ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **4**

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011

(Articoli 7, comma 2, lettera a)*, e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni)*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

SEZIONE I

SEZIONE II (con l'allegata nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali)

SEZIONE III

Trasmesso alla Presidenza il 13 aprile 2011

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Premessa	*Pag.*	5
Sezione I. Programma di stabilità dell'Italia	»	19
Sezione II. Analisi e tendenze della finanza pubblica .	»	107
Allegato alla sezione II. Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	»	241
Sezione III. Programma nazionale di riforma	»	289

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1.1. Il 24/25 marzo, appena 19 giorni fa, il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo ha approvato il "**Patto per l'Euro** – Un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza" (allegato a questa premessa).
Con la formalizzazione del "**Patto**", l'Europa fa un passo avanti. Un passo oltre il mercato comune, oltre la moneta comune, oltre la iniziale e pur essenziale dimensione economica: un primo passo verso la sua integrazione politica federale.
Oltre la forma convenzionale propria del "**Patto**", un atto comune formalizzato come variante interna al Trattato europeo, il "**Patto**" è infatti molto più di quello che sembra. È in sostanza un "Trattato nel Trattato", destinato a modificare radicalmente la struttura costituzionale europea. Del resto spesso in Europa c'è un rapporto inverso, tra solennità formale ed incidenza sostanziale degli atti comuni.
Gli effetti del "**Patto**" non sono e non saranno limitati alla dimensione economica (nuovi indirizzi di politica economica, nuovi parametri, nuovi ratios, etc.), ma estesi alla **dimensione politica**. Effetti destinati a prendere la forma di una sistematica e sempre più intensa **devoluzione di potere**, dagli Stati-nazione ad una comune nuova e sempre più politica **entità europea**.
Questo è infatti e soprattutto il senso politico proprio del "**semestre europeo**", un luogo comune per cominciare ad organizzare, all'interno di un unico processo politico, indirizzi ed impegni comuni e coordinati. Abbiamo un mercato comune, abbiamo una moneta comune, non possiamo continuare con **27** politiche economiche autonome, diverse, poco coordinate. L'Europa come è oggi è già di per sé un'area tra le più civili e ricche del mondo. Diventerà in progressione, iniziando e sviluppando il processo che stiamo così avviando, uno Stato federale, basato sulla doppia componente nazionale e regionale.

1.2. In questa logica, pur nell'intervallo breve di tempo che va dal 24/25 marzo scorso ad oggi (il termine per la presentazione del presente documento in Europa è comunque "entro Aprile"), ci impegniamo, in parallelo e sincronia con gli altri Paesi dell'Unione:

a) a **confermare** e sviluppare, in base al "**Patto**", la nostra politica di bilancio ed economica;

b) a **conformare** ed articolare, in base al "**Patto**", tanto la nostra documentazione politica nazionale, quanto il nostro processo politico – in Parlamento e con le parti sociali – a partire proprio da questo "**Documento di economia e finanza 2011**".
Un documento che contiene **tre** sezioni: (i) la prima, contenente il **Programma di stabilità**; (ii) la seconda, contenente: **Analisi e tendenze della finanza pubblica**; (iii) la terza, contenente il **Programma nazionale di riforma**.

Nei termini che seguono, in sintesi.

PROGRAMMA DI STABILITÀ

2.1. Stabilità e solidità della finanza pubblica sono essenziali, tanto nel tempo presente, quanto nel tempo a venire.
Non sono possibili sviluppo economico ed equilibrio politico democratico, senza stabilità e solidità della finanza pubblica.
Ne fanno prova le memorie storiche che ci vengono dal '900.
La crisi ha in particolare determinato e sta determinando un disegno nuovo delle politiche economiche.
La discussione su questa materia si è sviluppata in tutti i principali fora internazionali: G7, G20, IMF, OCSE, Unione Europea.
Il consenso cui si è giunti è che l'obiettivo principale delle politiche economiche – una crescita duratura ed equa – non è raggiungibile, se non sul presupposto e nel contesto della stabilità e della solidità finanziaria.
Stabilità e solidità che, contrariamente alla visione pre-crisi, possono essere basate solo su di un equilibrio complesso.
Un equilibrio che si realizza tanto dal lato della **finanza pubblica**, quanto – in modo ugualmente rilevante – dal lato della **finanza privata**: comportamento delle famiglie, settore bancario e finanziario, andamento delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, etc.
Per queste ragioni il "**Patto**" pone le basi per un coordinamento più esteso e rafforzato delle politiche economiche, con l'obiettivo di consolidare l'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni coordinate e mirate ad aumentarne il grado di competitività e convergenza, ma sul presupposto essenziale della stabilità e della solidità finanziaria.
Il "**Patto**" vincola conseguentemente e per cominciare anche l'Italia a rafforzare le regole e le azioni nazionali necessarie per la disciplina di bilancio, in particolare per garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.
Non vi sono più spazi per ambiguità, per incertezze: la politica di rigore fiscale non è temporanea, non è conseguenza imposta da una congiuntura economica negativa, non è "imposta dall'Europa", ma è invece **la** politica necessaria e senza alternative per gli anni a venire.
Anche in assenza di una regola europea i mercati finanziari, su cui dobbiamo collocare i nostri titoli di debito pubblico, non pretenderebbero infatti nulla di sostanzialmente diverso.
Devono essere quindi logica ed impegno comune, tanto del Governo e del Parlamento, quanto delle parti sociali, evitare e/o dare illusioni, supponendo una presunta alternativa tra rigore e crescita.
L'unico messaggio responsabile, nell'interesse del Paese, è che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa, senza stabilità del pubblico bilancio.
La crescita non si fa più con i deficit pubblici. L'unico sviluppo che produce il deficit pubblico è lo sviluppo del deficit pubblico.
È questa l'impostazione della politica italiana di finanza pubblica, iniziata nel 2008 con la "Legge Finanziaria triennale" e da allora proseguita.
Proprio in questa logica politica è impostato questo "**Programma di stabilità**".

2.2. In **sintesi**, per quanto riguarda qui specificamente la finanza pubblica, l'Italia, come molti altri Stati in Europa:

a) si impegna ad introdurre nella sua **Costituzione** il vincolo della **disciplina di bilancio**.
È vero che l'art. 81 della Costituzione vigente già dispone che: "Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".
Ma questo disposto non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo. Senza avere la terza o la quarta economia del mondo.
E' vero che l'art. 11 della Costituzione "importa" in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei.
Ma è oggi fondamentale, nell'interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee.
Per questo sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di **riforma costituzionale**;

b) **si** impegna a raggiungere (i) entro il 2014 un livello prossimo al **pareggio di bilancio**, così conformando la dinamica del nostro bilancio pubblico agli obiettivi europei di medio termine (per il **2011**, deficit/PIL al **3,9%**; per il **2012**, deficit/PIL al **2,7%**; per il **2013**, deficit/PIL al **1,5%**; per il **2014** deficit/PIL allo **0,2%**) e (ii) poi, via sistematico incremento del ***surplus*** primario, a proseguire lungo il sentiero della **riduzione del debito pubblico**.
Riduzione da operare tenendo comunque conto non solo del livello del debito pubblico, ma anche degli "**altri fattori rilevanti**", relativi alla finanza privata ed all'economia, fattori che sono stati concordati in sede europea.

Certo, si sa bene che gli obiettivi di politica economica per lo **sviluppo** non possono essere limitati alla disciplina di bilancio: sono vasti, numerosi, necessari a loro volta per la stabilità e la solidità finanziaria.
Ma per raggiungerli è necessario attivare **motori di sviluppo** esterni all'area della spesa pubblica in deficit, come sarà esposto qui di seguito nel "**Programma nazionale di riforma**".

PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

3.1. Molto è **già** stato fatto, nel nostro Paese, su questo piano ed in linea con quanto concordato nel "**Patto**".
Dalla **riforma delle pensioni** (allineamento della "età pensionabile alla effettiva speranza di vita"), al "collegamento tra **retribuzioni** e **produttività**".
Dalla riforma di **scuola** e di **università**, all'avvio del processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni; dal **federalismo fiscale** (le cui ragioni e funzioni non sono limitate alla finanza pubblica, ma mirate all'incremento di efficienza della

pubblica amministrazione), alla **tenuta sociale** ed al controllo della **finanza privata**, collaudato con successo durante la crisi finanziaria.
E molto altro.

3.2. Ma certo **molto** resta **ancora** da fare.
Rispetto a quanto esposto analiticamente nel **Programma di riforma**, il Governo si impegna in specie sulle seguenti **priorità**:

A) Riforma fiscale.

Nel "**Patto**" è *inter alia* formulata la raccomandazione per: "Riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro, per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale".
Nel rispetto dei vincoli di disciplina di bilancio e sulla base degli estesi e profondi studi preparatori in corso, il Governo chiederà al Parlamento delega per riformare il sistema **fiscale** ed **assistenziale**, sulla base dei seguenti quattro princìpi e criteri direttivi:

- **progressività**, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **neutralità** e/o non distorsività, rispetto alle scelte delle persone, delle famiglie, delle imprese;
- **solidarietà**, verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie;
- **semplicità**, basata su di un codice di princìpi comuni generali.

In particolare, il disegno della riforma si svilupperà come segue:

a) drastica riduzione dello sterminato numero di regimi di favore fiscale, di esenzione, di erosione dell'imponibile che sono attualmente in essere (circa **400**). Regimi che si sono caoticamente accumulati negli ultimi quattro decenni.
È soprattutto così che può essere abbattuto il costo personale e burocratico delle complessità fiscali. Non solo. Le persone, le famiglie, le imprese devono tornare ad essere **libere** e **responsabili** nelle scelte di indirizzo e di uso del loro reddito, per i loro consumi, per i loro risparmi, per i loro investimenti, e non più condizionate e/o distorte, per legge di favore e/o indirizzo fiscale, condizionate e/o distorte dallo Stato, dalle corporazioni, dalle *lobbies*.
Sarà lasciato spazio solo a mirati interventi di sostegno, per la ricerca, per la natalità, per il lavoro;
b) graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale, dalle imposte dirette alle imposte indirette;
c) in questo modo (a+b), ed inoltre con ulteriore riduzione della spesa pubblica e con recupero dell'evasione fiscale, si possono acquisire le risorse finanziarie necessarie per finanziare (non in deficit) la riduzione delle aliquote.
Aliquote il cui livello è oggi a sua volta causa originaria principale dell'evasione e della distorsione fiscale;
d) rendere più **competitivo**, nel mondo globale, il nostro sistema produttivo.

Il nostro sistema fiscale è stato infatti disegnato negli anni '60, per farci entrare nel mercato comune europeo, quello che allora si chiamava MEC. Ora, quello europeo non è più l'unico mercato. Il mercato è globale.
Non è cambiato solo il mondo, con la globalizzazione. In mezzo secolo è cambiata anche la struttura sociale, economica, istituzionale italiana.
La nostra ambizione è fare di quello italiano, e per primi in Europa, un sistema fiscale rinnovato nella **modernità**;

e) **dovere fiscale** ed **assistenza sociale** sono e devono tornare ad essere cose **diverse**.
La fiscalità generale deve **finanziare** l'assistenza sociale e non **sostituirla**, attraverso caotiche, irrazionali spesso regressive forme di sovrapposizione e duplicazione.
L'assistenza sociale deve per suo conto **garantire** una reale base di sostegno a persone e famiglie in condizione di bisogno per salute e/o età.

B) Meridione.

Nel "**Patto**" ci si impegna a prestare attenzione alla "**evoluzione a livello regionale**".
L'Italia è l'**unico** Paese europeo con struttura fortemente "**duale**". Il nostro non deve e non può tuttavia diventare un Paese diviso.
Il crescente differenziale economico tra nord-centro e sud può, deve essere superato:

a) concentrando e direzionando, e realmente e pienamente utilizzando, i fondi europei, mirandoli a favore delle Regioni meridionali, ma in base ad una **regia nazionale**. Perché la questione meridionale è una questione nazionale e non la semplice somma delle logiche e degli interessi regionali, considerati separatamente;
b) definendo l'assoluta priorità delle **infrastrutture** di collegamento nazionale e della **fiscalità di vantaggio**;
c) prevedendo per ciascuna Regione meridionale almeno **10 zone**, che saranno specialmente controllate dal lato dell'ordine pubblico, ma a "**burocrazia zero**" (*"zero red tape zones"*).

C) Lavoro.

Lo **Statuto del Lavoro** rappresentera' il completamento della ri-regolazione dei rapporti di lavoro attraverso un Testo Unico contenente il riordino e la semplificazione della materia, la conferma del carattere universale e inderogabile dei diritti fondamentali nel lavoro, la capacita' delle parti sociali di adattare ai diversi settori e territori, alle diverse imprese —attraverso la contrattazione collettiva— gli altri contenuti regolatori in funzione della maggiore competitivita' ed occupazione.
Il **contratto di apprendistato** rappresentera' poi il tipico e conveniente contratto di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla semplificazione regolatoria e alla efficacia della formazione in ambiente lavorativo.

D) **Opere pubbliche.**

L'esperienza indica che il **tempo** ed il **costo** delle opere pubbliche sono, in Italia, mediamente più che **raddoppiati** (i) tanto dall'assenza di limiti alle c.d. "**riserve**", che vengono in crescendo esponenziale apposte negli appalti e (ii) quanto dalle c.d. "**opere compensative**", richieste in competizione tra di loro dai governi locali sul cui territorio si progetta l'opera pubblica.

Saranno introdotte, con altre norme richieste dagli operatori, **percentuali fisse predeterminate** tanto per le "riserve" quanto per le "compensative".

E) **Edilizia privata.**

Si propone di introdurre una disciplina statale di principio, cui dovrà seguire la disciplina regionale, che autorizzi interventi di demolizione e ricostruzione, anche con delocalizzazione degli edifici dismessi o in via di dismissione, di aumento volumetrico premiale, anche con mutamento della destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

In assenza di tempestivo intervento normativo regionale, si prevede l'applicazione della disciplina statale con clausola cosiddetta di "cedevolezza".

