCRIZIONE

Realizzare un radicale cambiamento del sistema agricolo semplificando e riducendo gli adempimenti per le aziende relative alla gestione della PAC 2014-2020 attraverso: a) domanda unica precompilata per tutte le misure di sostegno dell'Unione Europea; b) realizzare un'Anagrafe Unica nazionale integrata dalle Anagrafi regionali; c) aumentare l'efficacia dei controlli connessi all'erogazione delle diverse forme di incentivazione al settore, con conseguente riduzione del rischio di correzioni finanziarie da parte dell'Unione europea; d) Consentire, a richiesta dell'agricoltore, l'anticipazione dei pagamenti della PAC, grazie alla possibilità di certificazione della consistenza aziendale.

Avviare il Programma di Sviluppo Rurale nazionale relativo alla gestione del rischio, alle infrastrutture irrigue e alla biodiversità.

Sostenere le imprese agricole condotte da giovani e favorire l'ingresso di questi nel settore, continuando a sviluppare nuovi strumenti di incentivazione e di accesso alla terra e a rafforzare quelli esistenti.

Promuovere le produzioni agroalimentari d'eccellenza sui mercati esteri anche attraverso manifestazioni di carattere internazionale (Expo, Vinitaly). Rendere più facilmente riconoscibili le indicazioni geografiche con un'efficace comunicazione e promozione attraverso tutti i canali distributivi, favorendo l'identificazione dei prodotti italiani di qualità e provenienza certificata. Assicurare la corretta informazione del consumatore attraverso chiare informazioni in etichetta.

Rafforzare lo strumento dei contratti di filiera, promuovendo nuove modalità di organizzazione per l'aggregazione dell'offerta e la programmazione di interventi sul mercato. Promuovere politiche di sostegno alle imprese agroalimentari con efficaci strumenti finanziari e creditizi ed avviare misure per l'attivazione di nuovi canali commerciali.

Procedere con una riforma strutturale delle relazioni commerciali in agricoltura partendo dal settore lattiero caseario, in relazione al superamento del regime delle quote latte.

Dare impulso alla ripresa economica ed intervenire su quei fattori in grado di elevare il grado di competitività del settore agricolo, anche attraverso la prosecuzione dell'opera di semplificazione e sistemazione normativa, a partire dal settore vitivinicolo, e di razionalizzazione degli interventi pubblici, anche attraverso la riorganizzazione degli enti controllati e vigilati.

Dare piena attuazione alla programmazione delle risorse del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) 2014-2020. Rafforzare le azioni dirette alla cooperazione e all'associazionismo, al fine di sostenere le azioni di sviluppo della concorrenza e della competitività delle imprese di pesca nazionali singole e associate, nonché per il sostegno all'occupazione nel settore e l'attuazione delle norme internazionali con particolare riguardo alla materia del controllo.

FINALITÀ

Accelerare e facilitare l'attuazione, a livello nazionale, della riforma della Politica Agricola Comune 2014-2020. Adeguare la politica di gestione del rischio ai nuovi orientamenti sugli aiuti di Stato sfruttandone le opportunità. Salvaguardare la biodiversità delle specie e razze di interesse zootecnico anche a rischio di estinzione. Promuovere lo sviluppo, l'occupazione, la competitività e la qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca, la tracciabilità dei prodotti italiani e la crescita del Made in Italy nel mondo, favorendo

la propensione all'export e l'internazionalizzazione delle imprese.

Promuovere la competitività del comparto agricolo e agroalimentare, la qualità e la tracciabilità dei prodotti Made in Italy.

TEMPI

Entro dicembre 2015.

I.14 LA STRATEGIA: POLITICA DI COESIONE, MEZZOGIORNO E COMPETITIVITA' DEI TERRITORI

Per innescare un percorso di sviluppo duraturo nel Mezzogiorno e sostenere la ripresa dell'intero Paese gli investimenti pubblici rivestono un'importanza fondamentale. In un contesto di progressiva contrazione di tale componente, specialmente al Sud, la politica di coesione è divenuta una fonte di finanziamento quasi esclusiva della spesa di investimento. I Fondi strutturali europei, unitamente al Fondo per lo sviluppo e la coesione, dovranno quindi essere utilizzati in maniera sempre più efficace per sostenere la creazione di un contesto più adeguato di sviluppo produttivo orientato all'innovazione e per elevare gli standard di vita nei territori, migliorando la qualità dei servizi a cittadini e imprese, realizzando infrastrutture più efficienti per la crescita economica, tutelando e valorizzando il vasto e diversificato patrimonio naturale e culturale del Mezzogiorno e del Paese. Per il perseguimento di tali obiettivi, nel 2015 si completerà la programmazione 2007-2013, si avvierà l'implementazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 che mette a disposizione ingenti risorse (31 miliardi di fondi strutturali FESR e FSE, cui si aggiungono 20 miliardi di cofinanziamento nazionale) e partirà la programmazione 2014-2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione, attuativo dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione (50 miliardi, di cui 40 già disponibili). Nel rispetto delle regole europee, pre-condizione per l'attuazione efficace dell'ampio programma di spesa sostenuto dai fondi strutturali è la possibilità di utilizzare gli spazi di flessibilità nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Grande attenzione sarà data al rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei e, più in generale, alla qualità della spesa complessiva sostenuta dalla politica di coesione attraverso una programmazione più orientata ai risultati, la definizione delle linee di pianificazione strategica negli ambiti rilevanti per lo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno e un presidio più attento sull'attuazione grazie all'entrata a regime dell'Agenzia per la Coesione territoriale. Nella strategia complessiva particolarmente rilevante è il focus sulla competitività territoriale sostenibile, con particolare riferimento alle aree interne del Paese, contrastandone il declino demografico, e alla valorizzazione delle città nella loro funzione di poli di sviluppo.

AZIONE

RILANCIARE GLI INVESTIMENTI ATTRAVERSO UNA SPESA DI QUALITA' DEI FONDI COMUNITARI E NAZIONALI DELLA POLITICA DI COESIONE

DESCRIZIONE

Proseguire nell'azione di sostegno all'accelerazione della rendicontazione della spesa dei fondi strutturali, completando la programmazione 2007-2013 entro il 31 dicembre 2015 con ogni

sforzo necessario a massimizzare la capacità di spesa delle autorità di gestione nazionali e regionali, accompagnandole nella rimozione delle criticità e dei colli di bottiglia che rallentano l'attuazione, per migliorare efficacia e qualità degli investimenti. Mettere a punto il presidio di facilitazione e accompagnamento all'attuazione e di monitoraggio rappresentato dall'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del nuovo assetto istituzionale di governo dei fondi, e dare impulso all'azione del Dipartimento dedicato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione e coordinamento dei programmi e interventi della politica di coesione. Considerata l'elevata concentrazione di spesa da rendicontare nel 2015 a valere sulla programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali europei (di cui circa lo 0,3 per cento del PIL di cofinanziamento nazionale), utilizzare tutti gli spazi di flessibilità possibili nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita per consentire i pagamenti della quota di cofinanziamento nazionale. Far partire l'implementazione del piano di investimenti previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, accompagnando il negoziato con la Commissione Europea sui programmi operativi non ancora approvati e supportando l'avvio dei programmi già adottati. Porre le basi per perseguire i risultati attesi individuati nell'Accordo in termini di espansione e modernizzazione del sistema produttivo, anche nella direzione delle specializzazioni intelligenti indicate quali traiettorie di sviluppo del Paese e del Mezzogiorno, aumento delle opportunità occupazionali per i soggetti più vulnerabili, miglioramento degli standard di alcuni servizi essenziali (inclusa la scuola, i servizi di cura per bambini e anziani e l'assistenza alle famiglie e agli individui con maggiore disagio sociale), modernizzazione delle infrastrutture strategiche per la crescita (incluse le reti digitali a banda ultra larga e le reti di trasporto), tutela dell'ambiente e valorizzazione del patrimonio culturale. Qualificare la pubblica amministrazione a servizio degli interventi di sviluppo e presidiare l'attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo per migliorare la capacità di programmazione e gestione dei fondi aggiuntivi. Definire gli indirizzi di impiego delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 attraverso l'indicazione delle linee strategiche nazionali e attivare un piano stralcio per il tempestivo avvio di interventi di più rapida cantierabilità.

FINALITÀ

Utilizzare le risorse comunitarie e nazionali disponibili per rilanciare la competitività del sistema Italia e dei suoi territori, promuovere occupazione e coesione sociale, rafforzare la capacità amministrativa a garanzia di un efficace impiego dei fondi.

TEMPI

2015

Il PNR 2014 e l'Accordo di Partenariato 2014-2020 adottato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 hanno dato l'avvio alla Strategia nazionale per le aree interne del Paese. Si tratta di aree che, pur avendo forti potenzialità di sviluppo, si caratterizzano per la lontananza dai centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute, mobilità) e che sono interessate da fenomeni di declino demografico, invecchiamento della popolazione e depauperamento del territorio. Queste aree interessano oltre il sessanta per cento del territorio nazionale, di cui il 30,6 per cento è lontano più di 40 minuti (aree periferiche e ultra periferiche) e ospita una popolazione pari al 7,6 per cento della popolazione

italiana. Per invertire queste tendenze, si interviene su due fronti: da un lato, promuovendo le condizioni di mercato nei punti di forza di questi territori, riconducibili alla presenza di produzioni agroalimentari specializzate, al patrimonio culturale e naturale, all'energia, al turismo, al saper fare locale; dall'altro, riequilibrando l'offerta di servizi pubblici fondamentali: scuola, servizi sanitari, servizi di mobilità e connessione digitale. L'attuazione della strategia è sostenuta combinando tutti i fondi europei disponibili (FESR, FSE, FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, e le risorse nazionali previste appositamente dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015 (180 milioni nel complesso), per recuperare il deficit di cittadinanza. Attraverso una selezione pubblica condotta con il coinvolgimento di tutti i Ministeri responsabili, d'intesa con le Regioni, sono state individuate 55 aree progetto in 16 Regioni e una Provincia autonoma, con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, con severi fenomeni di declino demografico (-4,3 per cento tra il 2001 e il 2011) e di invecchiamento (oltre il 25 per cento della popolazione supera i 65 anni di età). Tra queste aree è in corso l'individuazione di 23 aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. La selezione delle aree tiene conto degli indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, dei dati di offerta dei servizi di base, dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, e della capacità progettuale dell'area, con particolare attenzione alla capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali.

AZIONE**IL RILANCIO DELLE AREE INTERNE DEL PAESE: MERCATO E CITTADINANZA****DESCRIZIONE**

Partendo dalle 55 aree progetto selezionate, completare l'individuazione delle aree prototipo su cui avviare la Strategia nel corso del 2015. Definire interventi mirati attraverso la sottoscrizione da parte dei Ministeri coinvolti, delle Regioni e degli Enti Locali degli Accordi di Programma Quadro che disciplineranno la fase attuativa. Completare la definizione degli atti di programmazione regionale per indirizzare i fondi europei disponibili, opportunamente integrati, su progetti di sviluppo locale che valorizzino il patrimonio naturale, culturale, di saper fare e produttivo di queste aree. Attuare, per mezzo della Strategia per le aree interne, riforme nazionali fondamentali nei settori della sanità (Patto Salute) e dell'istruzione (La Buona Scuola), adattandole alle specificità di questi territori e sperimentando interventi concordati con le comunità. Avviare nelle aree prototipo un confronto aperto con il territorio per sviluppare un'idea guida di sviluppo attorno a cui costruire interventi coordinati e coerenti, anche dando impulso ai centri di competenza e ai soggetti innovativi presenti nell'area. Concentrare quindi le risorse finanziarie disponibili nelle aree dove maggiori sono i bisogni e le opportunità di sviluppo attraverso un processo trasparente e informato di selezione delle aree stesse e procedendo attraverso sperimentazioni. Realizzare un monitoraggio sistematico e aperto delle iniziative finanziate individuando risultati attesi con riferimento agli obiettivi della Strategia, misurabili attraverso appropriati indicatori. Promuovere un coordinamento efficace dei diversi livelli di governo coinvolti.

FINALITÀ

Invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese, valorizzandone le potenzialità di sviluppo, adeguando l'offerta dei servizi essenziali ai bisogni dei residenti e adattando riforme nazionali di settore alle specificità di tali aree.

TEMPI

Entro il 30 settembre 2015 sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro. 2015 per l'avvio dell'attuazione della Strategia nelle aree prototipo.

I.15 LA GIUSTIZIA**La giustizia civile**

Nel febbraio 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega relativo al processo civile che persegue i seguenti obiettivi: 1) migliorare efficienza e qualità della giustizia civile, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione; 2) rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona; 3) assicurare maggiore speditezza del processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

Occorre prendere atto che, allo stato, il codice di rito civile italiano prevede una serie di tecnicismi progressive e articolate tali da rendere faticoso il suo esito naturale, ovvero la sentenza. Nel contempo, preme evidenziare che negli ultimi quarant'anni, a far tempo dalla legge introduttiva del nuovo rito del lavoro, gli interventi del legislatore sono stati numerosissimi ed hanno inciso sul tessuto connettivo originario del codice di procedura civile, compromettendone l'organicità e la sistematicità.

La prevedibilità deve riguardare, oltre che l'esito, anche la durata del processo. Pertanto, è necessario che le parti sappiano che, chiusa l'istruttoria, la decisione sarà presa in tempi prevedibili, così rimettendo al centro del sistema la professionalità di magistrati ed avvocati come protagonisti del processo.

L'accelerazione dei tempi processuali e la semplificazione delle procedure riguarderà anche le procedure concorsuali e di emersione tempestiva della crisi di impresa.

Sono inoltre in corso iniziative legislative relative ad adozione e divorzio breve

AZIONE**TRIBUNALE DELLE IMPRESE E DISCIPLINA DELLA CRISI DI IMPRESA****DESCRIZIONE**

Valorizzazione dei positivi risultati raggiunti con la istituzione delle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale. In particolare estensione delle competenze: a) alle controversie in materia di concorrenza sleale; b) di pubblicità ingannevole; c) in materia di azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo; d) controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente

possedute dai partecipanti all'accordo; e) controversie societarie relative (anche) a società di persone; f) controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

FINALITÀ

Migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese consolidandone la specializzazione. Accelerare e semplificare le procedure concorsuali relative alla crisi di impresa.

TEMPI

Settembre 2015.

AZIONE

TRIBUNALE DELLA FAMIGLIA E DELLA PERSONA

DESCRIZIONE

Sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile.

FINALITÀ

Rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona.

TEMPI

Settembre 2015.

AZIONE

MISURE ACCELERATORIE DEL PROCESSO CIVILE

DESCRIZIONE

Primo grado

Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice, anche in chiave di anticipata valutazione prognostica sull'esito della causa. Razionalizzare i termini processuali e a semplificare i riti processuali.

Appello

Potenziamento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.

Ricorso per Cassazione

Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

FINALITÀ

Migliorare efficienza e qualità della giustizia.

TEMPI

Settembre 2015.

AZIONE**ADOZIONI E DIVORZIO BREVE****DESCRIZIONE**

Per le adozioni il DDL stabilisce come, una volta accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e dunque sia dichiarata l'adottabilità, il tribunale dei minorenni, nel decidere sulla domanda di adozione presentata dalla famiglia affidataria deve tenere conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. Questa corsia preferenziale opera solo quando la famiglia affidataria soddisfa tutti i requisiti previsti per l'adozione (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) e quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si è concretizzato di fatto in un rapporto prolungato, sul piano anche affettivo, tra la famiglia affidataria e il minore.

Per divorzio breve il DDL riduce a 12 mesi la durata del periodo di separazione ininterrotta dei coniugi necessaria per poter proporre la domanda di divorzio nei casi di separazione giudiziale. Quando però la separazione è consensuale, il periodo di separazione diminuisce ulteriormente sino a collocarsi a 6 mesi.

FINALITÀ

Semplificazioni e riduzione dei tempi procedurali.

TEMPI

Settembre 2015

Riforme ordinamentali e organizzative

Sul fronte ordinamentale è in corso di approvazione in Parlamento un DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738).

E' in corso la riorganizzazione del Ministero della giustizia secondo criteri di efficienza e riduzione della spesa.

E' in fase di completamento il processo civile telematico ed è stata avviata l'informatizzazione del processo penale

E' in corso di realizzazione l'ufficio del processo mediante decreti ministeriali, sia per i profili organizzativi che per la previsione di borse di studio a favore dei tirocinanti.

E' in elaborazione una riforma dell'accesso in magistratura per ridurre l'età media di accesso e favorire l'accesso dei laureati con migliore preparazione.

Si completerà il progetto "Strasburgo 2" che, attraverso un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari, fornirà lo strumento necessario per lo smaltimento dell'arretrato.

Si completerà l'opera di revisione della geografia giudiziaria razionalizzando le Corti di appello.

Si procederà ad una razionalizzazione dei processi di spesa connessi alla gestione e al funzionamento degli uffici giudiziari.

La informatizzazione avanzata, i nuovi compiti di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, la nuova geografia giudiziaria, i processi di mobilità esterna dalle Province, porterà ad una riorganizzazione del personale anche attraverso la revisione delle mansioni e delle qualifiche e una riqualificazione mediante formazione, aggiornamento e riconoscimento delle professionalità acquisite.

AZIONE**RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA****DESCRIZIONE**

Semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, etc.)

Aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare

Valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'ufficio per il processo

FINALITÀ

Cessare le innumerevoli proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza deve costantemente provvedere. Dare un assetto organico alla magistratura onoraria.

TEMPI

Giugno 2015

AZIONE**RIORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA****DESCRIZIONE**

Duplici obiettivi di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee e improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

FINALITÀ

Contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione e contenimento della spesa pubblica.

TEMPI

Giugno 2015

AZIONE**PROCESSO CIVILE E PROCESSO PENALE TELEMATICI****DESCRIZIONE**

Sono in fase di completamento i DM (regolamentari e non regolamentari) attuativi del processo civile telematico. Si estenderà l'informatizzazione al processo di appello civile e al processo di

cassazione. Si adegueranno le regole del processo civile al processo telematico. E' in fase di studio la creazione di un mercato elettronico dei beni oggetto delle procedure fallimentari

Nel settore penale si implementeranno le comunicazioni e notificazioni telematiche e l'informatizzazione dei registri con un complessivo potenziamento dei sistemi informativi in materia penale anche grazie a finanziamenti europei.

FINALITÀ

Favorire la riduzione dei costi e dei tempi di comunicazione e notifica, assicurare certezza alle comunicazioni tra parti e ufficio, semplificare il lavoro di giudici e avvocati.

TEMPI

Dicembre 2015

AZIONE**UFFICIO DEL PROCESSO****DESCRIZIONE**

Sono in fase di adozione i DM per attuare l'ufficio del processo, regolandone i profili organizzativi e borse di studio in favore dei tirocinanti. Il decreto di attuazione disciplinerà le modalità di organizzazione dell'ufficio per il processo, in particolare indicando le attività che possono essere effettuate dai vari soggetti chiamati a comporre tali strutture, e delineando alcune finalità nello sviluppo della digitalizzazione da realizzarsi con tali strutture (banche dati di merito, sportelli per utenza).

FINALITÀ

Costituire uno staff a supporto dei giudici, per migliorare l'efficienza e abbattere l'arretrato

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE**ACCESSO IN MAGISTRATURA****DESCRIZIONE**

L'abbassamento dell'età pensionabile dei magistrati introdotta nel 2014 comporta un aumento dei già consistenti vuoti di organico della magistratura. L'attuale sistema di accesso comporta che il primo ingresso avviene ad un'età media superiore ai 30 anni. Vi sarà un intervento normativo per modificare i requisiti di accesso

FINALITÀ

Abbassare l'età di accesso al concorso, favorire l'ingresso dei giovani neolaureati, coprire i vuoti di organico, assicurare una migliore selezione allargando la platea degli aspiranti, contribuire in tal modo ad abbattere l'arretrato

TEMPI

Dicembre 2015.

AZIONE**PROGETTO "STRASBURGO 2"**

DESCRIZIONE

Sviluppo di un sistema informativo integrato, con l'ausilio del *Datawarehouse* della giustizia, che fotografa la situazione delle pendenze in materia civile, diversificate per ufficio giudiziario, che consente l'esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile, individuando, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.

FINALITÀ

Smaltimento dell'arretrato civile, razionalizzazione delle risorse e miglioramento della qualità dei servizi della giustizia.

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE

GEOGRAFIA GIUDIZIARIA

DESCRIZIONE

Creare sportelli di prossimità nei comuni già sede di uffici soppressi. Completare l'assetto degli uffici dei giudici di pace. Ridefinire le circoscrizioni delle Corti di appello

FINALITÀ

Migliorare il servizio agli utenti, conseguire risparmi di spesa e maggiore specializzazione dei giudici, assicurare maggiore uniformità della giurisprudenza

TEMPI

Dicembre 2015.

AZIONE

RAZIONALIZZAZIONE DEI PROCESSI DI SPESA CONNESSI ALLA GESTIONE E AL FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

DESCRIZIONE

Attuazione di un modello organizzativo per la gestione diretta, da parte del Ministero della giustizia, delle spese connesse al funzionamento degli uffici giudiziari, attualmente sostenute dai comuni ed in relazione alle quali sono erogati contributi di compartecipazione da parte dell'amministrazione della giustizia. Adozione del regolamento che individua le necessarie misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dalla Legge di Stabilità 2015

FINALITÀ

Monitoraggio e contenimento della spesa in un quadro generale di politica di revisione della spesa pubblica.

TEMPI

Settembre 2015

AZIONE

ASSUNZIONE DI NUOVE PROFESSIONALITÀ, FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE GIUDIZIARIO

DESCRIZIONE

Completamento delle procedure di reclutamento in mobilità extra compartimentale, già avviate per un numero di 1.031 unità provenienti da Pubbliche Amministrazioni e Province. Avvio dei processi di formazione del personale in coerenza con lo sviluppo del processo telematico civile e penale. Interventi legislativi ed amministrativi per la

riqualificazione professionale del personale giudiziario.

FINALITÀ

Potenziamento e riqualificazione delle risorse umane nell'ambito degli uffici giudiziari per il miglioramento e l'efficientamento dei relativi servizi istituzionali.

TEMPI

Dicembre 2015.

Settore penale

Il Consiglio dei Ministri ha approvato un “pacchetto” di riforme riguardanti la giustizia penale; in particolare:

1) Schema di 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

2) Schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti e il contrasto alla corruzione;

3) Schema di disegno di legge recante: “Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive”.

E' in corso di attuazione la delega per la depenalizzazione di fattispecie penali di minore gravità.

Sono in corso di approvazione in Parlamento un disegno di legge sulla prescrizione del reato e un disegno di legge su falso in bilancio, delitti contro la pubblica amministrazione, associazione a delinquere di stampo mafioso.

E' in corso di adozione lo schema di regolamento che istituisce la banca dati nazionale del DNA e il laboratorio centrale del DNA, in attuazione del Trattato di Prüm.

E' in fase di completamento il piano di azione varato per l'adempimento della sentenza c.d. Torreggiani della Corte EU in tema di sovraffollamento carcerario, resa nel gennaio 2013, anche attraverso il riordino dell'ordinamento penitenziario, l'adozione del decreto ministeriale volto a istituire l'ufficio del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, e l'adozione del regolamento sulla messa alla prova.

AZIONE

MODIFICHE ALLA NORMATIVA PENALE, SOSTANZIALE E PROCESSUALE,

DESCRIZIONE

Sono previsti interventi sui seguenti aspetti del diritto processuale penale: a) estensione della procedibilità a querela; b) estinzione del reato per riparazione del danno; c) diritti difensivi in fase di indagine; d) garanzie nell'acquisizione dei tabulati telefonici e nelle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni telefoniche o telematiche; e) riduzione dei tempi di durata del processo penale mediante interventi sull'udienza preliminare, sui riti alternativi e sulle impugnazioni; f) potenziamento degli strumenti investigativi con il già approvato decreto legge per la lotta al terrorismo anche internazionale, e mediante l'istituzione della banca dati nazionale del DNA.

Nel settore del diritto penale sostanziale sono previsti i seguenti interventi: a) revisione della prescrizione dei reati; b) riordino del codice penale; c) depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale

FINALITÀ

Accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale ridurre i tempi di durata del processo , rafforzando al contempo le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. Rafforzare la risposta penale nei confronti della criminalità organizzata, economica. Rafforzare gli strumenti investigativi, preventivi e repressivi per la lotta al terrorismo anche internazionale

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE

MISURE VOLTE A RAFFORZARE IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E AI PATRIMONI ILLECITI E IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

DESCRIZIONE

Sul terreno del contrasto alla criminalità produttrice di illecita ricchezza i punti della riforma sono i seguenti: a) revisione della disciplina del falso in bilancio con un più severo trattamento sanzionatorio, e pene differenziate per le società quotate e non quotate, e pene meno severe in caso di società non soggette a fallimento e fatti di lieve entità; b) aumento delle pene principali e accessorie per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, e previsione della restituzione del profitto illecito quale condizione per l'ammissione a patteggiamento, nonché riduzione della pena per chi collabora con inquirenti e magistratura; c) introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'A.N.A.C. in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, in modo che possano essere meglio e più compiutamente esercitati i poteri, specie di prevenzione, di quell'organismo; d) inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso; e) modifica della disciplina della c.d confisca allargata (o per sproporzione), che viene estesa anche al caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, unitamente alla produzione di effetti anche dopo una sentenza di proscioglimento per prescrizione o amnistia intervenuta in appello o nel giudizio di cassazione a seguito di una pronuncia di condanna in uno dei gradi di giudizi. Importanti modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

FINALITÀ

Contrasto alla criminalità organizzata, economica e dei colletti bianchi, produttrice di illecita ricchezza.

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE

DDL RECANTE MISURE IN MATERIA DI ESTRADIZIONE PER L'ESTERO: TERMINE PER LA CONSEGNA E DURATA MASSIMA DELLE MISURE COERCITIVE

DESCRIZIONE

Sulla assistenza giudiziaria internazionale: valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea attraverso il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria e assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti; potere di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria, esclusivamente per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato. Attribuire in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare o di sospendere l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria ogni qual volta ricorra uno dei motivi previsti dalla legge; abolire il preventivo vaglio della Corte di Cassazione sulla competenza; prevedere forme specifiche di assistenza giudiziaria, quali: procedure per il trasferimento di persone detenute a fini investigativi; disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica;

Sulla estradizione: modificare l'intera sequenza procedimentale dell'extradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente, a fini di acquisizione informativa nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio; prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento. Coordinamento tra forze di polizia internazionale e sistemi rafforzati di videosorveglianza del territorio.

FINALITÀ

Semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive e rafforzare la cooperazione internazionale nell'attività investigativa.

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE**COMPLETAMENTO DEL PIANO DI AZIONE PER IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO****DESCRIZIONE**

Approvazione e attuazione della delega per il riordino dell'ordinamento penitenziario. Istituzione del garante nazionale per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale. Adozione del regolamento in materia di lavoro di pubblica utilità in relazione alla messa alla prova. Completamento degli ampliamenti strutturali finalizzati ad aumentare la capacità recettiva degli istituti penitenziari. Modernizzazione delle strutture e ampliamento degli spazi comuni finalizzati all'umanizzazione della pena. Progetti per l'aumento delle opportunità di istruzione, formazione professionale e lavoro per i detenuti. Potenziare l'esecuzione penale esterna anche attraverso la riorganizzazione del Ministero. Rafforzamento tecnologico delle misure di controllo a distanza dei detenuti sottoposti a misure alternative alla detenzione.

FINALITÀ

Eliminare il problema del sovraffollamento carcerario in modo stabile, migliorare la qualità della vita in carcere, assicurare la funzione rieducativa della pena e il reinserimento sociale dei detenuti, ridurre il tasso di recidiva

TEMPI

dicembre 2015

Rafforzare le misure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA

Tra le misure volte al rafforzamento della prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni, l'ANAC ha predisposto e messo in consultazione pubblica le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*) volte, peraltro, a promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro. Nelle linee guida si individua l'ambito soggettivo di applicazione con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela sia ai soggetti direttamente tutelati. Quanto all'oggetto della segnalazione, le condotte illecite comprendono situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche.

L'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni attiene al controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa. L'attività di vigilanza viene esercitata con particolare riguardo agli ambiti principali in cui si consumano gli episodi di corruzione nella pubblica amministrazione - contratti di appalto e di fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni- nonché con riguardo alle situazioni di incompatibilità/inconferibilità degli incarichi.

L'intento di superare la frammentazione che tuttora contraddistingue l'universo delle stazioni appaltanti del nostro Paese (circa 30 mila), e di concentrare, perciò, gli appalti pubblici in capo alla Consip e ad alcune altre centrali di acquisto presso le Regioni e le Città Metropolitane, traendone significative economie di scala, ha trovato la sua copertura normativa nell'art.9, commi 1 e 4, del d.l.66/2014.

AZIONE

RAFFORZARE LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PA E IL RUOLO DELL'ANAC

DESCRIZIONE

Tra le misure volte al rafforzamento della prevenzione della corruzione: a) promuovere la cultura della legalità fra i pubblici dipendenti e garantire al contempo la giusta tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti; b) rafforzamento del rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione; c) controllo sul conferimento degli incarichi e cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali e in particolare per i dirigenti sanitari; d) disciplinare le misure di trasparenza reddituale e patrimoniale degli organi di indirizzo politico-amministrativo di amministrazioni ed enti pubblici e il relativo sistema sanzionatorio; e) verifica della pubblicazione sui siti istituzionali dei dati di significativo rilievo ai fini della prevenzione della corruzione, quali bandi di gara, enti controllati dalle amministrazioni, dati sugli organi di indirizzo politico amministrativo e sugli incarichi dirigenziali. f) Rafforzare la collaborazione inter istituzionale dell'ANAC con amministrazioni pubbliche e soggetti a cui l'ordinamento conferisce specifici compiti in materia di anticorruzione.

FINALITÀ

Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella PA.

TEMPI

Giugno 2015.

AZIONE**SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI****DESCRIZIONE**

Tra le misure: 1) l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), operante presso l'ANAC, dell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte la Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, oltre alle ulteriori centrali di committenza che risultino in possesso di specifici requisiti di iscrizione, fermo restando il tetto massimo di 35 unità. 2) preclusione al rilascio del codice identificativo gara (CIG) in favore dei comuni non capoluogo di provincia che intendano procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi senza ricorrere alle unioni dei comuni, ovvero senza costituire un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero senza ricorrere ad un soggetto aggregatore o alle province, né acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento. 3) Specificazione dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco soggetti aggregatori, (natura dei soggetti abilitati e valore complessivo delle procedure bandite nel triennio precedente e per singolo anno) da parte dei soggetti candidati ulteriori rispetto a quelli designati dalle regioni. L'ANAC definirà le modalità operative per la presentazione delle richieste di iscrizione. 4) DPCM relativo alla definizione l'elenco dei beni e servizi e le soglie di importo per obbligo ricorso ai soggetti aggregatori. 5) Per le ulteriori centrali di committenza, definire l'indicazione di soglie minime – in termini di popolazione complessiva, e/o di volumi di acquisto da rispettare – affinché le unioni di comuni o i consorzi tra gli stessi risultino funzionali ad una concreta centralizzazione, tale da poter garantire l'auspicata economia di scala, oltre che una sufficiente organizzazione amministrativa (dotata, cioè, di tutte le competenze per un'ideale gestione delle odierne procedure di gara, soprattutto se complesse).

FINALITÀ

Superare la frammentazione delle stazioni appaltanti, revisione della spesa.

TEMPI

Giugno 2015.

La valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

In Italia il numero dei beni immobili e aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha raggiunto una dimensione patrimoniale, economica e finanziaria considerevole e costituisce una risorsa da valorizzare. I beni confiscati solo in parte sono destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente. È necessario potenziare e qualificare la capacità di gestione e destinazione dei soggetti a ciò preposti superando le diverse criticità oggi presenti. Risulta urgente l'adozione di una policy nazionale per la valorizzazione degli asset confiscati, finalizzata al miglioramento della capacità di

gestione istituzionale e amministrativa, all'adozione delle buone pratiche finora realizzate, alla transizione verso la legalità delle aziende confiscate. E' indispensabile portare a completamento i progetti in corso per conoscere la consistenza effettiva dei beni confiscati nonché valutare il loro potenziale di riutilizzo a fini sociali e imprenditoriali per interventi organici di sviluppo e coesione territoriale.

AZIONE**VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA****DESCRIZIONE**

Definizione di una strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata. Definizione di strumenti di programmazione e attuazione delle politiche di riutilizzo in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo. Contemperare le esigenze della giurisdizione con le esigenze operative della gestione dei beni in sequestro. Rafforzare la capacità di gestione dinamica dei beni nella fase giudiziaria tramite l'assegnazione di risorse professionali adeguate. Potenziare la capacità di gestione dell' Agenzia nazionale, con l'acquisizione di ulteriori professionalità e degli strumenti necessari ai compiti affidati. Completamento e implementazione della banca dati, mappatura delle informazioni, secondo i principi di open data. Individuare adeguate risorse finanziarie per i soggetti destinatari e assegnatari dei beni immobili confiscati finalizzati al welfare, all'inclusione e all'economia sociale. Prevedere supporto tecnico idoneo agli enti locali in fase progettuale e di programmazione degli interventi di riutilizzo. Individuazione di azioni necessarie per prevenire le situazioni di crisi delle aziende sequestrate e confiscate e per salvaguardare i posti di lavoro. Introduzione di strumenti di agevolazione per la transizione alla legalità delle aziende e per favorire l'accesso al Fondo nazionale di garanzia per le piccole e medie imprese. Favorire la nascita delle cooperative dei dipendenti delle aziende e realizzazione di servizi di ricollocazione e orientamento sulla base delle esigenze del mercato del lavoro. Promozione e implementazione di contratti di rete per la legalità tra aziende confiscate e imprese sane del made in Italy, nelle filiere produttive in aree strategiche o particolarmente vulnerabili.

Approvazione delle modifiche legislative in materia di procedimento di prevenzione patrimoniale, di struttura e di funzionamento dell'Agenzia nazionale, di sostegno alle buone pratiche di riutilizzo sociale ed economico.

FINALITÀ

Aumentare il numero di beni immobili confiscati destinati e assegnati per le finalità pubbliche e sociali previste dalla normativa vigente. Evitare il fallimento e la chiusura delle aziende confiscate, recuperare le aziende confiscate all'economia lecita e salvaguardare l'occupazione. Sviluppare relazioni virtuose tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale, improntate alla diffusione dei principi di legalità. Programmare gli interventi pubblici comunitari, nazionali e regionali di sostegno al riutilizzo degli asset sottratti alla criminalità organizzata.

TEMPI

Dicembre 2015.

I.16 ISTRUZIONE E RICERCA: IL PAESE RIPARTE DALLA CONOSCENZA

Il Governo ha deciso di mettere la conoscenza al centro delle sue politiche di riforma del Paese, nella consapevolezza che molti dei principali nodi che rallentano lo sviluppo del Paese siano superabili solo attraverso un investimento sul capitale umano che sia stabile, ambizioso e coerente.

Il Governo sta agendo in questa direzione con interventi decisi, anche dal punto di vista finanziario, sul settore del capitale umano, con l'obiettivo di diminuire la disoccupazione giovanile e il tasso di abbandono scolastico, assicurare ai giovani le competenze necessarie per essere cittadini e lavoratori nel XXI secolo, aumentare il livello innovativo della nostra economia anche incrementando il numero dei ricercatori, numeri che collocano l'Italia fra gli ultimi paesi in assoluto nella Comunità Europea.

Questa inversione di tendenza radicale è partita nel settore della scuola con l'elaborazione del piano "La Buona Scuola", che dopo una vasta consultazione pubblica è stato presentato nel Marzo 2015; nel settore dell'università attraverso un investimento sempre più deciso sulla qualità e sulle buone performance e sull'internazionalizzazione; e nel settore della ricerca attraverso l'elaborazione di un nuovo Programma Nazionale per la Ricerca.

Il Piano "La Buona Scuola" prevede un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione, che parte da una nuova autonomia degli istituti scolastici, che potranno rafforzare l'offerta di competenze agli studenti con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti, con la fine dei contratti precari, l'assunzione a regime solo da concorso e l'istituzione di un sistema di formazione in servizio, valutazione e premialità per merito.

AZIONE**VALUTAZIONE E MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA SCOLASTICO****DESCRIZIONE**

In sinergia con la messa a regime del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), e del Rapporto di Autovalutazione e un Piano di Miglioramento per ciascuna scuola, sarà messa a regime la valutazione dei dirigenti scolastici e dei docenti. I Dirigenti, incaricati ogni tre anni, riceveranno degli obiettivi di mandato individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sulla base dei dati della SNV. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà oggetto di valutazione periodica anche al fine di quantificare una parte della retribuzione. Per quanto attiene i docenti, questi saranno valutati sulla base di indicatori che sintetizzano tre dimensioni: la qualità dell'insegnamento, le attività di formazione svolte e il contributo al miglioramento organizzativo della vita scolastica. La valutazione avviene all'interno di ogni scuola ed è attuata dal Nucleo Interno di Valutazione (NIV). Il sistema integrato di valutazione è sviluppato dal MIUR in collaborazione con INVALSI e prevede la creazione di un sistema informativo integrato, anche attraverso il rafforzamento dei sistemi esistenti, e lo sviluppo di iniziative verticali di sostegno alle

decisioni pubbliche a partire dalla valutazione.

FINALITÀ

Creazione e messa a regime di un sistema informativo integrato per la valutazione del sistema scolastico, in cui, oltre alle informazioni sulla valutazione delle scuole, si integrino quelle del sistema di valutazione di docenti, dirigenti e del personale scolastico, per permettere migliori scelte di policy e per orientare al meglio le scelte dei giovani e delle famiglie.

TEMPI

Entro il 2015

Il legame tra istruzione e mondo del lavoro è un elemento strategico del DDL “La Buona Scuola” che, in sinergia anche con il Jobs Act, mette in campo azioni che facilitino una integrazione tra sapere e saper fare, favorendo orientamento, educazione all’imprenditorialità e diffusione delle competenze trasversali richieste dal mondo del lavoro.

AZIONE

UN LEGAME PIÙ STRETTO TRA SCUOLA E LAVORO

DESCRIZIONE

A scuola: strutturare la didattica basata sull’alternanza scuola lavoro, rendendola obbligatoria con un monte ore cospicuo dalle classi terze sia nei tecnici e nei professionali sia dei licei. Per farlo si agisce su diverse leve:

- risorse finanziarie, con un investimento di circa 100 milioni per permettere alle scuole di coprire i costi di formazione, assicurazioni, trasporti, sicurezza, tutoraggio degli studenti;
- semplificazioni delle procedure e visibilità alle imprese che decidono di investire sulle nuove generazioni con percorsi di alternanza attraverso una registro nazionale;
- la possibilità di stipulare contratti di apprendistato anche prima del compimento dei 18 anni per gli studenti della scuola secondaria di secondo grado, in coordinamento con la normativa del Jobs Act;
- l’obbligo per gli studenti che intraprendono percorsi di alternanza negli istituti tecnici e professionali, di sostenere la terza prova dell’esame di Stato in una modalità che valorizzi i percorsi stessi.

Negli Istituti Tecnici Superiori: Rafforzamento degli ITS per valorizzarne le buone performance in termini di occupabilità dimostrate, attraverso (a) l’attribuzione in modalità premiale di una quota crescente del finanziamento pubblico, sulla base di un framework di valutazione condiviso e (b) la possibilità anche per chi l’Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale di accedere agli ITS, integrando la propria formazione con un corso di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) di durata annuale.

FINALITÀ

Fornire la risposta più efficace all’aumento dei NEET: offrire ai ragazzi un’opportunità di lavoro e orientamento non dopo, ma durante la formazione scolastica. Recuperare produttività per il sistema Italia attraverso formazione, innovazione e ricerca.

TEMPI

2015.

La digitalizzazione della scuola, in sintonia con il Piano del Governo per la Banda Ultralarga e gli investimenti di varia natura effettuati tramite Programmazione Europea e Regionale, prevede la definizione di un Piano pluriennale che non affronti solo le arretratezze tecnologiche della scuola, ma introduca e metta a sistema azioni sulle competenze digitali di docenti e studenti, sull'innovazione didattica e sull'uso consapevole delle tecnologie e dei media.

AZIONE**PIANO NAZIONALE SCUOLA DIGITALE****DESCRIZIONE**

La Buona Scuola prevede una sua propria Agenda Digitale, incardinata in un nuovo Piano Nazionale Scuola Digitale. Gli obiettivi del piano, realizzati attraverso più provvedimenti amministrativi, riguarderanno: a) la formazione dei docenti all'innovazione didattica; b) formazione del personale ATA, per l'innovazione amministrativa e il supporto tecnico alla digitalizzazione degli istituti; c) il potenziamento delle infrastrutture di rete e delle dotazioni multimediali per la didattica, con particolare riferimento alla connettività nelle scuole; d) lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (logica e pensiero computazionale, educazione ai media, cittadinanza digitale, educazione all'utilizzo dei dati, artigianato e creatività digitale), attraverso moduli didattici prodotti anche in collaborazione di Università, associazioni e imprese; e) il potenziamento degli strumenti organizzativi e di *governance* della scuola.