Per favorire l'accesso dei cittadini e delle imprese ai titoli abilitativi edilizi, e per ridurre i tempi ed i costi per le pubbliche amministrazioni nella gestione dei relativi procedimenti, si propone di introdurre il silenzio assenso per i procedimenti finalizzati al rilascio del permesso di costruire e di estendere lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla materia edilizia, con particolare riguardo ai piccoli interventi edilizi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

F) **Ricerca & sviluppo.**

Si introdurrà, prima sperimentalmente e poi a regime un finanziamento pubblico, operato via credito d'imposta al **90%**, a sostegno delle **ricerche** che le **imprese** commissionano e pagano **alle**, o fanno **nelle Università** e negli **Istituti di ricerca** (ferma naturalmente, a monte, la deduzione dall'imponibile fiscale dei relativi costi).

Applicazione in Italia del migliore standard legale e fiscale europeo per "***venture capital***" e "***spin-off***".

G) **Istruzione & merito.**

Il capitale umano, come il capitale fisico, è pilastro essenziale per una crescita duratura.

Ci impegniamo a favorire l'eccellenza e il merito, sia tra gli studenti che tra i docenti, per la piena applicazione dell'art. 3 della nostra Costituzione. In questa logica va sviluppato:

- un piano di edilizia scolastica per dotare, soprattutto il Mezzogiorno, di strutture conformi ai più moderni standard didattici e per ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico;

- un sistema di incentivi che sostenga l'eccellenza tra i professori, sia a livello di istruzione secondaria che universitaria;
- un programma strutturale che dia applicazione al "Fondo per il merito" previsto nella recente Riforma dell'Università. Con questo programma gli studenti più meritevoli avranno a disposizione un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per pagarsi interamente gli studi, incluse le spese di vitto e alloggio. In questo modo, gli studenti potranno scegliere di andare nell'Università migliore.

H) **Turismo.**
Istituzione lungo le nostre coste dei "**Distretti turistico-balneari**" (e/o reti), attraverso la ridefinizione del **demanio marittimo** e la introduzione sistematica lungo le coste di "**zone a burocrazia zero**" ("*zero red tape zones*"), in contropartita di un incremento dell'occupazione e di una maggiore effettiva lealtà fiscale.

I) **Agricoltura.**
Realizzazione di opere di irrigazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a beneficio del territorio e dell'economia.

L) **Processo civile.**
Introduzione, oltre a quelli già in atto, di meccanismi di **deflazione** ed **accelerazione** dei processi. Meccanismi mirati:
- ad abbattere drasticamente lo ***stock*** delle liti pendenti (attualmente pari a 5.600.000), a partire da settori dove per l'amministrazione pubblica (a partire dall'INPS) il tasso di soccombenza-costo è **suicida**;
- in modo da liberare risorse per riorganizzare e fare funzionare un servizio pubblico essenziale, tanto per la società quanto per l'economia, come è quello della giustizia.

M) **Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione.**
La sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e, quindi, la crescita del paese si ottengono anche attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione —orientata alla trasparenza, al merito e alla soddisfazione di cittadini e imprese— assieme alla semplificazione amministrativa e normativa, all'intensificazione nell'uso di ICT nel comparto pubblico e nel settore privato."
Ulteriori forti riduzioni degli oneri burocratici, amministrativi e fiscali, per le persone e per le imprese.

Come premesso, queste sono solo alcune delle **priorità** nell'economia politica di un **Piano** che, in conformità alla logica europea, si estende organicamente e più ampiamente su più anni (come è evidente nella **sezione terza**).

PAGINA BIANCA

PATTO EURO PLUS: COORDINAMENTO PIÙ STRETTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE PER LA COMPETITIVITÀ E LA CONVERGENZA[1]

I capi di Stato o di governo della zona euro hanno approvato il presente Patto, cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, al fine di consolidare il pilastro economico dell'unione monetaria, fare un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, migliorare la competitività e, quindi, aumentare il livello di convergenza. Il Patto verte principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. La competitività è fondamentale ai fini di una crescita più rapida e più sostenibile dell'UE nel medio-lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali. Gli altri Stati membri sono invitati a partecipare su base volontaria.

Lo sforzo rinnovato di più stretto coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza s'ispira alle **quattro linee guida** seguenti.

a. S'iscriverà **nella linea dell'attuale governance economica** dell'UE **e la irrobustirà**, apportandole un valore aggiunto. Sarà all'insegna della coerenza con gli strumenti vigenti (Europa 2020, semestre europeo, orientamenti integrati, patto di stabilità e di crescita, nuovo quadro di sorveglianza macroeconomica), dai quali muoverà. Comporterà uno sforzo particolare, più intenso rispetto all'esistente, e si articolerà in impegni ed interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e corredati di un calendario di attuazione. Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica: la Commissione avrà una funzione centrale forte di controllo dell'attuazione degli impegni ed è previsto il coinvolgimento di tutte le formazioni pertinenti del Consiglio e dell'Eurogruppo. Il Parlamento europeo svolgerà pienamente il ruolo che gli spetta nell'ambito delle sue competenze. Il pieno coinvolgimento delle parti sociali a livello UE sarà assicurato dal vertice sociale trilaterale.

b. Si concentrerà sull'obiettivo, sarà orientato all'azione e verterà sui **settori d'intervento prioritari essenziali per stimolare la competitività e la convergenza**. S'incentrerà sugli interventi che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Nei settori d'intervento prescelti **i capi di Stato o di governo fisseranno obiettivi comuni, che gli Stati membri**

[1] Allegato 1 alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011 (http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=76&grp=18589&lang=EN&cmsId=339).

partecipanti perseguiranno attuando combinazioni proprie di politiche in considerazione delle sfide specifiche cui sono confrontati.

c. **Ogni anno ciascun capo di Stato o di governo assumerà impegni nazionali concreti.** In questo contesto gli Stati membri terranno conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori, sia all'interno dell'Europa sia rispetto ad altri partner strategici.

   Il **controllo politico** sull'attuazione degli impegni e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici comuni **competerà ai capi di Stato o di governo** della zona euro e dei paesi partecipanti, che lo eserciteranno a cadenza annuale sulla scorta di una relazione della Commissione. Gli Stati membri s'impegnano inoltre a consultare i partner prima di adottare qualsiasi grande riforma economica che possa avere effetti di ricaduta.

d. Gli Stati membri partecipanti sono pienamente impegnati a favore del completamento del mercato unico, che è un elemento determinante per il miglioramento della competitività nell'UE e nella stessa zona euro. Il processo qui descritto sarà perfettamente in linea con il trattato. **Il Patto rispetterà pienamente il mercato unico nella sua integralità.**

I NOSTRI OBIETTIVI

Gli Stati membri partecipanti s'impegnano ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi seguenti:

- stimolare la competitività;
- stimolare l'occupazione;
- concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche;
- rafforzare la stabilità finanziaria.

Ciascuno Stato membro partecipante presenterà le misure specifiche che intende adottare per conseguire tali obiettivi. Saranno esclusi il o i settori per i quali lo Stato membro è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. **Ciascun paese conserverà la competenza** di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, **ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure elencate qui di seguito.**

IMPEGNI CONCRETI E CONTROLLO A LIVELLO POLITICO

I capi di Stato o di governo eserciteranno il controllo politico sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni basandosi su una serie d'indicatori inerenti a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria. Saranno individuati i paesi su cui incombono grandi sfide in questi settori, ed essi dovranno assumersi l'impegno di affrontarle secondo una tempistica precisa.

Stimolare la competitività

I progressi saranno valutati in funzione dell'evoluzione delle retribuzioni e della produttività e delle esigenze di adeguamento della competitività. Per stabilire se l'evoluzione delle retribuzioni sia in linea con quella della produttività, si monitoreranno in un dato lasso di tempo i costi unitari del lavoro raffrontandoli con l'evoluzione in altri paesi della zona euro e nei principali partner commerciali con economie simili. Relativamente a ciascun paese i costi unitari del lavoro saranno valutati per l'economia nel suo complesso e per ciascun grande comparto (produzione e servizi, così come settori commerciabili e settori non commerciabili) Aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni. Interventi per migliorare la competitività sono necessari in tutti i paesi, ma ci si concentrerà in particolare su quelli confrontati a grandi sfide sotto quest'aspetto. Per assicurare la diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro, saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Ciascun paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

i. nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività, ad es.:
   - riesaminare gli accordi salariali e laddove necessario, il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi d'indicizzazione, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali nella negoziazione dei contratti collettivi;
   - assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato (tenendo presente l'importanza del segnale dato dalle retribuzioni del settore pubblico).

ii. misure intese a incrementare la produttività, ad es:
   - ulteriore apertura dei settori protetti grazie a misure adottate a livello nazionale per eliminare restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio, nell'intento di stimolare la concorrenza e l'efficienza nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario;
   - sforzi specifici per migliorare i sistemi di istruzione e promuovere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le infrastrutture;

– misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI, segnatamente eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo (ad es. leggi sui fallimenti, codice commerciale).

Stimolare l'occupazione

Un mercato del lavoro che funziona è essenziale per la competitività della zona euro. Si valuteranno i progressi in base agli indicatori seguenti: tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo, tassi di attività.

Ogni paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per stimolare l'occupazione, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme seguenti:

– riforme del mercato del lavoro per promuovere la "flessicurezza", ridurre il lavoro sommerso e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro;
– apprendimento permanente;
– riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale e l'adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche

Ai fine dell'attuazione piena del Patto di stabilità e crescita, si accorderà la massima attenzione ai punti seguenti:

Sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali

Si procederà ad una valutazione soprattutto in base agli indicatori del divario di sostenibilità[2]. Tali indicatori valutano se i livelli di debito sono sostenibili sulla base delle politiche in corso, in particolare i regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale, tenendo conto dei fattori demografici.

Le riforme necessarie per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e delle prestazioni sociali potrebbero comprendere:

– allineare il sistema pensionistico alla situazione demografica nazionale, ad esempio allineando l'età pensionabile effettiva alla speranza di vita o aumentando i tassi di attività;
– limitare i regimi di pensionamento anticipato e ricorrere ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani (fascia superiore ai 55 anni).

Regole di bilancio nazionali

Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l'esatta forma della regola sarà decisa

[2] Il divario di sostenibilità è costituito da indicatori approvati dalla Commissione e dagli Stati membri per valutare la sostenibilità di bilancio.

da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE.

Rafforzare la stabilità finanziaria

Per la stabilità globale della zona euro un forte settore finanziario è fondamentale. È stata avviata una riforma generale del quadro dell'UE per la vigilanza e la regolamentazione del settore finanziario.

In tale contesto gli Stati membri si impegnano a introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione nel settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario. Saranno effettuati su base regolare stress test rigorosi sulle banche, coordinati a livello di UE. Inoltre il presidente del CERS e il presidente dell'Eurogruppo saranno invitati a riferire periodicamente ai capi di Stato o di governo sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della zona euro che richiedono interventi specifici. Sarà in particolare attentamente monitorato, per ogni Stato membro, il livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.

Oltre alle questioni sopraindicate, si presterà attenzione al coordinamento delle politiche fiscali.

L'imposizione diretta resta di competenza nazionale. Il coordinamento pragmatico delle politiche fiscali è un elemento necessario di un più stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica. In tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, segnatamente per assicurare che si scambino migliori prassi, si evitino prassi dannose e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

Lo sviluppo di un base imponibile comune per le società potrebbe essere una via da seguire – neutra sotto il profilo delle entrate - per assicurare la coerenza dei regimi fiscali nazionali, nel rispetto delle strategie fiscali nazionali, e per contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla competitività delle imprese europee.

La Commissione ha presentato una proposta legislativa su una base imponibile consolidata comune per le società.

Impegni annuali concreti

Per dimostrare un reale impegno a favore del cambiamento ed assicurare lo slancio politico necessario per raggiungere gli obiettivi comuni, ogni anno gli Stati membri partecipanti converranno al massimo livello una serie di azioni concrete da realizzare nei dodici mesi. La scelta delle misure specifiche da attuare resterà di competenza di ciascun paese ma sarà orientata in particolare dall'esame delle questioni sopraindicate. Questi impegni si rispecchieranno anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno, che la Commissione, il Consiglio e l'Eurogruppo valuteranno nell'ambito del semestre europeo.

Sezione I

Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE DELLA SEZIONE I

I. Quadro complessivo e obiettivi di politica economica . *Pag.* 25

II. Quadro macroeconomico ..... » 28

II.1 Scenario internazionale

II.2 Economia italiana

Riquadro: Revisioni di contabilità nazionale

Riquadro: Ripresa delle esportazioni italiane nello scenario post-crisi

Riquadro: L'incidenza dell'economia pubblica a livello territoriale

III. Indebitamento netto e debito pubblico ..... » 41

III.1 Indebitamento netto della pubblica amministrazione

III.2 Saldo di bilancio corretto per il ciclo

III.3 Debito pubblico

III.4 EDP – Il percorso di rientro

III.5 Implicazioni di bilancio delle misure strutturali indicate nel Programma Nazionale di riforma (PNR)

IV. Analisi di sensitività ..... » 63

IV.1 Sensitività alla crescita economica

IV.2 Sensitività ai tassi di interesse

V. Sostenibilità delle finanze pubbliche ..... » 69

V.1 L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica

V.2 La sostenibilità del debito

V.3 L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo rispetto alle ipotesi demografiche, macroeconomiche e di finanza pubblica

V.4 L'impatto sulla sostenibilità degli interventi di riforma del sistema pensionistico adottati negli ultimi anni

V.5 Altri fattori rilevanti

VI. Qualità delle finanze pubbliche ..... » 92

VI.1 La politica di bilancio: le azioni intraprese e la strategia per il triennio 2012-2014

VII. Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche ..... » 99

VII.1 Regole di bilancio

Riquadro: adeguamento del ciclo di bilancio al semestre europeo

Riquadro: applicazione di tetti alla spesa complessiva

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica: tendenziali e obiettivi (in percentuale del PIL)
Tavola II.1	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	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.2	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche
Tavola III.3	Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate
Tavola III.4	La finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale del PIL)
Tavola III.5	Determinanti del debito pubblico (in percentuale del PIL)
Tavola III.6	Effetti complessivi delle misure assunte nel 2010
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola III.8	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola III.9	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola III.10	Scenario prudenziale: Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola III.11	Impatto delle misure del PNR per aree di intervento (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola IV.1	Sensitività alla crescita (valori percentuali)
Tavola V.1	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione (2005-2060)
Tavola V.2	Indicatori di sostenibilità di lungo periodo
Tavola V.3	Componenti del debito del settore privato (in percentuale del PIL)
Tavola V.4	Interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie (in milioni di euro)
Tavola VI.1	Effetti del D.L.n.78/2010, cvt. nella L.n.122/2010 (valori in milioni di euro e al lordo degli effetti indotti)
Tavola VI.2	Effetti della L.n.220/2010 (Legge di Stabilità) e della L.n. 221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013) (in milioni di euro)
Tavola VI.3	Quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni 2012-2014 (in percentuale del PIL)

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.1 Volume delle esportazioni e delle importazioni per area geografica – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.2 Volume delle esportazioni e delle importazioni per settore ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.3 Valori medi unitari delle esportazioni e delle importazioni per area geografica – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura II.4 Valori medi unitari delle esportazioni e delle importazioni per settore ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)

Figura III.1 Differenziale di rendimento BTP – BUND – BENCHMARK 10 anni e 30 anni

Figura III.2 Evoluzione del rapporto Debito/PIL

Figura IV.1 Sensitività dell'indebitamento netto alla crescita (in percentuale del PIL)

Figura IV.2 Sensitività del debito pubblico alla crescita (in percentuale del PIL)

Figura IV.3 Composizione dello stock dei titoli di Stato domestici

Figura IV.4 Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato

Figura V.1 Spesa per pensioni (in percentuale del PIL)

Figura V.2 La dinamica del debito. Confronto con il precedente aggiornamento del Programma di Stabilità (in percentuale del PIL)

Figura V.3 Sensitività del debito pubblico a un aumento o a una riduzione del flusso netto di immigrati (in percentuale del PIL)

Figura V.4 Sensitività del debito pubblico a un aumento della speranza di vita alla nascita (in percentuale del PIL)

Figura V.5 Sensitività alle ipotesi macroeconomiche: produttività e tasso di partecipazione (in percentuale del PIL)

Figura V.6 Sensitività alle ipotesi macroeconomiche: tassi di interesse reale

Figura V.7 Sensitività all'avanzo primario

Figura V.8 L'impatto delle riforme sulla spesa pensionistica (in percentuale del PIL)

Figura V.9 L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL (in percentuale del PIL)

Figura V.10 Debito privato (in percentuale del PIL)

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

La crescita del prodotto in Italia è stata piuttosto vivace nella prima parte del 2010, in linea con gli sviluppi nella maggior parte dei paesi europei. A partire dal terzo trimestre si è notata una certa decelerazione. Le attese sono per un graduale rafforzamento della crescita nei prossimi anni.

Il Governo ha proseguito nella sua azione di rigore di bilancio che si è concretizzata sin dal 2008 con l'adozione anticipata all'estate delle manovre finanziarie triennali. Nel corso del 2010, con la manovra finanziaria per il 2011-2013 operata con il decreto legge n.78 del 2010[1], anch'esso approvato prima dell'estate, è stato previsto un aggiustamento dei conti pubblici pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo. Con la Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, approvata nel mese di dicembre[2], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse tuttavia senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE						
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
Manovra netta cumulata 2013-2014 in % PIL					1,2	2,3
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO						
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-4,1	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,5
Variazione strutturale	0,5	-0,6	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8
Debito Pubblico (2)	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
MEMO: Decisione Finanza Pubblica						
Indebitamento netto	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7	-2,2	
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,8	-3,4	-2,5	-1,9	-2,0	
Variazione strutturale	0,4	-0,5	-0,8	-0,7	0,1	
Debito Pubblico	115,9	118,5	119,2	117,5	115,2	

1) Strutturale: al netto delle *una tantum* e della componente ciclica.
2) A partire dal 2011 le stime includono gli effetti del contributo italiano al programma triennale di sostegno alla Grecia in base alle condizioni fissate l'8 maggio 2010 e la quota di competenza dell'Italia delle emissioni effettuate dal veicolo EFSF fino al 31 marzo 2011 (unica a gennaio 2011). Le stime non includono le eventuali emissioni di debito del veicolo EFSF successive al 31 marzo 2011 e le contribuzioni alla costituzione del capitale del veicolo ESM a partire dal giugno 2013.

L'insieme delle misure consente al Governo di confermare gli obiettivi di consolidamento: l'indebitamento netto torna al di sotto del valore di riferimento entro il 2012, primo anno considerato dal Programma, e prosegue la sua discesa nel biennio successivo. Alla fine del periodo, l'indebitamento netto è previsto collocarsi al -0,2 per cento del PIL, per effetto di una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari in termini cumulati a circa 2,3 punti percentuali di PIL.

[1] Convertito nella L. n. 122/2010.
[2] L. n. 220/2010. In base alla L. n. 196/2009 la Legge di Stabilità ha sostituito a partire dal 2010 la Legge Finanziaria.

Viene confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio al netto delle condizioni cicliche e delle misure *una tantum* nel medio termine (MTO). In termini strutturali il percorso di risanamento, ripreso a partire dal 2010, prosegue: nell'anno in corso, il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure *una tantum* si riduce di 0,5 punti percentuali, mentre negli anni 2012-2014 l'aggiustamento ammonta a 0,8 punti percentuali l'anno.

Il coordinamento delle politiche economiche nell'Unione Europea, che si concretizza con l'avvio del semestre europeo a partire dal 2011, prevede la presentazione congiunta dei due documenti finalizzati a consentire la verifica in sede europea delle politiche di bilancio e delle strategie di riforma attuate dagli Stati membri: il Programma di Stabilità (PS) e il Piano Nazionale di Riforma (PNR).

Il PS, predisposto sulla base dei documenti di programmazione nazionali, diviene l'atto fondamentale di programmazione economico-finanziaria in Italia, definito sulla base delle linee guida e delle raccomandazioni espresse in sede europea.

Nel presente PS si forniscono le stime macroeconomiche e di finanza pubblica che aggiornano quelle presentate in settembre nella Decisione di Finanza Pubblica (DFP) e tracciano lo scenario sino al 2014. L'aggiornamento del Programma riflette le nuove previsioni macroeconomiche, ne illustra i riflessi sui saldi di finanza pubblica e sulla strategia di bilancio per il conseguimento degli obiettivi finanziari[3]. Accanto alle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, il documento fornisce per la prima volta una indicazione sui saldi di finanza pubblica proiettati sulla base di una costanza dei comportamenti delle Amministrazioni pubbliche nell'orizzonte temporale del Programma (scenario a 'politiche invariate').

Inoltre, al fine di assicurare la coerenza tra le strategie di riforma e le politiche di bilancio, il documento contiene specifici paragrafi finalizzati a valutare l'impatto delle misure descritte nel PNR, sulla crescita economica e sul bilancio pubblico.

Nell'ambito dell'analisi della qualità della finanza pubblica viene effettuata una ricognizione delle misure adottate con la manovra finanziaria per gli anni 2011-2013, che garantiscono il rientro del *deficit* nei termini cui il Governo si è impegnato. Il paragrafo indica inoltre gli orientamenti di fondo cui si ispireranno le ulteriori misure per la prosecuzione dell'azione di risanamento.

Il PS presenta le proiezioni del debito pubblico in rapporto al PIL per i prossimi anni. L'analisi della sostenibilità di lungo periodo, che copre un orizzonte temporale fino al 2060, è esposta secondo un intervallo decennale. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007, mentre il quadro macroeconomico

[3] L'Aggiornamento del Programma di Stabilità viene redatto in ottemperanza al Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n.1055/2005 del 27 giugno 2005, nonché delle linee guida per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita approvate dal Comitato economico e finanziario in linea con il rafforzamento della *governance europea* e l'avvio del semestre europeo a partire dal 2011.
Più in dettaglio, il presente Aggiornamento si basa sulla Legge n.122/2010 di conversione del Decreto Legge. n.78/2010, presentato nel mese di giugno 2010, sulla Legge di Stabilità per il 2011, presentata nel mese di settembre e attualmente approvata (L. n.220/2010) e sulla Legge di Bilancio per gli anni 2011-2013 (L. n.221/2010).

incorpora gli effetti della crisi (*lost decade scenario*) convergendo alle ipotesi concordate in seno all'*EPC-Ageing Working Group (EPC-AWG)* solo nel medio periodo. Al fine di valutare gli effetti di ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica alternative sulla dinamica di lungo periodo del debito pubblico, il capitolo sull'analisi di sostenibilità contiene una serie di simulazioni alternative. I risultati mostrano che, sulla base degli obiettivi di finanza pubblica contenuti nel presente aggiornamento del PS, il debito pubblico italiano, anche scontando gli effetti della crisi, rimane nel lungo periodo largamente sostenibile all'interno degli scenari analizzati.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere a un ritmo sostenuto, anche se più di recente si manifestano segnali di rallentamento. Si stima che il PIL sia aumentato del 4,8 per cento e il commercio del 12,0 per cento. Tuttavia, la crescita economica è stata disomogenea e differenziata, più forte nei paesi emergenti e di più recente industrializzazione. In questi paesi si sono inoltre manifestate forti pressioni inflazionistiche.

Nel 2011, sono state riviste al rialzo le previsioni tanto sulla crescita dell'economia globale, ora al 4,0 per cento, quanto sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento.

Nonostante ciò, persistono elementi di rischio. Nei paesi sviluppati è incerto il grado di radicamento e diffusione della ripresa nel settore privato; è presente il rischio di indebolimento della congiuntura, a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive, oltre al graduale esaurirsi del processo di ricostituzione delle scorte.

In aggiunta, le economie avanzate potrebbero risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte indotta da politiche economiche che iniziano a farsi restrittive.

I prezzi delle materie prime - energetiche, alimentari e industriali - hanno inoltre ripreso a crescere in modo significativo nei mesi più recenti rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Inoltre, restano elevate le tensioni geopolitiche in varie aree geografiche.

Al fine di garantire l'ordinato funzionamento dei mercati finanziari, a marzo il Consiglio Europeo ha deciso l'istituzione di un meccanismo permanente denominato *European Stability Mechanism*. Avrà una capacità operativa effettiva di 500 miliardi e a decorrere dal 2013 subentrerà allo strumento d'intervento creato durante la crisi (*European Financial Stability Facility*), del quale è stata peraltro potenziata la capacità operativa. Inoltre, al fine di procedere verso una migliore regolamentazione e sorveglianza dei mercati finanziari, sono state istituite tre autorità di supervisione a livello europeo[1] e un comitato per i rischi sistemici (*European Systemic Risk Board, ESRB*) che sono previsti sostituire gli organismi preesistenti dal gennaio di quest'anno. La Banca Centrale Europea, dopo aver lasciato immutato il tasso di politica monetaria all'1,0 per circa due anni, nella riunione di aprile ha deciso un aumento di 25 punti base, all'1,25 per cento.

Negli Stati Uniti, a novembre scorso la Riserva Federale ha deciso nuovi acquisti di titoli di Stato per un ammontare di 600 miliardi di dollari (la c.d. operazione di *quantitative easing 2*). L'operazione segue quella messa in atto nel biennio precedente, che ha portato l'Istituto ad acquistare titoli per 1.750 miliardi di dollari. Il tasso di politica monetaria è rimasto invariato ai minimi storici, in un intervallo compreso tra lo 0,0 e lo 0,25 per cento.

---

[1] Si tratta delle autorità di sorveglianza europea (*European Supervisory Authorities, ESAs*) rivolte a tre diversi tipi di istituzioni finanziarie: bancarie (*European Banking Authority, EBA*), dei mercati finanziari (*European Securities and Market Authority, ESMA*), delle assicurazioni e dei fondi pensione (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*).

In Giappone, a seguito del violento terremoto di marzo, la Banca Centrale ha deciso di aumentare l'acquisto di titoli finanziari attraverso l'*Asset Purchases Program* fino a 10.000 miliardi di yen e di concedere prestiti per un ammontare massimo di 30.000 miliardi di yen. Inoltre, lo stesso Istituto ha iniettato nel mercato liquidità per 15.000 miliardi di yen. Il tasso di politica monetaria continua a rimanere fermo allo 0,1 per cento.

II.2 ECONOMIA ITALIANA

Domanda interna

La crescita del prodotto in Italia è stata vivace nella prima parte del 2010, in linea con gli sviluppi nella maggior parte dei paesi europei. A partire dal terzo trimestre si è notata una certa decelerazione. Nel complesso dello scorso anno, l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, un ritmo di espansione analogo a quello registrato in altri paesi europei, come ad esempio il Regno Unito ed appena di poco inferiore a quello della Francia, paese comunque dove lo stimolo fiscale in *deficit* è stato significativo. Il risultato è stato marginalmente migliore di quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica pubblicata nel settembre scorso (1,2 per cento).

La domanda interna ha sostenuto la ripresa: i consumi privati e gli investimenti fissi hanno fornito un contributo alla crescita pari rispettivamente a 0,6 e 0,5 punti percentuali. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,4 punti percentuali. Un ampio contributo alla crescita è provenuto dalla ricostituzione delle scorte (0,7 punti percentuali).

Gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 2,5 per cento. La componente in macchinari e attrezzature è risultata la più dinamica, anche per effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo nella seconda metà del 2009. Anche gli investimenti in mezzi di trasporto hanno recuperato, seppur solo in parte, il calo registrato durante la crisi. Al contrario, gli investimenti in costruzioni hanno continuato a contrarsi (-3,7 per cento), sebbene ad un ritmo inferiore rispetto al 2009.