FINALITÀ

Permettere un passaggio da una visione di digitalizzazione intesa come infrastrutturazione, ad una di *Education in a digital era*, incentrata sull'innovazione didattica e le competenze chiave.

Accelerare, in coerenza con gli altri piani del Governo, la dotazione tecnologica e infrastrutturale delle scuole.

TEMPI

Lancio del Piano a metà 2015, attuazione triennale.

All'azione sulle competenze e sulle attività della scuola il Governo ha affiancato fin dal primo mese di mandato un investimento straordinario sull'edilizia scolastica, per la messa in sicurezza, e l'ammodernamento delle scuole esistenti e la creazione di nuovi istituti adatti all'innovazione didattica.

AZIONE**EDILIZIA SCOLASTICA****DESCRIZIONE**

Due miliardi per rendere le scuole più sicure, con interventi di messa in sicurezza, efficienza energetica, adeguamento antisismico e costruzione di nuove scuole, e per rilanciare l'edilizia anche attraverso una riallocazione delle risorse non utilizzate. Più di 400 interventi già realizzati e 200 in corso di completamento con il "Decreto del Fare". Avvio di oltre 1.500 cantieri per la realizzazione di scuole sicure nel corso

del 2015. Più efficace gestione, quindi, attraverso procedure snelle e consolidate, dei fondi nazionali disponibili e dei fondi comunitari della vecchia programmazione 2007-2013 e di quelli previsti dalla nuova programmazione 2014-2020; dei fondi INAIL per la costruzione di nuove scuole. Avvio delle procedure e della programmazione relativa ai mutui trentennali con la BEI e altri soggetti autorizzati. Effettivo insediamento e potenziamento dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con funzioni di indirizzo e strategiche in materia di edilizia scolastica. Realizzazione della programmazione unica dell'edilizia scolastica.

FINALITÀ

Tutela della sicurezza scolastica, miglioramento delle infrastrutture, attraverso lo stanziamento di nuove risorse e la razionalizzazione di quelle esistenti anche alla luce della programmazione unica dell'edilizia scolastica. Attuazione delle politiche già previste e monitoraggio dei relativi interventi, anche attraverso la completa implementazione dei dati dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica.

TEMPI

Entro il 2015.

Nell'Università, l'attuazione puntuale di un sistema funzionante di valutazione costituisce il cardine di una vera autonomia e, proprio in quest'ottica, si intende favorire sempre di più, in maniera graduale ma integrale, la valutazione nel sistema universitario. Il sistema di ripartizione delle risorse adottato nel corso del 2014 ha già condotto a una ripartizione direttamente (quota premiale al 18%) e indirettamente (costo standard pari al 20% della quota-base del FFO delle Università statali e non-statali) incentivante per quasi la metà del finanziamento ordinario degli Atenei. Analoghe procedure valgono per il fondo premiale a valere sul FOE degli Enti di ricerca che prevede una ripartizione di circa l'8% delle risorse sulla base dei risultati della ricerca (VQR) e su specifici progetti innovativi. Analogamente nelle Università è stato varato un piano triennale 2013-2015 con forti caratteristiche meritocratiche rispetto alle progettazioni presentate a competizione dalle Università. Anche la formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) si doterà di un nuovo sistema di valutazione che verrà connessa con una inedita politica di autonomia responsabile e di conseguente ripartizione delle risorse.

AZIONE**MERITO E VALUTAZIONE NELLE UNIVERSITÀ****DESCRIZIONE**

Valutazione e incentivi alle università migliori (ANVUR). Ampliamento progressivo delle quote incentivanti nelle Università fino a un modello a regime con il 30% premiale e il restante parametrato secondo il cosiddetto costo-standard; adozione di analoghe misure nel sistema AFAM e negli Enti Pubblici di Ricerca.

Revisione delle regole di reclutamento dei docenti universitari con interventi su Università che non raggiungono gli obiettivi di qualità del reclutamento del personale attraverso le chiamate degli abilitati. Progressiva estensione dei parametri incentivanti alla ripartizione di tutte le quote a disposizione del finanziamento pubblico delle Università, incluso il fondo giovani e i dottorati.

FINALITÀ

Fornire strumenti di raffronto, verifica e riconoscimento del merito e dell'efficienza. Disporre, a livello nazionale, di un sistema trasparente dove i risultati relativi al miglioramento delle attività didattiche e formative siano comparabili tra istituti e tra il nostro sistema nazionale e quelli dei principali paesi europei.

TEMPI

2015

Garantire il diritto allo studio non è solo un dovere dello Stato nei confronti dei suoi cittadini. È anche un preciso interesse se si vuole perseguire la crescita economica e l'aumento della competitività del nostro sistema. La possibilità di accrescere il proprio livello di formazione incide infatti sia sulle possibilità di realizzazione individuale, sia sulla capacità di crescita del Paese.

AZIONE**MERITO E DIRITTO ALLO STUDIO NELLE UNIVERSITÀ****DESCRIZIONE**

Aumento dell'impatto delle misure di diritto allo studio, base di garanzia per tutti gli studenti capaci e meritevoli in stretta correlazione con il reddito. Rilancio della Fondazione per il Merito attraverso la quale avvicinare il mercato del lavoro agli studenti migliori, promuovere le liberalità private e consentire alle imprese di intercettare i talenti e agli studenti di avere percorsi preferenziali per il sostegno del percorso di studi e l'ingresso nel mercato del lavoro. Rafforzamento dello strumento dei prestiti d'onore in un'ottica di parallelismo, non di sostituzione o supplenza del diritto allo studio. Interventi sulla mobilità.

FINALITÀ

Accrescere il tasso degli immatricolati all'università; favorire la diffusione di sistemi meritocratici che premino l'impegno degli studenti. Concludere l'iter di approvazione delle misure previste nel D.lgs. 68/2012, in primo luogo l'approvazione dei nuovi Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), rendendo omogenea la platea dei servizi agli studenti offerti dai singoli territori. Accentuare i fattori meritocratici nelle assegnazioni delle borse e migliorare di conseguenza i tempi di percorrenza dei corsi di studio riducendo *drop-out* e ritardi. Intervenire in maniera strutturale sui percorsi di orientamento pre-universitario attraverso strumenti innovativi di *self-assessment*, anche ai fini delle procedure selettive ai corsi a numero programmato nazionale.

TEMPI

Entro il 2015.

È prioritario inoltre attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema dell'università e della ricerca, per favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e per rendere l'Italia sempre più attrattiva per studenti, docenti e ricercatori stranieri. Le azioni hanno l'obiettivo di favorire una maggiore attrattività del sistema universitario incluso una mobilità per i *visiting professors* e una loro inclusione all'interno delle strutture didattiche delle Università.

AZIONE**INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO E DELLA RICERCA**

DESCRIZIONE

Estensione e potenziamento del programma Erasmus e sua progressiva inclusione a pieno titolo nel *curriculum* di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani' già dal 2014 sono stati incrementate considerevolmente le risorse per la mobilità studentesca. Come risulta dalle risorse messe a disposizione, 51 mln, la mobilità internazionale è l'iniziativa sulla quale si concentra l'investimento maggiore. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: (1) le Università che, considerata la platea di studenti iscritti, desiderano aumentare il numero di studenti che partecipano alla mobilità internazionale (criterio di ripartizione: numero degli iscritti - peso 35%); (2) le Università che fanno mobilità di qualità, progettando in anticipo le attività formative svolte all'estero, riconoscendole per il conseguimento del titolo e assicurandosi che gli studenti con esperienze di mobilità completino gli studi (criterio di ripartizione: numero dei CFU acquisiti all'estero e numero di Laureati con esperienze di mobilità - peso 65%). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università da quest'anno accademico 2014/2015 fino all'a.a. 2016/2017, a beneficio degli studenti di tutti e tre i cicli, per qualunque destinazione all'estero e per svolgere attività formative finalizzate all'acquisizione del titolo di studio tra cui mobilità per studio, mobilità per ricerca, mobilità per tirocini o per tesi. Il Ministero, d'accordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri sta studiando facilitazioni nella concessione di visti per studenti e ricercatori, anche nella prospettiva di una portabilità delle carriere nello Spazio Europeo della Ricerca (ERA) e in quello della Formazione Superiore (EHEA).

FINALITÀ

Accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea. Il nostro Paese si è impegnato (Comunicato di Lovanio, 2009) ad assicurare che il 20% dei propri laureati realizzi un'esperienza di mobilità internazionale durante gli studi entro il 2020. Il tasso di crescita annuale della mobilità calcolato da Indire per Erasmus è pari al 7,9%. Il Ministero, alla luce del forte investimento assicurato alla mobilità dal fondo giovani, si attende che il tasso di crescita annuale sarà pari almeno al 10%. Assicurare che l'Italia torni a rilanciare il progetto europeo partendo dall'educazione.

TEMPI

Entro il 2015.

Verrà pubblicato e sarà avviata l'implementazione del Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2016, che integra le politiche definite a livello europeo e internazionale (Horizon 2020), con il contesto nazionale e le iniziative delle Regioni, proponendo obiettivi e modalità di intervento per le amministrazioni pubbliche attive in ambito ricerca e innovazione. Si propongono precise scelte che rispondono a sei obiettivi: forte coordinamento tra le politiche europee e nazionali per la ricerca e innovazione; rafforzamento dell'investimento sul Capitale Umano; sostegno selettivo alle Infrastrutture di Ricerca; strutturazione di una stabile collaborazione Pubblico-Privato con imprese e società civile; efficienza e qualità della spesa; sostegno specifico al Mezzogiorno.

AZIONE

SINCRONIZZARE LA RICERCA PUBBLICA E PRIVATA ALLE SFIDE DI HORIZON 2020

DESCRIZIONE

Rafforzamento del processo di Programmazione Congiunta (JP) e supporto ai rappresentanti italiani nel Comitato di Programma H2020, l'assunzione di un ruolo di leadership in alcuni progetti strategici e l'avvio di strumenti di "matching fund" e sostegno alla partecipazione italiana alle KIC (Knowledge and Innovation Community).

FINALITÀ

Allineamento dei programmi nazionali che riguardano ricerca e innovazione alle politiche europee

TEMPI

Entro il 2015.

AZIONE**RAFFORZARE LE INFRASTRUTTURE DI RICERCA: UN SOSTEGNO SELETTIVO****DESCRIZIONE**

Razionalizzazione del sistema di Infrastrutture di Ricerca (IR) esistenti e supporto, anche con il coinvolgimento delle Regioni e attraverso la pianificazione pluriennale del Programma Nazionale Infrastrutture di Ricerca (PNIR), a quelle selezionate affinché possano qualificarsi e qualificare sempre più i ricercatori e il capitale umano che vi accede.

FINALITÀ

Attraverso questa azione, di pari passo con la nuova *roadmap* dell'ESFRI, si attendono impatti sulla società, con il coinvolgimento del settore privato nell'utilizzo e nel finanziamento delle IR; sul sistema della ricerca e sui ricercatori che avranno a disposizione strumentazione di livello competitivo; sul sistema produttivo non solo in termini di ricadute occupazionali ma anche in termini di circolazione e trasferimento dei risultati della ricerca e la creazione di nuova imprenditoria

TEMPI

A partire dal 2015.

AZIONE**STRUTTURAZIONE DI UNA STABILE COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO CON IMPRESE E SOCIETÀ CIVILE****DESCRIZIONE**

Si intensifica l'investimento sulla promozione della cooperazione tra il sistema della ricerca e quello produttivo.

Si individuano come strumento principale per raggiungere questi obiettivi i Cluster Tecnologici Nazionali, infrastrutture di *soft-governance* che generano *roadmap* tecnologiche condivise, producono e aggregano nel modo più efficace le partnership pubblico-private. L'esperienza dei cluster, attualmente applicata su 8 aree di specializzazione nazionale, sarà quindi estesa alle rimanenti 4 aree, a copertura delle 12 aree di specializzazione nazionale della ricerca applicata indicate nel Programma Nazionale per la Ricerca.

Sarà inoltre rafforzato il coinvolgimento della società civile su progetti di innovazione sociale, *smart communities* e filantropia per la ricerca e verranno avviate sperimentazioni di politiche della domanda (*precommercial procurement, challenge prize, lead market intuitives*).

FINALITÀ

Favorire l'applicazione industriale dei risultati scientifici, stimolare la creazione di reti lunghe per la ricerca e l'innovazione delle filiere tecnologiche nazionali, aprire nuovi campi di ricerca e di innovazione per dare origine a nuovi mercati.

TEMPI

A partire dal 2015.

L'impatto del Programma Nazionale per la Ricerca dipenderà non tanto dagli investimenti in tecnologie, ma soprattutto dal capitale umano che il Paese riuscirà a formare, potenziare, e attrarre. È indispensabile combinare azioni che guardano sia alla domanda che all'offerta di capitale umano per la ricerca, intervenendo quindi sulla qualità della formazione alla ricerca, sul percorso di carriera e sui canali attraverso i quali i ricercatori possono trasferire alla società la loro conoscenza e i risultati del loro lavoro.

Ognuna di queste azioni dovrà inoltre tendere ad allinearci all'obiettivo di *Horizon 2020* per il completamento dell'*European Research Area* (ERA), la creazione di uno spazio aperto per le conoscenze e le tecnologie nel quale i ricercatori, le istituzioni scientifiche e gli operatori economici possano liberamente circolare, competere e cooperare.

AZIONE**VALORIZZAZIONE E ATTRAZIONE DEI MIGLIORI RICERCATORI****DESCRIZIONE**

Potenziamento e semplificazione degli strumenti per le cosiddette "chiamate dirette" per ricercatori e professori all'estero, favorendone un rientro nei ruoli delle Università e degli EPR, eventualmente anche per periodi temporanei ma sempre integrati nell'offerta formativa delle Università. Per alcuni specifici profili di vincitori di bandi competitivi di ricerca europei, si consolideranno e amplieranno gli strumenti già esistenti che mirano a una loro promozione nei ruoli della docenza. A questi strumenti si aggiungono azioni che prevedono la possibilità di assunzione in posti di ricercatore in *tenure track*.

Semplificazione dell'impiego delle risorse assunzionali sia presso le Università sia presso gli Enti di ricerca.

Avvio di una procedura selettiva di carattere nazionale per assegnare ogni anno almeno un centinaio di posizioni triennali a tempo determinato per creare un circolo virtuoso di talenti, progetti e investimenti.

Finanziamenti dedicati a docenti e ricercatori con documentata e solida esperienza nella conduzione di programmi di ricerca finanziati a livello nazionale, europeo, internazionale, e per consolidare gruppi di ricerca che abbiano dimostrato particolare creatività nella scelta dei temi di ricerca e/o negli approcci metodologici, oltre ad un costante riferimento ai principi della ricerca responsabile. L'interdisciplinarietà e l'apertura internazionale dei gruppi sono valutate positivamente.

Infine, per i vincitori e potenziali vincitori di *grant* concessi dal Consiglio Europeo della Ricerca (European Research Council – ERC), si attueranno interventi di supporto nella presentazione della domanda e "*matching fund*".

FINALITÀ

Offrire opportunità di ricerca per i migliori talenti italiani e stranieri.

TEMPI

A partire dal 2015.

AZIONE**DOTTORANDI E RICERCATORI PROTAGONISTI DEL TRASFERIMENTO DI CONOSCENZA****DESCRIZIONE**

Investimento sugli attuali percorsi di dottorato rafforzandoli ulteriormente su almeno tre aspetti: internazionalizzazione, interdisciplinarietà, intersettorialità. Si supporterà quindi lo sviluppo di Dottorati Innovativi, in linea con i *Principles for Innovative Doctoral Training* formulati a livello europeo, intesi come dottorati caratterizzati da un forte impegno per sviluppare profili internazionali, interdisciplinari, e spendibili su diversi settori, pubblici o privati. Saranno sostenuti, in particolare, i progetti proposti da corsi e scuole di dottorato che rinsaldino il rapporto fra le università, il sistema produttivo territoriale e la società nel suo complesso, migliorando la percezione circa l'utilità sociale dell'alta formazione e della ricerca.

Inoltre, si interviene direttamente su due ambiti legati al trasferimento di conoscenza. Il primo guarda agli spin-off e alle startup innovative e riconosce in questi due soggetti il veicolo adatto a rafforzare dottori di ricerca e ricercatori nella loro attività di trasferimento di conoscenza. Il secondo ambito prevede azioni per stimolare le opportunità di impiego dei dottori di ricerca nel settore privato affiancandoli nella ricerca di opportunità professionali e creando canali di *placement* dedicati. Entrambe le linee di azione potranno beneficiare delle capacità e competenze disponibili nei Cluster Tecnologici Nazionali.

FINALITÀ

Sensibilizzare i dottorandi sul tema della valorizzazione della ricerca e dell'imprenditorialità, favorendo il trasferimento della conoscenza sviluppata nei percorsi di dottorato e sostenendoli nell'avvio di attività imprenditoriali innovative.

TEMPI

A partire dal 2015.

I.17 CULTURA E TURISMO

Il Governo darà continuità all'azione di rafforzamento e di integrazione delle politiche in materia di cultura e turismo consapevole che entrambi i settori rappresentano un fattore essenziale nell'economia italiana, in grado di generare crescita inclusiva e occupazione.

Nell'ambito del dibattito in sede europea per la revisione della Strategia Europa 2020, su impulso nazionale nel corso del semestre di presidenza italiana, è stata data maggiore evidenza al ruolo della cultura come strumento di sviluppo e coesione sociale ed è stato riconosciuto il suo carattere trasversale rispetto a molte aree di policy con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione e della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, dell'occupazione e coesione sociale, dello sviluppo territoriale e urbano. La cultura può svolgere un ruolo di primo piano anche nelle relazioni internazionali, e il nostro Paese può farne un efficace strumento di conoscenza e confronto, in particolare nell'area mediterranea.

L'impegno del Governo sarà di declinare in modo concreto e operativo questi assunti strategici, partendo proprio dal valorizzare l'interdipendenza tra turismo e

cultura attraverso politiche e strategie sinergiche orientate verso uno sviluppo sostenibile in termini sociali, economici e ambientali.

La valorizzazione del ruolo trasversale della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali modifica i tradizionali schemi di *governance* delle politiche di settore richiedendo, di contro, la definizione e l'applicazione di nuovi modelli di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, all'interno di una nuova prospettiva del patrimonio - materiale, immateriale e digitale - inteso come bene comune, riconoscendo il ruolo di tutti gli attori pubblici e privati e ponendo al centro i territori e le loro identità.

Gli ambiti politico-programmatici appena enunciati trovano una coerente declinazione strategica in alcune linee prioritarie di riforma, che toccano una serie di nodi normativi, procedurali ed organizzativi afferenti a diverse componenti del sistema cultura-turismo.

Un primo fondamentale ambito di riforma riguarda l'assetto organizzativo dell'amministrazione MiBACT nata nel solco degli adempimenti della *spending review*, e divenuta occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo in Italia.

La riforma è concepita in base ad alcune linee programmatiche che rivestono un carattere di priorità per l'azione di Governo.

Uno degli assi portanti vede l'adozione di una nuova politica dedicata al settore dei musei italiani, secondo una logica di radicale innovazione che mira a rafforzare i profili qualitativi e competitivi di tale sistema, per un efficace consolidamento di questo comparto nei rispetti della domanda nazionale ed internazionale. Una combinata azione multilivello è esplicita a livello centrale ove si attesta un rafforzato coordinamento delle politiche per la fruizione ed il riconoscimento dello status di autonomia amministrativa a una selezione di musei aventi rilevante interesse nazionale; a livello territoriale viene promossa la creazione di un sistema museale che, tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati, darà luogo a poli museali regionali comprensivi anche di strutture di competenza regionale e degli enti locali.

Concorrono al processo di riforma le parallele azioni di semplificazione dell'amministrazione periferica da un lato, con la razionalizzazione della filiera delle linee di comando tra livelli centrali e periferici dell'amministrazione, e, dall'altro, l'ammodernamento della struttura centrale, a vantaggio di ambiti di policy settoriali di grande importanza per il Paese, e, più in generale, nell'ottica dell'efficienza amministrativa. In tale prospettiva trova adeguata focalizzazione il rilancio di politiche di innovazione e di valorizzazione del personale dell'amministrazione.

L'azione di riforma in questi ambiti si avvantaggia altresì della messa a regime di dispositivi normativi e procedurali adottati nel corso del 2014, in coerenza con il ruolo riconosciuto alla cultura ed al turismo nel quadro degli obiettivi di crescita e di sviluppo del Paese.

AZIONE**INCENTIVARE IL COINVOLGIMENTO E L'ATTRAZIONE DEL SETTORE E DEI CAPITALI PRIVATI IN CULTURA E TURISMO****DESCRIZIONE**

La Legge di Stabilità 2015 ha posto un ulteriore tassello nel percorso di coinvolgimento del settore privato nella cultura, che aveva avuto concreto impulso nelle disposizioni nel c.d. Art Bonus, estendendo il

credito di imposta, anche alle donazioni private a favore delle produzioni delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. Sta entrando in piena attuazione, pertanto, un articolato sistema di disposizioni in materia di fiscalità per il rilancio della cultura e della competitività del settore turistico attraverso l'applicazione di un credito di imposta: a) per le donazioni effettuate da privati, imprese, enti non commerciali a favore di interventi su beni, istituti e luoghi della cultura; b) per la digitalizzazione delle strutture ricettive e attività di incoming e per la ristrutturazione e riqualificazione delle imprese alberghiere; c) per le produzioni cinematografiche ed audiovisive e per il restauro e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche storiche; d) per le produzioni delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione.

Dal 2015 inoltre, anche le imprese turistiche create da persone di età inferiore ai 40 anni potranno godere delle agevolazioni fiscali previste per le start up.

FINALITÀ

Consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

TEMPI

2015

AZIONE**RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE MULTILIVELLO E LA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE****DESCRIZIONE**

Nuovi modelli di collaborazione tra Stato, Regioni e Enti locali sono posti a fondamento delle politiche di valorizzazione del patrimonio culturale e di rilancio del turismo e vengono messi in campo strumenti operativi e iniziative per integrare e rafforzare le politiche nazionali e locali. A fine 2014 è stato insediato il tavolo permanente tra Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e l'Anci, in attuazione del Protocollo d'intesa precedentemente siglato, attraverso cui rafforzare e rendere sinergico il rapporto tra Stato e Comuni, individuando soluzioni innovative in materia di gestione dell'offerta culturale delle città, intervenendo in modo coordinato su una molteplicità di aspetti quali gli orari di apertura al pubblico dei musei, la bigliettazione integrata, la realizzazione di campagne di comunicazione e la formazione. In tale contesto si inserisce la selezione della Capitale italiana della cultura 2016 e 2017, nata in analogia alla selezione della Capitale europea della cultura 2019 per valorizzare le energie e la progettualità delle comunità locali che riconoscono la cultura quale elemento determinante per lo sviluppo sociale, economico e civile del territorio. A seguito di un virtuoso processo competitivo che porterà le città che vogliono avanzare la candidatura verso la definizione di un approfondito programma di iniziative, sarà riconosciuto un finanziamento fino a un milione di euro per la realizzazione delle attività previste dalle proposte risultate vincitrici. Partendo dall'esperienza di Matera, cui è andato il titolo di capitale europea della cultura 2019, l'obiettivo è costruire e diffondere modelli di sviluppo sostenibili che possano rappresentare occasione di rilancio dei territori, in particolare del Mezzogiorno.

FINALITÀ

Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il

sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

TEMPI2015

AZIONE**PROMOZIONE DELLA CULTURA COME VEICOLO DI DIALOGO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI****DESCRIZIONE**

Nell'ambito delle azioni connesse all'attuazione delle strategie di sviluppo rivolte all'area euro-mediterranea, il Governo italiano promuoverà l'organizzazione di una Conferenza internazionale dedicata ad avviare una riflessione tra i Paesi coinvolti sulle tematiche della cultura quale strumento di dialogo e di confronto nelle relazioni internazionali di scala bilaterale e multilaterale.

FINALITÀ

Affermare la peculiarità dei valori culturali del Paese attraverso la tutela e la promozione dei beni e delle attività culturali; consolidare il sistema di offerta turistico-culturale nazionale in termini attrattività e competitività promuovendolo verso la domanda internazionale.

TEMPI2015

II.18 STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME

L'effettiva attuazione delle riforme costituisce un obiettivo programmatico al pari del varo di nuovi provvedimenti legislativi. Avendo ben chiara questa prospettiva, subito dopo il suo insediamento, il Governo, parallelamente all'azione riformatrice, ha delineato e messo in campo una strategia mirata con il duplice obiettivo di imprimere una forte accelerazione all'adozione dei decreti attuativi derivanti da norme di legge e di incrementare e migliorare i flussi informativi sull'attuazione del programma di Governo nei confronti della collettività.

In via preliminare, la struttura deputata ad operare nell'area dell'impulso e del supporto all'attuazione del programma di Governo, l'Ufficio per il programma di Governo, è stata oggetto di una incisiva riorganizzazione volta a focalizzarne l'azione sulle attività più strategiche per migliorare e accelerare il processo di monitoraggio e di attuazione delle riforme.

Il monitoraggio del processo attuativo dei provvedimenti legislativi è stato, quindi, significativamente rafforzato sia dal punto di vista della frequenza ed ampiezza delle rilevazioni, che dal punto di vista della spinta e dell'impulso nei confronti dei ministeri per dare concretezza alle riforme.

Nell'arco di 13 mesi si sono ottenuti risultati significativi: lo stock dei decreti attuativi, ereditati dai precedenti governi di Letta e Monti, che ammontava a 889 provvedimenti, è sceso a 326 da febbraio 2014 a marzo 2015, con un tasso di attuazione del 69% (cfr Fig.1). Considerando anche l'adozione dei decreti riferiti al Governo in carica, i ministeri hanno definito, in media, due decreti al giorno.

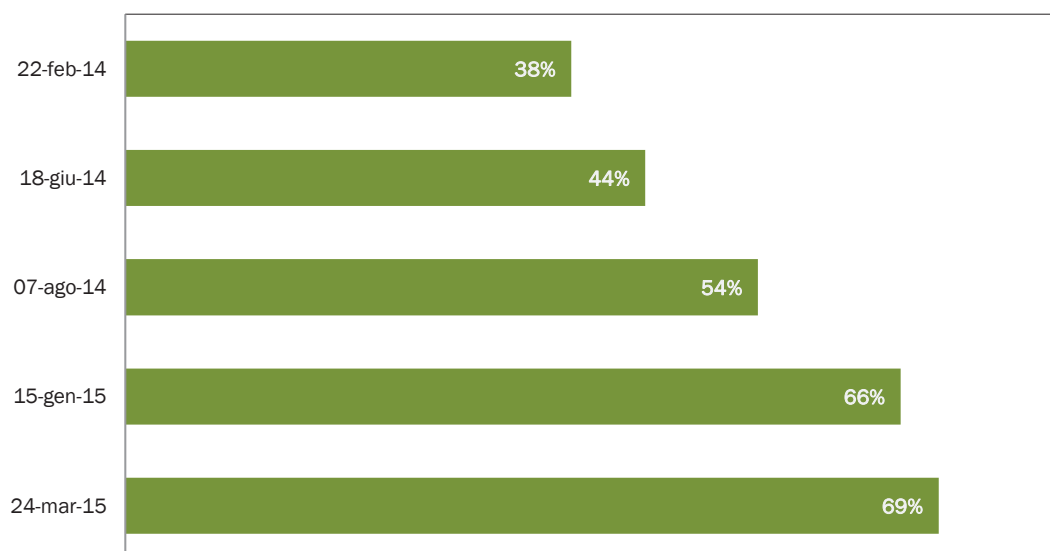
Molte iniziative sono state messe in campo anche per sciogliere criticità e problematiche interministeriali sull'adozione di decreti complessi: si fa

riferimento, in particolare, alle Conferenze dei Capi di Gabinetto presiedute dal Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento e all'attivazione di numerosi tavoli tecnici inter istituzionali su specifici provvedimenti. È stata anche costituita una vera e propria "rete operativa" tra gli uffici di Gabinetto, gli uffici Legislativi e l'Ufficio per il programma di Governo che permette di aggiornare i dati di monitoraggio costantemente e consente al Ministro delegato di presentarli e discuterli in apertura di ogni Consiglio dei Ministri. Inoltre, un dettagliato rapporto viene pubblicato sul sito istituzionale con cadenza mensile.

Un'iniziativa particolarmente significativa è rappresentata dalla realizzazione, in corso, di un sistema informativo *web based* che consentirà, già dall'anno in corso, alle Amministrazioni centrali dello Stato, di intervenire contestualmente nell'ambito del medesimo processo di monitoraggio complessivo di attuazione delle riforme. A partire dal mese di giugno, infatti, l'Ufficio per il programma di Governo potrà acquisire informazioni in tempo reale e già organizzate in forma di reportistica ed ogni Ministero si potrà avvalere di un cruscotto gestionale per governare e accelerare il processo attuativo dei provvedimenti di propria competenza.

AZIONE	PROGETTO MONITOR
DESCRIZIONE	Messa in rete degli Uffici di Gabinetto e degli Uffici Legislativi dei Ministeri e la Presidenza del Consiglio attraverso l'utilizzo di un applicativo <i>web based</i> .
FINALITÀ	Accelerare i processi di attuazione dei provvedimenti legislativi, affinare e velocizzare la fase del monitoraggio.
TEMPI	A regime entro giugno 2015.

FIGURA I.1: GOVERNI MONTI E LETTA: TASSI DI ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI ATTUATIVI (22 febbraio 2014 – 24 marzo 2015)



AZIONI DI RIFORMA A LIVELLO NAZIONALE

I. LE RISPOSTE ALLE RACCOMANDAZIONI

Sostenibilità delle finanze pubbliche

Scheda n. 1

Avvio della riforma contabile prevista dal D.Lgs. n. 118/2011

A partire dal 2015 il decreto legislativo n. 118 del 2011 richiede alle Regioni, agli enti locali, ai loro organismi strumentali e ai loro enti strumentali in contabilità finanziaria (anche se adottano la contabilità economico patrimoniale) di affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto a quelli già in uso.

Viene richiesto l'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese; nonché l'adozione del principio applicato della contabilità finanziaria. Gli enti interessati devono procedere al riaccertamento straordinario dei residui per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione.

Le prime attività necessarie per l'avvio della riforma nel 2015 sono l'adeguamento del sistema informativo, contabile ed organizzativo dell'ente. Al fine di consentire il riaccertamento straordinario dei residui è necessario avviare la ricognizione di tutti i residui, attivi e passivi, al 31 dicembre 2014. Ne consegue anche l'esigenza di acquisire le informazioni necessarie per la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, sia come quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui.

La nuova disciplina prevede il coinvolgimento diretto del Consiglio regionale e degli organismi strumentali, con particolare riferimento al coinvolgimento delle Istituzioni degli enti locali. Infatti, il Consiglio regionale deve adottare il medesimo ordinamento contabile della Regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per la regione. Parallelamente, gli organismi strumentali degli enti territoriali e degli enti locali in contabilità finanziaria devono adottare il medesimo ordinamento contabile dell'ente cui appartengono (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per il proprio ente di riferimento.

Scheda n. 2

Contenimento delle spese, riordino delle funzioni provinciali di cui alla L. n. 56/2014 e ricollocazione del personale

Le misure previste dalla Legge di Stabilità 2015 per il contenimento della spesa pubblica di province e città metropolitane comportano riduzioni della spesa corrente a partire dall'anno 2015; ulteriori riduzioni sono previste con riferimento alle annualità 2016 e 2017. La Legge di Stabilità 2015 prevede altresì che la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario sia stabilita in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della L. n. 56/2014, ridotta rispettivamente del 30% e del 50% (la misura di riduzione è fissata al 30% per le province con territorio interamente

montano e confinanti con Paesi stranieri). La riduzione incrementale della spesa corrente si coordina con la graduale attuazione dei processi di riordino delle funzioni e del conseguente trasferimento del personale di cui alla L. n. 56/2014. In particolare, la Legge di Stabilità 2015 ha definito le dotazioni organiche delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario sulla base del fabbisogno connesso allo svolgimento delle funzioni fondamentali attribuite agli enti di area vasta dalla L. n. 56/2014.

Entro il 31 marzo 2015, gli enti di area vasta definiscono l'elenco del personale che rimane a carico della dotazione organica degli enti medesimi nonché l'elenco del personale da destinare, nel rispetto delle forme di partecipazione sindacale previste dalla normativa vigente, alle procedure di mobilità. Tale termine presuppone, come precisato dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, una sincronia con i processi di riordino delle funzioni.

Il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato presso le regioni e gli enti locali e in via subordinata presso le amministrazioni dello Stato (in questo caso è prevista una procedura di mobilità prioritaria verso gli uffici giudiziari). In via ulteriormente subordinata, nel caso in cui l'applicazione di tali istituti non consentisse il completo riassorbimento del personale in soprannumero, si provvederà all'attivazione del collocamento in disponibilità secondo la disciplina generale dell'art. 33, c. 7 e 8 del D.lgs.n. 165/2001.

In relazione alla necessità di ricollocare il personale soprannumerario, alle amministrazioni è fatto divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui *budget* 2015 e 2016. Le risorse da destinare a tali processi di mobilità sono da considerare al netto di quelle finalizzate all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici collocati nelle graduatorie vigenti o approvate al 1° gennaio 2015. La progressiva riduzione della spesa di personale delle province delle regioni a statuto ordinario è altresì assicurata dalle disposizioni della Legge di Stabilità 2015 che stabiliscono divieti in materia di assunzioni a tempo indeterminato, di stipula di rapporti di lavoro flessibile e di attribuzione di incarichi di consulenza. Come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015, tali disposizioni si applicano anche alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri; non trovano invece applicazione con riferimento alle città metropolitane.

La Legge di Stabilità 2015 detta una disciplina speciale per le città metropolitane e le province che, a seguito o nelle more del riordino delle funzioni fondamentali, continuano a esercitare le funzioni ed i compiti relativi ai servizi per l'impiego e alla politiche attive del lavoro. La disciplina speciale per il personale dedicato alle predette funzioni – come chiarito dalla Circolare n. 1 del 29/1/2015 – va letta in relazione al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per il lavoro di cui alla Legge delega n. 183/2014. Tale personale seguirà un percorso di ricollocazione separato da definire in sede di attuazione della stessa Legge delega.

Tra i principi delega, tale legge prevede, infatti: l'istituzione di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

Scheda n. 3

Patto per la salute disciplinato dalla Legge di Stabilità 2015

La legge di Stabilità 2015 disciplina il Patto per la salute 2014–2016.

S'impone alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di garantire una programmabilità degli investimenti da effettuare nel proprio ambito territoriale, attraverso la predisposizione di piani annuali di investimento accompagnati da un'adeguata analisi dei bisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva.

Viene demandato ad un accordo tra Governo e regioni, da adottare previa concertazione con i professionisti, la definizione dei ruoli, delle competenze, delle relazioni professionali e delle

responsabilità individuali e di équipe inerenti i compiti, funzioni ed obiettivi delle professioni sanitarie infermieristiche-ostetrica e delle professioni tecniche della riabilitazione e della prevenzione, anche attraverso percorsi formativi complementari.

In materia di *governance*, si stabilisce che l'accertamento da parte della regione del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali costituisce per il direttore generale grave inadempimento contrattuale e comporta la decadenza automatica dello stesso. L'azione del direttore generale in merito al conseguimento degli obiettivi di salute ed assistenziali diventa condizionale all'accesso al finanziamento integrativo del SSN. Restano fermi i compiti e le funzioni già attribuite al Comitato per la verifica dei LEA, che dovrà avvalersi degli strumenti del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS). La legge di Stabilità 2015 prevede che la nomina a commissario *ad acta* per il piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzia qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria. I medesimi criteri si applicano ai subcommissari. Qualora il commissario *ad acta*, in sede di verifica annuale dell'attuazione del piano di rientro, riscontri il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, propone la decadenza dei direttori generali, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale. Per l'attività di affiancamento delle regioni sottoposte al piano di rientro, il Ministero della salute si può avvalere anche del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

Si riduce da cinque a tre il numero dei membri del collegio sindacale delle aziende ed enti del SSN, prevedendo che i relativi componenti siano designati uno dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute. Un apposito decreto ministeriale definirà i requisiti per la nomina dei componenti dei collegi sindacali, che devono garantire elevati standard di qualificazione professionale.

Per promuovere un uso razionale dei dispositivi medici sulla base del principio costo-efficacia, un apposito decreto ministeriale provvederà: a) a definire, attraverso l'istituzione di una Cabina di regia, con il coinvolgimento delle regioni, dell'AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) e dell'AIFA (Agenzia italiana per il farmaco), sentiti i rappresentanti dei pazienti, dei cittadini e dell'industria, anche in conformità alle indicazioni del Piano sanitario nazionale, le priorità ai fini assistenziali; b) a individuare, per la predisposizione dei capitolati di gara, i requisiti indispensabili per l'acquisizione dei dispositivi medici a livello nazionale, regionale, intra-regionale o aziendale; c) a istituire, una rete nazionale, coordinata dall'AGENAS, di collaborazione tra le regioni per la definizione e per l'utilizzo di strumenti per il governo dei dispositivi medici e per Health Technology Assessment (HTA), denominato Programma nazionale di HTA dei dispositivi medici.

Per garantire un accesso omogeneo dei pazienti a tutti i medicinali, si prevede che l'AIFA predisponga valutazioni per individuare i percorsi farmaco-terapeutici in grado di garantire l'impiego efficiente e costo-efficace delle risorse disponibili. Agli esiti di quanto previsto, l'AIFA, in collaborazione con le regioni, coordina le valutazioni dei diversi percorsi diagnostico-terapeutici localmente sviluppati, al fine di garantire l'accesso e l'uso appropriato dei medicinali. Tali valutazioni, anche integrate con i dati di utilizzo e di spesa dell'Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali, sono utilizzate nell'iter istruttorio delle procedure di rivalutazione di prezzo o di rimborsabilità dei medicinali. Le regioni, senza nuovi o maggiori oneri, si dotano, compatibilmente e nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di un presidio di HTA a supporto della valutazione.

Scheda n. 4**Il Rapporto sulle partecipate locali**

Ad agosto 2014 il Commissario Straordinario per la revisione della Spesa ha presentato il Programma di razionalizzazione delle partecipate locali¹ che offre una ricognizione delle partecipate dalle amministrazioni locali. Come emerge dal rapporto, l'aggregato delle partecipate delle amministrazioni locali è molto complesso per numero di operatori, interconnessioni esistenti tra questi e varietà delle attività svolte. Le partecipate hanno un ruolo essenziale per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, ma questo ruolo potrebbe essere perseguito in modo più efficiente e trasparente. Il programma di razionalizzazione mira a efficientare il sistema, semplificarlo attraverso una riduzione del numero delle partecipate, aumentarne la trasparenza e ridurre i costi di amministrazione. Naturalmente, questi obiettivi, e gli strumenti per raggiungerli, non sono tra loro indipendenti. Strumenti di efficientamento, per esempio, possono portare allo sfoltimento del numero delle partecipate. Uno sfoltimento delle partecipate attraverso aggregazioni può consentire lo sfruttamento di economie di scala, con un aumento dell'efficienza. Migliorare la trasparenza del sistema facilita l'efficientamento delle partecipate perché più trasparenza significa più pressione da parte della opinione pubblica. Inoltre, ridurre i costi di amministrazione rende il sistema più efficiente.

Con la Legge di stabilità 2015 è stata data attuazione al 'Programma di razionalizzazione delle partecipate locali' elaborato in seno alla 'Commissione Cottarelli', prevedendo un piano operativo predisposto dalle Amministrazioni recante un cronoprogramma attuativo ed il dettaglio dei risparmi da conseguire, da approvare entro il 31/3/2015. Inoltre entro il 31/3/2016 le stesse Amministrazioni dovranno predisporre una relazione contenente i risultati conseguiti; entrambi i documenti, oltre ad essere pubblicate nel sito internet delle Amministrazioni interessate, dovranno essere trasmessi alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti, presupposto per eventuali giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

La banca dati del MEF, riferimento principale del rapporto, censiva 7.726 partecipate locali al 31 dicembre 2012, distribuite nelle categorie giuridiche. Di queste 1.377 erano indirette. La quota detenuta dagli enti locali di queste partecipate varia notevolmente. Solo il 20 per cento è di proprietà interamente pubblica mentre il 28 per cento è a maggioranza pubblica. Dunque, più della metà delle partecipate pubbliche è a maggioranza privata e in molti casi la presenza pubblica è largamente minoritaria. Il rapporto definisce quattro grandi aree in cui operano le partecipate:

- I servizi strumentali: le partecipate in questo settore forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, forniscono cioè input per la produzione dei servizi di cui l'ente partecipante è responsabile. Ne esistono circa un migliaio nella banca dati MEF (quasi il 13 per cento del totale) e agiscono principalmente in quattro aree: gestione immobili, patrimoniali (essenzialmente holding), informatica e servizi amministrativi vari.
- I servizi pubblici privi di rilevanza economica: le partecipate in questo settore forniscono servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale (condividendo questa caratteristica con le strumentali) a fronte di un interesse generale alla fornitura di certi servizi. Si tratta di una vasta area che comprende il 42 per cento delle partecipate.
- I cinque tradizionali servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale - TPL). Si tratta del 23 per cento delle partecipate, ma rappresentante una quota intorno al 60 per cento del valore della produzione.

¹ Il rapporto è disponibile on line al seguente indirizzo:
http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

- Un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali (il 22 per cento). Questa categoria è estremamente variegata.

Scheda n. 5

Disposizioni rilevanti sulle partecipate da enti territoriali

La legge di stabilità per il 2014² prevede l'internalizzazione dei risultati negativi delle partecipate, obbligando gli enti proprietari ad accantonare, in un apposito fondo vincolato e in misura proporzionale alla quota di partecipazione, un importo pari al risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'anno precedente dall'ente partecipato. Per gli anni dal 2015 al 2017, l'accantonamento avviene secondo un percorso graduale per entrare definitivamente a regime nell'anno 2018.

La reiterazione delle perdite da parte dei medesimi soggetti che svolgono prestazioni in affidamento diretto per una quota rilevante del proprio fatturato (oltre l'80%), ovvero che producono beni e servizi per l'ente controllante in via quasi esclusiva, comporta, a partire dal 2015, una sanzione a carico dei componenti degli organi di amministrazione, ossia la decurtazione del 30% del compenso, la loro revoca per giusta causa. A partire dal 2017, si prevede l'obbligo di liquidazione qualora il risultato negativo sia stato reiterato per quattro dei cinque esercizi precedenti.

Le aziende speciali, le istituzioni e le società controllate, titolari di affidamento diretto, sia che svolgano funzioni di interesse generale a carattere non industriale né commerciale, ad esclusione quindi dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia funzioni a supporto della pubblica amministrazione, purché inseriti nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, sono sottoposti ai medesimi vincoli assunzionali previsti per l'amministrazione controllante, nonché ai medesimi obblighi di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.

Anche alle società partecipate è richiesto un contributo al contenimento dei costi operativi. 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 e 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 pubblico.

Entro gennaio 2015 le pubbliche amministrazioni devono aver proceduto alla cessione delle partecipazioni in società che producono beni e servizi non strettamente necessari per le finalità istituzionali delle amministrazioni, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014. Decorso tale tempo, la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa a ogni effetto. Entro gennaio 2016, la società è tenuta a liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato, sulla base dei criteri stabiliti dalla disciplina civilistica di determinazione del valore delle azioni per le quali è esercitato il diritto di recesso.

Si ricorda che permane l'espresso divieto di costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie, nè assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società³.

Si nega⁴ alle amministrazioni pubbliche, la possibilità di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano delle perdite anche

² Ai sensi dell'art. 1, commi da 551 a 562 della L.n.147/2013.

³ Ai sensi dell'articolo 3, commi da 27 a 30 della L.244/2007.

⁴ Ai sensi dell'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, cvt. in L.n.122/2010, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 del codice civile in materia di riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale.

infrannuali.

La legge di stabilità per il 2015 è intervenuta specificatamente nel settore dei servizi pubblici locali prevedendo che:

- Gli enti locali aderiscano obbligatoriamente ad enti di governo locale di dimensioni superiori per la gestione dei servizi pubblici locali. Gli enti di governo locale organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
- Nel caso di affidamento *in house*, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Pertanto, l'articolo 34 del D.L. n.179/2012, emendato dalla Legge di Stabilità 2015, riconduce agli enti locali le decisioni relative alle modalità di gestione dei servizi sulla base di un'apposita relazione che dia conto non solo della conformità dell'affidamento alla disciplina europea, ma anche delle motivazioni della scelta gestionale in riferimento agli specifici obiettivi pubblici da conseguire e alle condizioni di efficienza ed economicità. Un approccio fondato su analoghi presupposti costituisce anche la base di riferimento delle misure contenute nell'articolo 3-bis del dl 138/2011 (anche esso integrato e arricchito dalla Legge di stabilità 2015), orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione.

Infatti, per quanto riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, le disposizioni della legge di stabilità 2015 sono largamente orientate a introdurre misure volte a favorire processi di aggregazione, sia mediante specifici obblighi rivolti a Regioni ed Enti locali, sia, soprattutto, tramite incentivazioni per Amministrazioni pubbliche e gestori.

Al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, viene previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi del Presidente della Regione, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

Il bilancio consolidato è obbligatorio⁵, dal 2015, per tutti gli enti, esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che sono tenuti alla predisposizione di tale documento contabile a decorrere dall'esercizio 2018.

Sulla composizione dei consigli di amministrazione, si è imposto 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, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

⁵ In base a quanto stabilito dal D.Lgs. n. 118/ 2011, novellato dal D.Lgs. n. 126/2014.

Scheda n.5B

Il processo di revisione della spesa in Italia

L'attività di revisione della spesa consente di identificare le forme di impiego delle risorse pubbliche più efficaci e realizzare risparmi permanenti da destinare alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e il sistema produttivo. Gli strumenti con cui perseguire questi obiettivi riguardano: i) il cambiamento dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, ii) l'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione, iii) l'abbandono di interventi obsoleti e poco efficaci, a favore di interventi che dimostrano di produrre i risultati auspicati, iv) il cambiamento del perimetro dell'intervento pubblico. Sono cruciali in questo approccio l'individuazione di un ordine di priorità nelle politiche pubbliche e la valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa rispetto agli obiettivi attesi.

Nel corso degli ultimi anni, la revisione della spesa è stata condotta con azioni e percorsi diversificati, tra loro complementari:

- la nomina di Commissari straordinari incaricati di effettuare proposte di razionalizzazione, concentrate nel periodo 2012-2013 sull'acquisto di beni e servizi e, a partire dal 2014, sul perimetro più ampio dell'intervento pubblico (D.L.n. 52/2012, art.2 e D.L.n. 69/ 2013, art. 49-bis);
- l'avvio di un processo ordinario e continuativo di analisi della spesa, attraverso il rafforzamento delle modalità di collaborazione stabile tra amministrazioni di spesa e Ministero dell'economia e delle finanze (nell'ambito dell'iter già tracciato nella riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/ 2009).

Alla revisione della spesa è stato attribuito un ruolo centrale nell'azione del Governo. Da essa erano attesi risparmi per circa 4,5 miliardi per il 2014, fino a 17 miliardi per il 2015 e 32 miliardi dal 2016 (Tavola 1). Queste risorse sono state destinate principalmente alla copertura della riduzione del cuneo fiscale sulle famiglie e sulle imprese⁶.

Tavola 1 – Risparmi programmati e riduzioni effettuate tramite la revisione della spesa (spending review) nei provvedimenti emanati nel corso del 2014

	2014	2015	2016
Spending review Def 2014 (programmata)	4.500,0	17.000,0	32.000,
Spending review realizzata nel corso del 2014	3.607,9	17.296,3	17.182,
con DL 4/2014	488,4	772,8	564,
con DL 66/2014	3.119,5	2.972,3	2.800,
con Legge di stabilità 2015		11.019,8	11.862,
con revisione stanziamenti politiche invariate in Legge di stabilità 2015		2.531,4	1.955,

Nota: I risparmi di spesa sono presentati nella tavola in termini indebitamento netto; nel caso delle amministrazioni centrali la riduzione corrispondente sul bilancio dello Stato (in termini saldo netto da finanziare) è maggiore.

Gli interventi adottati nel 2014 per la revisione della spesa

Con il D.L.4/2014 sono stati disposti tagli sulle risorse dei Ministeri in sostituzione della revisione delle agevolazioni fiscali prevista l'anno precedente, con la Legge di stabilità per il

⁶ Le risorse del D.L. n.66/2014 derivanti da misure di revisione della spesa contribuiscono al finanziamento del fondo per la riduzione del cuneo fiscale, successivamente utilizzato nella Legge di stabilità 2015 per 2,6 miliardi nel 2015 e oltre 4 miliardi nel 2016 e 2017, allo scopo di rendere permanente la riduzione del cuneo fiscale che nel DL 66 del 2014 era prevista per il solo 2014.

2014. Successivamente, il D.L.66/2014 ha realizzato una prima riduzione del cuneo fiscale su famiglie e imprese, utilizzando, a copertura dei corrispondenti oneri, i risparmi attesi da misure riconducibili alla razionalizzazione e all'efficientamento delle spesa, oltre che da attività di contrasto all'evasione fiscale, da revisioni delle modalità del prelievo e da altri interventi volti a una maggiore equità fiscale.

Le misure di razionalizzazione hanno inciso soprattutto sulla spesa di natura corrente e sono state individuate nell'ambito del processo di analisi e valutazione della spesa. Complessivamente, i risparmi attesi riconducibili alle misure razionalizzazione ed efficientamento delle spesa della pubblica amministrazione disposti con il D.L.66/2014 ammontano a 3,1 miliardi nel 2014, circa 3 miliardi nel 2015, 2,7 miliardi per gli anni 2016 e 2017.

Gli strumenti messi in campo dalla revisione della spesa nel D.L.66/2014 prevedono azioni innovative come:

- l'autorizzazione alle pubbliche amministrazioni alla rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi in essere (con un ribasso fino al 5 per cento per tutta la durata dei contratti e con facoltà di rinegoziare le prestazioni) e la previsione che tutti i futuri contratti stipulati non siano superiori a quelli ridotti o rinegoziati, ovvero ai prezzi di riferimento, laddove esistenti;
- l'ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti – volti ad aggregare la domanda per ottenere migliori prezzi – attraverso un rafforzamento e un numero limitato di centrali di committenza, che abbiano una specifica professionalizzazione in maniera di commessa pubblica e capacità di aggregazione della domanda, sotto il coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito di un tavolo tecnico dei soggetti aggregatori;
- l'individuazione di prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture dei beni e servizi alle condizioni di maggiore efficienza, in aggiunta ai cosiddetti prezzi benchmark delle convenzioni Consip, tramite il lavoro dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici (AVCP) ora accorpata nelle funzioni nell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC). Tali prezzi costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata tramite strumenti centralizzati degli acquisti;
- il potenziamento degli strumenti di controllo sul *public procurement*.

Sono stati anche adottati limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e per le autovetture di servizio ed è stato dato ulteriore impulso alla riorganizzazione dell'apparato centrale dello Stato (Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Nella Legge di Stabilità 2015 gli interventi di sostegno alla crescita economica adottati, come la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, la stabilizzazione dell'assegno mensile di 80 euro in favore dei lavoratori dipendenti, la previsione di sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato e le disposizioni in materia di mercato del lavoro, sono stati possibili anche grazie al reperimento di un notevole ammontare di riduzioni della spesa individuate dal processo di revisione avviato. Sono state, infatti, disposte riduzioni complessivamente pari a 16,4 miliardi per il 2015, 19 miliardi per il 2016 e 19,5 miliardi per il 2017 attraverso interventi a cui contribuiscono tutti i comparti della pubblica amministrazione. Tra i principali interventi vi sono i tagli disposti sui Ministeri, riconducibili alle attività di revisione della spesa avviate dal Commissario nell'ambito di un processo condiviso di ottimizzazione delle risorse gestite da ciascuna amministrazione, per un importo di 2,3 miliardi nel 2015, 2,5 miliardi nel 2016 e 2,6 miliardi nel 2017. Inoltre, sempre nell'ambito dell'amministrazione centrale, sono state disposte misure di riduzione dei trasferimenti alle imprese e di razionalizzazione dei crediti d'imposta per ulteriori 0,4 miliardi nel triennio e per la riduzione di 0,4 miliardi nel 2015 dei trasferimenti da destinare a Ferrovie dello Stato.

Concorrono ai tagli della spesa, sulla base delle proprie priorità, anche le Regioni con un

contributo migliorativo alla finanza pubblica di circa 3,5 miliardi in ciascun esercizio quelle a statuto ordinario e di 550 milioni circa in ciascun esercizio quelle a statuto speciale e le province autonome. Il contributo netto degli Enti locali ammonta a 1,1 miliardi per il 2015, 2,1 miliardi per il 2016 e 3,1 miliardi per il 2017.

Le autonomie territoriali decidono sulla base delle proprie priorità e sulla valutazione dei propri margini di efficientamento come assicurare i risparmi, secondo le intese raggiunte con le Regioni e con gli Enti locali. La revisione della spesa incide anche tramite un rafforzamento di regole che pongono corretti incentivi, come nel caso dell'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità nel caso dei comuni, che favorisce percorsi volti al taglio delle spese piuttosto che all'aumento delle entrate. Inoltre, per sostenere le attività di razionalizzazione della spesa il Governo ha ripreso, con rinnovata energia, il processo di definizione di fabbisogni e capacità fiscali standard, con l'obiettivo di renderli operativi già nel 2015.

Infine, sono state messe in atto una riprogrammazione del Piano azione coesione (1 miliardo in ciascun anno), nonché la riduzione del fondo riveniente dal riaccertamento straordinario residui passivi per circa 0,3 miliardi in ciascun anno).

Sulla base delle analisi effettuate dal Commissario straordinario⁷, la Legge di Stabilità 2015 ha poi avviato un processo di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle stesse entro la fine del 2015 e portare ulteriori risparmi di spesa.

A tutela del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sono state previste delle clausole di salvaguardia che entrano in vigore solo qualora non vengano reperite ulteriori risparmi di spesa per colmare la differenza tra quelli programmati con la revisione della spesa nel DEF 2014 e quelli disposti con i provvedimenti emanati dal Governo⁸.

Come si intende procedere

Il Governo intende rafforzare le linee d'intervento già individuate e integrarle con nuove azioni. In questa direzione il Governo intende attuare la delega concessa per il completamento della riforma del bilancio⁹ disponendo una maggiore integrazione tra il processo di revisione della spesa e il ciclo del bilancio.

Si tratta di un passo importante per riportare al centro del dibattito le priorità dell'intervento

⁷ Rapporto sulle società partecipate degli enti locali, pubblicato il 7 agosto 2014, a seguito di mandato disposto ex articolo 23 del decreto legge 66 del 24 aprile 2014 convertito, con modificazioni, nella legge n. 89 del 23 giugno 2014).

⁸ In particolare, la clausola dell'articolo 1, comma 207 della legge 190 del 2014 con riferimento al parziale superamento della clausola di salvaguardia relativa alla revisione delle agevolazioni e detrazioni fiscali, che prevede un'adozione entro il 15 gennaio 2016 di un DPCM qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 3,3 del 2016 e 6,3 dal 2017) e la clausola dell'articolo 1, comma 718 della stessa legge con riferimento all'innalzamento automatico di due punti percentuali dell'aliquota IVA e dell'accise dei carburanti qualora non siano assicurati i risparmi programmati (pari a 12,8 nel 2016, 25,5 nel 2017 e 27,5 dal 2018).

⁹ Ai sensi dell'articolo 1 della legge di conversione n. 89 del 2014 del decreto-legge n. 66 del 2014, secondo i principi già delineati per il completamento della riforma del bilancio dello Stato all'articolo 40 della legge 196 del 2009. I principi e criteri direttivi rilevanti sono alla lettera c), g), h) e i):

- Lettera c): revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;
- Lettera g): introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;
- Lettera h): introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese del bilancio dello Stato, tenendo conto della peculiarità delle spese di cui all'articolo 21, comma 6. I predetti limiti, individuati in via di massima nel DEF e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;

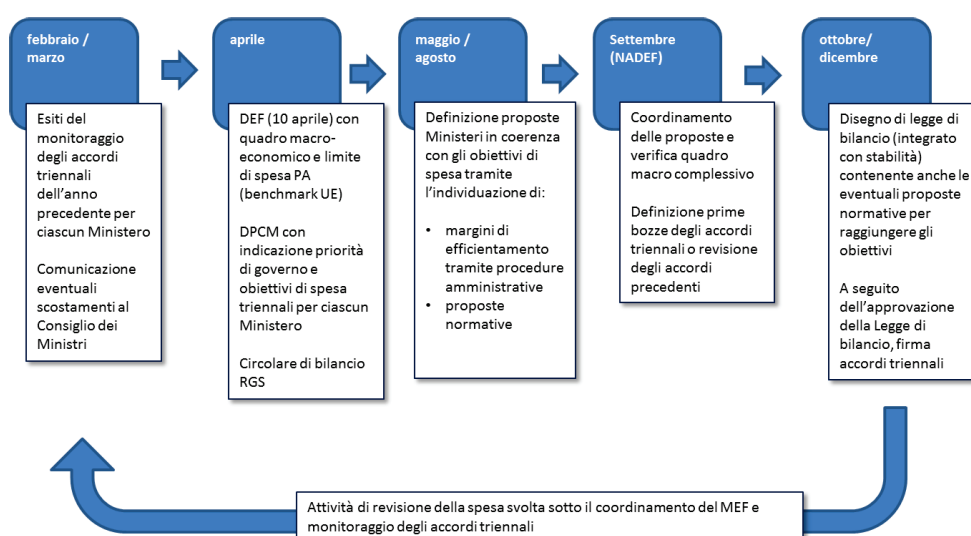
Lettera i): adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali adottati annualmente, superando l'approccio della spesa storica e spostando l'attenzione sulla priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi. L'integrazione di questo processo nella predisposizione del bilancio induce a valutare l'opportunità e il livello del finanziamento da assegnare a ciascuna politica o attività che si intenda porre in essere, sulla base di obiettivi e vincoli finanziari fissati in coerenza con le più ampie compatibilità finanziarie. Entro tali limiti l'amministrazione sarà tenuta a programmare l'impiego delle risorse assegnate.

La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa spinge per la comparazione tra i rispettivi effetti e favorisce la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia, alla loro efficienza e al loro grado di priorità.

Lo schema che il Governo intende seguire è quello di un processo di bilancio che prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e di priorità politiche chiare, in relazione alle quali definire l'assegnazione di un ammontare certo di risorse per il successivo triennio e per ciascuna amministrazione centrale dello Stato (Figura 1).

Figura 1 – Integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio



L'adozione di espliciti obiettivi, in presenza di un vincolo chiaro nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni verso una attenta valutazione dei propri fabbisogni e priorità e una maggiore attenzione sui risultati. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno disporre la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei margini di efficienza perseguibili tramite procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio con il disegno di legge di bilancio triennale che, nella nuova veste prevista dalla legge n. 243 del 2012, accorperà anche l'attuale disegno di legge di stabilità.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il MEF e ciascun Ministero di spesa. Tali accordi conterranno, oltre agli obiettivi finanziari e le azioni per realizzarli, anche obiettivi in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Saranno monitorati annualmente i risultati finanziari, l'attuazione dei

provvedimenti legislativi connessi e la realizzazione degli obiettivi ad essi collegati. Tali risultati saranno oggetto di una specifica valutazione da parte del Governo e potranno costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

Scheda n. 6

Adozione delle note metodologiche relative ai fabbisogni standard

A luglio 2014 il Governo ha approvato in via definitiva un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in via preliminare due schemi di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'attuazione del D.Lgs. 216/2010 sul federalismo fiscale. In particolare, i decreti sono necessari ai fini dell'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo e dei fabbisogni standard, per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni fondamentali definite dal decreto legislativo. L'approvazione dei tre provvedimenti si inserisce all'interno di un complessivo processo volto a garantire una migliore allocazione delle risorse pubbliche, maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, più equità nella redistribuzione delle risorse e maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, in modo da promuovere un progressivo miglioramento della quantità e dell'efficienza dei servizi resi ai cittadini.

Tale procedimento si è sviluppato, essenzialmente, in cinque fasi: i) identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile, acquisiti sia da banche-dati ufficiali, sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari somministrati a Province, Comuni ed Unioni di Comuni; ii) individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi; iii) analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità; iv) individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche; v) definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti locali di migliorarli.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2014¹⁰ contiene le note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo. Nel merito del provvedimento, la funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo è stata distinta, per i Comuni, in quattro macro servizi. Queste macro aree sono attinenti a: i) i servizi di gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; ii) i servizi di ufficio tecnico; iii) i servizi di anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico; e iv) ad altri servizi generali. I singoli coefficienti di riparto relativi ai predetti macro servizi sono stati utilizzati per la costruzione di un unico coefficiente di riparto aggregato relativamente alla funzione nel suo insieme. Per le Province, invece, la nota metodologica e il fabbisogno standard sono stati elaborati con riferimento alla funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo, considerata nel suo insieme.

Nel marzo 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità, nel campo dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente al netto dello smaltimento rifiuti, sul servizio smaltimento rifiuti, nel settore sociale e sul servizio degli asili nido. Lo schema di decreto è stato sottoposto¹¹ all'esame Conferenza Stato-città e autonomie locali che ha reso il suo parere nella seduta del 16 ottobre 2014, come pure all'esame delle competenti Commissione V Bilancio della Camera dei deputati e della

¹⁰ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2014, n. 240, S.O.

¹¹ Secondo quanto prescritto dall'art. 6 del D.Lgs. 216/2010.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che hanno reso i propri pareri, rispettivamente, nelle sedute dell'11 e del 18 dicembre 2014. Rimane all'esame lo schema di DPCM per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica ed alle funzioni di gestione del territorio.

La legge di Stabilità 2015 interviene sulla norma riguardante la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, modificando, a decorrere dal 2015, i criteri per la definizione dei pesi da considerare per la determinazione del fabbisogno sanitario regionale.

Scheda n. 7

Ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni degli enti locali e Opencivitas

La legge delega in materia di federalismo fiscale e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il D.Lgs. n. 216/2010, offrono un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di 'efficientamento' delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi e di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

Il D.Lgs. 216/2010 ha affidato a 'Soluzioni per il Sistema Economico' S.p.A. (SOSE) un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il D.Lgs. 68/2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province.

La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale. SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basata su un sistema di Business Intelligence (BI) chiamato Opencivitas. Dal 16 luglio 2014, tutti i Comuni e tutte le Province possono accedere al portale Opendata, mentre da novembre tale possibilità è stata estesa ai cittadini.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi). In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

Scheda n. 8

**Programma di centralizzazione degli acquisti –
D.L. n.66/2014**

E' istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, in cui sono iscritti Consip, un centro d'acquisto centralizzato per ciascuna regione e alcuni altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza. I soggetti devono soddisfare i seguenti requisiti¹²: il carattere di stabilità dell'attività di centralizzazione, valori di spesa da ritenersi significativi con riferimento ad ambiti, anche territoriali, da ritenersi ottimali ai fini dell'aggregazione e della domanda. In ogni caso, il numero complessivo dei soggetti aggregatori non può essere superiore a 35. Parallelamente¹³ è stato istituito, come previsto dal D.L.66/2014, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e ne sono stabiliti i compiti, le attività e le modalità operative.

E' previsto un DPCM con cui saranno individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - nonché le regioni, gli enti regionali, nonché loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. Restano fermi gli obblighi di ricorso a centrali di committenza già previsti dalla legislazione vigente in materia.

I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni dei Comuni, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province. In alternativa, gli stessi Comuni possono acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o da altro soggetto aggregatore di riferimento.

Sulla base del D.L. 66/2014, il MEF ha individuato¹⁴ le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni ex art. 26 stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere¹⁵.

Le maggiori entrate prodotte dalle norme, quantificate in 145 milioni dal 2015 e 146 milioni dal 2016, confluiscono in un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze volto a compensare eventuali nuovi o maggiori oneri introdotti da altri decreti di attuazione della delega fiscale.

Sistema fiscale

Scheda n. 9

Le semplificazioni del D.Lgs. 175/2014

Semplificazione per le persone fisiche

Il decreto legislativo 175/2014 contiene norme di semplificazione per le persone fisiche quali, *in primis*, la dichiarazione dei redditi precompilata dall'Agenzia delle Entrate. L'introduzione della dichiarazione precompilata è fissata, in via sperimentale, a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014. In questa prima fase, i contribuenti interessati sono quelli che hanno i requisiti per presentare il modello 730, ossia i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati. Si veda scheda 'La dichiarazione dei redditi precompilata'.

¹² I requisiti sono stati stabiliti dal DPCM 11 novembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015 e nella determinazione dell'Anac dell'11 febbraio 2015 recante 'Applicazione dell'art. 3, comma 1, del DPCM 11 novembre 2014 pubblicato in GU n. 15 del 20 gennaio 2015'.

¹³ Con il DPCM 14 novembre 2014 pubblicato nella G.U. n. 15 del 20 gennaio 2015.

¹⁴ Decreto del MEF del 15 settembre 2014, pubblicato nella G.U. n. 230 del 3 ottobre 2014.

¹⁵ Sul sito del MEF www.acquistinretepa.it sono pubblicati i prezzi relativi alle prestazioni individuate.

Viene semplificata la trasmissione all'Agenzia delle Entrate delle certificazioni da parte dei sostituti d'imposta, con la previsione di un'unità di monitoraggio all'interno dell'Agenzia delle Entrate per verificare la completezza, la qualità e la tempestività della trasmissione dei dati da parte dei sostituti d'imposta e degli altri soggetti esterni. Viene poi anticipato al 28 febbraio il termine per la trasmissione all'Agenzia delle entrate dei dati relativi ad alcuni oneri deducibili e/o detraibili da parte di soggetti terzi di dati relativi a oneri e spese sostenute dai contribuenti.

Si introduce una nuova disciplina per il visto di conformità che il contribuente può chiedere ai soggetti responsabili dell'invio telematico, nonché prevede la rimodulazione dei compensi ai CAAF/professionisti che prestano assistenza per tener conto del diverso livello di responsabilità nel processo.

Un'importante passaggio riguarda la semplificazioni in materia di addizionali comunali e regionali all'Irpef, con l'obiettivo di uniformare la disciplina.

Per i professionisti ci sono alcune norme specifiche. In particolare, i professionisti, non devono più riaddebitare in fattura le spese di vitto e alloggio al committente e non possono più considerare il relativo ammontare quale componente di costo deducibile dal proprio reddito di lavoro autonomo.

Viene semplificata la dichiarazione di successione: con esoneri e documenti da allegare: i) in caso di erogazione di rimborsi fiscali successivamente alla presentazione della dichiarazione di successione, gli eredi non devono presentare dichiarazione sostitutiva o integrativa; ii) viene innalzato a 100 mila euro il valore dell'eredità entro il quale non vi è obbligo di dichiarazione, se l'eredità è devoluta al coniuge ed ai parenti in linea retta e non comprende beni immobili o diritti reali immobiliari; iii) alcuni documenti da allegare alla dichiarazione di successione possono esser sostituiti anche da copie non autentiche unitamente ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante che le stesse costituiscono copie degli originali¹⁶.

Vi sono poi semplificazioni nelle comunicazioni con l'abrogazione della comunicazione all'Agenzia delle entrate per i lavori che proseguono per più periodi di imposta ammessi alla detrazione IRPEF delle spese sostenute per la riqualificazione energetica degli edifici.

Semplificazioni per i rimborsi

Viene modificata la disciplina sull'esecuzione dei rimborsi IVA, innalzando da 5.000 a 15.000 euro il limite dell'ammontare dei rimborsi eseguibili senza alcun adempimento e prevede la possibilità per i contribuenti non a rischio di ottenere il rimborso presentando esclusivamente la dichiarazione con il visto di conformità e la dichiarazione sostitutiva di atto notorio¹⁷. Altresì, potranno essere individuate con decreti del MEF le categorie di contribuenti per i quali i rimborsi sono eseguiti in via prioritaria.

Per il rimborso dei crediti d'imposta e degli interessi in conto fiscale, si prevede l'erogazione dei rimborsi da parte dell'agente della riscossione senza che il contribuente debba presentare apposita richiesta degli interessi eventualmente maturati.

In tema di compensazione dei rimborsi da assistenza e compensi dei sostituti d'imposta, i sostituti d'imposta eseguono i conguagli risultanti dai prospetti di liquidazione. Le norme proposte, favoriscono la trasparenza e la semplificazione delle operazioni poste in essere dai sostituti d'imposta nell'attività di assistenza fiscale, prevedendo che le suddette operazioni siano effettuate mediante l'utilizzo della delega di versamento F24.

¹⁶ È fatta comunque salva la facoltà dell'Agenzia delle entrate di richiedere i documenti in originale o in copia autentica.

¹⁷ Sono per contro individuate le ipotesi di rischio che rendono necessaria la garanzia. La disposizione è finalizzata anche alla chiusura della procedura d'infrazione 2013/4080, nella quale si contesta all'Italia sia la lunghezza dei tempi riscontrati per i rimborsi annuali Iva, sia l'eccessiva severità delle condizioni richieste per godere dell'esenzione dall'obbligo di prestare garanzia per accedere ad alcune tipologie di rimborso.

Semplificazioni per le società

Vengono razionalizzate le procedure che disciplinano l'adesione ai regimi fiscali opzionali della c.d. trasparenza fiscale, del consolidato nazionale, della *tonnage tax* e del regime IRAP di determinazione del valore della produzione netta per le società di persone e le imprese individuali.

Il decreto attuativo prevede, inoltre, la razionalizzazione delle modalità di presentazione e dei termini di versamento nelle ipotesi di operazioni straordinarie poste in essere da società di persone, al fine di evitare di dover versare le imposte in largo anticipo rispetto alla presentazione della dichiarazione.

In merito alle società in perdita sistemica, già dal 2014 le società diventano non operative non più dopo tre periodi d'imposta consecutivi di perdita fiscale (ovvero due più uno con reddito positivo ma inferiore al minimo) ma quando si dichiarano perdite per cinque periodi d'imposta consecutivi (ovvero quattro più uno con reddito insufficiente).

Semplificazioni riguardanti la fiscalità internazionale

E' prevista la semplificazione delle dichiarazioni delle società o enti che non hanno la sede legale o amministrativa nel territorio dello Stato. In dettaglio, tali società o enti non dovranno più indicare nella dichiarazione dei redditi né l'indirizzo della stabile organizzazione italiana né del rappresentante per i rapporti tributari, perché già in possesso dell'amministrazione¹⁸.

In merito alla comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento, dal 1° gennaio 2015, l'invio telematico sarà effettuato dall'esportatore abituale che intenda usufruire del regime di non imponibilità Iva.

La comunicazione delle operazioni intercorse con paesi *black list* assume cadenza annuale ed è obbligatoria per i soli contribuenti che effettuano tali operazioni per un importo complessivo annuo superiore a €10 mila (innalzando a €10 mila il limite di esonero entro il quale non scatta l'obbligo di inserimento nella comunicazione dell'operazione intercorsa).

Per effettuare operazioni intracomunitarie, il contribuente può contestualmente all'atto dell'attribuzione della partita IVA richiedere l'inclusione nella banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intra UE, assicurando così una maggiore armonizzazione della disciplina IVA nazionale al diritto dell'UE. Si semplifica inoltre il contenuto informativo degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi, c.d. generiche. L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli è incaricata di semplificare gli elenchi *Intrastat* per i servizi con i soggetti comunitari. Un'altra norma modifica poi le sanzioni dovute per omissione o inesattezza dei dati statistici comunicati con gli elenchi *Intrastat*.

In materia di tassazione dei contratti assicurativi, si allineano i termini di presentazione della denuncia dei premi incassati dagli operatori esteri (imprese assicuratrici aventi sede nei paesi UE e nello Spazio economico europeo e rappresentanti fiscali di tali imprese) operanti in Italia in regime di libertà di prestazione di servizi con quelli previsti per le imprese stabilite in Italia.

Eliminazione di adempimenti superflui

Si interviene sulla disciplina dell'ammortamento nei casi di concessioni relative alla costruzione e all'esercizio di opere pubbliche, eliminando il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze chiamato, in base alla disciplina vigente, a determinare le quote di ammortamento nei singoli casi in rapporto proporzionale alle quote previste nel piano economico-finanziario della concessione, includendo nel costo ammortizzabile gli interessi passivi.

¹⁸ Le comunicazioni dei dati anagrafici all'Agenzia delle entrate devono avvenire attraverso i canali e i modelli istituzionali che non sono più quelli dichiarativi. La possibilità che il contribuente invii nuove e diverse informazioni anagrafiche tramite canali (quale la dichiarazione dei redditi) dai quali le informazioni anagrafiche non vengono registrate crea incertezza e possibili conseguenze negative in fase di notifica degli atti.

In materia di ritenuta sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari, si interviene sulla disciplina della dichiarazione dei percipienti le provvigioni prevedendo la comunicazione tramite posta elettronica.

Il decreto contiene norme di coordinamento e razionalizzazione delle disposizioni in materia di obblighi tributari. Viene eliminata la responsabilità solidale in capo ai committenti, per le ritenute di lavoro dipendente dovute dagli appaltatori e subappaltatori, nonché quella gravante sugli appaltatori per le relative ritenute dovute dai subappaltatori. In relazione, poi, alla responsabilità solidale gravante sui committenti per le retribuzioni, TFR e contributi dovute dagli appaltatori e subappaltatori, gli stessi committenti assumono il ruolo di sostituto d'imposta. D'altro canto, al fine di potenziare le attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali in materia di ritenute, l'Istituto nazionale della previdenza sociale rende disponibile all'Agenzia delle Entrate, con cadenza mensile, i dati relativi alle aziende e alle posizioni contributive dei relativi dipendenti gestite dall'Istituto stesso.

Infine, il decreto prevede che ai soli fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi e contributi, sanzioni e interessi, l'estinzione di una società ha effetto trascorsi cinque anni dalla richiesta di cancellazione del Registro delle imprese.

Si provvede alla semplificazione e riduzione del contenzioso dovuto in particolare alle difficoltà oggettive di distinguere le prestazioni di pubblicità da quelle di sponsorizzazione. La modifica normativa ha l'effetto generalizzato di aumentare al 50 per cento la detrazione forfettaria IVA riconosciuta per le operazioni di sponsorizzazione. Inoltre, si consente la detraibilità ai fini IVA delle spese di rappresentanza sostenute per l'acquisto di beni di costo unitario non superiore a 50 euro in luogo della soglia 25,82 prevista dalla vigente disciplina. La nuova soglia è altresì riferita alle definizioni di cessione gratuita di beni e di prestazione di servizi, rilevanti ai fini IVA.

Si interviene sulla rettifica IVA dei crediti non riscossi, estendendo anche agli accordi di ristrutturazione dei debiti omologati e ai piani di rientro disciplinati dalla legge fallimentare la possibilità, per il fornitore, di recuperare l'IVA, portando in detrazione l'imposta corrispondente alla variazione, versata all'erario all'epoca dell'effettuazione della fornitura successivamente non pagata in tutto o in parte dal debitore.

In materia di regime fiscale dei beni sottoposti a sequestro e confisca non definitiva, sono oggetto di sospensione esclusivamente le imposte che abbiano come presupposto il diritto di proprietà o il possesso dell'immobile nonché quelle che, in via generale, gravano sugli atti ed i contratti relativi agli immobili. Ne risulta quindi sospeso il versamento delle imposte che, in assenza del provvedimento di sequestro, sarebbero dovute dall'indagato in relazione all'immobile oggetto di misura cautelare.

Viene allineata la nozione di prima casa rilevante ai fini dell'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 4 per cento a quella prevista in materia di imposta di registro, prevedendo che l'aliquota del 4 per cento trovi applicazione per le abitazioni classificate o classificabili in categorie catastali diverse da quelle A1, A8 e A9.

Si prevedono disposizioni per la cooperazione nell'attività di rilevazione delle violazioni in materia di attestazione della prestazione energetica (Ape). Si sposta dall'Agenzia delle Entrate al Ministero dello Sviluppo economico (cui l'Agenzia dovrà dirigere un apposito flusso informativo sulla base dei dati acquisiti in sede di registrazione di compravendite e locazioni) l'attuazione del procedimento sanzionatorio per la mancata allegazione o dotazione di Ape in caso di contratti di compravendita o di locazione.

Sono introdotte nuove regole per l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di assistenza fiscale e i requisiti che devono possedere le società richiedenti e i centri di assistenza fiscale. Il rilascio dell'autorizzazione deve essere presentata annualmente con una relazione tecnica dalla quale emerge il rispetto delle garanzie di idoneità tecnico organizzativa del centro. È

prevista la presenza sul territorio in almeno un terzo delle province, nonché un numero minimo di dichiarazioni che il Caf deve presentare (verifica ad opera dell'Agenzia delle Entrate e proporzionale al numero medio di dichiarazioni trasmesse su scala nazionale). Inoltre, le società richiedenti e i centri autorizzati di assistenza fiscale dovranno redigere una relazione tecnica annuale dalla quale deve emergere: i) il rispetto dei requisiti sulle garanzie di idoneità tecnico-organizzativa in relazione all'organizzazione assunta, in merito ai rapporti di lavoro dipendente; ii) i sistemi di controllo interno per garantire la correttezza dell'attività di assistenza fiscale, in merito all'affidamento a terzi dell'assistenza; iii) un piano di formazione del personale diverso in base alle funzioni svolte. I centri di assistenza fiscali già autorizzati devono presentare la relazione entro il 31 gennaio 2015.

Infine, è prevista la soppressione dell'obbligo di depositare copia dell'appello nel processo tributario.

Scheda n. 10**La dichiarazione dei redditi precompilata**

Dal 15 aprile di ogni anno, l'Agenzia delle Entrate mette a disposizione online la dichiarazione precompilata. Il cittadino potrà accedere alla propria dichiarazione direttamente sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. In alternativa, potrà delegare il proprio sostituto d'imposta (se presta assistenza fiscale), un centro di assistenza fiscale o un professionista abilitato.

Il contribuente può sottoscrivere la dichiarazione precompilata così com'è oppure modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni. In ogni caso, il contribuente può continuare a presentare la dichiarazione dei redditi con le modalità ordinarie, compilando il modello 730 o il modello Unico Persone fisiche.

A seconda che il contribuente accetti o modifichi la dichiarazione proposta dall'Agenzia è previsto un diverso iter dei controlli documentali. In particolare, nel caso di accettazione senza modifiche della dichiarazione proposta (direttamente dal contribuente o tramite il sostituto d'imposta che presta assistenza fiscale), i dati relativi agli oneri indicati nella dichiarazione e forniti dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc.) non saranno sottoposti al controllo documentale. Restano invariate tutte le altre attività con cui l'amministrazione finanziaria riscontra la correttezza degli obblighi dichiarativi.

Nel caso in cui, invece, la dichiarazione venga presentata, con o senza modifiche, tramite Caf o professionisti abilitati, questi ultimi sono tenuti all'apposizione del visto di conformità sui dati della dichiarazione, compresi quelli messi a disposizione dei contribuenti con la dichiarazione precompilata. I controlli documentali saranno effettuati, anche in relazione a quei dati della precompilata forniti all'Agenzia dai soggetti terzi (banche, assicurazioni, ecc), presso i Caf o i professionisti abilitati senza più rivolgersi al cittadino. Eventuali richieste di pagamento che derivano dal controllo documentale saranno inviate direttamente ai Caf o ai professionisti.

Per l'elaborazione della dichiarazione precompilata, l'Agenzia delle Entrate utilizza le informazioni disponibili in Anagrafe tributaria (ad esempio la dichiarazione dell'anno precedente e i versamenti effettuati), i dati trasmessi da parte di soggetti terzi (ad esempio banche, assicurazioni ed enti previdenziali) e i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta con riferimento, ad esempio, ai redditi di lavoro dipendente e assimilati e ai compensi per attività occasionali di lavoro autonomo.

A partire dalla dichiarazione dei redditi 2016, grazie all'utilizzo del sistema 'Tessera Sanitaria', nella dichiarazione precompilata relativa ai redditi 2015 confluiranno anche i dati relativi alle spese sanitarie che danno diritto a deduzioni dal reddito o detrazioni d'imposta.

A partire dal 2015 (periodo di imposta 2014) vengono unificate le scadenze per il 730 in un'unica data (ossia il 7 luglio) sia se il modello viene presentato direttamente dal contribuente, sia se viene presentato tramite sostituto d'imposta, Caf o professionista. Tale

data rappresenta il termine anche per: i) la consegna ai contribuenti della dichiarazione elaborata dai sostituti, dai Caf e dai professionisti (in ogni caso la dichiarazione va consegnata al contribuente prima dell'invio all'Agenzia delle Entrate, al fine di garantirgli la disponibilità della dichiarazione prima della trasmissione); ii) la trasmissione in via telematica dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate ai sostituti, ai Caf e ai professionisti.

Scheda n. 11**La riforma del catasto degli immobili**

La riforma del catasto dei fabbricati contenuta nella delega fiscale intende ripristinare un sistema trasparente di determinazione delle basi imponibili di natura catastale.

Le principali novità in materia di determinazione del valore patrimoniale sono costituite da: i) l'introduzione di un catasto dei valori oltre al catasto delle rendite; ii) il superamento per i fabbricati ordinari del sistema a categorie e classi mediante l'utilizzo di funzioni statistiche che mettano in relazione valore di mercato, localizzazione e caratteristiche dell'immobile; iii) l'omogeneità dei criteri di misurazione delle consistenze, con l'utilizzo del metro quadro come unità di superficie (per esempio, in luogo dei 'vani' nel sistema vigente per le abitazioni). E' assicurato il coinvolgimento dei Comuni nel processo di riforma, con particolare riferimento alla rilevazione delle caratteristiche dei fabbricati.

A Novembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto legislativo¹⁹ concernente la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie, a norma dell'art. 2 della legge di delega fiscale. Il provvedimento è propedeutico alla riforma del Catasto prevista dalla delega.

Le nuove commissioni censuarie locali saranno 103, secondo gli ambiti territoriali indicati dal decreto stesso, a cui si aggiunge la commissione censuaria centrale con sede a Roma che ha funzione di 'supervisore'. Le commissioni si dovranno insediare entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (ossia Novembre 2015).

Alle commissioni censuarie locali spetta il compito, tra l'altro, di validare le funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle Entrate, che sono alla base della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Tali funzioni statistiche, in base alla legge delega, devono esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche edilizie dei beni per ciascuna destinazione catastale e per ciascun ambito territoriale, anche all'interno di uno stesso comune.