I consumi privati hanno mostrato un incremento dell'1,0 per cento. Le tipologie di spesa più dinamiche sono state quelle per beni semidurevoli, non durevoli e servizi. I consumi di beni durevoli, al contrario, si sono ridotti anche a seguito dell'esaurirsi degli incentivi per l'acquisto di autovetture. Gli acquisti all'estero dei residenti sono diminuiti del 4,1 per cento mentre le spese dei non residenti in Italia sono aumentate dello 0,2 per cento.

A fronte della ripresa del commercio mondiale (12,0 per cento), le esportazioni sono aumentate del 9,1 per cento; il tasso di espansione è risultato inferiore rispetto a quello delle importazioni. Le ragioni di scambio hanno subito un deterioramento: il deflatore delle esportazioni è cresciuto in misura minore rispetto a quello delle importazioni.

Nel 2010 la crisi ha continuato a influire sul mercato del lavoro, seppur con segnali di miglioramento nell'ultimo trimestre dell'anno. In media d'anno, l'occupazione ha registrato una contrazione dello 0,7 per cento che ha interessato in particolare il settore dell'industria. I dipendenti si sono ridotti in misura maggiore (-1,0 per cento). Analogo il calo degli occupati misurati in termini di unità di lavoro *standard* (ULA). La contrazione occupazionale è stata inferiore al previsto anche grazie al ricorso estensivo alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG) da parte delle aziende e agli strumenti messi in campo dal

Governo per mitigare l'impatto della crisi sul mercato del lavoro. Le ore autorizzate di CIG sono aumentate del 32 per cento circa per effetto dell'incremento della componente straordinaria e di quella in deroga. La cassa integrazione ordinaria si è invece ridotta. Il numero di ore effettivamente utilizzate dalle imprese è stato complessivamente non elevato e pari a circa il 53 per cento.

Il tasso di disoccupazione si è collocato all'8,4 per cento circa (0,6 punti percentuali in più rispetto al 2009) a fronte di una riduzione degli occupati dello 0,7 per cento e della stazionarietà dell'offerta di lavoro. Gli inattivi sono cresciuti dello 0,9 per cento rispetto al 2009.

Nel complesso, i dati italiani sul mercato del lavoro risultano migliori della media europea. Il costo del lavoro per unità di prodotto misurato sul PIL è risultato stazionario rispetto al 2009 per effetto del recupero della produttività del lavoro e della moderazione salariale; a livello settoriale l'industria in senso stretto, più esposta alla concorrenza internazionale, ha mostrato un calo sensibile. Il deflatore del PIL è cresciuto dello 0,6 per cento mentre quello dei consumi delle famiglie dell'1,5 per cento, riflettendo l'incremento dei prezzi dei beni e servizi importati ed un maggior peso della componente energetica. Analogo incremento per l'indice dei prezzi al consumo armonizzato IPCA (1,6 per cento).

Il dato medio del 2010 dell'IPCA registra una chiusura del differenziale rispetto all'area dell'euro, ricollegabile essenzialmente alla diversa tempistica con cui gli aumenti di prezzo delle componenti più volatili (energia e alimentari freschi) riflettono l'andamento delle quotazioni internazionali. L'inflazione di fondo presenta un differenziale più elevato (0,5 punti percentuali), riconducibile alla dinamica registrata dai beni industriali non energetici durevoli (che presentano una crescita superiore di 1,7 punti percentuali rispetto all'area dell'euro) e dei servizi (con un differenziale in linea con quello dell'indice generale).

REVISIONI DI CONTABILITÀ NAZIONALE

Il 1° marzo l'ISTAT ha diffuso le revisioni ordinarie per gli anni 2008-2009 in concomitanza con la pubblicazione della stima dei conti annuali per il 2010. Tali revisioni tengono conto degli aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche utilizzate.[2] La Tavola sottostante mostra le differenze tra le due serie per le principali componenti del conto risorse e impieghi e per l'occupazione. Per il 2009, le nuove stime hanno comportato una revisione al ribasso della crescita reale del PIL a seguito dei seguenti fattori: una contrazione più ampia degli investimenti in costruzioni, da un lato, e un maggiore decumulo di scorte rispetto a quanto stimato in precedenza dall'altro. La crescita delle importazioni ha subito una revisione al rialzo sostanzialmente analoga a quella delle esportazioni. Una contrazione di minore entità ha riguardato gli investimenti in macchinari e attrezzature; la dinamica della spesa della P.A. è stata rivista al rialzo rispetto alle stime precedenti. Il tasso di incremento del PIL nominale è stato rivisto al ribasso di 0,1 punti percentuali. Le serie di contabilità nazionale subiranno quest'anno una revisione straordinaria per effetto del passaggio dalla classificazione ATECO 2002 a quella ATECO 2007. La stima del PIL del terzo trimestre 2011 sarà pubblicata a dicembre.

Confronto tra nuova e vecchia serie ISTAT

PIL	-1,3	*-1,3*	-5,2	*-5,0*	1,3
importazioni	-4,4	*-4,3*	-13,7	*-14,5*	10,5
consumi finali nazionali	-0,4	*-0,4*	-1,1	*-1,2*	0,6
consumi famiglie	-0,8	*-0,8*	-1,8	*-1,8*	1,0
spesa della PA e ISP	0,5	*0,8*	1,0	*0,6*	-0,6
investimenti	-3,8	*-4,0*	-11,9	*-12,1*	2,5
- macchinari, attrezzature e vari	-4,7	*-4,7*	-15,3	*-16,6*	9,6
- costruzioni	-3,0	*-3,4*	-8,7	*-7,9*	-3,7
esportazioni	-4,3	*-3,9*	-18,4	*-19,1*	9,1
PREZZI					
deflatore PIL	2,8	*2,8*	2,3	*2,1*	0,6
deflatore importazioni	6,8	*6,8*	-7,4	*-6,1*	8,6
deflatore consumi finali nazionali	3,2	*3,2*	0,6	*0,6*	1,4
deflatore consumi famiglie	3,2	*3,2*	0,0	*-0,2*	1,5
deflatore spesa della PA e ISP	3,5	*3,4*	2,0	*2,7*	1,3
deflatore investimenti fissi lordi	3,2	*3,2*	1,0	*0,8*	1,5
- macchinari, attrezzature e vari	3,0	*3,0*	0,8	*0,5*	0,9
- costruzioni	3,4	*3,4*	1,1	*1,0*	2,0
deflatore esportazioni	5,0	*5,1*	-1,4	*-0,4*	4,9
LAVORO					
occupazione (ULA)	-0,4	*-0,4*	-2,9	*-2,6*	-0,7
occupazione dipendente (ULA)	0,1	*0,1*	-2,8	*-2,7*	-1,1

[2] Per i dettagli sulle principali modifiche delle fonti statistiche utilizzate per le stime del 2008-2009 si veda il comunicato ISTAT:
http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/continaz/20110301_00/testointegrale20110301.pdf

Commercio con l'estero

Nel 2010, l'attività nell'interscambio con l'estero dell'Italia ha mostrato una marcata ripresa, seguendo l'andamento positivo del commercio e della produzione industriale globale.

Nel complesso, il saldo commerciale è risultato negativo per circa 27,3 miliardi (1,8 per cento del PIL), rispetto al disavanzo di 5,9 miliardi rilevato nell'anno passato, per effetto di una crescita più vivace delle importazioni (22,6 per cento) rispetto alle esportazioni (15,7 per cento). Al netto dell'energia (petrolio greggio e gas naturale), il saldo della bilancia commerciale è stato positivo per 25,1 miliardi[3]. Sul piano geografico, entrambi i flussi commerciali sono risultati più dinamici verso i paesi extra-europei rispetto a quelli verso i paesi europei. Il saldo con l'area extra-UE è risultato negativo per 20,2 miliardi, mentre il disavanzo verso i paesi europei è stato più contenuto (circa -7,1 miliardi).

I saldi complessivi più elevati sono stati registrati nei settori dei macchinari, dei prodotti tessili e dell'abbigliamento, delle materie plastiche e dei prodotti petroliferi raffinati. Nel settore manifatturiero, le esportazioni e le importazioni in valore sono cresciute del 16,3 per cento e del 21,6 per cento.

Nel 2010, le esportazioni e le importazioni complessive in volume sono aumentate dell'8,9 per cento e del 11,1 per cento rispetto al 2009. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso i paesi BRIC, mentre l'unica contrazione è stata rilevata verso i paesi dell'OPEC (-4,4 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni verso il Regno Unito hanno registrato la crescita più accentuata (15,6 per cento). Tra le importazioni dai paesi extra-europei, quelle che hanno mostrato la crescita più elevata provengono dalla Cina (42,9 per cento), mentre si sono contratte quelle provenienti dalla Russia (-10,0 per cento). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno mostrato l'incremento più elevato (17,7 per cento).

Lo scorso anno, la ripresa degli scambi (in volume) è stata diffusa a tutti i settori. Gli incrementi più marcati delle esportazioni (tra circa il 14,0 e il 17,0 per cento) sono stati registrati per i prodotti chimici, quelli agricoli, i *computer* e gli apparecchi ottici e i mezzi di trasporto. L'incremento più contenuto è stato rilevato per i macchinari (5,1 per cento). Le importazioni sono aumentate soprattutto in quattro settori (*computer*, apparecchi elettronici e ottici; legno e prodotti in legno; metalli e prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti; gli apparecchi elettrici) con incrementi compresi tra il 18,0 e il 43,2 per cento.

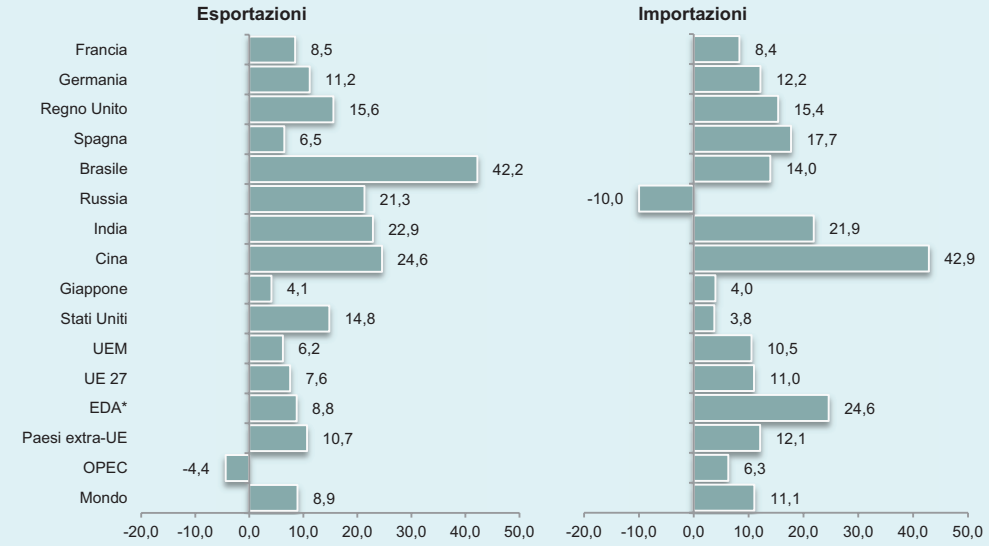
Analizzando l'andamento dei valori medi unitari (VMU) nel complesso, nel 2010 sono stati registrati aumenti del 6,1 per cento per le esportazioni e del 10,4 per cento per le importazioni. Dal punto di vista geografico, gli incrementi maggiori dei VMU sono stati registrati, sia per le esportazioni sia per le importazioni, verso i paesi extra-europei (tra l'8,5 per cento e il 4,3 per cento per le esportazioni; tra il 28,1 per cento e il 12,8 per cento per le importazioni), anche per effetto delle importazioni energetiche.

[3] Nel 2010, le importazioni complessive di prodotti energetici sono state pari ai 53,1 miliardi. Tali importazioni provengono in misura maggiore dai paesi extra-europei (48,8 miliardi), mentre risultano più contenute dall'area europea (pari a 4,3 miliardi).

Sul piano settoriale, nel 2010 i VMU hanno mostrato un incremento in tutti i settori. Nei settori tradizionali del *'Made in Italy'*, gli incrementi dei VMU per le importazioni risultano più elevati rispetto a quelli delle esportazioni per tutti i settori, e concentrati nel tessile e nell'abbigliamento (6,0 per cento), negli apparecchi elettrici (5,6 per cento) e nei macchinari (5,3 per cento). Per le esportazioni, in questi stessi settori gli aumenti sono compresi tra il 4,5 per cento del tessile e dell'abbigliamento e il 3,6 per cento dei macchinari.

Nei primi dieci mesi del 2010, la quota di mercato dell'Italia espressa sulle esportazioni mondiali a prezzi correnti ha subito una lieve riduzione rispetto allo stesso periodo del 2009 (al 3,0 per cento dal 3,3 per cento). Tale andamento risulta peraltro esteso a molti paesi europei. La quota della Germania è scesa all'8,2 per cento (dal 9,1 per cento) quella della Spagna all'1,6 per cento (dall'1,8 per cento)[4].

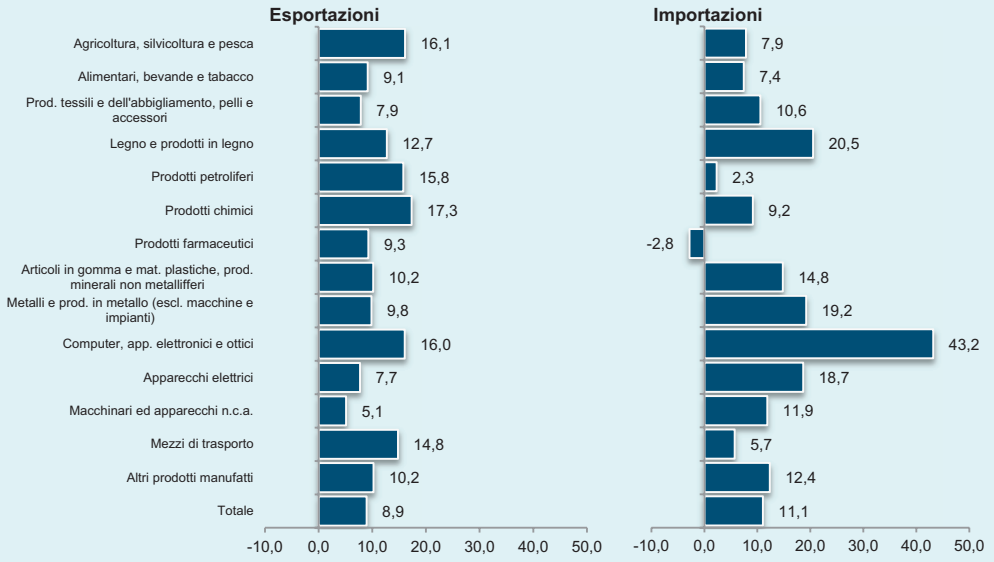
FIGURA II.1: VOLUME DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA - 2010 (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.
*) 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.