La Commissione censuaria centrale decide sui ricorsi dell'Agenzia delle Entrate e dei Comuni contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in materia di qualità, classi e tariffe d'estimo dei terreni e in materia di categorie, classi e tariffe d'estimo dei fabbricati. Inoltre la Commissione centrale esercita poteri sostitutivi nel caso in cui le commissioni locali non provvedano alla validazione delle funzioni statistiche.

Sia le commissioni censuarie locali che quella centrale sono articolate in tre sezioni : una competente in materia di catasto dei terreni, una competente in materia di catasto urbano e un'altra specializzata in materia di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

La nomina dei componenti delle commissioni censuarie locali, 6 effettivi e 6 supplenti, spetta al Presidente del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la commissione, sulla base di designazioni fatte pervenire dall'Agenzia delle Entrate, dall'Anci e dal Prefetto. Faranno parte delle commissioni i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, magistrati, professionisti, docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, esperti di statistica e di econometria. La composizione della commissione locale di Trento e Bolzano sarà integrata da un componente scelto tra i dipendenti di ruolo della Provincia autonoma.

¹⁹ D.Lgs. n. 198/2014, pubblicato a gennaio 2015.

La Commissione censuaria centrale prevede 25 componenti effettivi (di cui 4 di diritto) e 21 supplenti, più il presidente. Per i componenti di diritto (il direttore dell'Agenzia delle Entrate e 3 direttori centrali dell'Agenzia) non sono previsti i supplenti perché ad essi è riconosciuta la possibilità di conferire apposita delega per la partecipazione alle sedute. Le nomine degli altri componenti avviene con un decreto del ministro dell'Economia sulla base delle designazioni pervenute dall'Anci, dagli organi di autogoverno della magistratura e di alcuni ministeri.

Il decreto legislativo fissa i motivi di incompatibilità per i componenti delle commissioni censuarie. Non possono essere componenti delle commissioni i parlamentari, i membri del governo e delle giunte regionali e comunali, soggetti che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei movimenti politici, i prefetti. Tra i motivi di incompatibilità vi sono anche l'appartenenza alla Guardia di Finanza, ai Corpi di polizia, alle Forze armate, la rappresentanza di contribuenti nei rapporti con l'amministrazione finanziaria o con i Comuni nell'ambito di controversie tributarie.

I presidenti e i componenti delle commissioni censuarie durano in carica 5 anni, non rinnovabili, e il loro operato deve essere ispirato ai principi di terzietà, imparzialità e neutralità.

Scheda n. 12

Le disposizioni della delega fiscale in materia di imposte di consumo e di accise

La legge di delega sulla riforma fiscale impegna il Governo ad introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi - oltre che delle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e delle altre imposte di trascrizione e di trasferimento, delle imposte sulle concessioni governative, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti. La delega fissa i seguenti principi e criteri direttivi: i) semplificazione degli adempimenti e razionalizzazione delle aliquote; ii) accorpamento o soppressione di fattispecie particolari; iii) coordinamento con le disposizioni attuative della L.42/2009 in materia di federalismo fiscale. In attuazione delle norme, il Governo ha già adottato, dopo il parere positivo delle Commissioni parlamentari competenti, il decreto legislativo in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi²⁰.

Le modifiche alla tassazione delle sigarette concernono sia la struttura che la misura dell'accisa. Viene introdotto un onere fiscale minimo, che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA. Per effetto delle modifiche, dunque, la variazione dell'imposta dovrebbe - complessivamente - risultare meno influenzabile dalla variazione del prezzo dei prodotti.

Si prevede inoltre la nuova categoria dei tabacchi da inalazione senza combustione, definiti come prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione, il cui livello di tassazione viene calibrato in base a quello che grava sulle sigarette.

Per quanto attiene all'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, si è provveduto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, ad abrogarla liberalizzandone pertanto la fabbricazione e la vendita.

In applicazione dei citati principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega, inoltre, sono stati programmati ulteriori interventi normativi volti alla revisione del sistema impositivo generale delle accise. Tra questi, in particolare, è prevista la revisione del sistema di tassazione del gas naturale e dell'energia elettrica, al fine di rimodulare le relative aliquote e di snellire la gestione complessiva del tributo. Inoltre, verranno rielaborati i requisiti soggettivi previsti per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze, al fine di armonizzarli con riguardo alle diverse tipologie di prodotti sottoposti ad accisa nonché di ridefinire le

²⁰ D.Lgs. n. 188/2014 pubblicato a dicembre 2014.

fattispecie di revoca o sospensione delle stesse autorizzazioni e licenze in relazione alla gravità delle violazioni compiute. Sarà anche rivista la disciplina concernente la logistica petrolifera, al fine di adeguare la normativa attuale alle mutate condizioni del mercato distributivo dei prodotti petroliferi. Particolare attenzione sarà attribuita alla rimodulazione dell'agevolazione applicata al gasolio e GPL destinati al riscaldamento nelle c.d. 'zone montane', al fine di prevedere un meccanismo più snello e più equo sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti beneficiari dell'agevolazione e della determinazione dei criteri per la sua attribuzione. Sarà prevista anche alla soppressione, a parità di gettito, delle addizionali all'accisa sulla benzina e sul gas naturale, al fine di razionalizzare le disposizioni nazionali in materia.

Sempre nell'ambito della revisione del sistema impositivo delle accise, sono stati altresì previsti interventi finalizzati alla modifica del sistema sanzionatorio, alla razionalizzazione delle aliquote di accisa che privilegi in particolare le imprese a forte consumo di energia nonché all'introduzione di parametri di consumo volti alla corretta determinazione dell'accisa applicabile ai prodotti energetici utilizzati nella produzione combinata di energia elettrica e calore. Da ultimo sarà prevista una generale semplificazione degli oneri amministrativi gravanti sui soggetti passivi di imposta e sugli altri soggetti sottoposti al controllo dell'amministrazione finanziaria. Nell'ambito di tale azione si provvederà a introdurre, tra l'altro, l'obbligo del pagamento delle accise mediante il modello F24, misure finalizzate a munire di una certificazione di qualità gli operatori che risultino in possesso di determinati requisiti soggettivi ed oggettivi e l'utilizzo della PEC come strumento di notifica per le comunicazioni tra Amministrazione e operatori.

Scheda n. 13

La quantificazione dell'evasione fiscale in Italia

La quantificazione dell'evasione fiscale presenta molteplici problematiche e criticità sul piano statistico ed economico. Nel 2014, per la prima volta, il Governo ha quantificato l'entità delle risorse sottratte al bilancio pubblico²¹. Inoltre, l'attuazione della legge delega in materia fiscale (Legge 23/2014) prevede l'istituzione di una commissione di esperti che su base indipendente effettui sistematicamente una *stima ufficiale* dell'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico dall'evasione fiscale e contributiva, a partire dalla misurazione dell'economia non osservata, ovvero basata sul confronto tra i dati dell'anagrafe tributaria e quelli della contabilità nazionale. Infatti, poiché le definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC) impongono di contabilizzare il PIL secondo il criterio dell'eshaustività, l'Istituto Nazionale di Statistica incorpora nelle stime del PIL anche l'economia non direttamente osservabile.

L'economia non osservata (NOE) è quella che sfugge all'osservazione diretta. Riguarda essenzialmente *l'economia illegale* e *l'economia sommersa*.²² La parte di valore aggiunto che viene considerata *sommersa* concerne principalmente: i) il valore aggiunto occultato all'autorità fiscale; ii) il valore aggiunto generato dall'utilizzo di input di lavoro irregolare. Nel complesso, la nuova stima dell'economia sommersa conduce a un valore di circa 187 miliardi di euro, che nel 2011 pesa per l'11,5% del PIL. Sommando la componente delle attività illegali (stimata nello 0,9% del PIL) si ottiene un'incidenza dell'economia non osservata pari al 12,4%²³.

²¹ "Rapporto sull'evasione fiscale" presentato dal Governo al Parlamento, ex art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, Capitolo 4. Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

²² L'economia 'non osservata' include 1) l'economia sommersa, 2) le attività illegali; 3) la produzione del settore informale, 4) le inadeguatezze del sistema statistico. Per maggiori dettagli si fa riferimento a: "*Economia non osservata e flussi finanziari*", Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata, istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

²³ La stima del PIL è stata rivista per effetto dei cambiamenti introdotti dal SEC 2010, con una rivalutazione complessiva di 59 miliardi, corrispondente al 3,7% del precedente livello in valore. Alla

La misurazione ISTAT dell'economia sommersa non consente di stimare direttamente l'evasione fiscale, né di ricostruire l'ammontare di imponibile non dichiarato con riferimento a specifiche imposte. Ciò nonostante, la stima dell'economia sommersa rappresenta la base di riferimento per la quantificazione del *tax gap*, che richiede, ove possibile, una metodologia *top-down*, basata sul confronto tra la stima macroeconomica delle basi imponibili a partire dai dati di contabilità nazionale (che includono anche la componente occultata al fisco) e le basi imponibili dichiarate dai contribuenti.

Già nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'«Economia non osservata e flussi finanziari», presentato a settembre del 2011 alla Commissione Finanze della Camera, si osservava che le numerose stime che vengono prodotte sulla consistenza dell'evasione fiscale (e più raramente di quella contributiva), da parte di soggetti diversi, pur trovando ampio risalto sui mezzi d'informazione, forniscono spesso dati parziali e discordanti tra loro. Pertanto, nel Rapporto si enfatizzava la presenza di un vuoto informativo relativo alla grandezza di maggiore interesse nell'ottica sia dell'analisi dei flussi di finanza pubblica, sia degli indirizzi da intraprendere nell'attività di prevenzione e recupero dell'evasione. In conclusione, si raccomandava di pervenire a una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva, da affiancare a quella effettuata dall'ISTAT con riferimento all'economia non osservata, nella consapevolezza che la creazione di una stima del *tax gap* darebbe un forte impulso ad un'azione finalizzata al miglioramento della compliance fiscale e contribuirebbe a fare chiarezza sul tema dell'evasione fiscale.

Occorre precisare che la quantificazione del *tax gap*, ovvero delle risorse sottratte al fisco, non coincide con la stima dell'evasione fiscale. Il *tax gap* è misurato come differenza tra le basi imponibili potenziali, desunte dagli aggregati di contabilità nazionale, e le basi imponibili dichiarate, dopo un opportuno lavoro di riconciliazione delle variabili. La distinzione è duplice: da un lato, alcune componenti contribuiscono alla determinazione del *tax gap*, ma non sono di per sé fenomeni riconducibili all'evasione fiscale, ovvero intenzionale sottrazione di risorse al fisco (per esempio, i mancati versamenti dovuti agli errori nell'interpretazione delle norme); dall'altro lato, vi sono comportamenti che riducono la base imponibile ma che, per definizione, non sono inclusi nelle stime dell'economia non osservabile (si pensi, ad esempio, alle deduzioni fiscali chieste in misura non spettante).

L'Agenzia delle Entrate ha nel tempo affinato le metodologie che consentono di stimare il *tax gap* dell'IVA e dell'IRAP, nonché delle imposte dirette, IRES e IRPEF sulle imprese e sul lavoro autonomo. Nel «Rapporto sull'evasione fiscale» presentato dal Governo al Parlamento (art. 6 D.L.66/2014), si riporta la misura del valore complessivo delle imposte sottratte a tassazione (*tax gap* medio su base annua), pari a 91 miliardi di euro (7 per cento del PIL). Si ricorda che la Delega Fiscale (l'art. 3 della L.23/2014) attribuisce un rilievo fondamentale alla stima e al monitoraggio dell'evasione fiscale, nella considerazione che una quantificazione ufficiale del *tax gap* potrebbe rappresentare sia un'importante svolta per una strategia di policy orientata ad un fisco più equo ed efficiente, sia uno strumento indispensabile al fine di monitorare e incentivare la performance dell'Amministrazione Fiscale nell'identificare i principali rischi di evasione fiscale, allocare le risorse in modo efficiente e individuare le migliori linee di intervento e di prevenzione contro la diffusione del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché quelle volte a stimolare l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. Coerentemente, la Delega fiscale demanda al Governo l'istituzione di

rivalutazione del PIL nominale del 2011 hanno contribuito per 1,6 punti percentuali le modifiche dovute alle innovazioni metodologiche introdotte dal SEC 2010, di cui la quota preponderante è attribuibile alla capitalizzazione delle spese per ricerca e sviluppo. La revisione è attribuibile per ulteriori 0,8 punti percentuali alle modifiche connesse al superamento di riserve europee sull'implementazione del SEC 95, fra le quali la modifica riguardante l'inclusione di alcune attività illegali (10,5 miliardi provenienti dalla commercializzazione di droga, 3,5 miliardi dall'attività di prostituzione e 0,3 miliardi dal contrabbando di sigarette); nella restante parte, corrispondente a 1,3 punti percentuali e derivante dalla combinazione di molti effetti dovuti alle innovazioni introdotte nelle fonti e nelle metodologie nazionali, va inclusa la nuova stima dell'economia sommersa. Cfr.: ISTAT, «Il ricalcolo del Pil per l'anno 2011», 9 settembre 2014.

un'apposita Commissione, incaricata di definire una metodologia di valutazione dell'ampiezza e della diffusione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, attraverso una quantificazione delle risorse sottratte al bilancio pubblico basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, utilizzando criteri metodologicamente solidi, trasparenti e stabili nel tempo. I risultati della rilevazione devono essere calcolati e pubblicati con cadenza annuale.

Scheda n. 14

Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale

Nelle more dell'attuazione degli obiettivi di stima della spesa e monitoraggio dell'evasione fiscale previsti dalla c.d. delega fiscale (L. 23/21014), il D.L. 66/2014 ha disposto che il Governo presenti alle Camere un rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 - specificati per ciascuna Regione- e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi. Il Governo ha presentato il rapporto²⁴ al Parlamento in ottobre 2014.

Il rapporto parte dalla constatazione che l'evasione fiscale è un fenomeno complesso, non riconducibile a un'unica espressione fattuale. Numerosi sono i comportamenti che consentono di sottrarsi agli obblighi impositivi e differenti sia i gradi di sofisticazione, sia i livelli di gravità delle condotte evasive. Nella prospettiva di un riordino complessivo del sistema tributario nazionale, oggetto della delega fiscale, il Governo ha avviato un lavoro di analisi e di classificazione delle diverse forme di evasione. Tale studio si propone di analizzare le fenomenologie illecite, attraverso una scomposizione puntuale dei comportamenti e dei fenomeni riscontrati sul campo. Infatti, dinanzi alla parcellizzazione dell'area d'illegalità, il Governo deve mettere in atto una risposta articolata e puntuale, nella prospettiva di un abbattimento del tax gap. Per ognuno dei diciannove comportamenti illeciti classificati nel Rapporto, è dettagliata la platea di riferimento (attraverso l'individuazione della tipologia di contribuenti interessata dal singolo fenomeno), nonché la numerosità dei contribuenti che ne fanno parte. Il Rapporto presenta, poi, per ciascuna categoria di evasione, una serie di interventi per il miglioramento dell'assetto complessivo del sistema. Le azioni individuate sono volte a prevenire, riconoscere e reprimere con più efficacia le 'fughe' dagli obblighi impositivi e ad incentivarne la spontanea ottemperanza da parte dei cittadini.

Dall'analisi della tax compliance si possono ricondurre a cinque principali fattori (drivers) la dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia: i) il livello della pressione tributaria; ii) l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi; iii) l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria; iv) una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari e v) la complessità delle norme. I problemi di compliance costituiscono una costante di lungo periodo del sistema tributario italiano, nonostante i numerosi interventi di manutenzione legislativa per migliorare l'efficienza del sistema impositivo nel suo complesso.

A seguito di questa prima analisi comprensiva dell'evasione, il Governo esplicita i due piani d'intervento: da un lato, una solida azione di contrasto agli illeciti, al fine di intervenire in chiave strutturale sul fenomeno dell'evasione; dall'altro, un percorso di profondo miglioramento del rapporto fra il fisco e i contribuenti. In particolare, il Governo punta a: i) focalizzare l'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti (grandi e medie imprese, piccole imprese e lavoratori autonomi, enti non commerciali, persone fisiche); ii) adottare metodologie di intervento differenziate per ciascuna macro-tipologia e coerenti con altrettanto distinti sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o di elusione da

²⁴ Il rapporto è disponibile sul site web del MEF, all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2014/Rapporto_art6_dl66_13_luglio.pdf.

sviluppare tenendo anche conto delle peculiarità che connotano ciascuna realtà territoriale ed economica.

Complessivamente, dall'analisi delle diverse tipologie evasive e dei relativi strumenti di contrasto emergono alcuni punti qualificanti per il contrasto all'evasione e l'aumento della *tax compliance*: i) la sinergia operativa delle diverse 'anime' dell'Amministrazione Fiscale; ii) l'utilizzo sinergico delle banche dati; iii) la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi; iv) una maggiore educazione fiscale.

Il Governo è impegnato, in attuazione della delega contenuta nella L.23/2014, alla revisione del sistema tributario con l'obiettivo di individuare, in tempi rapidi, soluzioni alle esigenze di semplificazione e certezza del sistema tributario nonché di favorire la ripresa dell'economia. Il contrasto all'evasione verrà perseguito da un lato rafforzando gli strumenti di controllo, dall'altro ponendo le premesse per il miglioramento del rapporto di fiducia e collaborazione reciproca tra Amministrazione Fiscale e contribuente.

Efficienza della pubblica amministrazione e giustizia

Scheda n. 15

La riforma costituzionale in itinere

Il disegno di legge governativo²⁵ approvato in prima lettura dal Senato, l'8 agosto 2014 e dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015, è finalizzato principalmente al superamento dell'attuale bicameralismo paritario e alla modificazione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il testo è attualmente all'esame del Senato, ancora in prima lettura, poiché la Camera ha introdotto alcune modifiche. L'iter parlamentare della riforma costituzionale, come previsto dall'art. 138 della Costituzione, si completerà con una doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere di un identico testo, con un intervallo minimo di tre mesi tra le deliberazioni.

In sintesi si evidenzia come segue il contenuto della riforma:

Composizione del Senato. Il Senato è configurato come organo elettivo di secondo grado, composto, al massimo, da cento membri. Novantacinque senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome (74 tra i propri componenti, in misura proporzionale rispetto alla popolazione regionale, e 21 fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Cinque senatori possono essere nominati dal Presidente della Repubblica, per un mandato di sette anni non rinnovabile.

Status di senatore. I membri del Senato rappresentano le istituzioni territoriali e i membri della Camera dei deputati rappresentano la Nazione. Al pari dei deputati, i senatori hanno il potere d'iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. Essi godranno della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e per i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, nonché delle stesse garanzie e del relativo regime di autorizzazione, previsti dal vigente articolo 68 della Costituzione. Inoltre, ai membri del Senato non spetterà alcuna indennità per l'esercizio del mandato.

Funzioni del Senato. Data la natura e la composizione, il nuovo Senato non è parte della relazione fiduciaria con il Governo, nella quale interviene in via esclusiva la Camera dei deputati. Tuttavia, alcune funzioni attribuite al Senato, anche in concorso con la Camera dei deputati, comportano una relazione istituzionale con l'Esecutivo: ciò vale per le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione

²⁵ "Disposizioni per 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 II della Costituzione" (Atto Senato n. 1429)

europea, per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, per la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché per l'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Inoltre, il Senato può svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su ciascun progetto di atto normativo o documento all'esame della Camera dei deputati (nuovo art. 70, comma settimo della Cost.) e può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, chiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera è tenuta a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato (nuovo art. 71, comma secondo della Cost.).

Spetta al Senato anche il potere di inchiesta, che il novellato art. 82 della Costituzione circoscrive alla materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Il bicameralismo perfetto, che connota attualmente l'esercizio della funzione legislativa, è superato da un nuovo modello di partecipazione della Camera rappresentativa delle Istituzioni territoriali al procedimento legislativo. L'esame dei progetti di legge è avviato dalla Camera dei deputati, che, dopo la prima lettura, trasmette al Senato il testo risultante dall'esame svolto. A questo punto, il nuovo modello di procedimento evidenzia l'autonomia del Senato nella scelta di procedere all'esame dei progetti di legge: infatti, l'esame da parte del medesimo Senato è eventuale, in quanto esso ne può deliberare lo svolgimento, entro un termine di dieci giorni, a richiesta di un terzo dei componenti. Una volta effettuata tale deliberazione, l'esame può concludersi con l'approvazione di proposte di modifiche, che la Camera dei deputati potrà valutare se accogliere o meno in sede di approvazione definitiva. Solo per le leggi che disciplinano materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 della Costituzione, presentate dal Governo quando ricorrono esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di tutela dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), le proposte di modifica eventualmente approvate dal Senato possono avere un effetto rinforzato nel procedimento legislativo: infatti, se il Senato ha approvato proposte di modifica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera può non conformarsi a tali proposte solo pronunciandosi anch'essa a maggioranza assoluta nella votazione finale.

Il bicameralismo perfetto resta in un ambito del tutto tipizzato dal nuovo art. 70 della Costituzione. Infatti, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per alcune leggi espressamente indicate, quali le leggi di revisione costituzionale e quelle costituzionali, nonché alcune leggi aventi un contenuto proprio, del tutto tipico, per le quali l'intervento del Senato trova uno specifico fondamento nella sua natura e nella sua composizione.

Procedimento legislativo. Tra le novelle introdotte nel procedimento legislativo va segnalato l'istituto del '*voto a data certa*' che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del Governo. Infatti, l'Esecutivo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge essenziale per l'attuazione del suo programma sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione entro 70 giorni; sono escluse da tale procedimento le leggi bicamerali, le leggi elettorali, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi che richiedono maggioranze qualificate (artt. 79 e 81, comma sesto, Cost.).

Ai fini del procedimento per la conversione dei decreti-legge, il Senato dispone l'esame dei relativi disegni di legge di conversione entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge di conversione da parte della Camera dei deputati, che deve avvenire non oltre quaranta giorni dalla presentazione (art. 77, comma sesto, Cost.). In tema di decretazione d'urgenza, occorre aggiungere che la riforma costituzionale stabilisce limiti di materia, divieti di contenuto e precisi vincoli, la cui portata si estende anche alla legge di conversione del decreto, traducendosi quindi in limite non solo per il Governo, ma anche per l'attività emendativa parlamentare.

Garanzie costituzionali. A questo tema appartengono diversi interventi contenuti nella

riforma, quali l'introduzione della facoltà per le minoranze parlamentari (almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo di quelli del Senato) di ricorrere alla Corte costituzionale per lo scrutinio 'preventivo' sulle leggi elettorali (nuovo secondo comma dell'art. 134 della Cost.). Nelle disposizioni transitorie è stabilita la possibilità di sottoporre al giudizio preventivo della Corte costituzionale anche le leggi che disciplinano l'elezione dei deputati e dei senatori promulgate nel corso della legislatura di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale.

Va poi ricordata la modifica introdotta in materia di elezione del Capo dello Stato: è il Parlamento in seduta comune che elegge il Capo dello Stato, senza l'integrazione della composizione con delegati regionali, ma i *quorum* per l'elezione sono così modificati: dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dal settimo, la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per la deliberazione dello stato di guerra, che spetterà alla sola Camera dei deputati, è richiesta la maggioranza assoluta.

Titolo V della Costituzione. La riforma costituzionale riconfigura la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione, esito della riforma introdotta nel 2001, anche registrando l'orientamento espresso dalla giurisprudenza costituzionale in occasione dei conflitti interpretativi che hanno contrapposto lo Stato da un lato e le regioni dall'altro. La nuova configurazione del riparto di competenze rende lo Stato responsabile esclusivo del coordinamento della finanza pubblica, di alcune politiche, come le politiche attive del lavoro, della promozione della concorrenza e della disciplina dell'ambiente e delle infrastrutture strategiche: il comune denominatore di tali modifiche è costituito dalla considerazione dell'esigenza dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali. Parallelamente all'ampliamento delle competenze dello Stato, viene soppressa la competenza legislativa 'concorrente' attualmente ripartita tra Stato e Regioni, mentre resta ferma la 'clausola di residualità' che attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato indicate in via esemplificativa. Il riparto delle competenze è reso flessibile da un lato dalla possibilità che la legge dello Stato, a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale (cd. '*clausola di salvaguardia*' contenuta nel novellato quarto comma dell'art. 117 Cost.), intervenga anche in materie di competenza legislativa regionale e, dall'altro, dal procedimento previsto dal novellato art. 116 Cost. che consente l'attribuzione di forme di autonomia differenziate alle Regioni a statuto ordinario, nel cui bilancio vi sia equilibrio tra entrate e spese.

Per i titolari di organi di governo regionali e locali è stabilita l'esclusione dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.

È introdotta una riserva alla legge statale per la definizione degli indicatori di costi e fabbisogni *standard*, quale base di riferimento per promuovere condizioni di efficienza nello svolgimento delle funzioni di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

Infine, sono posti limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali commisurati all'importo del trattamento economico dei sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Istituti di democrazia diretta. Le firme necessarie per la richiesta di *referendum* restano 500mila, con il *quorum* di partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto. Nel caso in cui le firme raccolte dai promotori per la proposta di referendum siano almeno 800mila il *quorum* di partecipazione si abbassa alla maggioranza dei votanti dell'ultima tornata elettorale. Si introduce nell'ordinamento l'istituto del referendum propositivo e d'indirizzo, la cui disciplina è rinviata ad una legge. Per le leggi di iniziativa popolare il requisito di 50mila firme, necessarie per la presentazione è elevato a 150mila, ma si prevede al tempo stesso una garanzia per la conclusione del loro esame parlamentare.

Soppressione di enti. Si prevede la soppressione del CNEL e della previsione costituzionale delle Province come enti di cui si compone la Repubblica.

Fase transitoria. La riforma è accompagnata dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Esse prevedono la disciplina per la prima composizione del Senato successiva alla riforma nonché le altre norme necessarie per il passaggio al nuovo assetto istituzionale.

Scheda n. 16

Riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati

Il 27 gennaio 2015 l'Assemblea del Senato ha approvato, in prima lettura con modifiche, il progetto di legge di riforma del sistema di elezione della Camera dei deputati²⁶, già approvato in prima lettura il 12 marzo 2014.

Con la riforma della legge elettorale si perseguono i seguenti obiettivi: favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, quindi, di stabili governi per un'intera legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività. Si garantirà in questo modo anche un maggiore legame dei candidati con il territorio.

Queste le caratteristiche principali del nuovo sistema elettorale:

Doppio turno e premio di maggioranza. Il testo approvato dal Senato della Repubblica prevede un premio di maggioranza alla lista che ottiene almeno il 40% dei voti validi nel primo turno elettorale. L'introduzione di una soglia per l'attribuzione del premio consegue alla specifica indicazione in tal senso di Corte costituzionale [1/2014](#). Se non è raggiunta tale soglia, si svolge un ballottaggio tra le due liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. In entrambi i casi (sia in sede di primo turno che di ballottaggio) alla lista vincente viene attribuito il 55% dei seggi totali alla Camera (340 seggi). In fase di ballottaggio non sono previsti apparentamenti tra liste.

Soglie di sbarramento. L'ingresso alla Camera dei deputati è precluso alla lista che non ottiene un numero minimo di voti validi e che, quindi, per tale motivo, non è ammessa al riparto dei seggi. La soglia di sbarramento è pari al 3% dei voti validi espressi a livello nazionale.

Collegi plurinominali. L'Italia sarà suddivisa in 100 collegi plurinominali, salve specifiche previsioni per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ricevuti nei singoli collegi plurinominali, in ciascuno dei quali vengono eletti da 3 a 9 deputati.

Liste, candidature e preferenze. Ciascuna lista presenta un candidato capolista in ogni collegio. Non ci sono più liste bloccate, così come prescrive Corte costituzionale, che con la sentenza n. 1 del 2014 ha censurato la legge 270/2005.

Vengono reintrodotte le preferenze; l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso, tra quelli che non sono capilista. Solo per questi ultimi sarà possibile presentarsi in dieci collegi diversi. Sono proclamati eletti i capilista e poi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Il disegno di legge stabilisce che i partiti, per poter partecipare alle elezioni, devono dotarsi di uno statuto che ne fissi le regole di funzionamento interno.

Parità di genere. A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento. I capilista dello stesso sesso non possono superare il 60% del totale in ogni circoscrizione. Prevista inoltre la doppia preferenza di genere (due nomi di sesso diverso). L'ordine dei candidati nelle liste, pena l'inammissibilità, dovrà rispettare l'alternanza tra i

²⁶ "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati" (Atto Senato n. 1385).

sessi.

Minoranze linguistiche e voto italiani all'estero. La regola della soglia di sbarramento al 3% non si applica alle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela delle stesse, se queste liste conseguono almeno il 20 % dei voti validi espressi nella stessa Regione.

Per la delimitazione dei collegi plurinominali è introdotta poi una previsione per favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati che sono espressione della minoranza linguistica slovena nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia.

Voto italiani all'estero. Gli elettori che si trovino a soggiornare temporaneamente all'estero per almeno 3 mesi e per motivi di lavoro, studio o cure mediche potranno votare per corrispondenza nella Circoscrizione estero.

Entrata in vigore. Introdotta la cosiddetta '*clausola di salvaguardia*': le nuove disposizioni per l'elezione della Camera dei Deputati entrano in vigore a decorrere dal 1° luglio 2016.

Scheda n. 17

Le funzioni delle provincie nel disegno della L. n. 56/2014

La L. n. 56/2014 modifica la disciplina delle provincie, in particolare sotto il profilo dei relativi organi e delle funzioni esercitate. Con riferimento al primo profilo, la riforma ha previsto che le provincie diventassero enti intermedi di secondo grado, con organi eletti dagli amministratori comunali in un unico collegio provinciale. Sono organi della provincia 'area vasta': il presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci. Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito.

Per quanto invece attiene alle funzioni, la L. n. 56/2014 ha previsto che le provincie 'area vasta' svolgano funzioni in materia di gestione delle strade, rete scolastica, nonché ulteriori funzioni di carattere programmatico.

Nello specifico, le funzioni delle provincie, nell'ambito del disegno riformatore della L. n. 56/2014, possono essere distinte in funzioni 'fondamentali' (le funzioni demandate alle provincie dalla stessa L. n. 56/2014) e 'non fondamentali' (le funzioni eventualmente attribuite alle provincie a seguito del processo di riordino).

Sono 'funzioni fondamentali':

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- la raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- la gestione dell'edilizia scolastica;
- il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Alle provincie interamente montane e confinanti con Paesi stranieri, sono attribuite ulteriori 'funzioni fondamentali', ovvero: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con provincie, provincie autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per quanto invece riguarda le 'funzioni non fondamentali', l'art. 1, c. 91, della L. n. 56/2014 ha disposto che si addivenisse – mediante Accordo sancito in Conferenza unificata – al riordino delle relative competenze.

Tale Accordo è stato sancito nella seduta della Conferenza unificata dell'11/9/2014.

Come emerge dal testo dell'Accordo, la gran parte delle funzioni oggetto del riordino sono risultate riconducibili alla competenza delle Regioni. Con riferimento a queste, l'Accordo ha definito una serie di principi generali condivisi per quanto concerne il processo di riordino ad opera delle singole Regioni, nell'ottica della semplificazione e del rispetto delle singole realtà territoriali. L'Accordo ha altresì provveduto ad istituire, presso la Presidenza del Consiglio – Affari regionali e autonomie, un Osservatorio nazionale con funzioni di impulso, raccordo e coordinamento degli Osservatori che operano a livello regionale.

Nella stessa seduta dell'11/9/2014, la Conferenza Unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto ai sensi dell'art. 1, comma 92, della Legge. Il Decreto, oltre a definire regole e criteri per il trasferimento di beni e risorse, ha direttamente operato la riallocazione delle funzioni statali, e ha dettato le modalità per gli interventi normativi di riordino nelle materie di competenza regionale.

Sempre nell'ambito del processo di riordino, alle province 'area vasta' possono essere altresì demandate - qualora precedentemente attribuite ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale - funzioni di organizzazione dei servizi di rilevanza economica. L'attribuzione della funzione è contestuale alla soppressione di tali enti o agenzie.

D'intesa con i comuni, le province 'area vasta' possono, infine, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Scheda n. 18

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

Il disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche prevede norme relative alla semplificazione amministrativa e alla riorganizzazione delle amministrazioni (anche in tema di anticorruzione), includendovi il riordino della normativa relativa al personale dirigenziale e al personale dipendente.

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.

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:

- Rendere più semplice e leggera l'organizzazione degli uffici centrali e di quelli territoriali dei Ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali.
- Riordinare la disciplina delle Camere di commercio 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 concorso; v) la formazione permanente dei dirigenti; vi) il conferimento degli incarichi dirigenziali 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 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 adeguate.

In particolare, viene introdotta una selezione unica nazionale per i direttori generali e potranno essere nominati soltanto coloro che, all'esito di una selezione pubblica nazionale, saranno iscritti in un elenco tenuto dal Ministero della Salute e aggiornato ogni due anni. I direttori dovranno possedere titoli professionali specifici, avere frequentato uno specifico corso universitario di formazione in gestione sanitaria. I direttori nominati dovranno garantire obiettivi di gestione, livelli essenziali di assistenza, equilibrio di bilancio e risultati del programma nazionale valutazione esiti. Il direttore generale potrà essere dichiarato decaduto dall'incarico se non raggiunge gli obiettivi o commette gravi violazioni di legge o regolamento, o i principi di buon andamento e imparzialità. Il direttore generale dichiarato decaduto viene cancellato dall'elenco e non potrà più essere nominato. È prevista l'istituzione, su base regionale, degli elenchi dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari. Per essere nominato direttore amministrativo o direttore sanitario occorrerà superare una selezione pubblica per titoli e colloquio.

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 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.

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.

Scheda n. 19

La nuova governance delle politiche di coesione

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia, si è completato a dicembre 2014 con l'emanazione dei previsti atti amministrativi. Tale intervento normativo ha inteso potenziare l'efficacia della *governance* delle politiche di coesione, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n.133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

Il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2013), che ha previsto l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia, si è completato a dicembre 2014 con l'emanazione dei previsti atti amministrativi. Tale intervento normativo ha inteso potenziare l'efficacia della *governance* delle politiche di coesione, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state

ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il Dipartimento per le Politiche di Coesione è chiamato a raccordarsi con le amministrazioni statali e regionali per la definizione della programmazione e della destinazione territoriale delle risorse con riferimento sia ai Fondi strutturali dell'Unione europea sia al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Esso, inoltre, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione mediante il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), elabora dati e analisi in materia di sviluppo regionale. Il Dipartimento supporta l'Autorità politica nei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea e con le Amministrazioni nazionali. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n.133/2014). Spetta inoltre a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) e l'elaborazione delle proposte di atti deliberativi al CIPE relativi alle materie di competenza. L'assegnazione delle sopraindicate funzioni in capo alla PCM consente di assicurare una collocazione istituzionale più idonea all'esercizio delle stesse, garantendo quella posizione di terzietà e autorevolezza istituzionale necessaria per un efficace coordinamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC. Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione. L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Nell'ambito dell'Agenzia opera l'Area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

Lo Statuto assegna autonomia organizzativa, contabile e di bilancio all'Agenzia e disciplina articolazione, composizione e competenze degli organi di Direzione (Direttore Generale e Comitato Direttivo) e del Collegio dei revisori. Il Comitato Direttivo dell'Agenzia assicura adeguata rappresentanza alle amministrazioni territoriali, prevedendo, oltre ai rappresentanti interni, due membri espressione, rispettivamente, delle Regioni e degli Enti locali.

Vi sono significative misure di innovazione e rafforzamento anche per i sistemi di controllo dei programmi 2014-20, previste nell'allegato 2 dell'Accordo di partenariato. Il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, in qualità di Amministrazione di supervisione e vigilanza della spesa pubblica, indipendente rispetto alle Autorità preposte ai programmi operativi, svolge il ruolo di Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit, con il compito di promuovere la corretta ed efficace applicazione della normativa comunitaria in materia di controlli dei programmi cofinanziati dai fondi SIE.

In particolare, l'Organismo di coordinamento assicura le condizioni necessarie per l'efficace funzionamento delle Autorità di Audit attraverso l'analisi e la valutazione dei requisiti di adeguatezza delle strutture organizzative delle medesime Autorità.

Inoltre, il Ministero Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

- IGRUE assicura, attraverso il sistema nazionale di monitoraggio unitario, la rilevazione costante dello stato di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari e di quelli complementari alla politica di coesione dell'UE, in termini di avanzamento finanziario, fisico e procedurale.

Scheda n. 20**Il rating di legalità delle imprese**

Si è conclusa a fine ottobre 2014 la consultazione pubblica con la quale l'Antitrust ha proposto ulteriori modifiche al *rating* di legalità, per inserire nell'elenco dei requisiti i seguenti reati: millantato credito; traffico di influenze illecite; turbata libertà degli incanti; turbata libertà del procedimento di scelta del contraente; astensione dagli incanti; inadempimento di contratti di pubbliche forniture; frode nelle pubbliche forniture; omesso versamento di contributi previdenziali. Con il nuovo regolamento, di cui alla [delibera Antitrust n. 24075 del 14 novembre 2012 - Regolamento Rating di legalità](#), sono stati previsti ulteriori criteri per il rilascio del *rating* quali l'assenza di procedimenti sanzionatori e di commissariamenti ex art. 32 del d.l. 90/2014 comminati da parte dell'Anac. Potranno richiedere l'attribuzione del *rating* le imprese operative in Italia:

- che abbiano raggiunto un fatturato minimo di due milioni nell'esercizio chiuso l'anno precedente alla richiesta di rating, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza e risultante da un bilancio regolarmente approvato dall'organo aziendale competente e pubblicato ai sensi di legge;
- che siano iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

Le aziende interessate dovranno presentare una domanda, per via telematica, utilizzando l'apposito Formulario.

Il *rating* ha un *range* compreso tra un minimo di una 'stelletta' e un massimo di tre 'stellette', attribuito dall'Autorità sulla base delle dichiarazioni delle aziende che verranno verificate tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate.

Per ottenere il punteggio minimo, l'azienda dovrà dichiarare che l'imprenditore e gli altri soggetti rilevanti ai fini del *rating* (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari. Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata azione penale. L'impresa non dovrà inoltre, nel biennio precedente la richiesta di rating, essere stata condannata per illeciti antitrust gravi o per violazioni del codice del consumo, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori. Non dovrà, inoltre, avere subito accertamenti di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione e non essere destinataria di provvedimenti di accertamento del mancato pagamento di imposte e tasse. Tutti i provvedimenti che impediscono l'attribuzione di una 'stelletta' dovranno essere divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato. L'impresa dovrà inoltre dichiarare di effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di mille euro esclusivamente con strumenti di pagamento tracciabili.

Il regolamento prevede 6 ulteriori requisiti che, se rispettati, garantiranno alle imprese il punteggio massimo di 3 stellette. Se ne verranno rispettati 3 si otterranno due stellette. In particolare le aziende dovranno:

- rispettare i contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria, delle linee guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Lega delle Cooperative e, a livello locale, dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;

- utilizzare sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adottare una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o un modello organizzativo ai sensi del d.lgs. 231/2001;
- adottare processi per garantire forme di Corporate Social Responsibility;
- essere iscritte in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- avere aderito a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria.

Sarà valorizzata anche la denuncia, all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia, di reati previsti dal Regolamento commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori, qualora alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale.

Il rating di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. In caso di perdita di uno dei requisiti base, necessari per ottenere una 'stelletta', l'Autorità dispone la revoca del rating. Se vengono meno i requisiti grazie ai quali l'azienda ha ottenuto un rating più alto l'Antitrust riduce il numero di stellette.

L'Autorità mantiene aggiornato sul proprio sito l'elenco delle imprese cui il rating di legalità è stato attribuito, sospeso, revocato, con la relativa decorrenza.

Scheda n. 21 L'ufficio per il Processo

L'art. 50 del D.L. n.90/2014 ha istituito presso gli uffici dei Tribunali ordinari e delle Corti di Appello delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo.

La creazione dell'Ufficio per il processo è in linea con le esperienze positive di molti Paesi europei ed intende recepire e diffondere una prassi sperimentata in alcuni uffici giudiziari (tra i primi Firenze, Milano e Bologna). Si intende incidere sull'organizzazione complessiva dell'attività del magistrato, assicurandogli uno staff di assistenza che lo supporti nell'esercizio della funzione giurisdizionale, al fine di ottimizzare la produttività del sistema, abbattendo i tempi della giustizia, mediante la revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, volto altresì a supportare i processi di digitalizzazione e di innovazione tecnologica.

Le strutture organizzate dell'Ufficio per il processo svolgeranno, in particolare, compiti strumentali all'attività del magistrato (ad esempio ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali; preparazione dell'udienza; analisi funzionali alla rilevazione dei dati e dei flussi statistici ed ogni altro compito di supporto al processo civile telematico e all'informatizzazione del processo).

Possono far parte dell'Ufficio per il processo i magistrati onorari, i tirocinanti ex art. 73 del D.L.69 del 2013, il personale cancelleria e, per le strutture di Ufficio per il processo presso la Corte di appello, i giudici ausiliari.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, nell'ambito dell'intervento normativo che specificamente la riguarda è previsto l'inserimento nelle strutture dell'Ufficio per il processo per i primi quattro anni del mandato.

Gli esiti della sperimentazione hanno messo in luce un'apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti, un incremento medio di produttività dei giudici coinvolti ed una diminuzione delle pendenze attestata intorno al 15%, consentendo di formulare ragionevoli aspettative di successo per il miglioramento della qualità complessiva del servizio giustizia.

E' già in uso nel processo civile telematico l'applicativo denominato consolle dell'assistente, un'evoluzione del redattore in uso da parte del magistrato (consolle del magistrato), che permette un 'colloquio' informatico tra l'attività dell'assistente e quella del magistrato.

Scheda n. 22**Un taglio drastico dei tempi medi dei procedimenti civili e forti risparmi di spesa per l'intero sistema**

La conversione in legge del D.L.132/2014, che prevede diverse misure di cd. "degiurisdizionalizzazione", ha già consentito la formulazione di positive previsioni deflative del contenzioso, attraverso l'introduzione di modalità alternative di definizione delle controversie (negoiazione assistita, arbitrato e mediazione), che potrebbe comportare la risoluzione stragiudiziale di circa 1 milione e 220 mila casi.

In particolare, l'introduzione della negoziazione assistita per le separazioni e i divorzi consente di formulare una stima di riduzione del contenzioso di circa 105 mila casi l'anno; in materia di esecuzione forzata, l'obbligo di iscrizione a ruolo telematica e la ricerca telematica dei beni agevola e semplifica le procedure.

I primi risultati delle riforme intraprese negli anni passati stanno diventando evidenti: tra dicembre 2009 e dicembre 2013 l'arretrato nelle cause civili si è ridotto del 14,9%; la durata dei processi, nel caso in cui la mediazione conduce ad un accordo, è di circa 70 giorni, rispetto ai 1.132 giorni del procedimento ordinario nei Tribunali; a partire da luglio 2014, i procedimenti per decreto ingiuntivo si definiscono in 6 giorni rispetto ai precedenti 15, grazie all'introduzione del PCT che consente accesso diretto ai file con una *smart card* sul portale nazionale dei servizi giudiziari (<http://pst.giustizia.it/PST/>) con un risparmio di costi, tempo e carta per tutti gli operatori stimato in 43 milioni.

A novembre 2014 rispetto a novembre 2013, il numero di file inseriti digitalmente da avvocati e professionisti è aumentato del 494%, mentre nello stesso periodo il numero di atti digitalizzati da giudici e pubblici ministeri è aumentato del 186%.

Scheda n. 23**Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto**

Il decreto legislativo n.28/2015, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art.1, comma 1, lettera m) della L. n. 67/2014, recepisce le proposte elaborate dalla commissione ministeriale Palazzo in tema di revisione del sistema sanzionatorio e alcune specifiche indicazioni espresse dalle Commissioni parlamentari, dando inoltre attuazione alla legge 67/2014 in materia di pene detentive non carcerarie.

L'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ricalca l'analogo istituto proprio dell'ordinamento minorile e del sistema penale relativo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace.

Il principio alla base delle nuove norme prevede che, per ragioni di proporzione della risposta penale e di economia processuale, quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale del colpevole, lo Stato possa rinunciare alla pretesa di punizione penale del responsabile, demandando - ove occorra - alla sede civile la relativa tutela delle persone danneggiate ai fini risarcitori.

La risposta sanzionatoria dovrà quindi tener conto dell'entità dell'offesa, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore e della natura del bene tutelato.

Due sono i criteri sui quali deve incardinarsi il giudizio di "particolare tenuità del fatto", secondo il primo comma del nuovo art. 131 bis c.p.: i) la particolare tenuità dell'offesa, che implica una valutazione sulle modalità della condotta e sull'esiguità del danno o del pericolo; ii) la non abitudine del comportamento dell'autore (che non deve essere un delinquente abituale, professionale o per tendenza, né aver commesso altri reati della stessa indole, né avere reiterato le singole condotte).

Per espressa previsione normativa, il nuovo istituto non riguarda i reati puniti con pena detentiva superiore a cinque anni e l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore ha agito per motivi futili o abietti, o con crudeltà anche nei confronti di animali, o ha adoperato sevizie o ha approfittato di condizioni di minorata difesa della vittima, né quando dal fatto sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Solo a seguito di un accertamento rigoroso di tali condizioni da parte del giudice, lo Stato rinuncerà ad applicare una sanzione penale, senza far venire meno gli altri strumenti risarcitori previsti dall'ordinamento.

Il decreto legislativo prevede inoltre che il giudice, nel valutare il fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, debba tenere conto delle contrapposte ragioni della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, espresse nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione quanto nella fase del giudizio.

Vengono, infine, introdotte le modifiche dirette a consentire l'iscrizione nel casellario giudiziario dei provvedimenti che hanno dichiarato la non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Scheda n. 24**La responsabilità civile dei magistrati**

È stata recentemente approvata dal Parlamento la legge contenente modifiche alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (L.18/2015).

Con l'intervento si è inteso scongiurare gli esiti di una procedura di infrazione europea, al fine di rispettare l'impegno ad adottare, entro la fine del 2014, disposizioni volte ad adeguare la disciplina in vigore al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione Europea derivante dall'esercizio dell'attività giudiziaria, anche per violazione del diritto dell'Unione Europea.

I punti caratterizzanti il provvedimento normativo riguardano principalmente: i) il mantenimento dell'attuale principio della responsabilità indiretta del magistrato (l'azione risarcitoria rimane azionabile solo nei confronti dello Stato); ii) la limitazione della clausola di salvaguardia delimitante la responsabilità del magistrato; iii) la ridefinizione delle fattispecie di colpa grave; iv) l'eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità della domanda; v) una più stringente disciplina della rivalsa dello Stato verso il magistrato.

E' stata estesa la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dei casi delle ipotesi di privazione della libertà personale per un atto compiuto dal magistrato.

Inoltre, pur restando fermo il principio per cui è lo Stato che risarcisce direttamente i danni (cioè il cittadino che ha subito un danno ingiusto potrà esercitare l'azione risarcitoria esclusivamente nei confronti dello Stato), è diventata obbligatoria l'azione di rivalsa dello Stato, che dovrà essere attivata entro due anni dall'avvenuto risarcimento. Quanto all'entità della rivalsa, la sua misura non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio percepito dal magistrato, al netto delle trattenute fiscali; in caso di dolo, detto limite non sussiste e il risarcimento potrà essere integrale; l'esecuzione della rivalsa, quando viene effettuata mediante trattenuta sullo stipendio, non può comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore a un terzo dello stipendio netto.

Scheda n. 25**Le misure in tema di giustizia civile introdotte dal D.L.132/2014**

Gli interventi in materia di processo civile, definiti con il D.L.n.132/2014 (convertito con legge L.162/2014), hanno l'obiettivo di ridurre i tempi della giustizia, mediante il ricorso a forme di definizione extragiudiziale delle controversie. I punti qualificanti sono i seguenti:

- Decisioni delle cause pendenti, sia in primo grado che in appello, mediante il

trasferimento in sede arbitrale forense (escluse le controversie su diritti indisponibili). 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 convengono di cooperare in via amichevole per risolvere la controversia tramite l'assistenza di uno o più avvocati.
- 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 - in assenza di figli minori o non autonomi - possano comparire innanzi all'ufficiale dello stato civile del Comune per concludere un accordo di separazione, o di scioglimento del matrimonio.
- Abuso del processo. È prevista, da un lato, la modifica al regime della compensazione delle spese, restringendo il potere discrezionale del giudice in favore del rafforzamento del principio di soccombenza. Inoltre, 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.
- Passaggio d'ufficio dal rito ordinario al rito sommario per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice.
- E' stata prevista la riduzione dei termini di sospensione feriale dal 1° al 31 agosto (anziché dal 1° agosto al 15 settembre).
- È introdotto l'obbligo per il creditore di trasmettere per via telematica in cancelleria la documentazione relativa ai processi esecutivi per espropriazione forzata .
- 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.

Scheda n. 26

I disegni di legge in tema di giustizia civile

Disegno di legge delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile.

Rafforzamento del tribunale delle imprese con estensione della competenza.

Si è provveduto ad ampliarne la competenza, mantenendone inalterato l'attuale numero e cambiandone la denominazione in Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato. E' stata prevista l'introduzione delle seguenti ulteriori materie di competenza:

- controversie in materia di concorrenza sleale, anche se non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- controversie in materia di pubblicità ingannevole;
- azione di classe a tutela dei consumatori prevista dal codice del consumo;
- controversie relative agli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi e relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo;
- controversie societarie relative (anche) a società di persone;
- controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario.

Viene così data maggiore organicità alla competenza per materia delle Sezioni specializzate, anche per meglio definire il ruolo del tribunale delle imprese nel sistema della giustizia civile

italiana, nella prospettiva di fare recuperare all'Italia posizioni nel *ranking enforcing contracts* della Banca Mondiale.

Istituzione del tribunale della famiglia e dei diritti delle persone.

È prevista l'introduzione di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, anche con l'apporto di altre professionalità formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni.

E' prevista l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale.

In relazione alle singole fasi processuali:

- Primo grado. Revisione della fase di trattazione e discussione, anticipando gli scambi di memorie per consentire di avere il quadro completo della lite alla prima udienza. Momento centrale del giudizio di primo grado disegnato dalla riforma è costituito dalla valorizzazione della proposta conciliativa elaborata dal giudice.
- Appello. Potenziamiento del carattere impugnatorio dell'appello, anche attraverso modifiche normative e il recepimento dei recenti orientamenti giurisprudenziali, limitando l'ambito delle nuove domande, eccezioni e prove, e delle ipotesi di rimessione della causa al primo grado.
- Ricorso per cassazione. Interventi sul rito davanti alla Corte di Cassazione, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale, e la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

Scheda n. 27

Disegno di legge di riforma della magistratura onoraria

In Parlamento è in corso l'iter di approvazione del **DDL di riforma della magistratura onoraria (AS 1738)**.

Il disegno di legge si pone l'esigenza di cessare le proroghe dei magistrati onorari cui il Governo in modo disorganico, e sotto la spinta dell'emergenza, è costretto ogni anno. Si tratta di una misura di riordino molto rilevante perché riguarda un importante settore della magistratura, che dà un fondamentale apporto all'intero sistema-giustizia e interessa un significativo numero di soggetti (Si tratta di circa 5755 magistrati onorari, suddivisi in: 2042 Giudici Onorari di Tribunale; 1726 Vice Procuratori Onorari e 1987 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, ecc.); ii) aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; iii) valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'Ufficio per il Processo.

Scheda n. 28**Schema di 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, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.**

Approvato definitivamente dal Governo il 12 dicembre 2014, questo schema di disegno di legge presenta i seguenti punti qualificanti:

- Estensione della procedibilità a querela. L'estensione della procedibilità a querela ad alcune fattispecie criminose che coinvolgono soprattutto interessi privati, può rivelarsi un utile fattore, in concorso con altre misure, per la necessaria deflazione del carico giudiziario penale.
- Estinzione del reato per riparazione del danno. Per i reati punibili a querela, sempre che non sia prevista l'irrevocabilità della stessa, e per alcuni delitti contro il patrimonio, oggi procedibili d'ufficio ma di limitato allarme sociale, la riparazione del danno cagionato e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose prodotte possono valere come causa estintiva del reato da dichiararsi immediatamente. Si evita così lo svolgimento del processo per l'accertamento di fatti che offendono prevalentemente interessi privati, il cui soddisfacimento è soprattutto affidato allo strumento della riparazione patrimoniale.
- I diritti difensivi in fase di indagine. Il divieto di colloquio con il difensore dell'imputato raggiunto da misura cautelare carceraria va limitato ai casi di reati particolarmente gravi.
- Udienda preliminare. Per una maggiore funzionalità dell'udienza preliminare, si prevede l'eliminazione dei poteri officiosi del giudice rispetto all'assunzione o all'integrazione dei mezzi di prova.
- Il controllo del giudice del dibattimento sulla pertinenza e rilevanza delle richieste di prova. Si reintroduce l'esposizione del pubblico ministero, in apertura di dibattimento, circa i fatti oggetto di imputazione e di ciascuna parte in ordine ai fatti che si intendono provare.
- Il patteggiamento e il nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato. In aggiunta ad un patteggiamento infratriennale, che conserva i tratti essenziali dell'attuale istituto, si propone un modulo di definizione concordata del processo in cui l'imputato possa chiedere l'applicazione di una pena determinata, previa ammissione del fatto. Si prevede poi una limitata possibilità di ricorso in Cassazione avverso la sentenza di patteggiamento o avverso la sentenza di condanna, su richiesta dell'imputato previa ammissione del fatto.
- Revisione del giudizio di appello. Con criteri di delega si propone la riforma del giudizio di appello in senso accusatorio per restituirlo alla sua prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado. In particolare, va previsto quanto segue: i) un'impugnazione con motivi tassativi, da enunciarsi specificamente a pena di inammissibilità; ii) una forma semplificata di rilevazione dell'inammissibilità ad opera del giudice; iii) la specifica indicazione, da parte dell'appellante, a pena di inammissibilità, delle prove che ritiene mancanti o erroneamente valutate e la formulazione di proprie richieste istruttorie ritenute necessarie per rimediare all'errore commesso; iv) la necessità della rinnovazione istruttoria in caso di appello della sentenza di assoluzione, legato a motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa; v) il reinserimento del c.d. patteggiamento in appello (concordato sui motivi con rinuncia ad altri), che ha una sicura efficacia deflattiva.

- Riduzione dell'area del ricorso per cassazione. In particolare, la ricorribilità per cassazione: i) va esclusa per i provvedimenti di archiviazione, che dovranno essere invece controllati dalla Corte di appello nell'ambito di una procedura camerale non partecipata; ii) va limitata con riferimento a quei controlli che implicano soprattutto un giudizio di merito; iii) va eliminato il ricorso personale dell'imputato, in ragione della particolare tecnicità dello strumento di impugnazione.
- Un nuovo ordinamento penitenziario. Le linee direttrici della risistemazione organica, da attuarsi attraverso lo strumento della delega legislativa, sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, eliminando automatismi e preclusioni che ostacolano l'individualizzazione del trattamento penitenziario, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale.
- Iscrizioni nel casellario giudiziale. Si propone una revisione della disciplina alla luce dei principi che nell'ordinamento nazionale e dell'Unione europea proteggono i dati personali.
- Confisca c.d. allargata. Si migliora lo strumento, in particolare prevedendo che il provvedimento ablativo conservi efficacia pur quando nei successivi gradi di impugnazione sia sopravvenuta una causa estintiva del reato oggetto di accertamento.

Scheda n. 29

Schema di disegno di legge recante: 'Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive'.

Con questo disegno di legge si persegue la finalità di semplificare il sistema delle così dette rogatorie passive (cioè delle richieste di raccolta delle prove da parte di altri Stati) e quello delle estradizioni. I punti salienti sono i seguenti:

Assistenza giudiziaria internazionale.

- valorizzare, nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, il meccanismo della trasmissione diretta all'autorità giudiziaria competente all'esecuzione della rogatoria, assicurando la trattazione immediata delle rogatorie urgenti;
- prevedere il potere del Ministro della giustizia di non dare corso all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria, esclusivamente per motivi di tutela della sovranità, della sicurezza e di altri interessi essenziali dello Stato;
- attribuire in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di rifiutare o di sospendere l'esecuzione della richiesta di assistenza giudiziaria, ogni qual volta ricorra uno dei motivi previsti dalla legge;
- prevedere che, se la richiesta ha per oggetto acquisizioni probatorie che prescindono, secondo la legge interna, dal necessario intervento del giudice, l'autorità giudiziaria di esecuzione sia il Procuratore della Repubblica; se, invece, gli atti richiesti debbano compiersi davanti al giudice ovvero non possano svolgersi senza l'autorizzazione del giudice, il Procuratore della Repubblica interpellati senza ritardo il giudice per le indagini preliminari del tribunale del capoluogo del distretto;
- abolire il preventivo vaglio della Corte di Cassazione sulla competenza;
- prevedere forme specifiche di assistenza giudiziaria, quali: procedure per il trasferimento di persone detenute a fini investigativi; disciplina dell'efficacia processuale delle audizioni compiute mediante videoconferenza o conferenza telefonica; consegne sorvegliate e squadre investigative comuni, nelle ipotesi di contestuale pendenza in più Stati di

procedure collegate che necessitino di coordinamento.

Sulla estradizione:

- modificare l'intera sequenza procedimentale dell'estradizione all'estero, potenziando i meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente;
- prevedere che le decisioni giudiziarie emesse dalle competenti autorità degli Stati dell'Unione europea possano essere eseguite in conformità al principio del mutuo riconoscimento.

Scheda n. 30

La politica nazionale antimafia

A fine gennaio 2014 è stato presentato il Rapporto contenente 'le linee guida di una moderna politica antimafia', redatto dalla Commissione istituita dal Governo. Nell'elaborare le linee guida di una possibile politica di contrasto, la Commissione ha tenuto conto della rilevante 'portata economica' del fenomeno mafioso e la capacità di infiltrazione nel tessuto economico, oltre che in quello istituzionale.

Il Rapporto della Commissione propone: i) misure intese ad aggredire i patrimoni, incidendo sulle disponibilità economiche delle mafie; ii) misure dirette ad assicurare un'efficace gestione e destinazione dei beni sottratti alle organizzazioni mafiose; iii) misure dirette a ostacolare le infiltrazioni nell'economia legale; iv) misure volte a incidere sui legami con le Istituzioni; v) misure destinate a rafforzare l'apparato repressivo e a migliorare l'efficienza del sistema processuale; vi) misure tese a incidere sul contesto economico e sociale, destinate in particolare a recidere il legame tra arretratezza economico-sociale e fenomeno criminale.

Una efficace politica di contrasto deve anche assicurare un rafforzamento delle misure a tutela delle vittime di mafia.

Inoltre, a fine novembre 2014 è entrato in vigore un decreto legislativo di modifica del libro II del codice antimafia, volto a snellire le procedure e gli adempimenti per il rilascio della documentazione antimafia, senza pregiudicare l'efficacia dei controlli effettuati dalle prefetture.

Ad aprile 2014 è stato varato il Piano d'azione nazionale e transnazionale contro la criminalità organizzata di tipo mafioso calabrese. Il Piano si articola su tre livelli partendo dal controllo del territorio e dall'attività investigativa in Calabria, dove più forte è il radicamento ma che ha una forza di penetrazione nel resto del Paese e anche internazionale; punta a sfruttare a pieno le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

I beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto oggi, ad oltre 30 anni dall'introduzione delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi, una dimensione economica e finanziaria considerevole. Gli immobili definitivamente confiscati dal 1982 (anno dell'approvazione della legge Rognoni-La Torre) ammontano a poco più di 16 mila e circa la metà sono stati destinati e consegnati dall'Agenzia nazionale per le finalità istituzionali e sociali (art.48 D.Lgs. n.159/2011).

I dati disponibili e le diverse proposte di modifica normativa, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, evidenziano la centralità del tema del riutilizzo dei beni confiscati.

L'unione Europea rivolge particolare attenzione alla adozione da parte degli Stati membri di misure che permettano di riutilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale. La direttiva UE 2014/42/UE, relativa 'al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea', costituisce uno strumento normativo con cui la UE ha inteso sottolineare la necessità di una crescente cooperazione internazionale in materia di recupero dei beni e di reciproca assistenza giudiziaria.

Tra le azioni realizzate vanno richiamati i diversi interventi di sostegno per finanziare strategie di valorizzazione e riutilizzo sociale dei beni confiscati. Il PON 'Sicurezza per lo

sviluppo del Mezzogiorno d'Italia' del Ministero dell'Interno ha rappresentato una delle principali fonti di sostentamento in tal senso. In particolare, nell'ambito del PON Sicurezza Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Obiettivo operativo 2.5 'Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata) sono stati finanziati circa 60 progetti di riqualificazione di beni confiscati in quattro regioni meridionali (Campania, Calabria, Sicilia, Puglia), per un totale di oltre 60 milioni, finalizzati alla ristrutturazione degli immobili e alla loro riconversione in vista del reinserimento nel tessuto socio-economico.

A livello regionale i POR delle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) hanno previsto interventi in materia di beni confiscati.

Nel 2013 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha promosso un bando pubblico per l'affidamento del servizio di 'Azione di supporto ai Comuni impegnati nella gestione dei beni confiscati' in attuazione dell'Asse E (Capacità Istituzionale) del PON Governance e Azioni di Sistema FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013 Obiettivo Specifico 5.1. Scopo dell'intervento è quello di ideare, sperimentare ed implementare un modello di *governance* replicabile dei beni confiscati in grado di favorire un efficace interazione tra soggetti pubblici (Agenzia nazionale, Regioni, Prefetture ed Enti locali destinatari dei beni), e organizzazioni del privato sociale (associazioni, cooperative sociali, fondazioni e consorzi di cooperative) coinvolte nelle azioni di valorizzazione.

Molte Prefetture e/o Tribunali (Sezioni delle misure di prevenzione) hanno promosso la sottoscrizione di protocolli di intesa sulla destinazione e il riuso a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, firmati con enti locali, diocesi e soggetti territoriali del partenariato economico e sociale.

Tra i Tribunali, quelli di Roma (2014) e di Milano (2012) hanno promosso la sottoscrizione di un Protocollo per la gestione congiunta dei beni confiscati alla criminalità.

Con D.M. 4 dicembre 2014 (pubblicato in G.U n.2 del 3 gennaio 2015) il Ministero dello Sviluppo Economico ha istituito un nuovo regime di aiuto che prevede la concessione di agevolazioni, sul territorio nazionale, per la nascita di società cooperative costituite, in misura prevalente, da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di società cooperative sociali e di società cooperative che gestiscono aziende confiscate alla criminalità organizzata.

Scheda n. 31

Schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti

I punti della riforma del disegno di legge approvato dal Governo il 29 agosto 2014 sono i seguenti:

- la trasformazione delle attuali fattispecie in ipotesi delittuose, prevedendo più elevati limiti edittali;
- la costituzione di un'autonoma fattispecie - punita con la reclusione da tre a otto anni - per i fatti commessi nell'ambito di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante.
- l'ampliamento dell'area delle falsità penalmente rilevanti, affrancando la previsione sanzionatoria, per le società quotate, dalle soglie di non punibilità oggi vigenti.
- l'introduzione dell'obbligo di informativa al presidente dell'ANAC in ordine all'esercizio dell'azione penale con riferimento a alcuni più gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione, in modo che possano essere meglio e più compiutamente esercitati i poteri, specie di prevenzione, di quell'organismo;
- l'inasprimento delle sanzioni in materia di associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), con innalzamento di circa un terzo dei limiti edittali;
- l'estensione dell'istituto della partecipazione a distanza a tutti i casi in cui l'interessato sia detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice.

- la modifica della disciplina della c.d. confisca allargata (o per sproporzione), che viene estesa anche al caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- modifiche di carattere processuale e al codice antimafia.

Scheda n. 31b**Riorganizzazione del Ministero della Giustizia**

Il 27 marzo 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.P.C.M. concernente il Regolamento di Organizzazione del Ministero della giustizia.

Il principale obiettivo perseguito dalla revisione dell'organizzazione del Ministero, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è quello del contenimento della spesa in un quadro generale di politica di *spending review*²⁷.

Con tale D.P.C.M. si provvede al tempo stesso alla riorganizzazione del Ministero della giustizia e alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale.

In particolare, si persegue il duplice obiettivo di rigorosa semplificazione strutturale e di avanzata ricerca di maggiore efficienza operativa. In primo luogo, si è posta in modo centrale l'esigenza di procedere, in primo luogo, ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, da realizzarsi attraverso il sinergico perseguimento di obiettivi di risanamento strutturale, consolidamento dei conti pubblici e promozione delle condizioni della crescita economica del Paese. In secondo luogo, si intende procedere ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

Attraverso la razionalizzazione e qualificazione dell'uso delle risorse disponibili eliminando duplicazioni di funzioni omogenee ed improprie logiche di separatezza gestionale delle singole articolazioni strutturali.

La finalità di riorganizzazione si è concretamente attuata innanzi tutto attraverso la eliminazione delle duplicazioni delle strutture organizzative aventi competenze omogenee e con la valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, procedendo ad istituire due Direzioni generali con competenze trasversali:

- un'unica direzione generale degli affari giuridici e legali, inserita nel Dipartimento per gli affari di giustizia, per la gestione della materia di contenzioso nel quale è interessato il Ministero;
- un'unica direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, inserita nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ove sono state fatte convergere le funzioni relative alle procedure contrattuali del Ministero.

Sotto altro profilo, si è tenuta presente l'esigenza di attuare una valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, come quello dell'esecuzione penale esterna, procedendo anche in questo caso ad una concentrazione delle relative competenze attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti.

Il regolamento dà inoltre attuazione al decentramento delle funzioni amministrative del Ministero della Giustizia previsto dal decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240, introducendo

²⁷ In particolare, con il provvedimento si dà attuazione alle riduzioni di personale imposte dalle seguenti norme: L.n.296/2006 (art. 1, comma 404); D.L. n.112/2008 (art. 74); D.L. n.194/2009 (art. 2, commi 8-bis e seguenti); D.L. n.138/2011 (art. 1, comma 3); D.L. n.95/2012 (art. 2).

le necessarie modificazioni del previgente assetto organizzativo (come previsto dall'articolo 7, comma 4 del citato decreto legislativo) e operando una rideterminazione delle articolazioni periferiche dirigenziali di livello generale dell'amministrazione giudiziaria (come consentito dall'articolo 6 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240).

In particolare con il regolamento si provvede a ridurre i posti di direzione generale da 61 a 36, i posti dirigenti di seconda fascia da 1.600 a 712, i provveditorati sul territorio da 16 a 11.

Di portata innovativa è la valorizzazione della Conferenza dei capi dipartimento - oggi prevista soltanto con riguardo alle competenze trasversali della DGSIA - a cui vengono assegnati con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di politiche del personale e in quelle assegnate alle due direzioni generali a carattere trasversale (contenzioso e gestione delle procedure contrattuali del Ministero).

La composizione della Conferenza, quale luogo di confronto e decisione tra le figure dirigenziali di massimo livello, conferisce alla stessa il ruolo di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero. L'assoluta vicinanza delle competenze della Conferenza alle funzioni di indirizzo politico del Ministro, anche in materia di spesa, implica la necessità di un forte raccordo con l'organo politico che viene assicurato dal Capo di Gabinetto.

Infine, il regolamento realizza la finalità del decentramento amministrativo, mediante l'istituzione di tre direzioni regionali dell'organizzazione giudiziaria e la ridefinizione delle competenze dei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, previsti in numero di 11.

Scheda n. 31c

Censimento speciale della giustizia civile – Progetto “Strasburgo 2”

Il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia ha svolto un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari ed alla capacità di smaltimento dell'arretrato, elaborando e sviluppando il “Progetto Strasburgo2”, che ha l'obiettivo di definire le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale e di offrire una fotografia della situazione delle cause civili maggiormente ragionata ed efficace per poter adottare i più adeguati interventi normativi ed organizzativi.

Inoltre, la precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario, non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia.

È da evidenziare che tale lavoro è stato realizzato con l'ausilio del *Datawarehouse* della giustizia civile, reso operativo nel 2014 su tutto il territorio nazionale.

Il progetto ha messo in rilievo, peraltro, come non per tutte le cause civili possano definirsi le pendenze, essendovi controversie che per loro natura hanno una naturale giacenza, tra queste le cause materia della volontaria giurisdizione.

Scheda n. 32

Risarcimento e inserimento dei detenuti

Il Governo ha emanato un decreto-legge contenente disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art.3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il provvedimento adempie alle direttive dettate da parte della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo di Strasburgo (CEDU) nei confronti dello Stato italiano nella sentenza "Torreggiani" del gennaio 2013, nella quale la Corte aveva imposto l'adozione di specifiche misure riparatorie in favore dei detenuti che hanno scontato la pena in una condizione di sovraffollamento, imponendo il termine perentorio, di recente decorso, di un anno dalla definitività della pronuncia. Il Comitato dei Ministri, organo esecutivo della Corte, ha ritenuto, allo stato, adeguato l'intervento normativo in adempimento dell'obbligo di inserimento nel sistema di un rimedio compensativo interno per le violazioni dell'art.3 della C.E.D.U.

Il provvedimento stabilisce che i detenuti che hanno subito un trattamento non conforme al disposto della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, abbiano diritto a ottenere, a titolo di risarcimento del danno, la riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari a un giorno di pena per ogni dieci durante i quali è avvenuta la violazione del loro diritto a uno spazio e a condizioni adeguate. Se il periodo di pena ancora da espiare è inferiore a 15 giorni, oppure non consente la detrazione di 1 giorno ogni dieci, il detenuto può ottenere un risarcimento di 8 euro per ciascuna giornata nella quale ha subito il pregiudizio. Lo stesso risarcimento in denaro è previsto in favore di coloro che non si trovino più in stato di detenzione. Per ottenere il risarcimento, sia in termini di riduzione della pena che in termini monetari, il detenuto deve proporre istanza al magistrato, personalmente oppure tramite difensore munito di procura speciale. Per coloro che hanno terminato di espiare la pena detentiva, l'istanza deve essere presentata nel termine di 6 mesi dalla cessazione della detenzione, a pena di decadenza.

Norme per favorire l'assunzione di detenuti

Un decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con i ministri dell'Economia e del Lavoro, stanziava oltre 30 milioni (più di venti per il 2013 e 10 dal 2014) sotto forma di sgravi fiscali e contributivi per le imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo non inferiore a trenta giorni (cosiddetta legge Smuraglia).

L'obiettivo del provvedimento è quello di riunire sotto un unico regolamento le norme che favoriscono l'attività lavorativa dei detenuti, finalizzata alla loro rieducazione e al reinserimento nella società. Il credito di imposta mensile concesso alle imprese per ogni detenuto e internato assunto è di 700 euro per il 2013 e 520 euro dal 2014 fino all'adozione di un nuovo regolamento. Per i lavoratori semiliberi gli sgravi previsti sono di 350 euro per il 2013 e 300 dal 2014.

Gli stessi sgravi fiscali (per uno stanziamento di circa 12 milioni per il 2013 e 6 milioni dal 2014) sono previsti per le imprese che svolgono attività di formazione a detenuti o internati, finalizzata alla loro immediata assunzione o all'impiego professionale in attività lavorative gestite dall'Amministrazione penitenziaria.

Quanto agli sgravi contributivi, le aliquote complessive dovute per la retribuzione corrisposta a lavoratori detenuti vengono ridotte nella misura del 95 per cento, fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale per uno stanziamento di circa 8 milioni per il 2013 e 4 milioni dal 2014.

Inoltre, con l'obiettivo di coniugare le ragioni della rieducazione ed del reinserimento sociale dei detenuti e quelle della tutela delle risorse naturalistiche, è stato siglato un protocollo di intesa siglato dal Ministro dell'Ambiente e dal Ministro della Giustizia. Il progetto è finalizzato a promuovere e agevolare l'attività lavorativa dei condannati presso i parchi nazionali.

Le modalità di queste attività saranno definite con accordi operativi fra i singoli Parchi Nazionali e Aree Protette e l'Amministrazione Penitenziaria.

Scheda n. 33

Tutela dei minori

A marzo 2014, il Ministro della Giustizia, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre Onlus hanno firmato La Carta dei figli dei genitori detenuti. Per la prima volta in Europa ed in Italia viene firmato un Protocollo d'Intesa a tutela dei diritti dei 100.000 bambini e adolescenti che entrano nelle carceri italiane. La Carta dei figli dei genitori detenuti riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto alla genitorialità.

Scheda n. 34

Sistema carcerario

Sicurezza e salute nelle carceri

nel corso del 2014 sono state assunte 506 nuove unità di personale di Polizia Penitenziaria. La spesa per le nuove assunzioni è stata coperta, in parte, con il risparmio derivante dalle cessazioni dal servizio intervenute nel corso del 2013 e, per la restante parte, attingendo alla quota-parte del fondo previsto per il 2014 dall'art. 1 co. 464 della Legge di Stabilità 2014.

È stato approvato il decreto ministeriale che regola le disposizioni in materia di sicurezza e salute dei luoghi di lavoro nell'ambito delle strutture di competenza amministrativa del ministero della Giustizia.

L'intervento normativo a tutela dei lavoratori rientra nel quadro delle iniziative volte al miglioramento delle condizioni del sistema penitenziario e si inserisce nel quadro del sistema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e ne integra le disposizioni per adattarle alle peculiarità delle attività svolte nelle strutture giudiziarie e penitenziarie connotate da particolari esigenze di riservatezza e sicurezza.

In particolare, sono individuate le misure strutturali e organizzative dirette a garantire la sicurezza nell'ambito dell'attività giudiziaria e penitenziaria, con modalità compatibili con la normativa di sicurezza e salute applicabile agli altri luoghi di lavoro.

Il regolamento prevede anche un servizio di vigilanza ispettiva sulla applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi e nelle strutture di lavoro in cui hanno sede gli uffici del Ministero della Giustizia.

Carceri trasparenti: la banca dati on line degli istituti penitenziari

Dal mese di giugno 2014 è possibile consultare le schede trasparenza degli istituti penitenziari, pubblicate sul sito www.giustizia.it.

Le schede consentono un accesso immediato alle informazioni sull'organizzazione, le attività e i servizi presenti in ciascun istituto penitenziario, comprese tutte quelle regole, anche le più dettagliate, che in molti casi sono specifiche di ogni struttura.

È così possibile per tutti i cittadini, e in particolar modo per i familiari dei detenuti, gli avvocati e i visitatori, conoscere come raggiungere il carcere, gli orari e le modalità dei colloqui, i generi alimentari e di vestiario che possono essere portati ai reclusi, le indicazioni su come inviare e ricevere lettere, telefonate, fax, telegrammi, mail, pacchi e denaro, così come ovviamente le informazioni sulle attività e i servizi riguardanti scuola, lavoro, formazione e iniziative culturali della singola struttura. Le schede rendono immediatamente visibile la specificità di ogni istituto penitenziario e l'impegno professionale svolto all'interno dai suoi operatori, offrendo inoltre all'Amministrazione l'opportunità di una più semplice attività ricognitiva rivolta, in prospettiva, ad uniformare a livelli qualitativamente migliori la vita nelle carceri.

Gli interventi normativi adottati negli ultimi anno hanno prodotto una consistente diminuzione del numero delle presenze all'interno degli istituti penitenziari. Si è passati dai

circa 66.000 detenuti presenti al momento della condanna da parte della Corte di Strasburgo, ai 54.000 detenuti al marzo 2015. Parallelamente sono aumentati gli spazi mediante interventi in ampliamento di strutture già esistenti e sono stati avviati modelli di detenzione più aperti per permettere ai detenuti di trascorrere più tempo possibili fuori dalle camere detentive e fruire di spazi comuni. Allo stesso tempo si stanno potenziando le offerte trattamentali e di formazione professionale e lavoro.

Settore bancario e mercato dei capitali

Scheda n. 35

Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale

Le nuove disposizioni di vigilanza sul governo societario delle banche emanate dalla Banca d'Italia, nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti dal TUB, 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 durante la consultazione pubblica che si è conclusa il 23 gennaio 2014.

Non per tutte le disposizioni della CRD IV è necessaria la trasposizione attraverso una fonte di rango primario: la Banca d'Italia è già delegata a disciplinare con propri provvedimenti generali e con la circolare 285 del 17 dicembre 2013 e i successivi aggiornamenti ha quindi dato attuazione alle disposizioni di CRD4 in tema di:

- accesso al mercato e struttura (inclusa la disciplina dell'autorizzazione all'attività bancaria e dei gruppi bancari, nonché l'operatività transfrontaliera con stabilimento di succursali e in libera prestazione dei servizi);
- misure prudenziali (incluse le disposizioni sulle riserve di capitale aggiuntive);
- processo prudenziale;
- informativa al pubblico Stato per Stato;
- governo societario, controlli interni, gestione dei rischi;
- politiche e prassi di remunerazione e incentivazione.

Il nuovo quadro regolamentare, composto da principi generali e disposizioni di contenuto specifico, è finalizzato a rafforzare gli assetti di governance delle banche italiane. La qualità del governo societario è un fattore determinante per la stabilità, l'efficienza e la competitività del sistema bancario.

Le principali novità introdotte dalla disciplina riguardano:

- l'esigenza che il consiglio si concentri sulle questioni di rilievo strategico e che abbia una composizione diversificata, anche per professionalità e genere, al fine di ampliare le prospettive di analisi e proposta;
- la presenza di almeno un quarto di amministratori indipendenti, per un più efficace contributo alla dialettica e al confronto interno;
- il processo di nomina dei componenti, affinché sia trasparente e basato su un'analisi ex ante e una verifica ex post dei profili richiesti per l'efficace svolgimento dei compiti;
- limiti quantitativi alla numerosità dei consiglieri, per evitare di ostacolare la funzionalità del consiglio e accrescere i costi per le banche;
- la figura del presidente, con il fine di valorizzarne i compiti e il ruolo super partes, anche attraverso il divieto di essere componente del comitato esecutivo;
- l'istituzione di comitati composti da amministratori non esecutivi, in maggioranza indipendenti, destinati a meglio supportare il consiglio in materie delicate e complesse (rischi; remunerazioni; nomine).

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. A questo fine, sono dettati norme e orientamenti in tema di deleghe conferibili a ciascun socio, esercizio del voto a distanza e, limitatamente alle banche popolari quotate, presentazione di liste per la nomina degli esponenti e integrazione dell'ordine del giorno per i soci che rappresentino la percentuale del capitale sociale indicata in statuto.

Scheda n. 36

Le misure di policy a sostegno delle start up innovative

Il D.L. 179/2012 (Decreto Crescita 2.0) ha introdotto la definizione di start up innovativa e predisposto un quadro normativo per favorirne la nascita e lo sviluppo lungo tutto il ciclo di vita. Alle misure agevolative possono accedere le società di capitali, anche in forma cooperativa, le cui azioni o quote non siano quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione, e in possesso dei seguenti requisiti: meno di 4 anni di attività; sede principale in Italia; fatturato annuo inferiore a 5 milioni ; utili non distribuiti; oggetto sociale: sviluppo e commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico; non costituite da fusione, scissione o a seguito di cessione di ramo di azienda. Il contenuto innovativo è identificato alternativamente con: almeno 15% spese in R&S o 1/3 della forza lavoro costituita da dottorandi, ricercatori o 2/3 di persone con laurea magistrale o impresa con brevetto registrato.

Al 23 marzo 2015 3.578 start up innovative risultano iscritte alla sezione del Registro delle Imprese, di cui più di 2.000 costituite dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D.L.179/2012 (19 dicembre 2012). Le imprese giovanili sono il 26% (la corrispondente quota per il totale imprese è pari al 7%). Si tratta di imprese piccole (nel 94% dei casi microimprese) con in media 2 dipendenti e un valore della produzione di 128mila (a fronte di 3 milioni delle società di capitali). Nel complesso occupano circa 15.000 persone tra soci e dipendenti. Operano soprattutto nei settori della: consulenza informatica e produzione di software (circa il 30% del totale); industria (18%); ricerca scientifica e sviluppo (16%); industria (16%). Il 57% delle startup innovative è localizzato al Nord, il 21% al Centro, il 22% nel Mezzogiorno. Sei Regioni ospitano oltre il 60% delle start up innovative totali: Lombardia (22,2%), Emilia Romagna (11,7%), Lazio (9,6%), Veneto (7,4%), Piemonte (7,2) e Toscana (6,3%). La dinamica di crescita del numero di start up nel Mezzogiorno si è intensificata e inizia a rilevarsi una discreta presenza, soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia.

Gli incubatori certificati sono 28, dei quali 21 nel Nord, 6 nel Centro e 1 nel Mezzogiorno.

Le misure di cui godono le start up sono le seguenti:

Alleggerimenti burocratici

- Iscrizione telematica e gratuita alla sezione speciale del registro delle imprese con esonero da diritti di segreteria e imposta di bollo per tutti gli adempimenti camerali. Esonero dal diritto annuale dovuto alla CCIAA di riferimento.
- Italia Startup Visa: procedura accelerata, centralizzata, semplificata e completamente telematica di concessione di visti d'ingresso e permessi di soggiorno per lavoro autonomo a cittadini extra-UE che intendono costituire una start up innovativa nel territorio italiano (unico Paese in Europa insieme all'Irlanda ad avere una politica sui visti startup). Il 23 dicembre è stato lanciato l'Italia Startup Hub, per trattenere chi è già in Italia offrendo la possibilità di convertire i permessi di soggiorno per studio in permessi di soggiorno per lavoro autonomo start up con le stesse modalità semplificate previste per Italia Startup Visa.

Semplificazioni alla gestione societaria

- Possibilità di prevedere quote che assegnano diritti di voto non proporzionali alla partecipazione al capitale;
- Esonero dalla disciplina delle società di comodo e in perdita sistematica;

- Flessibilità nel ripianamento del capitale di fronte a perdite;
- Esenzione dalla disciplina fallimentare e liquidazione semplificata;

Disciplina del lavoro

- Liberalizzazione uso contratti a tempo determinato;
- Remunerazione dipendenti e consulenti esterni con strumenti di partecipazione al capitale;
- Tassazione del reddito derivante da piani di incentivazione con strumenti finanziari dei dipendenti (stock option) e dei fornitori di beni e servizi (work for equity) assimilata alla mera tassazione sul capital gain (e non sul reddito).