[4] I dati sono di fonte ICE e Ministero dello Sviluppo Economico.

FIGURA II.2: VOLUME DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE ATECO – 2010 (variazioni percentuali a/a)



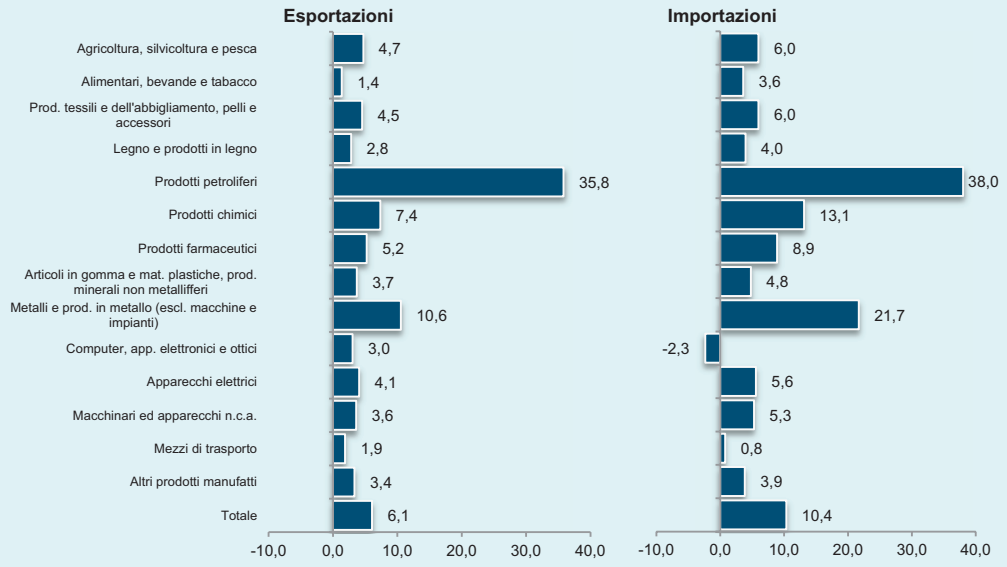
Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FIGURA II.3: VALORI MEDI UNITARI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA - 2010 (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.
*) 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.

FIGURA II.4: VALORI MEDI UNITARI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE ATECO - 2010 (variazioni percentuali a/a)



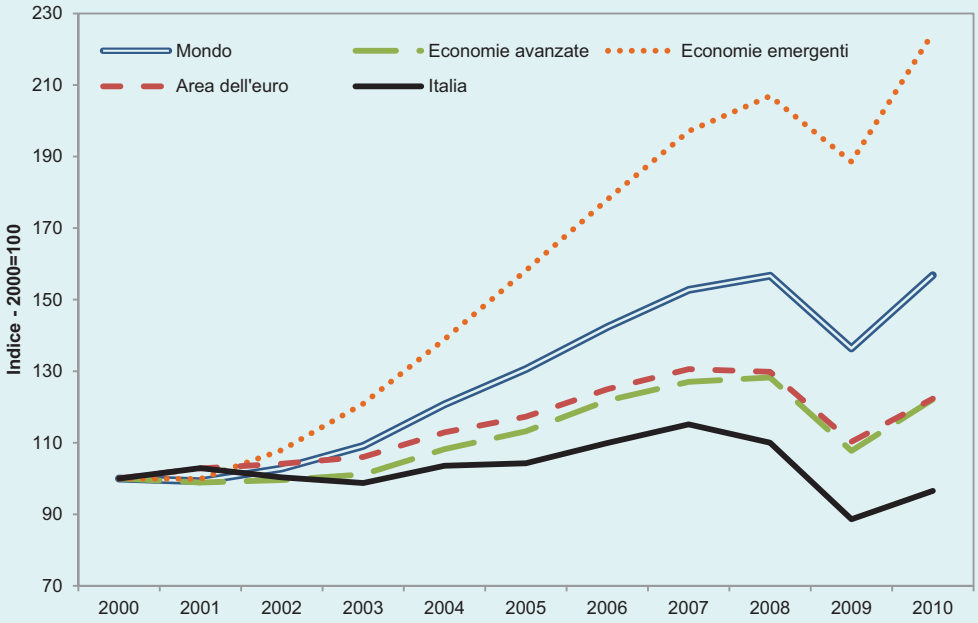
Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

RIPRESA DELLE ESPORTAZIONI ITALIANE NELLO SCENARIO POST-CRISI

Nel 2010 si è registrata una ripresa degli scambi commerciali dell'Italia rispetto ai livelli pre-crisi, in linea con quanto accaduto in altri paesi avanzati. Secondo i dati di contabilità nazionale, le esportazioni italiane sono ancora sotto il livello registrato nel 2007 del 7,5 per cento (15 per cento per i dati in volume). Tale andamento è dovuto soprattutto alla forte integrazione con i paesi più industrializzati, e in particolare con quelli dell'Unione Europea, che hanno mostrato una crescita più moderata: la quota delle esportazioni italiane verso l'Europa è pari a circa il 60 per cento del totale nazionale. Secondo le stime ufficiali contenute nel presente documento, il recupero completo degli scambi in valore è atteso già nel 2011. Considerando i dati in volume, il recupero è previsto nel 2013-2014, per effetto del consolidamento della ripresa nei paesi più avanzati che sono i principali partner *commerciali dell'Italia. Inoltre, emergono segnali positivi di una maggiore integrazione con le aree geografiche più dinamiche. L'Italia ha registrato infatti una maggiore apertura verso i paesi BRIC (Brasile, Russia, India, Cina). Nel 2010, le esportazioni complessive in volume sono cresciute del 24,6 per cento verso la Cina e del 42,2 per cento verso il Brasile. Inoltre, la ripresa degli scambi (sempre in volume) è stata diffusa a tutti i settori produttivi, con incrementi marcati per i prodotti chimici, quelli agricoli, i* computer *e gli apparecchi ottici e i mezzi di trasporto. Lo scorso anno si è anche registrato un elevato dinamismo nella penetrazione dei nuovi mercati, come mostra l'aumento della quota delle esportazioni verso la Turchia rispetto alle esportazioni complessive dell'Italia (cresciuta al 2,4 per cento dall'1,9 per cento nel 2009). Tenuto conto dell'insieme dei fattori menzionati, la quota in valore delle esportazioni italiane a livello mondiale, al pari di quanto accaduto in altri paesi europei (inclusa la Germania), è in lieve diminuzione. Questo fenomeno è un tratto peculiare della recente crisi, che si è trasmessa principalmente tramite il canale del commercio mondiale e degli investimenti, che hanno registrato una marcata caduta. In un quadro internazionale caratterizzato da un elevato grado di*

globalizzazione e integrazione delle economie, le esportazioni dell'Italia hanno risentito anche delle peculiarità del sistema produttivo nazionale, contraddistinto dalla presenza di una moltitudine di imprese medio-piccole specializzate perlopiù in settori tradizionali, maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo. La Cina, ad esempio, è un diretto concorrente dell'Italia nei seguenti settori tradizionali, sia pur con contenuti qualitativi diversi: tessile ed abbigliamento, calzature, cuoio e prodotti in cuoio, vetro e ceramiche, mobili e arredo. In previsione, le esportazioni italiane sono attese beneficiare della crescita della domanda di beni intermedi e d'investimento. Il contributo dei beni agricoli e di consumo apparirebbe invece minore.

Evoluzione del commercio mondiale (indici 2000=100)



Fonte: *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, ISTAT.

Prospettive per l'economia italiana

Sulle prospettive economiche mondiali insistono le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico globale, i consistenti aumenti dei prezzi delle materie prime e il processo di graduale ritiro delle politiche fiscali e monetarie espansive previsto in molti paesi.

Il PIL italiano è attualmente previsto aumentare dell'1,1 per cento nel 2011, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa con la Decisione di Finanza Pubblica. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre 2010 (0,1 per cento rispetto al trimestre precedente), è plausibile una prosecuzione dell'espansione, con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe in media all'1,5 per cento.

Nel 2011 gli investimenti in macchinari e attrezzature continuerebbero ad espandersi, seppure con una decelerazione rispetto al 2010, in linea con gli sviluppi dell'economia globale. Nel triennio successivo gli investimenti in macchinari crescerebbero in media del 3,8 per cento.

Gli investimenti in costruzioni sono attesi risentire anche nel 2011 della crisi che ha interessato il settore, risultando stazionari. Nel quarto trimestre dello scorso anno, sia la produzione nel settore delle costruzioni sia le transazioni nel comparto residenziale si sono indebolite dopo i segnali di recupero durante il primo semestre dell'anno. Gli investimenti in costruzioni sono previsti in crescita dell'1,5 per cento in media nel triennio successivo.

I consumi privati continuerebbero a crescere in misura moderata. Nel triennio successivo si attende un incremento medio dei consumi di circa l'1,4 per cento. Il recupero graduale e moderato dell'occupazione rappresenta una criticità per le decisioni di spesa delle famiglie.

Le esportazioni continuerebbero ad espandersi, pur essendo influenzate nel breve periodo dal rallentamento della domanda estera e dall'apprezzamento della moneta europea. La domanda estera netta fornirebbe un apporto nullo in tutto l'arco previsivo. Nell'anno in corso è attesa la prosecuzione del processo di accumulo delle scorte.

Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,0 per cento in rapporto al PIL nel 2014, in riduzione rispetto agli anni precedenti.

Il mercato del lavoro sarebbe caratterizzato da un moderato recupero. Nell'anno in corso gli occupati crescerebbero dello 0,3 per cento. In presenza di una lieve ripresa dell'offerta di lavoro, il tasso di disoccupazione si stabilizzerebbe all'8,4 per cento, invariato rispetto al 2010, per poi ridursi gradualmente all'8,1 per cento nel 2014.

Il costo del lavoro per dipendente, in rallentamento rispetto al 2010, aumenterebbe dell'1,2 per cento. I contratti in vigore nel settore privato alla fine di febbraio sono pari a circa il 60 per cento. Per l'effetto congiunto del recupero della produttività e della moderazione salariale, i tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto resterebbero moderati per tutto il periodo considerato.

Dopo il rialzo previsto nell'anno in corso, il deflatore dei consumi è stimato in decelerazione al 2,0 per cento nel 2012 e all'1,8 per cento nel biennio successivo 2013-2014, con un andamento ricollegabile al progressivo esaurirsi delle tensioni inflative. Sul rallentamento della dinamica dei prezzi è atteso influire il rientro delle tensioni, soprattutto quelle provenienti dal mercato petrolifero.

A livello territoriale permangono forti differenziazioni in termini di crescita del PIL e dell'occupazione. Nel periodo 2011-2014, un'attivazione significativa della spesa per investimenti, conseguente alla piena attuazione delle politiche di sviluppo a favore delle aree svantaggiate, dovrebbe favorire un'espansione economica nel Mezzogiorno a un ritmo superiore a quello del resto del paese e, quindi, una riduzione, sia pure marginale, del divario strutturale. Larga parte degli interventi di politica regionale in corso di attuazione riguardano le priorità della strategia Europa 2020 e, in particolare, quelle relative a ricerca e sviluppo e al miglioramento del capitale umano[5].

TAVOLA II.1: IPOTESI DI BASE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di interesse a breve termine (1)	1,0	0,6	1,6	3,2	4,2	4,6
Tasso di interesse a lungo termine	4,3	4,0	5,0	5,3	5,7	6,0
Tassi di cambio dollaro/euro	1,39	1,33	1,39	1,39	1,39	1,39
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	2,8	-6,7	0,3	0,3	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	0,2	5,6	4,6	4,6	4,9	5,0
Tasso di crescita del PIL UE	-4,1	1,9	1,8	1,9	2,2	2,2
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	-11,2	10,3	6,7	5,8	6,4	6,5
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	-13,6	13,8	8,2	8,0	8,0	8,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	61,7	80,2	110,7	109,7	109,7	109,7

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

	2009 Livello (1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
		var. %					
PIL reale	1.205.536	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
PIL nominale	1.519.702	-3,1	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
COMPONENTI DEL PIL REALE							
Consumi privati	734.083	-1,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	260.692	1,0	-0,6	0,0	-0,2	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	232.970	-11,9	2,5	1,8	2,5	2,7	3,0
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	289.423	-18,4	9,1	4,8	4,3	4,5	4,8
Importazioni di beni e servizi	309.590	-13,7	10,5	4,5	3,9	4,2	4,6
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE (3)							
Domanda interna		-3,3	0,9	1,0	1,2	1,5	1,7
Variazione delle scorte		-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		-1,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0

1) Milioni di euro.
2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Sociali Private.
3) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

[5] Cfr. Programma Nazionale di Riforma.