Incentivi all'investimento in capitale di rischio e all'accesso al credito

- Accesso semplificato e gratuito delle start up innovative e degli incubatori certificati all'intervento del Fondo Centrale di Garanzia;
- Possibilità di raccogliere capitali attraverso portali online dedicati (primo regolamento al mondo sull'equity crowdfunding);
- Per favorire gli investimenti in start up innovative²⁸ è prevista, per gli anni 2013 - 2016, una detrazione d'imposta di importo pari al 19% di quanto investito (fino a un massimo investimento di €500mila) in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle e la deduzione del 20% dal reddito imponibile in favore degli investitori soggetti all'imposta sul reddito delle società (fino a un massimo investimento di €1,8 milioni). Nel caso di start up innovative a vocazione sociale o ad alto valore tecnologico in ambito energetico le aliquote sono incrementate (25% detrazione Irpef, 27% deduzione Ires).
- Fondo di fondi di Venture Capital: Il fondo interviene come fondo di fondi mediante la sottoscrizione di quote di fondi di Venture Capital. L'attuale dimensione del fondo è di 65 milioni; la dimensione target del fondo è pari a circa 200 milioni; la quota sottoscritta da CDP è pari a 50 milioni, ma il CdA di CDP ha deliberato un impegno fino a 100 milioni.
- Il credito di imposta per assunzione di personale altamente qualificato (35% del costo del personale sostenuto) previsto per le start up, è stato assorbito, a partire dal 2015, dal credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo introdotto in legge di Stabilità 2015 non più riservato solo alle start up. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015 alle imprese spetta un credito d'imposta da calcolarsi nella misura del 50% della spesa incrementale rispetto alla media dei medesimi costi sostenuti nel triennio 2012-2014;- Estensione alle spese relative a contratti stipulati in outsourcing anche con start up innovative del credito di imposta nella misura del 50% per gli investimenti incrementali in attività di ricerca e sviluppo;

È, inoltre, alle battute finali la partnership con ABI che dovrebbe garantire la gestione automatica di tutte le spese fatturabili, esentando quindi le start up dalla gestione di partite finanziariamente costose, come gli anticipi dell'IVA. È allo studio un meccanismo semplificato per gestire il rapporto tra le start up, gli istituti di credito e il Fondo Centrale di Garanzia per facilitare l'accesso a risorse per il circolante.

Nel 2014, un terzo delle nuove start up ha scelto la forma di Srl semplificata, beneficiando delle misure perfezionate con il DL Lavoro del 2013.

Le start up sono imprese piccole ma dinamiche. Dal monitoraggio di un campione di start up che risultano compresenti nei Registri camerali negli ultimi tre anni emerge: una crescita degli addetti del 56% tra il 2012 e il 2013 e del 33% tra il 2013 e il 2014; una crescita del valore della produzione dell'88% nel 2012 e del 28% nel 2013, a fronte di un lieve calo registrato dalle società non start up ma a parità di forma giuridica (rispettivamente -0,7% e -1,6%).

²⁸ Decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 gennaio 2014.

Per quanto riguarda lo start up Visa, sono state presentate 21 candidature (da 11 Paesi diversi), e sono stati rilasciati 12 visti.

Per quanto riguarda l'*equity crowdfunding*, sono 15 i portali web iscritti nel registro Consob. Il target medio di raccolta è di 335 mila euro, il capitale di rischio totale raccolto è pari a €1,3 milioni.

Scheda n. 37 Credito d'Imposta per la ricerca e lo sviluppo

La legge di Stabilità 2015 ha rivisto la disciplina del credito d'imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo²⁹. Il D.L. n.145/2013, nella versione originaria, aveva infatti istituito un credito di imposta, nel limite complessivo di 600 milioni per il triennio 2014-2016, a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari.

In linea generale, le modifiche più significative introdotte dalla Legge di Stabilità riguardano:

- l'ampliamento della platea dei beneficiari a tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico e dal regime contabile adottato (la norma originaria si riferiva esclusivamente alle imprese con fatturato non superiore a 500 milioni);
- l'eliminazione del limite massimo complessivo di 600 milioni quale valore massimo dello stanziamento posto a disposizione del beneficio in argomento;
- il dimezzamento della misura del credito di imposta, che è fissata al 25%, delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei tre periodi di imposta precedenti rispetto a quello in corso al 31 dicembre 2015 (la percentuale precedente era del 50%). La percentuale del 50% rimane invariata per le spese relative al personale altamente qualificato impiegato nelle attività agevolate e per i contratti di ricerca stipulati con università, enti di ricerca e start-up innovative;
- il raddoppio del tetto massimo del credito d'imposta pro-capite annuale (da 2,5 milioni a 5 milioni);
- l'innalzamento da tre (2014-2016) a cinque anni (2015-2019) della durata dell'agevolazione;
- la diminuzione dell'investimento minimo agevolabile da 50.000 a 30.000 euro;
- l'esclusione dei brevetti dalla tipologia di attività agevolabili;
- la non applicazione del limite di 250.000 euro annui di utilizzo del credito di imposta maturato, nonché del limite massimo per la compensazione di 700.000 euro;
- l'eliminazione della procedura di istanza telematica per usufruire del credito d'imposta con conseguente eliminazione dell'affidamento della gestione della misura agevolativa a società o enti in possesso dei requisiti tecnici;
- l'affidamento dei controlli esclusivamente all'Agenzia delle entrate – che provvederà agli eventuali recuperi maggiorando l'importo con sanzioni e d'interessi – mentre la norma vigente impegnavano anche il Ministero dello sviluppo economico;
- l'individuazione come fonte di copertura anche delle risorse derivanti dall'abrogazione delle agevolazioni per i vigenti crediti d'imposta per i lavoratori altamente qualificati e per la ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese e non più esclusivamente delle risorse dei fondi strutturali comunitari, utilizzati a normativa vigente;
- il monitoraggio del credito di imposta da parte del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio.

²⁹ Legge di Stabilità 2015, art. 1, commi 35 - 36, che modificano l'art. 3 del D.L. n. 145/2013.

Scheda n. 38**Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia**

A febbraio 2016 il Governo ha adottato il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia³⁰. Per la sua realizzazione sono stati stanziati 260 milioni.

Il Piano si prefigge i seguenti obiettivi:

- Incrementare il volume dell'export, espandendo la presenza internazionale, in particolare nei Paesi in cui il potenziale è maggiore. Si punta ad incrementare i flussi di export di beni e servizi di circa 50 miliardi entro il triennio.
- Aumentare il numero complessivo delle imprese esportatrici, trasformando le aziende potenzialmente esportatrici in esportatrici abituali. Negli ultimi anni il numero medio di imprese che operano con l'estero si è aggirato intorno alle 200.000: nell'ambito di tale numero, si ritiene che potrebbe crescere di circa 20.000 unità il numero delle imprese stabilmente esportatrici (tra le 70.000 circa che ne hanno le potenzialità).
- Cogliere le opportunità legate alla crescita della domanda globale e all'incremento della classe media nei mercati emergenti, sempre più orientata verso modelli di consumo più vicini al modello di specializzazione produttiva dell'export italiano. Si stima una crescita della classe media mondiale di circa 800 milioni di persone nei prossimi 15 anni.
- Accrescere la capacità di intercettare investimenti esteri; si punta ad ottenere 20 miliardi di dollari di flussi aggiuntivi

Iniziative di supporto alle PMI

- Potenziamento grandi eventi fieristici nazionali, per valorizzarne sia la funzione di vetrina del Made in Italy, sia l'efficacia nella finalizzazione di business.
- Piano di promozione in collaborazione con le principali catene distributive mondiali per sostenere l'ingresso dei prodotti italiani senza brand internazionale
- Comunicazione: Strategia d'attacco per i mercati prioritari con una campagna intensiva di sensibilizzazione e di advertising tramite i media tradizionali e quelli più innovativi (social network e blog)
- Segno distintivo unico dell'agroalimentare italiano e altri interventi in occasione di Expo 2015
- Piano di valorizzazione delle produzioni di eccellenza
- Attività promozionali ad ampio raggio, soprattutto in favore delle produzioni agricole ed agroalimentari, anche a tutela dei marchi e delle certificazioni di qualità ed origine.
- Piano di comunicazione contro l'Italian Sounding in sinergia con i consorzi di tutela e le associazioni di produttori agroalimentari e vitivinicoli DOP ed IGP.
- Roadshow per contribuire – in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e le Camere di commercio - alla conoscenza degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione, anche predisponendo specifici percorsi formativi per stimolare le capacità d'internazionalizzazione delle PMI, con particolare attenzione a quelle che, potenzialmente idonee, non hanno ancora affrontato la competizione internazionale.
- Formazione e utilizzo di Temporary Export Manager per favorire l'acquisizione di competenze manageriali internazionali da parte delle PMI.
- Supporto all'e-commerce per favorire l'accesso alle piattaforme digitali e promuovere e-commerce quale nuovo canale di penetrazione commerciale.

³⁰ Decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 26 febbraio 2015.

Attrazione degli investimenti esteri ed assistenza agli investitori

- Roadshow specificamente mirati alla presentazione delle opportunità Paese, all'assistenza tecnica all'operatore estero e al suo radicamento sul territorio.
- Rafforzamento della struttura dedicata all'interno dell'ICE Agenzia con la creazione di: un sistema di Customer Relationship Management per gli investitori esteri; una piattaforma di condivisione delle informazioni sulle opportunità di investimento in Italia; un Database degli investitori internazionali; formazione del personale.
- Costituzione dei 'desk' investimenti e organizzazione del primo Roadshow globale 'Invest in Italy' in raccordo con il MAECI, che tocchi le più importanti piazze finanziarie più importanti del mondo.

Interventi sulle strutture

È in corso una profonda riorganizzazione dell'ICE Agenzia - soprattutto per rafforzare l'orientamento all'utenza/PMI e il coordinamento dell'attività di attrazione degli investimenti - che ha già fatto registrare risultati in termini di maggiore efficienza e contenimento di costi.

Sul piano dei servizi finanziari, l'esigenza di poter disporre di una moderna ExImBank è avvertita da più parti ed è un tema attualmente all'esame del Parlamento.

Aree e paesi focus

Nel triennio 2015 - 2017 le attività saranno concentrate nei seguenti Paesi focus, verso cui s'indirizzeranno prevalentemente le missioni istituzionali ed imprenditoriali:

USA e Canada, con interventi destinati alle aree provinciali più dinamiche, in cui finora le azioni promozionali sono state meno estese e meno incisive, in considerazione delle potenzialità di allargamento delle nostre quote di mercato; che saranno Cina quale mercato con una crescita molto dinamica, Giappone paese con il quale l'Italia ha da molti anni solide relazioni economiche; i Paesi del Golfo in quanto economie che hanno subito minori contraccolpi della crisi economica mondiale; i Paesi dell'Africa sub sahariana: Congo, Etiopia, Mozambico, Angola e dell'Asia centrale: Azerbaijan, Kazakistan per il loro valore strategico e per gli interessanti progetti infrastrutturali varati dai rispettivi Governi; Paesi dell'Alleanza del Pacifico: Messico, Colombia, Perù e Cile dove si svolgeranno le prossime missioni istituzionali; Cuba, per le recenti aperture ai commerci internazionali; il sud est asiatico: Vietnam, Malesia e Indonesia, in vista della costante espansione dei loro mercati.

Scheda n. 39 Smart & Start

Il Decreto ministeriale del 6 marzo 2013 ha previsto un nuovo regime di aiuto finalizzato a promuovere la nascita di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e del cratere aquilano. Con DM del 24 settembre 2014 è stata disposta una nuova versione dell'incentivo, che mira ad ampliare la platea dei beneficiari estendendo a tutto il territorio nazionale la possibilità di presentare le domande. La misura è destinata alle start up innovative iscritte nella sezione speciale del registro delle imprese. Il programma Smart&Start è gestito da Invitalia.

Per la nuova misura sono stati stanziati inizialmente 70 milioni destinati ai finanziamenti degli interventi in favore delle piccole imprese innovative e attribuiti alla sezione apposita del Fondo crescita sostenibile. E' previsto un finanziamento a tasso zero da restituire in 10 anni, che inizialmente poteva arrivare fino al 70% dell'investimento complessivo (percentuale elevata all'80% qualora si trattasse di start up costituite esclusivamente da donne o da giovani). In poco più di un anno sono state presentate 1.171 richieste di finanziamento con 2.767 neoimprenditori coinvolti e un investimento medio attivato di circa 185 mila euro.

I programmi di investimento delle imprese sono relativi al campo dell'economia digitale per il 68%, alle innovazioni di prodotto e di processo per il 16%, alla valorizzazione della ricerca per il 16%. In totale, 63,5 milioni sono stati deliberati con riferimento a 368 domande, delle quali

il 6% (21) è relativo a start up innovative. Oltre la metà delle domande è attribuibile a imprenditori giovani.

Gli ambiti produttivi prevalenti riguardano il *cloud computing* (21,5% delle domande), l'e-commerce (15,8%), l'energia e l'ambiente (9,2%).

Da lunedì 16 febbraio sono entrati in vigore i nuovi finanziamenti a tasso zero fino all'80%. Il restante 20% a fondo perduto in alcune aree. Per tali nuove norme il Ministero dello Sviluppo economico (Mise) ha messo a disposizione 250 milioni. Il valore del sostegno copre, attraverso un finanziamento a tasso zero, fino all'80% i progetti dal valore compreso tra 100.000 e 1.500.000, presentabili sia da soggetti che ancora non hanno avviato attività d'impresa, che da imprese innovative con meno di 48 mesi di vita. Il 20% del finanziamento può diventare un fondo perduto in presenza di programmi realizzati in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e nel Territorio del cratere aquilano.

È introdotta una corsia preferenziale per le domande che vedono l'intervento di un investitore qualificato per almeno il 30% del valore del progetto.

La richiesta dei finanziamenti è del tutto 'paperless', attraverso il portale di Invitalia (www.smartstart.invitalia.it), e prevede tempi rapidissimi per la valutazione.

Scheda n. 40

Fondo per la Crescita sostenibile

Il Fondo per la crescita sostenibile³¹ è destinato al finanziamento di programmi di impatto significativo sulla competitività del sistema produttivo a livello nazionale.

La misura prevede:

- la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per la competitività, anche attraverso il consolidamento dei centri e delle strutture di ricerca e sviluppo delle imprese;
- il rafforzamento della struttura produttiva con il rilancio di aree che versano in situazione di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma;
- la promozione della presenza internazionale e l'attrazione di investimenti dall'estero.

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato per una percentuale del totale spese ammissibili pari al 70% per le imprese di piccola dimensione, al 60% per le imprese medie, al 50% per le imprese grandi.

I costi ammissibili possono riguardare il personale dipendente o per servizi di consulenza utilizzati per l'attività del progetto di ricerca e sviluppo, i nuovi strumenti e le attrezzature nonché le spese generali derivanti dal progetto di ricerca; inoltre, ai fini dell'ammissibilità alle agevolazioni, è previsto un tetto alle spese pari a 3 milioni.

A disposizione delle imprese, in totale, 700 milioni per il rinnovo di prodotti e di processi produttivi. Di questi, circa 300 milioni sono stati già spesi, ottenendo un grande riscontro da parte delle imprese. Le risorse sono state infatti esaurite nelle prime due giornate di apertura con 271 domande, a fronte di un ammontare complessivo di spesa in ricerca e sviluppo programmata per circa 525 milioni.

Per i rimanenti 400 milioni, stanziati per due nuovi interventi sul Fondo per la crescita sostenibile è previsto, oltre al finanziamento agevolato, anche un contributo diretto alla spesa modulato per dimensione di impresa. Inoltre il tetto ai fini dell'ammissibilità per i nuovi progetti è innalzato fino a 40 milioni.

Le suddette risorse sono state così ripartite:

- 150 milioni per il bando ICT- Agenda digitale (DM 15.10.2014 GU 282 del 4.12.2014), relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti dell'informazione e della comunicazione,

³¹ Decreto Ministeriale del MISE dell'8 marzo 2013.

coerenti con le finalità dell'Agenda digitale italiana e alcuni settori applicativi (quali mobilità, trasporti, energia, ambiente, modernizzazione PA, ecc.);

- 250 milioni per il bando Industria sostenibile (DM 15.10.2014 pubblicato su GU 283 del 5.12.2014), relativo alle tematiche delle tecnologie abilitanti fondamentali (quali micro-nanoelettronica, sistemi avanzati di produzione, fotonica, biotecnologia industriale, ecc.) e alcuni settori di specifica rilevanza (quali aerospazio, costruzioni ecosostenibili, tecnologie energetiche).

Per i progetti già finanziati, il 31% delle domande riguarda le imprese di dimensione piccola, il 37% le medie, il 32% le grandi.

In rapporto al territorio, alle Regioni settentrionali afferiscono il 59% delle domande e quasi il 62% degli investimenti; al Centro sono attribuibili il 25% delle domande e il 23% degli investimenti; al Mezzogiorno il 16% delle domande e il 15% degli investimenti.

Scheda n. 41 Fondo Strategico Italiano

Il Fondo Strategico Italiano Spa (FSI) è una holding di partecipazioni. L'azionista di controllo è la CDP (80%), azionista di minoranza è la Banca d'Italia (20%). FSI dispone di un capitale sottoscritto e versato pari a 4,4 miliardi. L'obiettivo è raccogliere fino a 7 miliardi.

FSI ha sottoscritto una joint venture paritetica per un valore massimo di 2 miliardi con Qatar Holding per investimenti in settori del 'Made in Italy' (Marchi, Arredo & Design, Alimentare e Turismo), a cui entrambi i soci contribuiscono ciascuno fino a 1 miliardo.

FSI è un operatore istituzionale che acquisisce quote prevalentemente di minoranza in imprese di rilevante interesse nazionale in situazione di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale e che abbiano adeguate prospettive di redditività e di sviluppo. FSI investe in imprese con l'obiettivo di creare valore per i suoi azionisti mediante la crescita dimensionale, il miglioramento dell'efficienza operativa, l'aggregazione ed il rafforzamento della posizione competitiva sui mercati nazionali e internazionali delle imprese oggetto di investimento.

Il Fondo sta lavorando per la creazione di un polo del turismo e per il consolidamento del settore dei servizi pubblici. In base a un decreto MEF di luglio 2014, infatti, l'attività del Fondo è stata estesa anche a società operanti nei settori turistico-alberghiero, dell'agroalimentare e della distribuzione, della gestione dei beni culturali e artistici. Si tratta di settori di particolare rilievo per l'economia italiana e, che, come i servizi pubblici, sono caratterizzati da estrema frammentazione e ridotte dimensioni aziendali, e quindi potranno beneficiare di un nuovo strumento in grado di promuovere processi di aggregazione e sviluppo.

Il Fondo potrà investire anche in società che, seppur non costituite in Italia, oltre ad operare nei suddetti settori, controllano società presenti sul territorio nazionale in possesso di particolari requisiti di fatturato (almeno 50 milioni) e di dipendenti (in numero non inferiore a 250). In questo modo, peraltro, sarà ancora più agevole attrarre capitali stranieri e promuovere processi di internazionalizzazione.

Resta, poi, confermata la possibilità per il Fondo di acquisire partecipazioni in società, che, pur non operando nei settori indicati, presentino un fatturato annuo netto non inferiore a 300 milioni e un numero medio di dipendenti nell'ultimo esercizio non inferiore a 250, con un margine di ribasso del 20% qualora l'attività della società risulti comunque rilevante in termini di indotto e di presenza di stabilimenti produttivi.

Scheda n. 42**Fondo Italiano di Investimento**

Nato nel 2010, il Fondo Italiano d'Investimento (FII) SGR è la società di gestione del primo fondo di private equity costituito su iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in collaborazione con ABI, Cassa Depositi e Prestiti, Confindustria, Intesa Sanpaolo, Banca Monte dei Paschi di Siena e Unicredit. FII gestisce, oggi, tre fondi mobiliari chiusi: il Fondo Italiano di Investimento, il Fondo di Fondi di Private Debt e il Fondo di Fondi di Venture Capital, per un ammontare complessivo di risorse pari a circa 1,5 miliardi.

Il Fondo Italiano di Investimento, con una dimensione pari a 1,2 miliardi, opera sia attraverso acquisizioni di quote di minoranza a sostegno dello sviluppo di imprese italiane aventi fatturato superiore a 10 milioni, sia investendo, in qualità di fondo di fondi, in altri veicoli di private equity aventi caratteristiche coerenti con gli obiettivi del Fondo stesso. Nell'ambito di tale attività, ad oggi stati deliberati 37 investimenti diretti, effettuati 4 disinvestimenti e 21 interventi come fondo di fondi per un impegno totale sottoscritto in questi fondi di 425 milioni. Nel complesso, sono oltre 120 le aziende complessivamente coinvolte direttamente o indirettamente nell'attività di FII, per un fatturato complessivo pari a circa 4,5 miliardi e oltre 26.000 dipendenti.

Un accordo siglato a novembre 2014 tra il FII e il FEI prevede la stretta collaborazione tra le due istituzioni per co-investire un ammontare complessivo di 500 - 600 milioni in fondi di private equity e di private debt (tra cui quelli che investono nei cosiddetti mini bond) dedicati alle piccole e medie imprese italiane nonché in fondi di venture capital dedicati a investimenti in start up e imprese innovative sia nella fase seed che nei round successivi di finanziamento. Inoltre, al fine di dare impulso anche all'attività di investimento in imprese di nuova costituzione, FII e FEI collaboreranno per la creazione di un fondo dedicato al seed capital della dimensione di circa 30 milioni, che co-investirà sistematicamente al fianco di business angel selezionati congiuntamente da FII e FEI, sulla scorta del modello già utilizzato da FEI nel mercato europeo.

A maggio 2014, la CDP ha sottoscritto un impegno di investimento massimo di 350 milioni in due fondi promossi e gestiti dal Fondo Italiano d'Investimento. Si tratta del 'Fondo mini bond', nel quale CDP impegnerà fino a 250 milioni, finalizzato a favorire l'avvio, attraverso un processo selettivo, dei cosiddetti fondi mini bond e perseguire l'effetto leva di moltiplicazione delle risorse impiegate a supporto delle piccole e medie imprese italiane. Nel 'Fondo venture capital', invece, saranno impegnati fino a 100 milioni con l'obiettivo di contribuire attivamente alla nascita e allo sviluppo delle start up innovative in Italia. Grazie all'apporto di CDP, il Fondo Italiano d'Investimento sarà, dunque, in grado di lanciare il più importante fondo di fondi di venture capital italiano per un ammontare fino a 200 milioni.

Scheda n. 43**Patent Box**

La legge di Stabilità 2015³² ha introdotto un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo e/o dalla cessione di opere dell'ingegno, da brevetti industriali, da marchi d'impresa funzionalmente equivalenti ai brevetti, nonché da processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (c.d. *patent box*). Il regime opzionale è valido per cinque esercizi sociali, rinnovabile. Possono accedervi tutti i titolari di reddito di impresa, ed anche società ed enti di ogni tipo, compresi i trust con o senza personalità giuridica a condizione di esser residenti in Paesi con i quali è in vigore un accordo per evitare la doppia imposizione e con i quali lo scambio di informazioni sia effettivo. L'agevolazione consiste nella esclusione dal reddito complessivo del 50% dei redditi derivanti dall'utilizzo dei beni immateriali. In tal

³² Legge di Stabilità 2015, art. 1 commi 37 - 45.

senso dispone che il regime opzionale è possibile sia per i redditi derivanti alla concessione in uso a terzi dei beni, sia nell'ipotesi di utilizzo diretto. Si prevede l'esclusione dalla formazione del reddito delle plusvalenze derivanti dalla cessione dei beni immateriali indicati; per esse l'esclusione dalla formazione del reddito si ottiene a condizione che, entro la fine del secondo periodo di imposta successivo alla cessione, almeno il 90% del corrispettivo sia reinvestito nella manutenzione e sviluppo di altri beni immateriali agevolabili. Si prevede che l'opzione per il regime di tassazione agevolata sia consentita a condizione che i soggetti che esercitano l'opzione svolgano le attività di ricerca e sviluppo anche mediante contratti di ricerca stipulati con Università o enti di ricerca e organismi equiparati, finalizzati alla produzione di beni immateriali oggetto del beneficio fiscale in argomento. La quota di reddito agevolabile è determinata sulla base del rapporto tra i costi di attività di ricerca e sviluppo sostenuti per la gestione del bene immateriale ed i costi complessivi sostenuti per produrre tale bene. L'opzione è valida anche per la determinazione del valore della produzione netta ai fini IRAP. Il nuovo regime opzionale si applica a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014. Per il primo periodo di imposta il beneficio è pari al 30%, mentre per il secondo periodo di imposta è pari al 40%, per poi attestarsi sul 50% per i periodi successivi.

Scheda n. 44

La Relazione del Garante per le micro, piccole e medie imprese

Secondo la Relazione annuale del Garante delle Micro, Piccole e Medie imprese (MPMI), nonostante il contesto di mercato difficile, tali imprese, se adeguatamente supportate da strumenti di *policy*, sia con riferimento a quelle avviate negli ultimi anni (politiche industriali, politiche fiscali e creditizie, oltre naturalmente agli interventi contenuti nella riforma del mercato del lavoro), sia in relazione a quelle che si stanno mettendo in campo, sono in grado di generare un impatto positivo sulla crescita del Paese.

I risultati evidenziano infatti:

- Oltre 190.000 MPMI si internazionalizzano (le stime per il 2016 ne indicano circa 211.000), che affrontano la crisi con una strategia più aggressiva e non difensiva.
- Più di 13.000 imprese estere sono localizzate in Italia, di cui 12.500 (il 94% del totale) sono MPMI che vedono il nostro Paese come una opportunità, alimentando e sostenendo le nostre filiere produttive.
- Tra le 3.500 medie imprese che hanno livelli di produttività superiori alle analoghe presenti nei principali paesi europei (Germania, Regno Unito, Spagna), ve ne sono 2.050, un gruppo definito il 'Quarto capitalismo', che eccellono nelle loro nicchie di mercato e riescono a competere ai livelli più alti sul fronte internazionale e sono considerate il vero motore dello sviluppo italiano.
- Circa 9.700 imprese sono costituite in rete attraverso i quasi 2.000 contratti al 31 dicembre 2014 (più di 10.000 imprese stimate nel 2015) e vedono nell'aggregazione il superamento dei limiti dimensionali.
- Le imprese che hanno trovato alternative finanziarie al capitale di debito di origine bancaria sono 57 imprese quotate su AIM di Borsa italiana di cui 22 IPO nel 2014; 92 operazioni di Mini-bond e più di 200 operazioni di Venture Capital nel 2014.

La Relazione individua alcune linee prioritarie di intervento che possono essere in grado di rafforzare ulteriormente il percorso già avviato dal Governo per migliorare il contesto in cui le imprese operano e per fornire loro il sostegno necessario ad accrescerne la competitività.

Dal documento trova conferma come la domanda estera sia stata l'unica componente della domanda aggregata a registrare in questi ultimi anni dei valori positivi e a sostenere il PIL. La presenza sui mercati esteri si è rivelata dunque una strategia. In questo scenario, appaiono quattro le aree prioritarie su cui è necessario continuare a puntare in maniera incisiva: l'aggregazione di impresa; l'innovazione e tecnologia; l'internazionalizzazione e la finanza

per le MPMI.

Tra le diverse forme di aggregazioni tra impresa, il contratto di rete è la modalità che consente di sopperire ai 'limiti' legati alle ridotte dimensioni con la massima flessibilità.

Sul fronte dell'innovazione e delle competenze di eccellenza richieste dal mercato globale, la Relazione elenca un serie di interventi già messi in campo per riattivare il ciclo degli investimenti privati, orientandoli verso l'innovazione, quale leva fondamentale per la competitività (Start up e PMI innovative; credito di imposta per investimenti in R&S; Patent box per l'esenzione parziale dei redditi da sfruttamento di proprietà intellettuali; interventi del Fondo per la crescita sostenibile; credito di imposta per investimenti nel digitale nelle aree gravate dal *digital divide*).

In tema di internazionalizzazione, lo sforzo da perseguire deve essere quello mirato ad ampliare il numero delle imprese esportatrici, potenziarne i canali di presenza mercati esteri, accrescerne le necessarie competenze manageriali, nonché migliorare la nostra capacità di attrazione degli investimenti esteri (obiettivi prioritari del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* per cui il Governo ha recentemente stanziato significative risorse).

Infine, va contrastata più efficacemente la crisi di liquidità che negli ultimi anni ha colpito in misura maggiore le micro e piccole imprese (la quota di piccole imprese che dichiara di non ottenere il finanziamento richiesto è circa il doppio rispetto a quella delle imprese grandi: 18,1% a fronte di 9,3%).

A questi elementi si aggiungono, infine, due ulteriori priorità su cui la Relazione consiglia di porre particolare attenzione: le opportunità legate all'economia digitale e al canale e-commerce, come pure lo sviluppo professionale e della managerialità.

La percentuale di piccole imprese digitalizzate che intrattengono relazioni con l'estero è quattro volte superiore a quella delle aziende non digitalizzate; inoltre le MPMI attive su internet sono più produttive ed assumono più persone di quelle non attive sul web.

Eppure, la diffusione dell'acquisto di beni e servizi in rete si aggira intorno al 20% in Italia (a fronte del 47% medio dell'UE), mentre solo il 5% delle nostre MPMI non finanziarie vende in rete (a fronte del 14% europeo).

Infine, la disponibilità di figure manageriali adeguate anche nelle MPMI è un elemento strutturale fondamentale per consentire loro di agganciare la ripresa e per conseguire quegli elevati standard qualitativi imposti dalla competizione globale. Per questo il Garante sottolinea l'urgenza di riallineare la formazione tecnico-professionale con le esigenze reali del tessuto produttivo italiano.

Mercato del lavoro

Scheda n. 45

Il progetto di riforma del Jobs Act

La delega prevede che il Governo definisca entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (entro giugno 2015) i decreti legislativi per gli argomenti oggetto di delega, secondo i principi e criteri dettati dalla legge approvata in Parlamento. In particolare viene previsto che i decreti legislativi siano adottati dal Consiglio dei Ministri. Quindi sono trasmessi alle Commissioni di Camera e Senato competenti per materia e profili finanziari, che si devono esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di pareri.

Tutte le deleghe devono essere attuate ad invarianza di spesa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A tal fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi richiesti dalla presente delega, le amministrazioni competenti devono provvedere attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione

alle diverse amministrazioni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo evidenziatesi.

In materia di ammortizzatori sociali il Governo è delegato a predisporre una nuova disciplina in caso di disoccupazione involontaria che miri a introdurre tutele uniformi e legate alla storia contributiva dei lavoratori. *Si veda scheda n.47*. Inoltre, il Governo intende razionalizzare la normativa in materia di integrazione salariale e favorire il coinvolgimento attivo di quanti sono espulsi dal mercato del lavoro ovvero siano beneficiari di ammortizzatori sociali, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la riduzione degli oneri non salariali del lavoro. Il Governo è incaricato di rivedere i criteri di concessione e utilizzo delle integrazioni salariali escludendo i casi di cessazione aziendale; semplificare le procedure burocratiche anche con l'introduzione di meccanismi automatici di concessione; prevedere che l'accesso alla cassa integrazione possa avvenire solo a seguito di esaurimento di altre possibilità di riduzione dell'orario di lavoro; rivedere i limiti di durata, da legare ai singoli lavoratori, e prevedere una maggiore compartecipazione ai costi da parte delle imprese utilizzatrici; prevedere una riduzione degli oneri contributivi ordinari e la loro rimodulazione tra i diversi settori in funzione dell'effettivo utilizzo. La delega prevede il disegno di un più efficiente utilizzo degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, incentivando una più rapida ricollocazione dei lavoratori espulsi.

In materia di servizi per il lavoro e politiche attive, il Governo è impegnato sulla razionalizzazione degli incentivi all'occupazione e degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità. E' previsto il potenziamento del sistema che presidia l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, attraverso la costituzione dell'Agenzia nazionale per il lavoro, per la gestione integrata di politiche attive e passive del lavoro, che operi in raccordo con l'INPS e gli enti che a livello centrale e territoriale esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Verrà massimizzato l'utilizzo dei sistemi informativi del mercato del lavoro e la valorizzazione delle sinergie tra i servizi pubblici e privati, il terzo settore e gli istituti di istruzione secondaria, professionale e universitaria. Sarà introdotto il principio della condizionalità dell'erogazione di misure di sostegno al reddito all'effettiva attivazione dei soggetti che cercano lavoro.

Sul fronte dei rapporti di lavoro, la delega mira alla produzione di un testo organico di ricognizione, il riordino e la razionalizzazione della disciplina sostanziale dei diversi tipi di rapporti di lavoro. *Si veda scheda n. 48*.

Tra gli obiettivi del Governo vi è anche la riduzione e la semplificazione degli oneri di gestione del rapporto di lavoro al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese. La delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti mira a:

- i) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo;
- ii) semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi;
- iii) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti;
- iv) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei;
- v) rivedere il regime delle sanzioni;
- vi) revisionare gli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

La legge delega prevede la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento tra i diversi soggetti attualmente responsabili delle ispezioni nei luoghi di lavoro, ovvero l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro che integri in un'unica struttura i

servizi ispettivi del Ministero del lavoro dell'INPS e dell'INAIL ed operi in coordinamento con le ASL e l'ARPA.

Il contratto a tempo indeterminato viene promosso come forma comune di contratto di lavoro, con riduzione degli oneri diretti ed indiretti e l'introduzione, per le nuove assunzioni, di un contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, mantenendo la reintegrazione nel posto di lavoro per i licenziamenti discriminatori e nulli e per specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare ingiustificato ed escludendola per i licenziamenti economici, per i quali si prevede un indennizzo economico certo, parametrato all'anzianità di servizio del lavoratore. Si prevede la revisione della disciplina delle mansioni, consentendo modifiche dell'inquadramento del lavoratore per garantirne il proficuo impiego nel caso di oggettivo mutamento delle esigenze aziendali; la revisione della disciplina dei controlli a distanza sugli impianti e sugli strumenti di lavoro, garantendo la dignità e la riservatezza del lavoratore. *Si veda scheda n. 46.*

La legge di delega contiene anche la sperimentazione del compenso orario minimo garantito nei rapporti di lavoro subordinato e, fino al loro superamento, anche per i rapporti di collaborazione. Si prevede inoltre, l'estensione dell'ambito di utilizzabilità delle prestazioni di lavoro accessorio.

In materia di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro il Governo è incaricato di introdurre una graduale estensione dell'indennità di maternità a tutte le lavoratrici, a prescindere dall'effettivo versamento della contribuzione. Sono previste delle agevolazioni fiscali per favorire l'occupazione delle lavoratrici in condizioni economiche difficili e con figli non autosufficienti. Verranno predisposti accordi collettivi di flessibilizzazione dell'orario di lavoro volti a favorire le esigenze di cura dei figli minori e delle persone non autosufficienti, nonché la possibilità dei lavoratori di cedere parte delle ferie e dei riposi ai colleghi per assistere i figli in gravi condizioni di salute. E' prevista la valorizzazione dei servizi per l'infanzia forniti dalle aziende, i fondi o gli enti bilaterali. Infine, sono previsti congedi per le donne inserite in percorsi di protezione contro la violenza di genere. *Si veda scheda n. 49.*

Scheda n. 46

Decreto legislativo recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (D.Lgs n. 23/2015)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della L. n. 183 del 2014.

Il nuovo contratto a tempo indeterminato viene disegnato in modo tale da legare l'indennità in caso di licenziamento alla durata del rapporto di lavoro con un costo certo per l'azienda perché fissato dalla legge. La nuova disciplina esplicita le indennità nei vari casi di licenziamento impugnato davanti ad un giudice. Inoltre, essa prevede la possibilità di una procedura di conciliazione extragiudiziaria.

Applicazione. Il nuovo contratto di lavoro a tempo indeterminato si applica a tutti coloro che vengono assunti a decorrere dall'entrata in vigore del decreto nella qualifica di impiegati, operai o quadri (non quindi ai dirigenti). La disciplina sul licenziamento dei lavoratori si applica anche a coloro i quali lavorano in un'impresa che, tramite le nuove assunzioni, integri il requisito occupazionale dei 15 addetti. La norma mira, infatti, ad incentivare la crescita dimensionale delle imprese sotto i 15 dipendenti. La disciplina è valida per il solo settore privato.

Licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace. In caso di licenziamento discriminatorio, nullo e inefficace (ossia intimato in forma orale), il giudice può ordinare il reintegro del lavoratore. Il datore deve risarcire il lavoratore per il licenziamento nullo o inefficace fino al momento dell'effettivo reintegro, in modo proporzionale all'ultima retribuzione e non inferiore

a 5 mensilità incluse i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali. Il regime sanzionatorio si applica anche ai licenziamenti collettivi senza l'osservanza della forma scritta.

In alternativa al reintegro sul posto di lavoro, il lavoratore può chiedere un'indennità pari a 15 mensilità dell'ultima retribuzione globale. Tale richiesta determina la risoluzione del rapporto di lavoro, e che non è assoggettata a contribuzione previdenziale.

Licenziamento per giustificato motivo e giusta causa. Nel caso in cui il licenziamento sia avvenuto senza gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il giudice dichiara estinto il rapporto di lavoro alla data del licenziamento e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità non assoggettata a contribuzione previdenziale di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 4 e non superiore a 24 mensilità. Per le piccole imprese l'ammontare dell'indennità è dimezzato e comunque non può superare 6 mensilità.

Il giudice può annullare il licenziamento per giustificato motivo nel caso in cui in giudizio venga dimostrato l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore o viene accertata l'inconsistenza del motivo di inidoneità fisica o psichica del lavoratore. In tal caso, il giudice condanna il datore di lavoro al reintegro del lavoratore e al pagamento di un'indennità risarcitoria comunque non superiore a 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto. Tale previsione non si applica alle piccole imprese con meno di 15 addetti.

Licenziamento con vizi formali e procedurali. Nei casi di licenziamento viziato nella forma o nel procedimento, per la violazione del requisito di motivazione o della procedura, il giudice dichiara estinto il rapporto e condanna il datore di lavoro al pagamento di un'indennità pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 12 mensilità e non inferiore a 2.

Licenziamenti collettivi. Per i licenziamenti collettivi il decreto stabilisce che, in caso di violazione delle procedure (art. 4, comma 12, legge 223/1991) o dei criteri di scelta (art. 5, comma 1), si applica sempre il regime dell'indennizzo monetario che vale per gli individuali (da un minimo di 4 ad un massimo di 24 mensilità). In caso di licenziamento collettivo intimato senza l'osservanza della forma scritta la sanzione resta quella della reintegrazione, così come previsto per i licenziamenti individuali.

Piccole imprese. Per le piccole imprese il reintegro resta solo per i casi di licenziamenti discriminatori, nulli o intimati in forma orale. Negli altri casi di licenziamenti ingiustificati è prevista un'indennità crescente di una mensilità per anno di servizio con un minimo di 2 e un massimo di 6 mensilità. Quindi, in caso di licenziamento disciplinare illegittimo non si applica il reintegro e vi è il dimezzamento delle indennità dovute dal datore di lavoro.

Sindacati e partiti politici. La nuova disciplina si applica anche ai sindacati ed ai partiti politici.

Conciliazione. Al fine di evitare il procedimento giudiziario, il datore di lavoro può offrire al lavoratore pari a una mensilità per ogni anno di servizio, di ammontare comunque non superiore a 18 mensilità e non inferiore a 2. L'accettazione dell'indennità comporta l'estinzione del rapporto di lavoro e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento. Per le imprese sotto i 15 dipendenti, le indennità sono dimezzate.

Scheda n. 47**Decreto legislativo contenente disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (D.Lgs n.22/2015)**

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha adottato in via definitiva il decreto legislativo che contiene disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in caso di occupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della L. n. 183 del 2014.

Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl). La nuova disciplina vale per gli eventi di disoccupazione che si verificano a decorrere dal 1° maggio 2015. I destinatari della nuova indennità sono i lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro, con esclusione dei lavoratori a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli.

La NASpl è riconosciuta ai lavoratori che presentino congiuntamente i seguenti requisiti: i) siano in stato di disoccupazione; ii) possano far valere, nei quattro anni precedenti, almeno 13 settimane di contribuzione; possano far valere 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. La NASpl è riconosciuta, inoltre, ai lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato a seguito di dimissioni per giusta causa o per risoluzione consensuale. La NASpl sostituisce le prestazioni di ASpl e miniASpl, previste dalla normativa vigente.

La NASpl è rapportata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, divisa per il numero di settimane di contribuzione e moltiplicata per il numero 4,33. Nei casi in cui la retribuzione mensile sia inferiore all'importo di 1.195 euro (valore per il 2015 e annualmente rivalutabile), l'indennità è pari al 75 per cento della retribuzione. In caso sia superiore, l'indennità è incrementata del 25 per cento della differenza tra il reddito medio mensile e i 1.195 euro di soglia. L'ammontare dell'indennità non può comunque eccedere l'importo massimo mensile di 1.300 euro (rivalutato ogni anno). L'indennità è ridotta progressivamente nella misura del 3% al mese dal primo giorno del quarto mese di fruizione. La durata della prestazione è pari al numero di settimane corrispondente alla metà delle settimane contributive degli ultimi 4 anni di lavoro. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 2017 la durata della prestazione è limitata a un massimo di 78 settimane.

La domanda per accedere alla NASpl debba essere presentata all'INPS in via telematica entro 68 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro; la NASpl spetta a decorrere dall'ottavo giorno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro o, qualora la domanda sia presentata successivamente a tale data, dal primo giorno successivo alla presentazione della domanda.

L'erogazione della Naspi è condizionata alla partecipazione del disoccupato ad iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale. Ulteriori misure volte a condizionare la fruizione dell'indennità alla ricerca attiva di un'occupazione e al reinserimento nel tessuto produttivo saranno descritte dal decreto legislativo attuativo del Jobs Act in materia di politiche attive sul lavoro.

Il lavoratore ha la possibilità di richiedere la liquidazione anticipata, in unica soluzione, della NASpl al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo o in forma di impresa individuale o di associarsi in cooperative.

Viene disciplinata la compatibilità e la cumulabilità della NASpl con un rapporto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. Il lavoratore il quale instauri mentre sta beneficiando della NASpl, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale (ossia 8.000 euro) decade dalla prestazione. Nel caso in cui la durata del rapporto di lavoro sia inferiore a 6 mesi la prestazione è sospesa d'ufficio

per tutta la durata del rapporto di lavoro. Nel caso in cui il lavoratore instauri, mentre sta beneficiando della NASpl, un rapporto di lavoro subordinato da cui derivi un reddito annuale inferiore a 8.000 euro, egli ha diritto al mantenimento della prestazione in misura ridotta (riduzione pari all'80% del reddito previsto), a condizione che comunichi entro un mese all'INPS l'inizio dell'attività e il reddito annuo previsto e che il datore di lavoro sia diverso da quello per il quale il lavoratore prestava la sua attività quando è cessato il rapporto di lavoro che ha determinato il diritto alla NASpl). Il diritto al mantenimento della prestazione, sebbene in misura ridotta, vale anche per il lavoratore titolare di più rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale che cessi da uno di essi, a condizione che il reddito residuo sia inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione. Nel caso in cui il lavoratore intraprenda, mentre sta beneficiando della NASpl, un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale da cui derivi un reddito annuale inferiore al limite utile ai fini della conservazione dello stato di disoccupazione (i.e. 4.800 euro), l'indennità è ridotta di un importo pari all'80% del reddito previsto. Per il periodo di fruizione dell'indennità sono riconosciuti contributi figurativi nel limite di 1,4 volte la misura massima mensile per l'anno in corso della NASpl.

Le cause di decadenza dalla NASpl, sono: i) perdita dello stato di disoccupazione; ii) inizio di un'attività lavorativa subordinata, autonoma o di impresa individuale, senza provvedere alle comunicazioni richieste; iii) raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; iv) acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità (salvo il diritto del lavoratore di optare per la NASpl); v) violazione delle regole di condizionalità legate alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale.

Assegno di disoccupazione (Asdi). Viene introdotto, in via sperimentale per il 2015, l'assegno di disoccupazione destinato ai soggetti che abbiano fruito della NASpl per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015 i quali, privi di occupazione, si trovino in una condizione economica di bisogno. Tali lavoratori sono così individuati: i) appartenenti a gruppi familiari in cui sono presenti minori; o ii) avere un'età prossima al raggiungimento dei requisiti di accesso al trattamento pensionistico). L'assegno è erogato mensilmente per una durata massima di sei mesi e il suo importo è pari al 75% dell'ultima indennità NASpl percepita e, comunque, non superiore all'assegno sociale, incrementato per gli eventuali carichi familiari. L'assegno è in ogni caso erogato entro il limite delle risorse assegnate al fondo appositamente istituito nello stato di previsione del MLPS pari a 400 milioni (200 milioni per il 2015 e 200 milioni per il 2016).

Disoccupazione per i collaboratori (Dis-Coll). Viene introdotta una nuova indennità di disoccupazione per i titolari di contratto di collaborazione coordinata e continuativa. In via sperimentale per il 2015 e per gli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi durante il 2015, l'INPS riconosce ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS, la nuova indennità di disoccupazione mensile (Dis-Coll). Il beneficio presuppone tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di disoccupazione alla data del predetto evento. Come per la NASpl, l'importo è pari al 75% del reddito medio mensile non può comunque superare 1.300 euro. L'indennità diminuisce del 3% a partire dal quarto mese di erogazione. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche questa indennità è condizionata alla partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e di riqualificazione professionale. Per i periodi di fruizione dell'indennità non sono riconosciuti i contributi figurativi.

Contratto di ricollocazione. La disposizione prevede il rifinanziamento del Fondo per le politiche attive istituito dall'art.1, co.215, della L. n. 147/2013, con una dotazione di €18 milioni per l'anno 2015 e di €20 milioni per il 2016. Viene inoltre conferita l'ulteriore somma di €32 milioni proveniente dal gettito relativo al contributo di cui all'art.2, co.31, della L. n. 92/2012. Il Fondo è destinato a finanziare gli interventi a favore dei soggetti licenziati

illegittimamente per giustificato motivo oggettivo o per licenziamento collettivo, i quali hanno diritto a ricevere dal centro per l'impiego territorialmente competente un voucher, che rappresenta una dote individuale di ricollocazione. Presentando il voucher a un'agenzia per il lavoro pubblica o privata accreditata il lavoratore ha diritto a sottoscrivere con essa il contratto di ricollocazione che prevede: i) il diritto del lavoratore a una assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore, da parte dell'agenzia per il lavoro; ii) il diritto del lavoratore alla realizzazione da parte dell'agenzia stessa di iniziative di ricerca, addestramento, formazione o riqualificazione professionale mirate a sbocchi occupazionali effettivamente esistenti e appropriati in relazione alle capacità del lavoratore e alle condizioni del mercato del lavoro nella zona ove il lavoratore è stato preso in carico; iii) il dovere del lavoratore di porsi a disposizione e di cooperare con l'agenzia nelle iniziative da essa predisposte. L'ammontare del voucher è proporzionato al profilo personale di occupabilità e l'agenzia ha diritto a incassarlo soltanto a risultato occupazionale ottenuto.

Scheda n. 48

Decreto legislativo che contiene il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni (esame preliminare)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo contenente il testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e revisione della disciplina delle mansioni che è stato trasmesso alle commissioni parlamentari per il relativo parere.

Contratti di collaborazione a progetto (Co. Co. Pro.). A partire dall'entrata in vigore del decreto non potranno essere attivati nuovi contratti di collaborazione a progetto (quelli già in essere potranno proseguire fino alla loro scadenza). Comunque, a partire dal 1° gennaio 2016 ai rapporti di collaborazione personali con contenuto ripetitivo ed etero-organizzati dal datore di lavoro saranno applicate le norme del lavoro subordinato. Restano salve le collaborazioni regolamentate da accordi collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedono discipline specifiche relative al trattamento economico e normativo in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore e poche altri tipi di collaborazioni.

Contratto di somministrazione. Per il contratto di somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) si prevede un'estensione del campo di applicazione, eliminando le causali e fissando al contempo un limite percentuale all'utilizzo calcolato sul totale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'impresa che vi fa ricorso (10%).

Contratto a chiamata. Viene confermata anche l'attuale modalità tecnologica, sms, di tracciabilità dell'attivazione del contratto.

Lavoro accessorio (voucher). Viene elevato il tetto dell'importo per il lavoratore fino a 7.000 euro, restando comunque nei limiti della no-tax area, ed introdotta la tracciabilità con tecnologia sms come per il lavoro a chiamata.

Apprendistato. Si punta a semplificare l'apprendistato di primo livello (per il diploma e la qualifica professionale) e di terzo livello (alta formazione e ricerca) riducendone anche i costi per le imprese che vi fanno ricorso, nell'ottica di favorirne l'utilizzo in coerenza con le norme sull'alternanza scuola-lavoro.

Part-time. Vengono definiti i limiti e le modalità con cui, in assenza di previsioni al proposito del contratto collettivo, il datore di lavoro può chiedere al lavoratore lo svolgimento di lavoro supplementare e le parti possono pattuire clausole elastiche (le clausole che consentono lo spostamento della collocazione dell'orario di lavoro) o flessibili (le clausole che consentono la variazione in aumento dell'orario di lavoro nel part-time verticale o misto). Viene inoltre prevista la possibilità, per il lavoratore, di richiedere il passaggio al part-time in caso di necessità di cura connesse a malattie gravi o in alternativa alla fruizione del congedo

parentale.

Vengono superati i contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro ed il job sharing. Viene confermata la disciplina del contratto a tempo determinato cui non sono apportate modifiche sostanziali.

Mansioni. In presenza di processi di ristrutturazione o riorganizzazione aziendale l'impresa potrà, in via unilaterale, modificare le mansioni di un lavoratore fino ad un livello, senza modificare il suo trattamento economico (salvo trattamenti accessori legati alla specifica modalità di svolgimento del lavoro). La contrattazione collettiva, compresa quella aziendale, può individuare ulteriori ipotesi di modifica delle mansioni. E' prevista la possibilità di accordi individuali tra datore di lavoro e lavoratore (c.d. in sede protetta) che possano prevedere la modifica anche del livello di inquadramento e della retribuzione al fine di: i) mantenere l'occupazione; ii) acquisire una diversa professionalità o iii) migliorare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Scheda n. 49

Decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a norma dell'articolo 1, commi 8 e 9 della legge n. 183 del 2014 (esame preliminare)

Il 20 febbraio 2015 il Governo ha approvato lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a norma dell'articolo 1, commi 8 e 9 della L. n. 183 del 2014.

Il provvedimento interviene, prevalentemente, sul testo unico a tutela della maternità (n° 151 del 26 marzo 2001) e reca misure sperimentali per il solo anno 2015 volte a sostenere le cure parentali, a tutelare la maternità delle lavoratrici intervenendo, in alcuni casi, anche in settori che già erano stati oggetto di intervento da parte della Corte Costituzionale e non ancora recepiti in norma.

Il decreto interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari come quelli di parto prematuro o di ricovero del neonato. Nel primo caso, infatti, i giorni di astensione obbligatoria non goduti prima del parto sono aggiunti al periodo di congedo di maternità *post partum* anche quando la somma dei due periodi superi il limite complessivo dei 5 mesi. Nel secondo caso si prevede la possibilità di usufruire di una sospensione del congedo di maternità, a fronte di idonea certificazione medica che attesti il buono stato di salute della madre. Entrambe le soluzioni sono dirette a favorire il rapporto madre-figlio senza rinunciare alle tutele della salute della madre.

Il decreto prevede un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino a 12. Quello parzialmente retribuito (30%) viene portato dai 3 anni di età del bambino a 6 anni; quello non retribuito dai 6 anni di vita del bambino ai 12 anni. Analoga previsione viene introdotta per i casi di adozione o di affidamento, per i quali la possibilità di fruire del congedo parentale inizia a decorrere dall'ingresso del minore in famiglia. In ogni caso, resta invariata la durata complessiva del congedo.

In materia di congedi di paternità, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e quindi non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto, la possibilità di usufruire del congedo da parte del padre nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti.

Sono inoltre state introdotte norme volte a tutelare la genitorialità in caso di adozioni e affidamenti prevedendo estensioni di tutele già previste per i genitori naturali.

La nuova disciplina sul telelavoro prevede benefici per i datori di lavoro privato che vi facciano ricorso per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti. In

particolare, per il riconoscimento dei benefici si esclude dal computo dei limiti numerici previsti dalle leggi e dai contratti i telelavoratori che rientrino nella fattispecie individuata dal decreto.

La seconda norma introduce il congedo per le donne vittime di violenza di genere ed inserite in percorsi di protezione debitamente certificati e, quindi, si prevede la possibilità per queste lavoratrici dipendenti di imprese private di astenersi dal lavoro, per un massimo di tre mesi, per motivi legati a tali percorsi, garantendo l'intera retribuzione, la maturazione delle ferie e degli altri istituti connessi. Viene anche introdotto il diritto di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale a richiesta della lavoratrice.

Le collaboratrici a progetto hanno diritto alla sospensione del rapporto contrattuale per analoghi motivi sempre per un massimo di tre mesi.

Il provvedimento prevede inoltre lo stanziamento di risorse per la promozione di azioni e misure per la conciliazione vita-lavoro nella contrattazione aziendale.

Scheda n. 50

Il sostegno per l'inclusione attiva e l'attivazione dei beneficiari di forme sostegno del reddito

Il sostegno per l'inclusione attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che unisce il sostegno economico alla disponibilità delle famiglie beneficiarie a sottoscrivere un progetto personalizzato volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. L'obiettivo è fornire alla famiglia, accanto alle risorse per una vita dignitosa, strumenti per affrancarsi dalla condizione di povertà, rafforzando la ricerca attiva di lavoro, offrendo occasioni formative o altre politiche attive, migliorando la frequenza scolastica e le competenze genitoriali, in una logica di *empowerment* del nucleo familiare beneficiario e non di mera percezione passiva di un sussidio. Si tratta di un programma pilota, attualmente avviato nelle 12 più grandi città del paese, che nel corso del 2015 potrà trovare diffusione su tutto il Mezzogiorno e possibilmente prima della fine dell'anno, anche nel resto del paese. Nelle 12 città i beneficiari sono stati selezionati a seguito di una rigorosa procedura di controllo del possesso dei requisiti. Tra aprile e agosto sono stati avviati i pagamenti e nei bimestri successivi sono stati predisposti da parte dei servizi sociali dei comuni e sottoscritti dai beneficiari i progetti personalizzati di presa in carico. Il programma ha la durata di 12 mesi, pertanto, la valutazione d'impatto sarà possibile nella seconda metà del 2015. La prossima estensione riguarderà il Mezzogiorno sulla base delle risorse già stanziare nell'ambito del PAC (167 milioni). L'estensione avverrà con nuovi criteri volti a semplificare le procedure e i criteri in maniera da facilitare l'accesso alla misura, fermo restando il budget complessivo. Prima però di estendere territorialmente la sperimentazione si è inteso attendere la chiusura delle operazioni di selezione delle 12 città al fine di trarne i dovuti elementi di valutazione, nonché si è inteso attendere l'effettiva implementazione della riforma dell'ISEE, avvenuta a partire dal 1° gennaio.

Il D.L. n. 90/2014 ha introdotto una misura sperimentale per il coinvolgimento di soggetti beneficiari di strumenti di tutela del reddito nella ricerca di una nuova occupazione oppure in attività a beneficio della comunità locale. Il provvedimento attuativo³³ della norma citata consente a chi beneficia di una misura di sostegno al reddito (cassa integrazione ordinaria e straordinaria, anche in deroga, indennità contratti di solidarietà, mobilità anche in deroga, Aspi e Mini-Aspi, altre prestazioni di natura assistenziale) di svolgere un'attività volontaria di utilità sociale in favore della propria comunità di appartenenza, nell'ambito di progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali. A gennaio 2015 il MLPS ha emanato un decreto ministeriale con il quale disciplina le modalità di attuazione della misura sperimentale.

³³ Art.12 del D.L. n. 90/2014.

Coloro che beneficiano di misure di sostegno al reddito possono rendersi disponibili, in forma volontaria, per realizzare attività di volontariato a fini di utilità sociale presso le proprie comunità di residenza. Tale attività deve essere collocata in appositi progetti di volontariato realizzati congiuntamente da organizzazioni di terzo settore e da comuni o enti locali.

Gli enti locali e le organizzazioni del terzo settore contribuiscono a rendere nota iniziativa e assicurano la verifica dei risultati attesi. Una volta acquisita la disponibilità del soggetto e verificato il possesso dei requisiti, l'organizzazione di terzo settore potrà richiedere all'INAIL l'attivazione della copertura assicurativa a valere sulle risorse dell'apposito Fondo nazionale istituito presso il MLPS.

Il MLPS, l'ANCI e il Forum del Terzo settore hanno sottoscritto un protocollo di intesa³⁴ per valorizzare sull'intero territorio nazionale la misura sperimentale introdotta dal Governo. In concreto, può accedere alla misura sperimentale chi beneficia di una delle seguenti prestazioni di sostegno al reddito: i) cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, anche in deroga alla vigente normativa; ii) integrazione salariale e contributo a seguito di stipula di contratti di solidarietà; iii) indennità di mobilità, anche in deroga alla vigente normativa, Aspi e mini-Aspi; iv) prestazioni, legate alla cessazione del rapporto di lavoro o alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, anche a carico dei Fondi di solidarietà; v) altre prestazioni di natura assistenziale finalizzate a rimuovere e superare condizioni di bisogno e di difficoltà della persona, erogate a livello nazionale e locale.

Scheda n. 51

Il bonus occupazione del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani

Il Governo intende continuare a dare impulso al programma per l'attuazione della Garanzia per i giovani, volto a contrastare il fenomeno dei giovani che non lavorano e non studiano (c.d. Neet) in tutta Europa. L'obiettivo della Garanzia Giovani è garantire ai giovani un'offerta (qualitativamente valida) di impiego, proseguimento di studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

Il Piano Italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani prevede che ai giovani fra i 15 e i 29 anni sia offerta la possibilità di fruire, attraverso una piattaforma informatica, di una rete di servizi informativi personalizzati sulle opportunità di impiego, di formazione e di orientamento, tramite sia i servizi per l'impiego sia specifici presidi presso i centri educativi/formativi. L'obiettivo è intercettare i giovani usciti anticipatamente dai percorsi d'istruzione e formazione per prevenire il fenomeno dei Neet. Il Piano comprende, nello specifico, nove linee di intervento: i) accoglienza, ii) presa in carico e formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e, per i giovani di 15-18 anni, al conseguimento di una qualifica professionale; iii) orientamento; iv) apprendistato; v) tirocini; vi) servizio civile; vii) sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; viii) mobilità professionale e ix) bonus occupazionale. Queste misure sono realizzate attraverso un Programma Operativo Nazionale denominato 'Iniziativa Occupazione Giovani' approvato dalla Commissione Europea e declinate in piani di attuazione regionale (PAR) della Garanzia Giovani.

A inizio marzo 2015 il numero di giovani che si sono registrati al Programma è 441.480. Sono già circa 240mila i giovani contattati dai servizi per il lavoro e 210mila quelli che presentano i requisiti di accesso alle misure della Garanzia e, quindi, presi in carico dai servizi accreditati.

PON 'Iniziativa Occupazione Giovani' – Misura 'Bonus occupazionale'

Il Decreto Direttoriale n. 1709 di agosto 2014 disciplina l'attuazione della misura fissando anche le risorse finanziarie disponibili, a livello regionale e provinciale, entro cui l'incentivo

³⁴ Firmato il 28 gennaio 2015.

può essere concesso e che, nell'insieme, sono pari a 188,8 milioni.

Le aziende ottengono un bonus se attivano: i) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario); ii) un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi; iii) un contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione).

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto di gennaio 2015³⁵, il bonus è valido anche per i contratti di apprendistato professionalizzante. Non rientrano, altresì, nella misura i tirocini e il servizio civile. Il sistema di assegnazione dei bonus è diversificato in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione, delle caratteristiche del giovane (profiling) e delle differenze territoriali. In particolare, gli importi del bonus occupazionale ammontano a:

- 1.500 euro per giovani dalla profilazione alta o 2.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 6 mesi;
- 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o 4.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 12 mesi;
- da 1.500 euro a 6.000 euro, in funzione della classe di profilazione del giovane, per assunzioni a tempo indeterminato.

Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Puglia, Emilia Romagna hanno previsto che il bonus venga riconosciuto solo per contratti a tempo indeterminato. Mentre le Regioni Piemonte, Valle d'Aosta e Campania non hanno attivato la misura.

Il bonus è cumulabile con gli altri incentivi alle assunzioni. Ai sensi del citato Decreto Direttoriale di gennaio, qualora si tratti di agevolazioni cosiddette 'selettive', ossia rivolte a specifiche categorie di lavoratori o di datori di lavoro, la cumulabilità tra i due benefici non potrà comunque superare il 50 per cento dei costi salariali.

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) attua la misura 'Bonus Occupazione' in quanto intermediario del Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani³⁶.

L'incentivo è riconosciuto per le assunzioni effettuate dal primo maggio 2014 e fino al 30 giugno 2017.

Istruzione e formazione

Scheda n. 52

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione

A marzo 2015 il Governo ha approvato il disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, c.d. 'La Buona Scuola'.

Il disegno di legge consente di realizzare pienamente l'autonomia scolastica, assegnando maggiori strumenti ai presidi per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Le scuole avranno un organico potenziato (garantito a partire dal prossimo anno scolastico attraverso un piano straordinario di assunzioni) per coprire tutte le cattedre vacanti, rispondere alle nuove esigenze didattiche, organizzative e progettuali, potenziare l'offerta formativa, fronteggiare la dispersione scolastica, rendere la scuola più inclusiva, eliminare le supplenze più dannose, anno dopo anno, per la continuità della didattica.

Le scuole, d'ora in poi, potranno indicare il loro fabbisogno di docenti e strumenti per attuare

³⁵ Decreto Direttoriale del MLPS n. 11 del 23 gennaio 2015.

³⁶ Ai sensi dell'art. 123 comma 6 del Regolamento UE n. 1303/2013.

i Piani dell'offerta formativa. I Piani diventano triennali e saranno predisposti dai dirigenti scolastici, sentiti gli insegnanti, il Consiglio di istituto e le realtà territoriali.

Vengono affidati nuovi e maggiori poteri gestionali al dirigente dell'istituto scolastico. I presidi potranno scegliere la loro squadra individuando i nuovi docenti che ritengono più adatti per realizzare i Piani dell'offerta formativa all'interno di appositi albi territoriali costituiti dagli Uffici Scolastici Regionali. Negli albi confluiranno i docenti assunti nel primo anno attraverso il piano straordinario di assunzioni e poi tramite concorsi. Gli incarichi affidati saranno resi pubblici.

Il disegno di legge dà il via libera a un piano straordinario di assunzioni per il 2015/2016 per coprire le cattedre vacanti e creare l'organico dell'autonomia. Oltre 100.000 insegnanti saranno assunti a settembre 2015. Dopo tale data le assunzioni avverranno solo per concorso.

Il disegno di legge prevede il potenziamento delle competenze linguistiche: in particolare l'italiano per gli studenti stranieri e l'inglese per tutti (anche con materie generaliste insegnate in lingua). Vengono potenziate poi: Arte, Musica, Diritto, Economia, Discipline motorie. Nel progetto de La Buona Scuola viene dato maggiore spazio all'educazione ai corretti stili di vita e allo sviluppo delle competenze digitali degli studenti (pensiero computazionale, utilizzo critico e consapevole dei social network e dei media). Alle superiori, il curriculum diventa flessibile: le scuole attiveranno materie opzionali per rispondere alle esigenze degli studenti.

Al fine di favorire l'alternanza scuola-lavoro, sono previste almeno 400 ore nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e 200 in quello dei licei da svolgere sia in azienda, che in enti pubblici. A disposizione un fondo, a regime, di 100 milioni all'anno a partire dal 2016. Circa 90 milioni vengono stanziati per l'innovazione didattica e la creazione di laboratori territoriali, aperti anche di pomeriggio, per orientare i giovani al lavoro e da utilizzare come strumento di contrasto alla dispersione.

Il disegno di legge interviene anche sulla dimensione delle classi. I presidi hanno il potere di derogare alle regole attuali: utilizzando l'organico in modo flessibile potranno evitare la formazione di classi troppo numerose.

Al fine di incentivare la formazione continua dei docenti, viene introdotta un voucher di 500 euro da utilizzare per l'aggiornamento professionale attraverso l'acquisto di libri, testi, strumenti digitali, iscrizione a corsi, l'ingresso a mostre ed eventi culturali. La formazione in servizio diventa obbligatoria e coerente con il Piano triennale dell'offerta formativa della scuola e con le priorità indicate dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Un bonus per valorizzare i docenti. Viene poi istituito il bonus annuale delle eccellenze destinato ai docenti. Ogni anno il dirigente scolastico, sentito il Consiglio di Istituto, assegnerà il bonus ai suoi insegnanti per premiare chi si impegna di più. Peseranno la qualità dell'insegnamento, la capacità di utilizzare metodi didattici innovativi, il contributo dato al miglioramento complessivo della scuola. Per il bonus vengono stanziati 200 milioni all'anno.

Al fine di aumentare la trasparenza nella governance degli istituti scolastici, viene istituito un Portale unico dei dati della scuola con la pubblicazione di tutti i dati relativi al sistema di istruzione: bilanci delle scuole, Anagrafe dell'edilizia, Piani dell'offerta formativa, dati dell'Osservatorio tecnologico, curriculum vitae degli insegnanti, incarichi di docenza.

Per attrarre nuovi capitali privati nella scuola, vengono predisposti due strumenti: il 5 per mille alla scuola e lo 'school bonus'. Il 5 per mille viene esteso anche alle scuole. Con lo school bonus, invece, chi farà donazioni a favore delle scuole per la costruzione di nuovi edifici, per la manutenzione, per la promozione di progetti dedicati all'occupabilità degli studenti, avrà un beneficio fiscale (ossia un credito di imposta al 65%) in sede di dichiarazione dei redditi. S'introduce così un nuovo approccio all'investimento sulla scuola: ogni cittadino viene incentivato a contribuire al miglioramento del sistema scolastico. Viene affermata la detraibilità delle spese sostenute dalle famiglie i cui figli frequentano una scuola

paritaria dell'infanzia o del primo ciclo.

Il progetto di riforma prevede un bando per la costruzione di scuole altamente innovative, dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, scuole green e caratterizzate da nuovi ambienti di apprendimento digitali. L'Osservatorio per l'edilizia scolastica, istituito presso il Ministero dell'Istruzione, coordinerà strategie e risorse per gli interventi. Vengono recuperate risorse precedentemente non spese da investire sulla sicurezza degli edifici. Stanziati 40 milioni per finanziare indagini diagnostiche sui controsoffitti delle scuole.

Il disegno di legge assegna poi la delega al governo a legiferare in materia di: semplificazione del Testo Unico della scuola, valutazione degli insegnanti, riforma dell'abilitazione all'insegnamento, del diritto allo studio, del sostegno e degli organi collegiali, creazione di un sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 anni.

Scheda n. 53

Rapporto dell'OCSE 'Education at a Glance'

A settembre 2014 è stato pubblicato il rapporto dell'OCSE 'Education at a Glance' sullo stato dell'istruzione nel mondo per il 2014. Per quanto riguarda l'Italia, si evidenzia che le maggiori difficoltà cui fanno fronte i giovani italiani per trovare un lavoro rischiano di compromettere gli investimenti nell'istruzione.

La percentuale dei 15-29enni senza attività lavorativa e che sono usciti dal sistema d'istruzione o non sono iscritti a corsi di formazione (NEET) è aumentata tra il 2008 e il 2012 dal 19,2% al 24,6%. Tale aumento è stato più marcato per gli uomini (7,1 punti percentuali) rispetto alle donne (3,8 punti percentuali) ed è stato osservato tra i 20-24enni (9,5 punti percentuali). Date le sempre maggiori difficoltà incontrate nella ricerca di un lavoro, la motivazione dei giovani italiani nei confronti dell'istruzione è diminuita: tassi d'iscrizione all'università in Italia hanno segnato una fase di ristagno o sono diminuiti negli anni più recenti ed è aumentato il numero di studenti che abbandonano precocemente gli studi.

Per quanto riguarda il livello d'istruzione tra il 2000 e il 2012, l'Italia ha registrato aumenti significativi del livello d'istruzione soprattutto per quanto riguarda le donne. La percentuale dei 25-34enni che non aveva raggiunto il livello d'istruzione secondario superiore è diminuita dal 41% nel 2000 al 28% nel 2012. Nello stesso periodo, la percentuale dei laureati di 25-34 anni è aumentata costantemente dall'11% al 22%. In media, i tassi di laureati hanno registrato un maggiore aumento nei Paesi dell'OCSE (+13,2 punti percentuali) rispetto all'Italia (+11,8 punti percentuali) tra il 2000 e il 2012, partendo da un livello più alto (26% di laureati in media nei Paesi dell'OCSE rispetto all'11% in Italia nel 2000). Tuttavia, l'aumento in Italia è stato più ampio di quanto osservato nello stesso periodo in Spagna (5,2 punti percentuali) e in Germania (6,7 punti percentuali).

Sebbene le donne siano chiaramente sottorappresentate tra i nuovi laureati soprattutto in discipline scientifiche, in Italia le differenze di genere nelle diverse aree disciplinari sono spesso meno grandi rispetto a quelle osservate in altri Paesi dell'OCSE.

Per quanto riguarda, invece, la qualità dell'istruzione di base, si sono registrati importanti segni di miglioramento. L'indagine OCSE-PISA mostra che in Italia, tra il 2003 e il 2012, la percentuale degli studenti quindicenni che hanno conseguito risultati nella fascia inferiore della scala di competenze in matematica è diminuita e, allo stesso tempo, la percentuale di studenti che ottengono risultati nella fascia alta delle competenze è aumentata. Inoltre, i risultati dello studio del 2012 sulle competenze degli adulti (PIAAC) mostrano che i 25-34enni in Italia ottengono migliori risultati nelle prove di lettura e di comprensione di informazioni numeriche e di idee matematiche (competenze matematiche) rispetto alle generazioni precedenti (35-44 anni) e con un margine più ampio di differenza rispetto a molti altri Paesi (risultato probabilmente ascrivibile a una migliore istruzione di base).

Per quanto riguarda la spesa dedicata al percorso di studi di uno studente, tra i 34 Paesi esaminati con dati disponibili, l'Italia è il solo Paese che registra una diminuzione della spesa

pubblica per le istituzioni scolastiche tra il 2000 e il 2011 (dal 94 all'89 per cento). Al contrario, la percentuale del finanziamento totale per le scuole e le università che proviene da fonti private è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2011.

Per quanto riguarda l'istruzione preprimaria, infine, il 92% dei bambini di 3 anni di età è iscritto alla scuola dell'infanzia (preprimaria), rispetto alla media del 70% per l'area dell'OCSE. I tassi d'iscrizione crescono fino a raggiungere il 96% per i bambini che hanno compiuto 4 anni. Tali tassi sono tra i più alti osservati nei Paesi dell'OCSE. Il 70% degli alunni è iscritto nelle istituzioni pubbliche dell'istruzione preprimaria, il rimanente 30% è iscritto presso istituti indipendenti privati. La spesa per studente nella scuola preprimaria è lievemente superiore alla media dell'area.

Scheda n. 54

#Cantieri per la Scuola

Sono stati promossi dal MIUR due progetti per proposte sulla valorizzazione dei docenti e le competenze degli alunni:

- il Cantiere #1, 'Docenti' farà proposte in materia di formazione, reclutamento e valorizzazione della professionalità degli insegnanti, partendo da una ricognizione precisa del quadro esistente. In particolare, sarà fatto un lavoro molto approfondito sui dati che riguardano il precariato e le sue stratificazioni.
- il Cantiere #2, 'Competenze per il *Made in Italy*', lavorerà invece sulle competenze necessarie per preparare gli studenti al nuovo mondo del lavoro. In particolare, farà proposte per superare il disallineamento tra offerta formativa e domanda di nuove competenze che emerge dai grandi cambiamenti sociali, globali e tecnologici. Il Cantiere si soffermerà in particolare sul rafforzamento e rilancio dell'istruzione tecnica e della formazione professionale. Ma tratterà anche delle altre competenze (digitali e linguistiche) indispensabili per crescere ragazzi che dovranno sempre più avere una vocazione internazionale.

I Cantieri resteranno aperti per tre mesi e agiranno durante questo periodo come catalizzatori di proposte e innovazione per il mondo della scuola. Aiuteranno a mobilitare tutte le energie e le risorse necessarie intorno alle soluzioni individuate, anche attraverso una consultazione online e offline che coinvolgerà cittadini, docenti, presidi, studenti, sindacati e associazioni.

Portale ForMiur Smartcommunity

Il portale web ForMiur Smartcommunity è dedicato interamente all'informazione e alla conoscenza per il miglioramento dei servizi scolastici per migliorare le competenze e facilitare lo scambio di esperienze e gestire al meglio le complesse attività di una scuola.

Il portale è sviluppato da Formez PA nell'ambito del progetto 'Agorà ForMiur' - PON 2007-2013 'Competenze per lo sviluppo' (FSE), Asse II - Capacità istituzionale.

Attraverso quattro focus tematici, ForMiur Smartcommunity propone servizi di informazione, apprendimento ed aggiornamento normativo, offrendo gli strumenti tecnici e giuridici necessari per promuovere la capacità amministrativa e gestionale degli istituti scolastici.

Il sito favorisce e supporta lo sviluppo di comunità on line, network ed ambienti per la formazione e-learning, promuovendo modelli e buone pratiche nel campo dell'istruzione. Attraverso il portale, inoltre, è possibile accedere a servizi di accompagnamento ed help desk per gli utenti.

Scheda n. 55**Interventi di rilancio dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica**

I punti qualificanti dell'azione del Governo per il rilancio dell'Alta formazione sono i seguenti:

- Assunzione a tempo indeterminato della metà dei precari nel settore, con l'obiettivo di assumere in pochissimi anni anche tutti i restanti precari mettendo il sistema in condizione di funzionare correttamente, con assunzioni al 50% dalle graduatorie storiche e al 50% da concorso.
- Formazione della Graduatoria nazionale per il conferimento degli incarichi a tempo determinato. Per la prima volta il bando sarà messo a punto ascoltando i contributi dei cittadini e degli addetti ai lavori, oltre che dei sindacati.
- Sblocco di 5 milioni destinati ai 20 Istituti musicali parificati presenti in Italia.
- Riparto dei contributi per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni AFAM: si tratta di oltre 9 milioni che riguardano 80 istituzioni.
- Bando per l'assegnazione di 200 premi intitolati alla memoria del Maestro Abbado, che verranno assegnati da Commissioni nominate dal Ministero sulla base di valutazione del merito artistico mediante audizioni e verifica della qualità delle opere artistiche prodotte, come pure sulle condizioni economiche dello studente (ISEE).
- Creazione in maniera trasparente e meritocratica di una rosa di personalità per le nomine del MIUR nei CdA in ciascuna delle 80 Istituzioni AFAM, scelti fra personalità del mondo dell'arte e della cultura, del sistema produttivo e sociale, delle professioni e degli enti pubblici e privati. Per assicurare massima trasparenza alla procedura, professionalità, turnazione e qualità degli esperti nominati dal Ministro, sarà diffuso un Avviso pubblico per raccogliere candidature che saranno selezionate per formare una rosa di esperti da cui attingere per le nomine nei CdA.
- #CantiereAFAM: come per la scuola, anche per l'AFAM sarà attivato un #Cantiere aperto alla partecipazione di competenze e esperienze esterne all'Amministrazione. Un gruppo di esperti avrà il compito di redigere un Rapporto per ridefinire il futuro del settore con proposte di riforma (anche in materia di governance delle istituzioni e degli statuti) e che dovrà offrire una nuova visione del ruolo che questo mondo può avere per il futuro del Paese. Il Rapporto sarà reso pubblico e aperto a proposte provenienti da stakeholder esterni.

Scheda n. 56**Gli Istituti Tecnici Superiori**

I percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) si confermano un buon canale di accesso al mercato del lavoro. Complessivamente sono stati presi in esame 249 corsi IFTS, conclusi tra l'anno 2010 e l'anno 2013. I corsi sono stati individuati in stretto raccordo con le Amministrazioni regionali sulla base delle attività programmate in modo che, in un'ottica massimante inclusiva, gli stessi potessero essere rappresentativi dell'intero periodo programmazione, riferibile alla fase di prima attuazione della riorganizzazione del canale IFTS (2008-2013).

Tra coloro che hanno concluso un corso nel periodo 2010-13 la quota degli occupati è pari al 57,3 per cento. Il 45,6 per cento degli ex corsisti ha modificato la propria condizione trovando un'occupazione (38,2 per cento) o cambiando lavoro (7,4 per cento). La nuova occupazione ha interessato in misura maggiore i giovani di età compresa tra i 20 e i 29 anni e in particolare coloro che avevano già concluso il proprio percorso nel sistema scolastico, avendo conseguito un diploma o un titolo di livello terziario (per questo target le percentuali di nuova occupazione superano il 51 per cento). Al contrario per gli adulti che con più di 35 anni gli IFTS hanno rappresentato una occasione di formazione continua in quanto, più frequentemente occupati, sono anche coloro che hanno mantenuto la stessa occupazione

che avevano dichiarato al momento dell'iscrizione al corso. Un altro 11,6 per cento non ha un lavoro ma non lo cerca, per lo più in quanto già impegnato in percorsi di studio. E' invece pari al 15,8 per cento la quota di ex iscritti che si sono indirizzati verso nuovi percorsi di istruzione e formazione. Di conseguenza il tasso di successo e inserimento lordo (occupazione e percorsi di istruzione/formazione) sale sino al 73,1 per cento.

Il canale IFTS, finalizzato a valorizzare la dimensione della cultura tecnica e tecnologica e la cui programmazione è a titolarità regionale, coinvolge prevalentemente gli uomini (63,2 per cento contro il 36,8 per cento delle donne). Il 94 per cento degli ex corsisti ritiene di aver potenziato conoscenze e abilità direttamente connessi a contenuti tecnico professionali. In questo ambito gli IFTS si confermano come canale privilegiato per verticalizzare le competenze di tipo tecnico.

Lo stesso vale per l'opportunità di essere entrato in contatto diretto con il mercato del lavoro. Questo aspetto è stato segnalato più frequentemente dai qualificati e diplomati, gli stessi che nella metà dei casi affermano di aver imparato una professione grazie alla frequenza del corso IFTS.

Particolarmente interessante il fatto che le imprese sembrano rispondere in modo positivo alle sollecitazioni provenienti dal versante formativo, tanto che i corsisti che hanno ricevuto una proposta di lavoro dall'azienda presso cui hanno realizzato lo stage rappresentano il 26 per cento di tutti gli stage. Lo stage si è trasformato quindi in un'opportunità di lavoro per il 21,3 per cento degli ex corsisti.

Per quanto riguarda l'occupazione prodotta, questa si configura come continuativa nel tempo e stabile per oltre l'84 per cento degli ex corsisti occupati.

Sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi formativi ITS

A settembre è stato presentato il rapporto sul 'Sistema di monitoraggio e di valutazione dei percorsi formativi' nell'ambito dei piani territoriali adottati per ogni triennio dalle Regioni in relazione alla programmazione dell'offerta formativa di Istruzione e formazione tecnica superiore. In base a modalità e criteri di attuazione predefiniti dal sistema sono state, pertanto, definite le modalità di applicazione degli indicatori di realizzazione e di risultato per poter accedere ad ulteriori finanziamenti. Si viene a realizzare così un sistema di premialità per gli ITS virtuosi che hanno permesso agli studenti di inserirsi con successo e in modo permanente nel mondo del lavoro.

Il Rapporto ha evidenziato in particolare che gli ITS sono complessivamente 74 di cui 10 di nuova costituzione in partenariato con 251 Istituti Scolastici, 510 Imprese e Associazioni d'Imprese, 125 Università e Centri di ricerca, 208 Enti di Formazione, 153 Enti Locali. Due ITS della Regione Veneto hanno istituito sedi operative in Lombardia, nell'ambito della programmazione multiregionale lombarda. Al 31 dicembre 2013 risultano attivati 231 percorsi per un totale di 4.800 corsisti mentre per il 2014 sono stati programmati più di 100 nuovi percorsi che riguardano circa 2.000 studenti. Su un campione di 68 percorsi conclusi, per un totale 1.214 diplomati, risulta già occupato il 64,66 per cento dei corsisti. Il finanziamento nazionale per il 2014 è stato di 75,3 milioni.

Scheda n. 57

Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali

Il decreto legislativo n. 13/2013, attuativo della delega contenuta nella legge Fornero (92/2012), e adottato su proposta del Ministero del lavoro e del Ministero dell'istruzione, introduce nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze come modalità privilegiata per favorire il reingresso delle persone nei sistemi di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita e 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 di istituti, alcuni previgenti la norma

(come la certificazione a conclusione dei percorsi formali di studio e formazione di ogni ordine, grado e territorio), altri di nuova introduzione (come la validazione degli apprendimenti acquisiti nei diversi contesti di vita della persona). Gli elementi centrali che sostanziano il provvedimento sono due:

- la definizione di un quadro di standard minimi e livelli essenziali delle prestazioni (LEP) validi per tutte le amministrazioni centrali e regionali che a diverso titolo hanno titolarità nel rilascio di titoli di studio e qualificazioni professionali, di ogni ordine e grado;
- l'implementazione del Repertorio Nazionale dei titoli di studio, di formazione e delle qualificazioni professionali, quale riferimento unitario per la certificazione delle competenze acquisite dalle persone, organizzato in 24 settori economico professionali e articolato negli 8 livelli di complessità definiti dalla Raccomandazione per il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF). Il repertorio in questione assume al proprio interno contenuti e funzioni anche del Repertorio delle professioni previsto dal Testo unico dell'apprendistato (D. lgs. n. 167/2011).

L'attuazione del D.Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite Linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatosi operativamente a gennaio 2014.

L'attuazione del D.Lgs. n. 13/2013 è rimessa all'adozione di apposite linee guida elaborate su proposta di un Comitato Tecnico Nazionale composto da tutte le amministrazioni pubbliche nazionali e regionali competenti in materia e insediatosi a gennaio 2014.