TAVOLA II.2b: PREZZI

	2009 livello	2009	2010	2011	2012	2013	2014
					var. %		
Deflatore del PIL	126,1	2,3	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
Deflatore dei consumi privati	123,4	0,0	1,5	2,3	2,0	1,8	1,8
HICP	108,8	0,8	1,6	2,2	2,0	1,9	1,9
Deflatore dei consumi pubblici	127,5	2,0	1,3	0,3	0,0	0,6	1,0
Deflatore degli investimenti	124,3	1,0	1,5	2,1	2,4	2,3	2,3
Deflatore delle esportazioni	125,2	-1,4	4,9	3,8	2,4	2,1	1,9
Deflatore delle importazioni	119,1	-7,4	8,6	4,5	2,1	1,7	1,7

TAVOLA II.2c: MERCATO DEL LAVORO

	2009 livello (1)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
				var. %			
Occupati di contabilità nazionale	24.839	-1,7	-0,7	0,3	0,5	0,5	0,6
Monte ore lavorate	44.025.495	-3,3	-0,4	0,4	0,8	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione		7,8	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	48.534	-3,6	2,0	0,8	0,8	1,0	1,0
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	27,4	-2,0	1,7	0,6	0,5	0,8	1,6
Redditi da lavoro dipendente	649.423	-1,2	0,8	2,0	2,2	2,4	2,6
Costo del lavoro	37.293	1,7	2,0	1,2	1,5	1,5	1,8

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			in % PIL			
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	-2,9	-4,2	-3,5	-3,3	-3,0	-2,9
Bilancia dei beni e servizi	-0,4	-1,8	-2,0	-1,8	-1,7	-1,6
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-2,6	-2,4	-1,6	-1,6	-1,5	-1,4
Conto capitale	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	2,4	0,4	0,4	-0,5	-0,3	-0,3
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-5,3	-4,5	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Discrepanze statistiche						

1) Per il 2009-2010 il valore dell'indebitamento delle AA.PP. EDP B.9 è lievemente diverso dal corrispondente saldo utilizzato dal SEC95 ai fini del calcolo del saldo con il resto del mondo. MEF, dati preliminari della notifica EDP del 1/4/2011. Per il saldo con il resto del mondo, ISTAT dati preliminari 2009-2010.

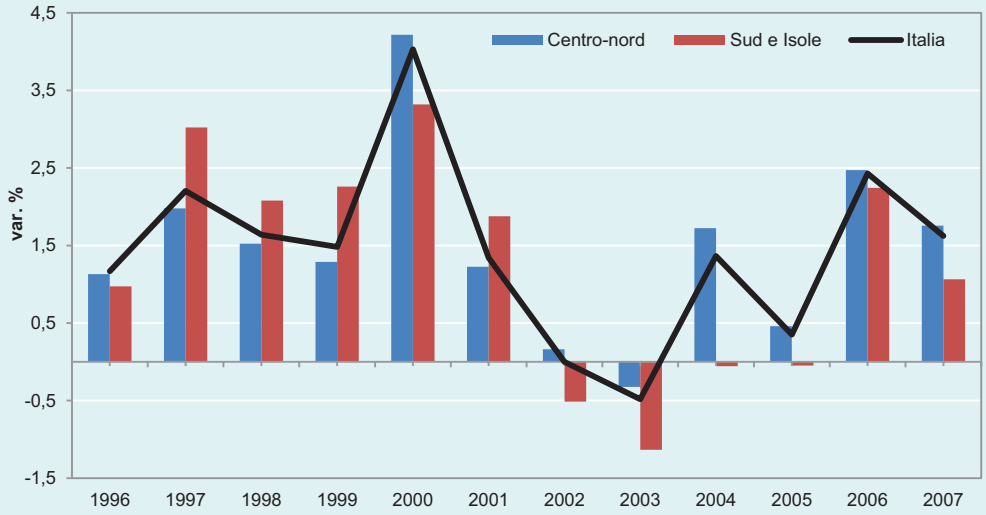
L'INCIDENZA DELL'ECONOMIA PUBBLICA A LIVELLO TERRITORIALE

Il PIL delle regioni del Centro-Nord costituisce la quota prevalente del PIL italiano, rappresentandone circa i tre quarti (76 per cento). In base ai dati regionali pubblicati dall'ISTAT[6], dal 1995 al 2009 in Italia il prodotto interno è cresciuto poco meno di un punto percentuale in media all'anno, in maniera omogenea al Centro-Nord (0,8 per cento) e al Sud (0,7 per cento). Tuttavia, una parte della crescita del Meridione si caratterizza per il forte ruolo della sfera pubblica: la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche è pari a circa il 30 per

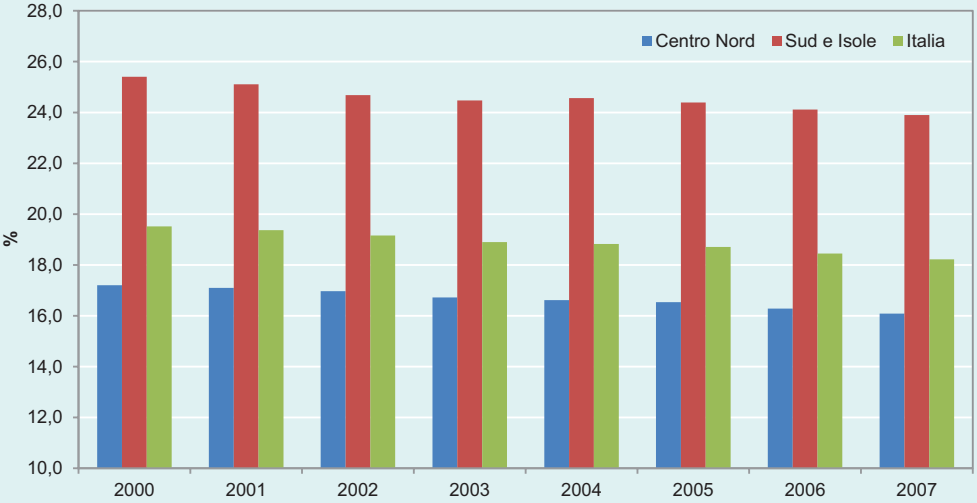
[6] Le serie storiche dei conti regionali sono disponibili dal 1995 al 2009.

cento del PIL, a fronte del 16 per cento al Centro-Nord. È tuttavia plausibile ipotizzare che le imprese del Centro-Nord abbiano beneficiato sia direttamente sia indirettamente della spesa pubblica erogata al Sud. Al netto della spesa per consumi finali, a partire dagli anni 2000 la crescita al Sud è risultata meno dinamica di quella del Centro-Nord, mentre alla fine degli anni novanta superava quella media italiana. Inoltre, gli occupati del settore pubblico (Amministrazioni pubbliche, istruzione, sanità e altri servizi sociali) costituiscono circa il 25 per cento del totale degli occupati delle regioni meridionali a fronte del 16 per cento del Centro-Nord.

PIL al netto della spesa per consumi della P.A. (var.%)



Occupazione nel settore pubblico per macroaree (in percentuale del totale)



Fonte: ISTAT, Conti Regionali.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 INDEBITAMENTO NETTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le previsioni di finanza pubblica presentate nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2009 sono state confermate nel corso del 2010 sia pure in presenza di revisioni delle prospettive di crescita reale dell'economia (Tavola III.1).

TAVOLA III.1: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2009	2010	2011	2012
TASSO DI CRESCITA DEL PIL				
Programma di Stabilità 2009	-4,8	1,1	2,0	2,0
Programma di Stabilità 2011	-5,2	1,3	1,1	1,3
Differenza	-0,4	0,2	-0,9	-0,7
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2009	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7
Programma di Stabilità 2011	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7
Differenza	-0,1	0,4	0,0	0,0
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2009	115,1	116,9	116,5	114,6
Programma di Stabilità 2011	116,1	119,0	120,0	119,4
Differenza	1,0	2,1	3,5	4,8

Nel mese di aprile 2010, con la presentazione della Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010, le stime di crescita nel triennio 2010-2012 venivano ridimensionate di 0,6 punti percentuali.

Successivamente, nel mese di settembre con la Decisione di Finanza Pubblica (DFP) per gli anni 2011-2013, il profilo di crescita veniva lievemente anticipato senza alterare la dinamica complessiva. Contestualmente le previsioni dei conti pubblici venivano aggiornate per tener conto del nuovo quadro macroeconomico, delle indicazioni emerse sull'evoluzione delle grandezze macroeconomiche dall'attività di monitoraggio e degli effetti della manovra correttiva triennale approvata prima dell'estate[1]. L'aggiornamento comportava la revisione di alcune voci di entrata e di spesa senza incidere sul valore dell'indebitamento netto in rapporto al PIL che restava fissato al 5,0 per cento nel 2010.

La chiusura dell'anno ha evidenziato un risultato migliore rispetto a quello stimato nel precedente aggiornamento di 0,4 punti percentuali di PIL. Il minore disavanzo è da attribuirsi principalmente alla minore incidenza percentuale della spesa complessiva sul PIL rispetto alla precedente previsione (-0,3 punti percentuali), cui si è accompagnato un incremento delle entrate totali (circa 0,1 punti percentuali) in presenza di una crescita lievemente superiore a quella stimata in precedenza. All'interno della spesa corrente il netto calo della spesa per interessi (-0,3 punti percentuali) unitamente alle minori erogazioni per redditi da lavoro dipendente (-0,1 punti percentuali), ha parzialmente controbilanciato l'aumento della spesa per consumi intermedi (0,3 punti percentuali)

[1] D.L. n. 78/2010 cvt. nella L. n. 122/2010.

nonché dei trasferimenti sociali in denaro (0,3 punti percentuali) e dei contributi alla produzione (0,1 punti percentuali). La minore spesa in conto capitale è diffusa all'interno delle sue principali componenti. Nell'ambito delle entrate totali, il lieve incremento dell'incidenza delle entrate tributarie (0,1 punti percentuali), deriva da una ricomposizione del gettito con un peso accresciuto per la componente indiretta a fronte di un ridimensionamento di quella diretta.

Pertanto, rispetto ai risultati conseguiti nel 2009, l'indebitamento netto nominale del 2010 è diminuito di circa 10,5 miliardi, attestandosi sul livello di -71,2 miliardi. In rapporto al PIL il *deficit* è stato pari al -4,6 per cento al di sotto di 0,8 punti percentuali rispetto a quello registrato nell'anno precedente (-5,4 per cento)[2].

Il saldo primario è risultato in miglioramento passando dal -0,7 per cento del 2009 a -0,1 per cento nel 2010.

Le entrate totali sono cresciute dello 0,8 per cento rispetto all'anno precedente, prevalentemente per effetto dell'aumento delle imposte indirette (5,1 per cento) in gran parte dovuto alla crescita del gettito dell'IVA, sulla quale hanno influito anche le disposizioni in materia di contrasto dei crediti IVA indebitamente fruiti in compensazione[3]. Le imposte dirette hanno avuto segno positivo con un aumento dell'1,2 per cento, sostenute dalla crescita dell'IRE. La crescita dei contributi sociali effettivi è stata pari allo 0,5 per cento, in presenza di un moderato aumento delle retribuzioni lorde. Le imposte in conto capitale hanno registrato un netto ridimensionamento (-72,3 per cento) a seguito del venir meno degli introiti derivanti dalla regolarizzazione o rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero e dei versamenti *una tantum* dell'imposta sostitutiva concernente il riallineamento volontario dei valori di bilancio ai principi IAS. Nel complesso le entrate totali hanno raggiunto nel 2010 il 46,0 per cento del PIL.

La pressione fiscale è risultata pari al 42,6 per cento, inferiore di cinque decimi di punto rispetto al 43,1 per cento del 2009.

Le uscite totali, pari al 50,6 per cento del PIL, hanno registrato una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al 2009. Le uscite di parte corrente (pari al 44,7 per cento del PIL), sono cresciute dello 0,3 per cento. In particolare, i redditi da lavoro dipendente sono aumentati dello 0,5 per cento, in presenza di una riduzione delle unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche dell'1,0 per cento. Le spese per consumi intermedi hanno registrato un aumento dello 0,4 per cento (in deciso rallentamento rispetto al 6,5 per cento del 2009), mentre le prestazioni sociali in natura (che comprendono prevalentemente spese per assistenza sanitaria in convenzione) sono cresciute dell'1,0 per cento, rispetto al 5,1 per cento registrato l'anno precedente. Le prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 2,3 per cento, più che dimezzando la crescita registrata nel 2009 (5,2 per cento), anche per effetto di una più contenuta indicizzazione delle pensioni rispetto all'anno precedente. Gli interessi passivi si sono attestati, nel 2010, su un livello di poco superiore ai 70 miliardi, sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente in cui si era registrata una riduzione del 13,4 per cento rispetto al 2008.

---

[2] L'indebitamento netto del 2009 è stato rivisto dal 5,3 al 5,4 per cento del PIL per effetto del normale consolidamento delle informazioni di base.

[3] L. n.102/2009 art. 10.