La definizione di un quadro strategico nazionale per l'apprendimento permanente è da oltre un quindicennio oggetto di ricorrenti sollecitazioni da parte dell'Unione europea all'Italia, sia nell'ambito delle raccomandazioni in relazione al Piano Nazionale di Riforma, sia nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali. Da ultimo l'operatività della certificazione delle competenze, almeno nell'ambito dei sistemi della formazione professionale regionale, è stata assunta tra le condizionalità ex ante per l'avvio dei programmi operativi di FSE per il periodo 2014-2020 (condizionalità 10.3).

In continuità con il piano di lavoro che dal 2010 al 2012 aveva condotto all'approvazione del decreto legislativo 13/2013, è stato concordato con la Commissione europea un piano di lavoro volto ad assicurare, entro il 2014, un riferimento unitario e operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze nella prospettiva della più ampia attuazione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze di cui al D.Lgs. n. 13/2013.

In attuazione di questo cronoprogramma il Ministero del lavoro e le regioni, con il supporto di Isfol, hanno condotto negli ultimi diciotto mesi un consistente e serrato lavoro tecnico che ha portato alla definizione di un primo impianto di riferimenti operativi e applicativi, coerenti con il D.Lgs. n.13/2013, sia in riferimento al Repertorio Nazionale, sia in rapporto al quadro di standard minimi dei servizi di validazione e certificazione delle competenze. Questo impianto è stato approvato con intesa nella Conferenza stato Regioni del 22 gennaio 2015. Nel corso del 2015, si prevede di proseguire il lavoro di cooperazione interistituzionale al fine sia di accompagnare la fase di prima applicazione dell'Intesa, sia di trasferirne i contenuti nell'ambito del più complessivo iter di attuazione Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze.

Scheda n. 58

Incentivi alla mobilità degli studenti

Al fine di accrescere il tasso di internazionalità della nostra università, ancora basso rispetto alla media europea, nel 2015 sono previsti l'estensione e il potenziamento del programma Erasmus e la sua progressiva inclusione a pieno titolo nel curriculum di studi. Grazie a interventi sul cosiddetto 'Fondo Giovani', già dal 2014 sono state incrementate le risorse

per la mobilità studentesca, ammontanti a 51M. Al fine di incentivare comportamenti virtuosi tra gli Atenei, le risorse disponibili sono ripartite per valorizzare: i) le Università che, considerata la platea di studenti iscritti, desiderano aumentare il numero di studenti che partecipano alla mobilità internazionale (criterio di ripartizione: numero degli iscritti - peso 35%); ii) le Università che fanno mobilità di qualità, progettando in anticipo le attività formative svolte all'estero, riconoscendole per il conseguimento del titolo e assicurandosi che gli studenti con esperienze di mobilità completino gli studi (criterio di ripartizione: numero dei CFU acquisiti all'estero e numero di Laureati con esperienze di mobilità - peso 65%). Rispetto al passato, aumenta la flessibilità nell'uso delle risorse. Quanto attribuito nel 2014 potrà essere impiegato dalle Università dall'anno accademico 2014/2015 fino all'a.a. 2016/2017, a beneficio degli studenti di tutti e tre i cicli, per qualunque destinazione all'estero e per svolgere attività formative finalizzate all'acquisizione del titolo di studio tra cui mobilità per studio, mobilità per ricerca, mobilità per tirocini o per tesi. Sono allo studio facilitazioni nella concessione di visti per studenti e ricercatori, anche nella prospettiva di una portabilità delle carriere nello Spazio Europeo della Ricerca (ERA) e in quello della Formazione Superiore (EHEA).

Semplificazione e concorrenza

Scheda n. 59

L'Agenda per la semplificazione 2015-2017

L'Agenda punta su cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Per ciascuno individua azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

In una logica di risultato, l'efficacia degli interventi non sarà valutato sul numero delle norme introdotte o eliminate, ma sull'effettiva riduzione dei costi e dei tempi.

Per garantire il controllo dei risultati essi saranno resi accessibili online, assicurando il coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione. Tutte le azioni previste saranno accompagnate da un'attività di misurazione dei tempi e degli oneri sopportati da cittadini e imprese. Particolare attenzione sarà riservata alla 'percezione' dei risultati, che sarà verificata attraverso rilevazioni di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, focus group).

Il Consiglio dei Ministri e la Conferenza unificata verificheranno e aggiorneranno periodicamente l'Agenda.

Tra le misure di semplificazione previste in ciascun settore di intervento, rilevano le seguenti:

Cittadinanza digitale

Obiettivo: assicurare l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni d'interesse dei singoli cittadini e imprese direttamente via internet, con *tablet* o *smartphone*.

Azioni principali:

- Pin unico: 3 milioni di utenti con un'identità digitale entro settembre 2015; 10 milioni di utenti entro dicembre 2017.
- Pagamenti telematici: attivazione da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali entro il 2016.
- Marca da bollo online: fase pilota entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2016.
- Informazioni per il cittadino su 'Come fare per' presentare domande, dichiarazioni, comunicazioni, accedere a servizi: link sulla pagina di accesso dei siti istituzionali di tutte le amministrazioni entro dicembre 2015.

Welfare e salute

Obiettivo: semplificare gli adempimenti per le persone con disabilità; assicurare a tutti i cittadini la prenotazione delle prestazioni sanitarie per via telematica o per telefono e l'accesso ai referti online o in farmacia. In questo modo si eliminano file inutili e si riducono costi e perdite di tempo per milioni di italiani.

Azioni principali:

- Eliminazione delle duplicazioni nella richiesta delle certificazioni sanitarie per l'accesso ai benefici entro il 2015.
- Prenotazione online e per telefono delle prestazioni sanitarie in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso ai referti online e in farmacia in tutte le Regioni entro dicembre 2016.
- Accesso on line alla diagnostica per immagini in tutte le Regioni entro dicembre 2017.

Fisco

Obiettivo: ridurre i tempi e i costi amministrativi derivanti dagli adempimenti fiscali, a partire dall'attuazione della dichiarazione precompilata e delle altre misure di semplificazione recentemente approvate.

Azioni principali:

- Dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati entro aprile 2015.
- Dichiarazione dei redditi precompilata con l'indicazione delle spese sanitarie: gli scontrini della farmacia arriveranno direttamente sulla dichiarazione dei redditi entro aprile 2016.
- Presentazione telematica della dichiarazione di successione: avvio della sperimentazione entro dicembre 2015; messa a regime: dicembre 2017.

Edilizia

Obiettivo: ridurre costi e tempi delle procedure edilizie, attraverso azioni quali ad esempio quelle tese ad assicurare l'operatività degli sportelli per l'edilizia e verificare e promuovere l'attuazione delle misure di semplificazione già adottate.

Azioni principali:

- Moduli unici semplificati: per l'edilizia libera, entro gennaio 2015; SuperDia, entro maggio 2015; predisposizione ulteriore modulistica entro giugno 2016; completamento adozione di tutti i modelli unici da parte delle Regioni e dei Comuni entro dicembre 2016.
- Autorizzazione paesaggistica per i piccoli interventi (lieve entità): predisposizione dello schema di regolamento entro marzo 2015.
- Regolamento edilizio unico: entro novembre 2015.

Impresa

Obiettivo: ridurre costi e tempi dell'avvio e dell'esercizio dell'attività di impresa attraverso numerose azioni quali ad esempio l'affiancamento degli operatori nella gestione delle procedure complesse, la verifica dell'operatività degli sportelli unici per le attività produttive e delle procedure ambientali, il taglio dei tempi delle conferenze di servizi.

Azioni principali:

- Modulistica SUAP semplificata e standardizzata e linee guida per agevolare le imprese: entro giugno 2016; modulo per l'autorizzazione unica ambientale (AUA): entro gennaio 2015.
- Ricognizione sistematica per area di regolazione delle procedure per l'avvio della attività di impresa per individuare i casi di SCIA e silenzio assenso. Ricognizione delle prime aree: entro giugno 2015; completamento: entro marzo 2016.
- Semplificazione delle numerose autorizzazioni e nulla osta necessari all'avvio delle attività d'impresa. Primo pacchetto di interventi: dicembre 2015; completamento degli interventi: dicembre 2016.

Scheda n. 60

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

Assicurazioni. Viene previsto l'obbligo di sconti significativi nel campo della RC Auto se l'automobilista accetta clausole liberamente offerte dalle imprese e finalizzate al contenimento dei costi o al contrasto delle frodi, quali l'installazione della scatola nera e di rilevatori del tasso alcolemico, ispezioni preventive dei veicoli e il risarcimento presso officine convenzionate. Altre norme riguardano l'obbligo di indicare i testimoni, in caso di incidenti con soli danni alle cose, non oltre il momento della denuncia, la possibilità di recesso dalle polizze accessorie allo scadere della polizza principale, il conferimento all'IVASS dei poteri di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle nuove norme.

Fondi pensione. Viene prevista la piena facoltà di portabilità per i lavoratori dei propri contributi pensionistici, eliminando la possibilità per i contratti di lavoro nazionali di inserire vincoli e condizioni anche in relazione alla quota di spettanza del datore di lavoro. Viene rimosso anche il vincolo per i fondi negoziali, di trovare sottoscrittori solo all'interno della categoria professionale di riferimento.

Comunicazioni. Per favorire la mobilità della domanda nei mercati della pay-tv, della telefonia fissa e mobile e di Internet, vengono semplificate le procedure di identificazione dei clienti per la migrazione e viene prevista la trasparenza sulle penali in caso di recesso anticipato dal contratto. L'entità della penale, inoltre, dovrà essere legata ai costi effettivamente sostenuti dall'operatore in caso di promozioni.

Poste. Per allargare ulteriormente la concorrenza viene eliminata la riserva di Poste Italiane sulla spedizione degli atti giudiziari e delle notifiche di sanzione da parte della Pubblica Amministrazione.

Energia elettrica, gas e carburanti. Allo scopo di superare le residue regolamentazioni di prezzo, viene previsto: a) per il gas naturale, l'eliminazione della 'tutela' a decorrere dal 2018 nel mercato domestico (prezzi fissati dall'Autorità per l'Energia per i consumatori che non hanno scelto un fornitore sul libero mercato); b) per l'energia elettrica l'eliminazione dell'attuale perimetro di tutela (PMI e famiglie che non hanno scelto un fornitore sul mercato), sempre a decorrere dal 2018. c) per i carburanti si vieta l'introduzione in particolare da parte delle Regioni, di norme discriminatorie ad esempio a carico dei nuovi entranti.

Allo scopo di consentire l'instaurarsi immediato di dinamiche concorrenziali nei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas a partire dal 2018, vengono previste una serie di misure attuative con riferimento, tra l'altro, al *brand unbundling*, al contrasto della morosità, alla garanzia di buon funzionamento dei processi di *switching*, al monitoraggio dei prezzi nelle fasi precedenti e successive la fine della tutela, ecc.

Banche. Per garantire la piena mobilità della domanda vengono previste norme come: i costi delle chiamate per l'assistenza ai clienti non potranno superare le tariffe per l'ordinaria chiamata urbana; saranno introdotti strumenti di comparabilità delle offerte di servizi; un apposito sito Internet dovrà favorire il confronto tra i servizi bancari.

Avvocati. Il disegno di legge elimina il vincolo di appartenenza ad una sola associazione professionale, introduce l'obbligo di presentare un preventivo (oggi solo su richiesta del cliente) e consente le società multiprofessionali e l'ingresso di soci di capitali. Viene inoltre eliminata l'esclusività della consulenza stragiudiziale, ferma restando la necessità di patrocinio da parte di un avvocato in qualsiasi grado di giudizio.

Notai. Il provvedimento elimina il divieto di pubblicità, allarga il bacino di competenza (dal distretto di Corte d'appello a tutto il territorio regionale) ed elimina il reddito minimo di 50 mila euro (che era fissato per la definizione del numero e della residenza dei notai in ciascun distretto). Vengono individuati gli atti per i quali non è più richiesta l'autentica notarile e queste operazioni possono essere svolte anche da avvocati abilitati al patrocinio e muniti di

copertura assicurativa pari almeno al valore del contratto. In questo modo sarà consentito anche ad altri professionisti di redigere atti per transazioni immobiliari relative ad unità immobiliari non ad uso abitativo di valore catastale non superiore a 100 mila euro; è eliminato l'obbligo di atto notarile per la costituzione di società semplificata a responsabilità limitata; si estendono gli atti per i quali il passaggio notarile potrà essere sostituito dalla sottoscrizione digitale, utilizzando modelli contrattuali predisposti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Ingegneri. Le società di ingegneri potranno assumere commesse da privati.

Farmacie. Viene eliminato il limite di titolarità di 4 licenze in capo ad un unico soggetto e viene consentito l'ingresso di soci di capitale.

Infrastrutture

Scheda n. 61

La Strategia italiana per la banda ultralarga e la crescita digitale

L'Italia nel 2014 risultava ancora il Paese con la minor copertura di reti digitali di nuova generazione (NGA) in Europa, sotto la media europea di oltre 40 punti percentuali per l'accesso a più di 30 Mbps (Megabyte per secondo), un 20% di copertura, contro il 62% europeo; con la prospettiva di giungere solo nel 2016 al 60% di copertura a 30 Mbps e in assenza di piani di operatori privati per avviare la copertura estensiva a 100 Mbps.

Da qui, la necessità di recuperare il gap e raggiungere l'obiettivo strategico di massimizzare la copertura entro il 2020 da un punto di vista infrastrutturale, raggiungendo come minimo gli obiettivi definiti per il secondo pilastro dell'Agenda Digitale Europea - cioè Internet in ultrabroadband ad almeno 100 Mbps per almeno il 50% della popolazione come utente, con un 100% dei cittadini che abbiano la copertura a 30 Mbps - ma dandosi come obiettivo del piano il raggiungimento dei 100 Mbps fino all'85% dei cittadini.

Parallelamente alla creazione delle infrastrutture digitali, attraverso la Strategia per la Crescita Digitale, il Governo intende stimolare la creazione e l'offerta di servizi che ne rendano appetibile l'utilizzo e la sottoscrizione di abbonamenti in ultrabroadband.

Strategia Italiana per la Banda Ultralarga

L'obiettivo della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga è quello di rimediare al gap infrastrutturale e di mercato, creando le condizioni più favorevoli allo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili, con azioni quali:

- agevolazioni tese ad abbassare le barriere di costo d'implementazione, semplificando e riducendo gli oneri amministrativi;
- coordinamento nella gestione del sottosuolo attraverso l'istituzione di un Catasto del sotto e sopra suolo che garantisca il monitoraggio degli interventi e il miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti;
- adeguamento agli altri Paesi europei dei limiti in materia di elettromagnetismo;
- incentivi fiscali e credito a tassi agevolati nelle aree più redditizie per promuovere il 'salto di qualità';
- incentivi pubblici per investire nelle aree marginali;
- realizzazione diretta di infrastrutture pubbliche nelle aree a fallimento di mercato. Le risorse pubbliche a disposizione sono i fondi FESR e FEASR, il Fondo di Sviluppo e Coesione, per complessivi 6 miliardi, a cui si sommano i fondi collegati del Piano Juncker. Dall'impegno, più o meno significativo, da parte dei privati dipenderanno in parte i risultati per la copertura nei 4 cluster individuati dal Piano sul territorio italiano, in base a caratteristiche simili ma con costi e complessità di infrastrutturazione crescenti.

Infatti le sole risorse pubbliche non saranno sufficienti per sviluppare una rete estesa di nuova generazione (fino all'85% della popolazione collegato ad almeno 100 Mbps). La soluzione individuata dalla Strategia è quella di un sistema articolato di nuove regole, che accompagni alla migrazione, progressiva e concordata, verso la nuova rete in fibra ottica. Una serie di misure ad hoc verranno inserite in un provvedimento specifico:

- il 'servizio digitale universale';
- un fondo di garanzia;
- voucher di accompagnamento alla migrazione verso la fibra ottica;
- convergenza di prezzo per i collegamenti in fibra ottica realizzati con sovvenzioni statali, al prezzo dei collegamenti in rame.

Strategia per la Crescita Digitale

Il piano nazionale per la banda ultralarga è sinergico alla Strategia per la Crescita Digitale. La strategia ha un carattere dinamico, per essere capace di adattarsi progressivamente agli scenari nel periodo di riferimento 2014-2020. E' una strategia che punta alla crescita digitale di cittadini e imprese, anche utilizzando le leve pubbliche. Integrerà in modo sussidiario quanto realizzato o in fase di realizzazione sia nel settore pubblico, sia nel settore privato e, deve realizzarsi una piena sinergia con altre strategie pubbliche in essere, sia di pertinenza del governo nazionale sia di competenza regionale, per mettere utilmente 'a sistema' obiettivi, processi e risultati.

Tra gli obiettivi che si pone:

- obbligo dello switch-off nella Pubblica Amministrazione: digital First, con il superamento della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino; percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa, monitoraggio delle modalità e tempistiche;
- nuovo approccio architetture basato su logiche aperte, standards, interoperabilità e architetture flessibili, user-centered;
- trasparenza e condivisione dei dati pubblici (dati.gov.it);
- nuovi modelli di Partnership Pubblico/Privato;
- coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale;
- la diffusione di cultura digitale e lo sviluppo di competenze digitali in imprese e cittadini;
- un approccio architetture basato su logiche aperte e standard, che garantiscano accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi;
- soluzioni volte a stimolare la riduzione dei costi e migliorare la qualità dei servizi, contemplando meccanismi di remunerazione anche capaci di stimolare i fornitori a perseguire forme sempre più innovative di erogazione/fruizione dei servizi;
- progressiva adozione di Modelli Cloud;
- innalzamento dei livelli di affidabilità e sicurezza.

Tra le azioni infrastrutturali che la Strategia si pone:

- Un Servizio Pubblico d'Identità Digitale (SPID) per un accesso sicuro e protetto ai servizi digitali.
- La Digital Security per la PA per tutelare la privacy, l'integrità e la continuità dei servizi della PA.
- la centralizzazione e programmazione di spesa/ investimenti, reingegnerizzazione e virtualizzazione dei servizi in logica *cloud* con progressiva razionalizzazione dei datacenter.
- Sistema Pubblico di Connettività: linee guida, regole tecniche e infrastrutture per garantire la connettività e l'interoperabilità Wifi negli uffici pubblici e nelle scuole/ospedali, in sinergia con il piano nazionale banda ultralarga, massimizzando la copertura a 100 mbps

e garantendo almeno 30 mbps nelle aree più marginali.

La Piattaforma “Italia Log In” è destinata ad essere la ‘casa’ del cittadino su Internet. Il sistema è pensato come una struttura aperta dove i vari attori della Pubblica Amministrazione contribuiscono per la propria area di competenza. Ogni cittadino con la propria identità digitale ha tutte le informazioni e servizi che lo riguardano.

La strategia è stata redatta a valle di un processo di consultazione partecipato sia online sia offline, svoltosi dal 20 novembre 2014 al 20 dicembre 2014 e che ha coinvolto tutti gli stakeholders pubblici e privati, nonché numerosi cittadini e associazioni civiche.

Scheda n. 62

Linee guida sugli ambiti strategici del Piano della portualità e della logistica

Il Piano della portualità e della Logistica si impenna su tre obiettivi strategici, secondo quanto indicato dal legislatore: migliorare la competitività del sistema portuale e logistico nazionale, favorire la crescita dei traffici delle merci e delle persone, agevolare la promozione dell'intermodalità nel traffico merci. Tali obiettivi potranno essere raggiunti anche attraverso la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti.

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 novembre 2014, n.511, è stato costituito un Comitato di esperti che, in stretto coordinamento con gli uffici del Ministero e con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ha svolto - anche attraverso tre tavoli di lavoro tematici: domanda, offerta e *governance* - una ricognizione dei dati di domanda e di offerta portuale e logistica e una selezione delle principali ipotesi di intervento per il raggiungimento delle finalità indicate dalla citata disposizione legislativa.

In occasione degli Stati Generali della Portualità e della Logistica (9 febbraio 2015) sono state presentate le linee guida per una prima valutazione in una sede pubblica rappresentativa. In esse si prefigurano i macro ambiti strategici che il Piano intende sviluppare, e sui quali i partecipanti agli Stati Generali sono stati invitati a fornire contributi e/o integrazioni puntuali. Più in dettaglio, le linee guida riguardano:

- Pianificazione strategica a lungo, medio e breve periodo - Il Piano fonda la sua strategia su uno sviluppo sinergico tra una domanda - considerata sia sul versante merci che su quello passeggeri - che guarda prospetticamente all'evoluzione del mercato nel lungo, medio e breve periodo, e un'evoluzione e specializzazione del sistema dell'offerta. Le azioni che il Piano definirà saranno pertanto organizzate su tre dimensioni temporali (lungo, medio e breve) in ragione non solo della tipologia, ma anche dell'urgenza, della concreta fattibilità e della capacità di produrre effetti in termini di crescita produttiva e occupazionale.
- Specializzazione delle realtà portuali, razionalizzazione del sistema di governance, integrazione dei 'distretti logistici' Il Piano terrà conto della specializzazione dei porti e/o delle aree/ambiti logistici retrostanti, prevedendo una semplificazione della rete delle Autorità portuali, in parallelo ad azioni adeguate alla vocazione dei principali porti e alle caratteristiche dei grandi flussi di domanda di trasporto e logistica. Tali azioni e regole di sistema dovranno consentire di rispettare gli obiettivi e gli schemi attuativi della programmazione italiana e europea, guidare la selezione e la gestione delle risorse di investimento, indirizzare gli investimenti privati anche attraverso modelli evolutivi di partecipazione orientati allo sviluppo integrato di aree portuali e industriali. In questo contesto evolutivo può collocarsi una razionalizzazione delle autorità portuali non condizionata dai veti reciproci dei sistemi locali.
- Creazione di sinergie tra attori chiave appartenenti al settore pubblico - Il Piano punta a impegnare gli attori pubblici a perseguire scelte strategiche concordate e convergenti. Non si ritiene più sufficiente il semplice 'coordinamento' fra comparti che spesso hanno

incontrato difficoltà anche nella semplice condivisione di informazioni. Ciò di cui il Paese ha urgente bisogno è una 'strategia' logistica condivisa dai principali attori istituzionali. È di grande rilievo - e rappresenta una grande opportunità - il fatto che ai tavoli di lavoro stiano attivamente partecipando i rappresentanti delle principali istituzioni centrali responsabili dei segmenti chiave della catena logistica.

- Programmazione coordinata degli investimenti pubblici nel settore della portualità e della logistica - Il Piano definisce, in un'ottica integrata e di sistema, la strategia nel settore della portualità e della logistica, e come tale compie delle scelte e fornisce indirizzi che andranno a definire la modalità di programmazione, selezione e realizzazione degli investimenti (materiali e immateriali) nel settore, fornendo all'Unione europea e al mercato una chiara idea delle priorità strategiche del paese. Il Piano individua a livello centrale un adeguato organismo per lo svolgimento di una forte azione di coordinamento e di pianificazione dell'impiego delle risorse pubbliche in materia di portualità e logistica.
- Rimozione di bottlenecks infrastrutturali puntuali - Il Piano punta a migliorare l'accessibilità (sia ferroviaria che stradale) ai nodi portuali e interportuali, e individua la necessità di garantire il medesimo livello di qualità sia sulle infrastrutture di lunga percorrenza in coerenza con la programmazione europea (corridoi TEN-T) sia sui collegamenti ultimo miglio, fattori abilitanti per l'utilizzo della capacità sull'intera catena di trasporto e logistica.
- Semplificazione delle procedure e razionalizzazione dei processi decisionali - Il Piano individua una serie di interventi di semplificazione procedurale e amministrativa quale elemento cardine per il raggiungimento di un livello standard di efficienza operativa che diventi elemento di supporto alla competitività del sistema portuale e logistico nazionale. Tali interventi saranno realizzati in una logica che vede il processo logistico nella sua interezza con particolare attenzione alle esigenze dei diversi attori della filiera. Lo snellimento delle procedure include la riduzione della frammentazione e la razionalizzazione del sistema, quell'insieme di funzioni autorizzative e di controllo che rappresentano oggi il principale punto di debolezza del sistema stesso.
- Intermodalità - Qualunque ambizione di conquista (o riconquista) di aree di mercato oggi non raggiunte non può basarsi che su un consistente innalzamento dell'utilizzo della capacità di trasporto delle merci su ferro. Questo richiede, da un lato alcuni ma essenziali interventi infrastrutturali sui corridoi e sulle linee di adduzione agli scali principali, tesi a garantire standard operativi (lunghezza treni ammissibili, sagome) in linea con le moderne esigenze di efficienza del trasporto ferroviario; dall'altro la definizione di una strategia complessiva di razionalizzazione e sviluppo della offerta di servizi ferroviari, anche attraverso l'individuazione di strumenti di incentivo dedicati.
- Evoluzione tecnologica come abilitatore di un nuovo modello operativo più efficiente e più orientato a logiche di mercato e upgrade tecnologico infrastrutturale - Il Piano individua nello sviluppo della componente tecnologica un fattore critico di successo da realizzare attraverso l'integrazione orizzontale dell'intero ciclo logistico portuale e interportuale per soddisfare le esigenze di semplificazione procedurale, pianificazione e track&tracing, degli utenti finali (industrie, operatori, terminalisti, spedizionieri, autotrasportatori...) attraverso interventi di adeguamenti/upgrade del patrimonio infrastrutturale esistente in linea con i più elevati standard di mercato. Tali soluzioni, valorizzando anche le piattaforme esistenti, saranno progettate e realizzate o evolute - in ottica di massima integrazione, e finalizzate alla messa in esercizio di processi snelli ed efficaci per gli operatori di mercato - al

miglioramento dello scambio informativo tra i diversi player della logistica, all'integrazione dei processi mediante logiche di interoperabilità, alla realizzazione di servizi logistici d'eccellenza, alla tracciatura della merce lungo il trasporto, allo sviluppo della logica del 'Once' in particolare nei sistemi delle autorità pubbliche e del full digital. Ulteriore elemento innovativo sarà la costituzione di un sistema di monitoraggio complessivo delle merci in grado di collegare i dati presenti sulle diverse piattaforme istituzionali che offrirà la possibilità di costruire un database per la rilevazione dei traffici effettivi con tutte le caratteristiche gestionali di interesse e quindi abiliti una consapevole pianificazione strategica delle infrastrutture del Paese.

- Integrazione tra sistema portuale e logistico e mondo imprenditoriale - Interventi sul lato della domanda attraverso driver di sviluppo che non si limitano ai porti ma alla connessione di questi al sistema produttivo e logistico nazionale e internazionale anche invertendo la logica di intervento che porta troppo spesso a trascurare le azioni di sviluppo collegate all'evoluzione delle aree retro-portuali, degli interporti, delle aree industriali e distrettuali.

Scheda n. 63

Tutela penale dell'ambiente

Il progetto di legge in materia di delitti contro l'ambiente prosegue l'iter parlamentare, dopo l'approvazione in Senato. Attraverso la previsione di quattro nuove fattispecie di reato si affronta in maniera organica la tutela penale dell'ambiente, peraltro già oggetto di interesse della normativa dell'Unione europea ed in particolare delle direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, recepite nel nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 121/2011.

Il disegno di legge n. 1345 approvato dal Senato, ed ora all'esame della Camera dei Deputati, nel confermare le contravvenzioni previste dal Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006):

- inserisce nel codice penale un nuovo titolo, specificatamente dedicato ai 'delitti contro l'ambiente';
- introduce all'interno di tale titolo i delitti di 'inquinamento ambientale', 'disastro ambientale', 'traffico e abbandono di materiale di alta radioattività', 'impedimento al controllo';
- stabilisce che le pene previste possano essere diminuite per coloro che collaborano con le autorità prima della definizione del giudizio (ravvedimento operoso);
- obbliga il condannato al recupero e - ove possibile - al ripristino dello stato dei luoghi;
- prevede il raddoppio dei termini di prescrizione del reato per i nuovi delitti;
- coordina la disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche in caso di reati ambientali.

Passando all'analisi delle singole fattispecie introdotte (libro II del codice penale - Titolo VI-bis, Dei delitti contro l'ambiente, composto da 13 articoli), si prevedono quattro nuovi delitti.

- 1) il delitto di inquinamento ambientale (art.452-bis), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque, abusivamente, cagiona una compromissione o un deterioramento durevoli dello stato preesistente: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna (primo comma). Nel corso dell'esame dell'Aula del Senato è stato introdotto inoltre l'art.452-bis.1. - (*Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*).
- 2) il delitto di disastro ambientale (art.452-quater), che punisce con la reclusione da 5 a 15 anni chiunque, abusivamente, cagiona un disastro ambientale.
- 3) il delitto di traffico ed abbandono di materiale di alta radioattività (art.452-sexies), che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e la multa da 10.000 a 50.000 euro chiunque

abusivamente - o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative - «cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale di alta radioattività e materiale e radiazioni ionizzanti» ovvero, detenendo tale materiale, lo abbandona o se ne disfa illegittimamente (primo comma).

- 4) il delitto di impedimento del controllo (articolo 452-septies), che punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale e di sicurezza e igiene del lavoro ovvero ne compromette gli esiti. L'impedimento deve realizzarsi negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi. Questa fattispecie non costituisce un semplice corollario di quanto disposto dagli articoli precedenti perché è destinata a trovare applicazione ogniqualvolta sia ostacolato un campionamento o una verifica ambientale. Peraltro, laddove l'ostacolo sia posto, ad esempio, con mezzi meccanici, in base al successivo articolo 452-undecies deve esserne disposta la confisca.

Scheda n. 64

La strategia nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici

A seguito della presentazione della Strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, avvenuta ad aprile 2013, e la successiva adozione delle Conclusioni del Consiglio UE del 18 giugno 2013, gli Stati membri sono stati esortati ad adottare proprie strategie nazionali. Inoltre, in ottemperanza all'articolo 15 del Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013³⁷, ogni quattro anni, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione le informazioni sui loro piani e strategie nazionali di adattamento, delineando le azioni, attuate o previste, intese ad agevolare l'adattamento ai cambiamenti climatici. A tal fine, è stata predisposta la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

La SNAC è stata approvata il 30 ottobre 2014 dalla Conferenza Unificata e si basa su due rapporti tecnici³⁸ e sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici'.

In particolare, il tavolo istituzionale istituito presso il Ministero dell'Ambiente (composto da Ministeri competenti, Regioni e rappresentanze degli enti locali) ha fornito il proprio contributo sul documento 'Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici' sul quale sono state acquisite le osservazioni dei portatori di interesse avanzate mediante consultazioni pubbliche.

Inoltre, i risultati del Rapporto tecnico-scientifico, prodotto da un Panel di circa 100 scienziati dei principali istituti di ricerca nazionali, delle Università e delle Fondazioni private, confermano quanto indicato già nei documenti elaborati dall'*Intergovernmental Panel on climate change* (IPCC) e dall'Agenzia Europea per l'Ambiente circa le vulnerabilità dell'Italia nel contesto dell'area mediterranea, con particolare riferimento alla gestione delle acque e ai rischi connessi ai fenomeni meteorologici estremi.

Pertanto, sono definite dalla SNAC le seguenti azioni prodromiche ad una pianificazione nazionale che, come richiesto dalle Autorità regionali, dovrà avvenire entro il 2016:

- definire ruoli e responsabilità per l'attuazione delle azioni e delle misure di adattamento,

³⁷ "Regolamento n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 "Relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici a livello nazionale e dell'Unione europea e che abroga la decisione n. 280/2004/CE"

³⁸ <http://www.minambiente.it/pagina/documenti-di-supperto-alla-strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>

- esplicitare le esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo del territorio;
- fornire criteri per la costruzione di scenari climatici di riferimento alla scala distrettuale/regionale
- identificare le opzioni di adattamento preferibili, valorizzando opportunità e sinergie;
- stimare le risorse umane e finanziarie necessarie;
- identificare le possibilità e le fonti di finanziamento;
- adottare indicatori di efficacia delle misure di adattamento;
- specificare le modalità di monitoraggio e valutazione degli effetti delle azioni di adattamento implementate;
- indicare i gaps conoscitivi sui quali indirizzare un nuovo programma nazionale di ricerca, finalizzato a rafforzare l'analisi delle opportunità, delle opzioni e dei limiti dell'adattamento in diversi settori e a garantire il potenziamento delle azioni di disseminazione delle informazioni, di strumenti e di metodi per l'adattamento ai decisori di ogni livello e ai portatori di interesse;
- prevedere la revisione periodica della SNAC, al fine di prendere in considerazione le più recenti scoperte scientifiche e l'evoluzione del contesto europeo e comunitario sulle politiche di adattamento.

A tal fine saranno attivati programmi per la realizzazione di strumenti operativi per l'individuazione di priorità e per il coinvolgimento delle istituzioni e degli *stakeholders*.

Scheda n. 65

La Strategia nazionale per le aree interne: stato dell'arte

Nel corso del 2014 la Strategia nazionale per le aree interne è divenuta operativa e ha coinvolto centinaia di amministrazioni comunali in tutte le aree del Paese e i territori di oltre un milione e 600 mila cittadini. Obiettivo della Strategia è il rilancio di queste aree, contrastandone lo spopolamento, attraverso il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base (scuola, salute, servizi di mobilità e connessione digitale) e la promozione dello sviluppo locale nei punti di forza di questi territori, rinvenibili nell'agroalimentare, nel patrimonio culturale, nel 'saper fare' locale, nel turismo e nell'energia.

Partendo dalla mappatura, costruita in collaborazione con la Banca d'Italia e l'Istat, delle aree del Paese distanti dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità³⁹, il Comitato nazionale aree interne⁴⁰, ha individuato 55 aree-progetto in 16 Regioni e una Provincia autonoma. Si tratta di aree con una dimensione media di circa 30.000 abitanti, severi fenomeni di declino demografico (-4,3 per cento tra il 2001 e il 2011) e di invecchiamento (oltre il 25 per cento della popolazione supera i 65 anni di età). La selezione delle aree è avvenuta attraverso un'istruttoria pubblica, fondata su una fase di diagnosi dello stato economico, sociale, demografico e ambientale delle aree candidate e della qualità dei servizi di base, nonché su incontri sul campo (*focus group*) aperti a tutti gli *stakeholders* delle comunità locali. La selezione ha tenuto altresì conto dell'esistenza di una visione di sviluppo a medio termine, della capacità progettuale delle aree e della capacità dei Comuni di sviluppare gestioni associate di funzioni e servizi fondamentali. Tra le 55 aree progetto selezionate è in corso l'individuazione di 23 aree pilota su cui avviare la Strategia nel corso del 2015.

Le risorse disponibili per l'attuazione della Strategia provengono dal bilancio nazionale (180

³⁹ Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue: Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile; Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile; Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile; Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile.

⁴⁰ Composto da tutti i Ministeri interessati dalla Strategia e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione.

milioni di euro assegnati complessivamente dalla Leggi di Stabilità 2014 e 2015) e dai Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR), che si rendono disponibili attraverso gli atti di programmazione regionali, a seguito dell'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (avvenuta il 29 ottobre 2014). A queste risorse potranno aggiungersi altre risorse nazionali (FSC) o di fonte regionale.

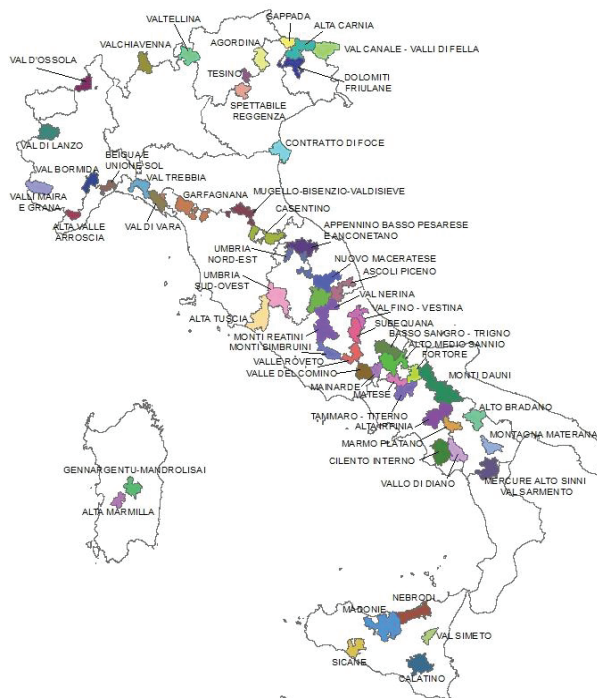
In particolare, la Strategia ha scelto di affidare alle risorse nazionali gli interventi volti a riequilibrare l'offerta dei servizi di base in materia di scuola, salute e mobilità, la cui gestione è demandata ai livelli di governo e ai soggetti istituzionali ordinariamente responsabili per quei servizi. Il fine è dare a tali interventi carattere non straordinario, trasformandoli a medio termine in interventi permanenti. L'attenzione ai tre servizi di base - e l'impegno congiunto di Regioni e Ministeri - hanno consentito, durante la fase di selezione, di predisporre per i servizi di scuola e salute una batteria di indicatori molto puntuale, che costituiranno l'ossatura degli 'indicatori di risultato' che ogni area-progetto dovrà adottare. E' stato, inoltre, possibile individuare un insieme molto chiaro di fabbisogni relativi ai tre servizi di base e predisporre, per i servizi di scuola e salute, da parte dei Ministeri competenti, le linee guida per definire gli interventi. Ciò permetterà di sperimentare misure di riequilibrio dell'offerta di tali servizi concordate con le comunità e di adattare in maniera mirata, nelle aree interne, importanti riforme nazionali (il Patto per salute 2014-2016 e La Buona Scuola). Simili riflessioni sono in corso per i servizi di mobilità, con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e di Ferrovie dello Stato.

Nella seduta del 28 gennaio 2015, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di risorse per ciascuna delle 23 area-progetto pilota, a valere sui primi 90 milioni di euro, da ripartire per gli interventi su scuola, salute e mobilità, in relazione alla Strategia di area proposta, adottata dalla Regione e approvata dal Comitato nazionale aree interne. Il CIPE ha, altresì, individuato nell'Accordo di Programma Quadro (APQ) lo strumento attuativo, la cui sottoscrizione dovrà avvenire entro il 30 settembre 2015.

Le risorse comunitarie (FESR, FSE, FEASR) destinate a ciascuna area saranno invece indirizzate su progetti integrati di sviluppo locale, che ne valorizzino le rispettive potenzialità. Gli interventi sui servizi, assieme agli investimenti, concorreranno allo sviluppo di filiere cognitive capaci di innescare il cambiamento necessario. La decisione di selezione dell'area - assunta dalla Regione o Provincia autonoma a seguito dell'istruttoria - corrisponde all'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere sui fondi comunitari, adottando e/o completando opportunamente i programmi operativi di riferimento e predisponendone i conseguenti atti attuativi.

Molto importante, nella selezione delle aree, è il criterio dell'associazionismo. I Comuni di ogni area-progetto dovranno realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi quale prerequisito essenziale della strategia di sviluppo e, al momento dell'avvio della procedura di sottoscrizione dell'APQ attuativo, dovranno dimostrare di aver soddisfatto tale prerequisito.

A ogni area progetto selezionata viene chiesto di elaborare una 'Strategia d'area', che contenga una visione di medio-lungo periodo delle tendenze in atto e di come si intende modificarle, attraverso l'individuazione di una idea-guida di sviluppo cui saranno associati risultati attesi, le azioni e i progetti che si intende mettere in atto, la tempistica e le capacità necessarie per realizzarli.

FIGURA 1. LE AREE PROGETTO IN CORSO DI SELEZIONE**Scheda n. 66****I tempi e l'andamento della spesa nella realizzazione delle opere pubbliche**

L'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici provvede all'analisi aggiornata dei tempi attuazione delle opere pubbliche, utilizzando i dati di oltre 35.000 opere (dal valore superiore a 100 miliardi di euro). Si tratta di dati relativi agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e quelli finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione nel periodo che va dal 1999 ad oggi,.

Ciò consente di evidenziare l'arco temporale necessario per progettare, affidare (procedure di selezione) e realizzare (compresi i tempi delle procedure autorizzative, concessorie, ecc.) un'infrastruttura pubblica. Le informazioni esaminate partono dagli interventi finanziati dalle politiche di coesione ma le complessive analisi sono estendibili all'intero paese, tenuto conto dei numerosi interventi finanziati con risorse ordinarie (molti di questi progetti sono inseriti negli Accordi di Programma Quadro).

In media - guardando alle macro-aree del Paese - non vi sono differenze sostanziali nei tempi di attuazione delle opere finanziate con la politica di coesione: la media nazionale è pari a quattro anni e mezzo ed esiste una differenza di pochi mesi tra le aree Centro-Nord e Sud. La fase di progettazione risulta la parte preponderante dell'attuazione di un'opera ed è omogenea in termini di durata per tutto il Paese. La fase di affidamento dei lavori è generalmente pari a 6 mesi (0,5 anni), solo nel Sud i tempi si allungano seppure di poco (poco più di 7 mesi).

Maggiori differenze tra aree si notano nella fase dei lavori, la più influenzata dalla composizione settoriale delle opere a livello territoriale. La durata della fase lavori nel Sud è pari a 1,3 anni mentre nel Centro-Nord è pari a 1,6, un dato influenzato dalla dimensione media più contenuta delle opere in termini di costo (2,5 mln di euro) rispetto al Centro-Nord (3,5 mln di euro circa).

Il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali cresce infatti progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate. In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 16 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi a oltre 7 anni.

FIGURA 2. TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER CLASSI DI COSTO E FASI DI REALIZZAZIONE