TAVOLA III.2: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE[1]

	2010		2011	2012	2013	2014
	Livello (2)	in % di PIL		in % di PIL		
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-71.211	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
aggiustamento annuale (3)					1,2	1,1
2. Amministrazioni centrali	-69.333	-4,5	-3,7	-2,5	-2,3	-2,2
3. Stato	-67.777	-4,4	-3,6	-2,4	-2,3	-2,1
4. Amministrazioni locali	-7.557	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7
5. Enti previdenziali	5.679	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Amministrazioni Pubbliche						
6. Totale entrate	712.860	46,0	45,8	46,2	46,0	45,9
7. Totale spese	784.071	50,6	49,7	48,9	48,7	48,5
8. Indebitamento netto	-71.211	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
9. Spesa per interessi	70.152	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
10. Avanzo primario	-1.059	-0,1	0,9	2,4	2,7	2,9
11. Misure una tantum (4)	*3.451*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	445.416	28,8	28,7	29,0	29,0	28,9
12a. Imposte indirette	216.530	14,0	14,2	14,2	14,2	14,2
12b. Imposte dirette	225.494	14,6	14,4	14,8	14,8	14,7
12c. Imposte in c/capitale	3.392	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contributi sociali	214.508	13,8	13,8	13,7	13,6	13,5
14. Redditi da proprietà	8.249	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	44.687	2,9	2,8	2,9	2,9	2,8
16. Totale entrate	712.860	46,0	45,8	46,2	46,0	45,9
p.m. : pressione fiscale		*42,6*	*42,5*	*42,7*	*42,6*	*42,5*
Componenti del lato delle spesa						
17. Red lavoro dip + Consumi intermedi	263.505	17,0	16,5	15,9	15,5	15,2
17a. Redditi da lavoro dipendente	171.905	11,1	10,7	10,4	10,1	9,8
17b. Consumi intermedi	91.600	5,9	5,7	5,5	5,4	5,4
18. Totale trasferimenti sociali	343.608	22,2	22,2	22,0	22,1	22,2
18a. Trasferimenti sociali in natura	45.409	2,9	2,9	2,9	3,0	3,0
18b. Prestazioni sociali non in natura	298.199	19,3	19,2	19,1	19,1	19,2
19. Interessi passivi	70.152	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
20. Contributi alla produzione	16.040	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
21. Investimenti fissi lordi	31.879	2,1	2,0	1,6	1,6	1,6
22. Altre spese	58.887	3,8	3,5	3,4	3,3	3,2
23. Totale spese	784.071	50,6	49,7	48,9	48,7	48,5
p.m. : Consumi pubblici	*328.607*	*21,2*	*20,7*	*20,0*	*19,6*	*19,3*

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.
2) Valori in milioni.
3) L'aggiustamento annuale è calcolato sul primario. La correzione cumulata è stimata pari a circa 2.3 punti percentuali nel 2014.
4) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.
Nota: la prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. I dati relativi al totale delle entrate e al totale delle spese differiscono da quelli del Conto delle Amministrazioni pubbliche esposto nella Sezione II del Documento di Economia e Finanza per una diversa metodologia di rappresentazione del conto: secondo Regolamento CE n. 1500/2000 nella Sez. I e secondo versione tradizionale nella Sez. II. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'ISTAT entro il mese di giugno. I dati relativi al 2009 sono stati rilasciati dall'ISTAT il 1 luglio 2010, mentre quelli del 2010 sono dati di preconsuntivo predisposti dall'ISTAT ma non ancora diffusi. Per gli anni 2011-2014 i dati sono previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nell'ambito della spesa in conto capitale (pari al 6,0 per cento del PIL) gli investimenti fissi lordi sono diminuiti del 16,2 per cento. In sensibile diminuzione risultano anche i contributi agli investimenti (-14,2 per cento) e le altre uscite in conto capitale, il cui importo si è ridotto di oltre 2,6 miliardi per il venire meno del rimborso straordinario riconosciuto alle imprese nel 2009 a fronte dei maggiori versamenti di IRPEF e IRES da esse effettuati, per effetto della mancata deduzione del 10 per cento dell'IRAP nei periodi di imposta precedenti al 2008[4].

Per il 2011, l'indebitamento netto nominale delle Amministrazioni pubbliche viene stimato pari al 3,9 per cento del PIL, in linea con quanto indicato nel precedente

[4] D.L. n.185/2008 cvt. nella L. n.2/2009.

Aggiornamento, sia pure in presenza di prospettive di crescita in ridimensionamento rispetto a quanto previsto in precedenza. Le stime di finanza pubblica tengono conto, peraltro, dei risultati del 2010 che hanno evidenziato una evoluzione più favorevole della finanza pubblica (per un'analisi più dettagliata si veda il par. II.2 della Sez. II del DEF - Andamenti e Tendenze di Finanza pubblica).

Per gli anni successivi, 2012-2014, l'insieme delle misure adottate nel corso del 2010, unitamente agli effetti di trascinamento del miglioramento registrato nel 2010 in termini di contenimento della spesa, consente al Governo di confermare il percorso già delineato nella DFP fino al 2012. Nel biennio 2013-2014, l'indebitamento netto a legislazione vigente è stimato stabilizzarsi intorno al 2,6 per cento.

Tenuto conto degli impegni assunti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo, nel 2014 l'indebitamento netto programmatico, grazie a una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari in termini cumulati a circa 2,3 punti percentuali nel biennio 2013-2014, è previsto collocarsi al -0,2 per cento del PIL. L'avanzo primario programmatico è stimato collocarsi al 5,2 per cento nel 2014, in sensibile aumento rispetto allo 0,9 per cento del 2011.

In ottemperanza a quanto richiesto dal Codice di Condotta il documento fornisce per la prima volta una indicazione delle risorse aggiuntive entro l'orizzonte temporale del Programma, proiettate sulla base di una costanza dei comportamenti delle Amministrazioni pubbliche (scenario a politiche invariate). La metodologia utilizzata per l'indicazione delle risorse aggiuntive è illustrata nel par. II.3 della Sez. II del DEF (Relazione sugli Andamenti di Finanza pubblica e Previsioni tendenziali).

TAVOLA III.3: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE[1]

	Previsioni a legislazione vigente			Differenziale politiche invariate	Tend.le	Pol. Inv.
	2012	2013	2014	2014		
	In milioni di Euro				Variaz. % 2014/2013	
Spese correnti				5.143		
Redditi da lavoro dipendente (2)	170.693	170.840	172.191	1.877	0,8	1,9
Consumi Intermedi	138.857	142.366	147.081	949	3,3	4,0
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	60.622	61.029	61.416	2.316	0,6	4,4
Spese in C/capitale (al netto dismissioni immobiliari)	45.217	46.037	45.956	0	-0,2	-0,1
Investimenti fissi lordi (al netto dismissioni immobiliari)	28.364	28.816	29.092	0	1,0	0,4
Contributi agli investimenti	16.058	16.109	16.104	0	0,0	-0,9
Totale Risorse				5.143		
In % del PIL				0,3		

1) Le previsioni a „politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell"applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell"art 81, quarto comma della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.
2) Le risorse aggiuntive stimate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale.

III.2 SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

Gli obiettivi e i risultati di finanza pubblica del presente Aggiornamento del Programma di Stabilità possono essere influenzati dalla dinamica del ciclo economico. Al fine di valutare pienamente gli effetti della politica di bilancio del governo occorre depurare tali obiettivi dall'impatto della congiuntura economica. Pertanto, per il periodo 2009-2014, l'andamento del tasso di crescita del PIL a prezzi costanti e delle principali variabili di finanza pubblica viene messo a confronto con la dinamica del tasso di crescita del PIL potenziale e dei saldi di bilancio corretti per il ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*.

La correzione per il ciclo degli indicatori di bilancio è stata effettuata applicando la metodologia approvata dal Consiglio ECOFIN per la derivazione del PIL potenziale e dell'*output gap*[5]. Pur essendo una metodologia largamente collaudata e concordata a livello europeo, è opportuno sottolineare come questa non sia immune dalle conseguenze dovute a possibili modifiche dei dati sottostanti e all'alta variabilità delle rilevazioni, quale quella sperimentata nel corso della recente crisi economica. Pertanto, anche gli aggregati di finanza pubblica corretti per l'impatto ciclico possono essere soggetti a significative revisioni e devono essere interpretati con cautela.

I dati riportati dalla Tavola III.4 mostrano come, dopo la significativa contrazione del prodotto nel 2009, la crescita dell'economia italiana si trovi in una fase di progressivo ritorno verso valori pre-crisi. La contrazione del PIL registratasi durante la crisi globale ha avuto importanti riflessi sul tasso di crescita potenziale che, in base alla metodologia concordata a livello europeo, si è praticamente azzerato tra il 2009 e il 2010 a seguito, principalmente, del contributo negativo della produttività totale dei fattori (*Total Factor Productivity TFP*) e del contributo praticamente nullo del fattore lavoro[6]. Negli anni successivi, il tasso di crescita del prodotto potenziale dovrebbe progressivamente aumentare passando dallo 0,3 per cento del 2011 allo 0,8 per cento del 2014 in virtù dell'apporto crescente del fattore lavoro e della *TFP*.

L'*output gap*, che misura lo scostamento in rapporto al PIL del livello del prodotto corrente rispetto al livello del potenziale, ha cominciato progressivamente a ridursi rispetto al minimo del 2009 passando, rispettivamente, dal -3,9 al -2,7 per cento dello scorso anno sino al -1,9 dell'anno in corso. Tra il 2012 e il 2014, l'*output gap* dovrebbe continuare a restringersi fino ad estendersi in territorio positivo nell'ultimo anno dell'orizzonte di previsione.

Conseguentemente, la componente ciclica del bilancio pubblico, che approssima la variazione automatica delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali dovuta

---

[5] La metodologia per la derivazione del prodotto potenziale e degli *output gap* si basa sulla stima di una funzione di produzione. Per ulteriori informazioni si veda: Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., and W. Röger (2006); *„Calculating potential growth rates and output gaps – A revised production function approach'; European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs; Economic Paper No.247.*

[6] I risultati relativi al tasso di crescita del prodotto potenziale del presente Aggiornamento del Programma di Stabilità sono stati ottenuti sulla base di una nuova metodologia di stima del contributo della *Total Factor Productivity* (ossia, un filtro di Kalman Bayesiano che utilizza i dati della Capacità Utilizzata). A seguito di ciò, il tasso di crescita del potenziale e i relativi contributi presentati nella Tavola III.4 non sono direttamente confrontabili con quelli pubblicati nell"Aggiornamento dello scorso anno. Per ulteriori informazioni si veda, Planas, C., Roeger,W., A. Rossi (2010); *'Does capacity utilisation help estimating the TFP cycle'; Directorate-General for Economic and Financial Affairs; Economic Papers 410.*

alle fluttuazioni cicliche dell'economia[7], passata rispettivamente dal -1,9 per cento del 2009 al -1,3 per cento del PIL del 2010, continuerebbe a ridursi nel corso degli anni successivi risultando positiva nel 2014.

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, o *deficit* strutturale, che esprime la situazione delle finanze pubbliche al netto degli effetti ciclici e temporanei, si è ridotto di circa 0,6 punti percentuali, passando, rispettivamente, dal -4,1 per cento del PIL del 2009 al -3,5 per cento del PIL nel 2010, grazie principalmente al controllo continuo sui conti pubblici esercitato dal Governo.

Per effetto delle misure di risanamento adottate, l'indebitamento strutturale continuerebbe a ridursi di 0,5 punti percentuali nell'anno in corso e di 0,8 punti percentuali nel prossimo attestandosi, in linea con gli impegni assunti a livello europeo (si veda par.III.4), al -2,2 per cento del PIL a fine 2012.

TAVOLA III.4: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO[1] (in percentuale del PIL)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Interessi passivi	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
Lavoro	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Capitale	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Produttività Totale dei Fattori	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,2
Output gap	-3,9	-2,7	-1,9	-1,1	-0,3	0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,5	-3,3	-2,9	-2,2	-1,3	-0,5
Avanzo primario corretto per il ciclo	1,2	1,3	1,9	2,9	4,0	5,0
Misure *una tantum*	0,7	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Saldo di bilancio al netto delle *una tantum*	-6,0	-4,8	-4,0	-2,8	-1,5	-0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*	-4,1	-3,5	-3,0	-2,2	-1,4	-0,5
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle *una tantum*	0,5	1,1	1,8	2,9	4,0	4,9
Variazione saldo di bilancio al netto delle *una tantum*	3,1	-1,2	-0,8	-1,2	-1,3	-1,2
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle *una tantum*	0,5	-0,6	-0,5	-0,8	-0,8	-0,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.
Nota: le differenze nel tasso di crescita del PIL potenziale, nell'*output gap* e nei saldi strutturali rispetto ai dati della Commissione presentati nelle *Autumn forecasts* 2010 sono dovuti prevalentemente al diverso orizzonte temporale e alle diverse ipotesi di base.

Negli anni 2013 e 2014, grazie ad una manovra aggiuntiva netta sul saldo primario pari, in termini cumulati, a circa 2,3 punti percentuali del PIL, il saldo di bilancio (indebitamento netto) corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* continuerebbe a ridursi di circa 0,8 punti percentuali l'anno rispetto al livello del 2012.

In questo contesto, rimane confermato l'impegno al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (MTO) che consiste con il pareggio di bilancio in termini strutturali[8].

[7] La componente ciclica del bilancio pubblico viene calcolata come prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica. Tale valore viene determinato in sede europea ed è pari, per l'Italia, a 0,5.

[8] Con riferimento alla nuova metodologia per il calcolo dei *Medium Term Objectives* (*MTO*) *including implicit liabilities* concordata in sede europea, l'Italia opta per il parametro di un grado di *front loading* del costo dell'invecchiamento pari al 33 per cento.

III.3 DEBITO PUBBLICO

Il contesto di mercato

Il 2010 è stato un anno ancora caratterizzato dagli effetti della crisi finanziaria internazionale, iniziata nel 2007 nel segmento dei mutui *subprime* americani e culminata poi nel settembre 2008, con il fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*, infine proseguita nel 2009 con pesanti effetti sulle economie reali di tutti i paesi sviluppati. Nel 2010, il combinato disposto del rallentamento economico e della significativa dilatazione dei debiti pubblici ha avuto ripercussioni molto significative su tutti i mercati dei titoli di Stato nell'area euro, con particolare enfasi per quelli maggiormente esposti ai rischi di sostenibilità finanziaria nel medio periodo.

Seppure a fasi alterne, quindi, il mercato dei titoli di Stato italiani è stato investito dai fenomeni che normalmente caratterizzano fasi di forte tensione e nervosismo da parte dei partecipanti al mercato: progressiva riduzione della liquidità, minore profondità delle quotazioni, contrazione degli scambi e un incremento sostanziale della volatilità. Se nella seconda metà del 2009 questi aspetti sembravano ridimensionati, durante il 2010 si sono ripresentati in modo piuttosto significativo proprio a causa della percezione dell'aumento del rischio sovrano nell'area dell'euro.

Alla base di questo fenomeno ha sicuramente contribuito l'incremento delle emissioni di titoli governativi da parte di tutti gli Stati sovrani europei che, sebbene in misura inferiore al 2009, ha rappresentato lo strumento con cui coprire *deficit* pubblici ancora molto elevati e che si è andato a riversare su mercati finanziari già particolarmente fragili per via della crisi finanziaria. In specie, a partire dal novembre 2009, ma soprattutto nella prima metà del 2010, si è progressivamente deteriorata la situazione del mercato dei titoli di Stato greci, a seguito del significativo incremento del *deficit* di quel paese e del conseguente manifestarsi di timori circa la sostenibilità del relativo debito, che ha generato un aumento molto ampio dello *spread* richiesto dagli investitori su tali titoli. Ciò ha determinato un ulteriore incremento nell'avversione al rischio, che si è propagata sui mercati del debito pubblico di numerosi paesi dell'area euro, senza risparmiare, in alcune fasi, anche emittenti sovrani ad elevato merito di credito.

Nel mese di maggio 2010 il varo da parte delle autorità europee, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Centrale Europea, in coordinamento con il governo greco, del piano di salvataggio per 110 miliardi per la Grecia ha evitato un ulteriore deterioramento, ponendo le condizioni per una normalizzazione del mercato dei titoli governativi dell'area euro. Successivamente è stata approvata l'istituzione, fino a giugno del 2013, di un veicolo di sostegno finanziario dei paesi euro in difficoltà (la cosiddetta *European Financial Stability Facility – EFSF).* A questa decisione ha fatto seguito quella di prevedere, a partire dal giugno 2013, un meccanismo permanente a sostegno degli Stati dell'area dell'euro in difficoltà nell'accesso ai mercati finanziari, l'*European Stability Mechanism – ESM* (Meccanismo Europeo di Stabilità), che avrà una capacità operativa effettiva di erogazione prestiti pari a 500 miliardi.

A contribuire ad una relativa normalizzazione dei mercati governativi europei è stata anche la decisione della Banca Centrale Europea di avviare un programma di acquisti di titoli di Stato governativi sul mercato secondario, garantendo al contempo, tramite operazioni di 'sterilizzazione', il pieno controllo degli aggregati monetari: questo al fine di conseguire maggiore efficienza al processo di trasmissione della politica monetaria attraverso i tassi di interesse sui titoli governativi.

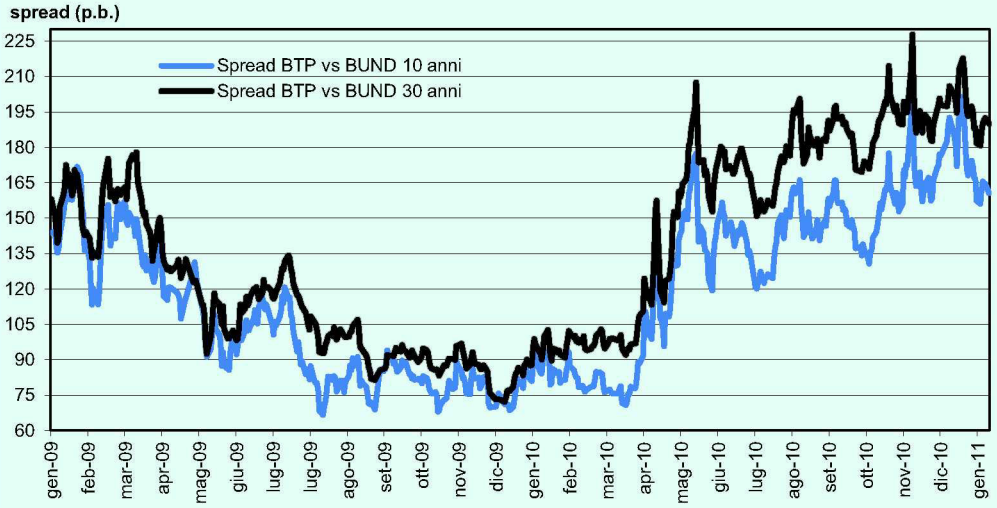
A partire dal mese di giugno 2010, segni di normalizzazione sui mercati del reddito fisso si sono alternati a momenti di instabilità legati anche a notizie su potenziali difficoltà finanziarie nel sistema bancario europeo[9]. Tuttavia, dal mese di agosto 2010 la tensione sui mercati è tornata ad acuirsi a seguito di crescenti preoccupazioni circa la situazione del sistema bancario irlandese, e sui potenziali rilevanti effetti sul debito pubblico irlandese, e quindi in definitiva sulla sua sostenibilità, considerato il livello già molto elevato del rapporto *deficit*/PIL. In un quadro di crescente instabilità, alla fine di novembre è stato approvato il piano di salvataggio per l'Irlanda ed il suo sistema bancario per un importo pari a 85 miliardi, con la partecipazione dell'Unione Europea, anche tramite il nuovo veicolo *EFSF*, e del Fondo Monetario Internazionale. Anche questo intervento ha contribuito significativamente a ripristinare condizioni di liquidità sui mercati dei titoli governativi dell'area euro, che tuttavia non hanno potuto non risentire dei numerosi interventi di declassamento del rischio di credito posti in essere da parte delle principali agenzie di *rating* nello scorcio finale del 2010 e nei primi mesi del 2011. Tali interventi non hanno invece riguardato l'Italia il cui *rating* e *outlook* sono stati confermati a più riprese.

Nel giudizio sull'Italia i mercati finanziari hanno seguito un profilo coerente con la valutazione espressa dalle agenzie di *rating*. Il mercato italiano dei titoli di Stato è infatti andato incontro a fasi di incertezza, soprattutto nei periodi che hanno preceduto la formale richiesta alle autorità europee di sostegno finanziario da parte di Grecia e Irlanda, con conseguente aumento dei differenziali di rendimento contro i titoli tedeschi e della volatilità dei corsi dei titoli sul mercato secondario. Tuttavia, questi fenomeni sono stati largamente inferiori per intensità rispetto a quelli che si sono manifestati in larga parte dei paesi al centro della crisi del debito sovrano. Lo stesso profilo dell'andamento dello *spread* dei titoli di Stato italiani contro i titoli della Germania mostra chiaramente come a partire dal mese di aprile 2010 si siano registrate numerose oscillazioni ma intorno ad un *trend* sostanzialmente stabile (Figura III.1).

In sintesi (i) a garantire la buona *performance* del debito italiano in un contesto così difficile hanno contribuito numerosi fattori strutturali dell'economia italiana, quali la sostanziale solidità del sistema bancario e finanziario, un livello del debito privato molto contenuto e una normale posizione netta finanziaria nei confronti dell'estero, (ii) tuttavia non vi è tuttavia dubbio che l'andamento positivo della finanza pubblica e la composizione del debito pubblico hanno rappresentato fattori altrettanto rilevanti, soprattutto per preservare la fiducia degli investitori internazionali.

[9] Problematica mitigata dai risultati positivi degli *Stress Test* rilasciati il 19 luglio 2010 dalla Commissione Europea in collaborazione con la BCE e gli organismi di vigilanza bancari nazionali.

FIGURA III.1: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP - BUND - BENCHMARK 10 ANNI E 30 ANNI



Con riferimento alla struttura del debito pubblico, nel corso del 2010 il Tesoro è riuscito a garantire continuità alla politica di emissione e gestione delle passività, anche ricorrendo a quegli strumenti di flessibilità, già introdotti negli anni precedenti, che hanno permesso di mitigare gli effetti derivanti dalla crisi internazionale e del debito sovrano europeo sui risultati della gestione del debito.

Le modifiche introdotte ai meccanismi di asta a partire dal 2008-2009 sono state mantenute, mentre condizioni di maggiore stabilità sul mercato dei titoli a medio-lungo termine hanno consentito di impiegare solo occasionalmente la facoltà di collocare uno o più titoli non più in corso di emissione (titoli *off-the-run*). Per far fronte alla situazione di significativa turbolenza registratasi sugli strumenti a breve termine, il Tesoro ha apportato alcune migliorie alle modalità di partecipazione alle aste BOT, dopo che nel febbraio 2009 era stato introdotto il collocamento supplementare riservato ai soli 'Specialisti in titoli di Stato' anche per le aste dei BOT annuali.

In coerenza con le emissioni del 2009, nel corso del 2010 i titoli di Stato italiani sono stati collocati con elevato grado di efficienza, con elevati valori dell'indicatore *bid-to-cover*, ossia del rapporto tra domanda e offerta del titolo, a prezzi sostanzialmente in linea con quelli del mercato secondario.

Nel 2011, si proseguirà con le emissioni di debito sui vari comparti in modo estremamente regolare, contemperando l'andamento della domanda con l'esigenza di ottenere un'adeguata efficienza dei collocamenti e un controllo rigoroso dei principali rischi finanziari.

L'evoluzione del rapporto debito/PIL

Il profilo del rapporto debito/PIL nel 2009 e nel 2010 è stato pari rispettivamente a 116,1 e a 119,0 per cento (Figura III.2), valori superiori a quelli indicati nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso anno, pari a 115,1 e 116,9 per cento rispettivamente. Per il 2009 questo si deve quasi interamente al valore finale del PIL nominale pubblicato dall'ISTAT a marzo del 2010, che è risultato di circa 0,8 punti percentuali inferiore rispetto alla stima dell'Aggiornamento 2009, anche per effetto di una revisione effettuata dall'Istituto di Statistica della serie storica del PIL che ha interessato anche l'anno 2008. Non a caso già la Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 (DFP 2011-2013) riportava un primo consuntivo del debito/PIL 2009 pari a 115,9 per cento, successivamente rivisto al rialzo per tenere conto di ordinarie revisioni statistiche.

Per il 2010, invece, la differenza rispetto all'Aggiornamento 2009 si spiega sia per effetto di un maggiore livello dello *stock* del debito (per circa 0,3 punti) che per un PIL nominale inferiore (per circa 1,8 punti percentuali). Per quanto riguarda il debito, infatti, durante il 2010 si è assistito ad una revisione al rialzo delle stime del fabbisogno del Settore Pubblico[10], in linea con quelle pubblicate nella DFP 2011-2013 e quindi in crescita rispetto a quelle dell'ultimo Aggiornamento. Ciò ha portato necessariamente ad un ritmo di emissioni di titoli più accentuato, che ha dato luogo ad un rilevante incremento del saldo del conto disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia in virtù del fatto che il dato di consuntivo dello stesso fabbisogno 2010 è risultato ampiamente al di sotto delle previsioni per quasi un 20 per cento. Per quanto riguarda il PIL, oltre all'effetto di trascinamento sul 2010 della revisione della serie operata dall'ISTAT, che hanno portato ad una previsione in calo già nella DFP 2011-2013 (per circa 1,5 punti percentuali) rispetto all'Aggiornamento 2009, occorre tener conto che in sede di consuntivo si è registrata una ulteriore riduzione per effetto del deflatore del PIL stesso, risultato inferiore alle attese (nella DFP 2011-2013 il rapporto debito/PIL era previsto attestarsi al 118,5 per cento).

Per gli anni 2011 e 2012 si stima che il rapporto debito/PIL raggiunga rispettivamente il 120,0 ed il 119,4 per cento, in lieve ascesa rispetto alla previsione contenuta nella DFP 2011-2013, per effetto soprattutto di un profilo di crescita più moderata. Rispetto all'ultimo Aggiornamento, la previsione attuale pone il picco di tale rapporto nell'anno 2011 anziché nel 2010, mentre per entrambi gli anni si prevedono livelli superiori (per circa 3,5 punti percentuali nel 2011 e 4,8 punti nel 2012) sia per effetto dei valori più elevati già raggiunti negli anni precedenti ma anche per effetto della revisione al ribasso della crescita economica in termini nominali (dal 3,8 per cento dell'ultimo Aggiornamento all'attuale 2,9 per cento per il 2011, e dal 3,9 per cento all'attuale 3,1 per cento per il 2012).

Per quanto riguarda le stime relative agli anni successivi, si assiste ad una riduzione progressiva del rapporto debito/PIL, pari al 116,9 per cento nel 2013 e al 112,8 per cento nel 2014, in ragione della sensibile riduzione del fabbisogno a partire dal 2012 che compensa, almeno in parte, la prevista dinamica del ciclo economico più moderata rispetto alle stime precedenti[11].

---

[10] Anche per effetto degli esborsi derivanti dal contributo italiano al programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia come da D.L. n. 67 del 10/05/2010.

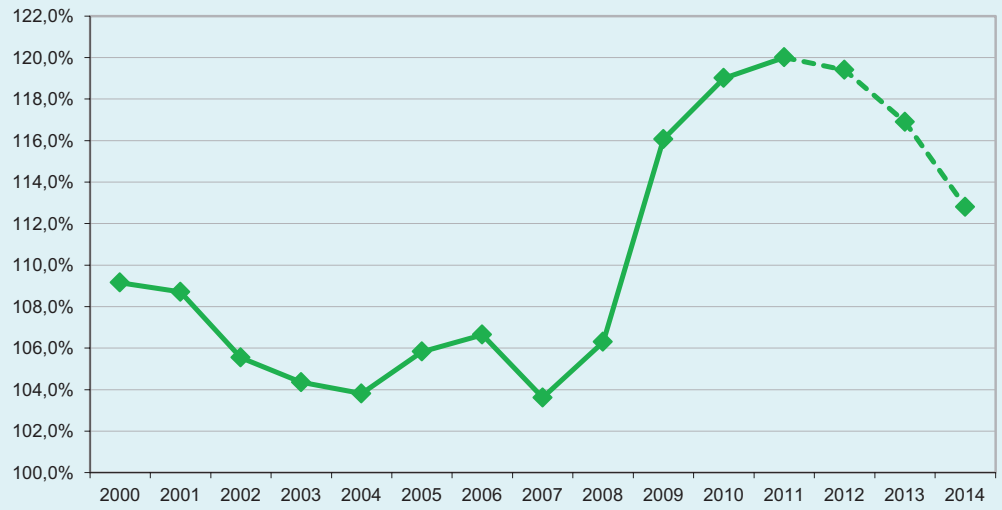
[11] Le stime del rapporto debito/PIL tengono conto, per il 2011, del rimborso di 1.450 milioni da parte del Banco Popolare dei titoli emessi ai sensi della L. n. 2/2009 (cosiddetti „Tremonti bond") e della quota di

TAVOLA III.5: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) [1]

Debito Pubblico	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro	*116,1*	*118,8*	*119,3*	*118,5*	*116,1*	*112,3*
Impatto dei sostegni finanziari Area Euro (2)		*0,3*	*0,7*	*0,9*	*0,8*	*0,6*
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
Variazioni	9,8	2,9	1,0	-0,6	-2,5	-4,1
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)						
Avanzo Primario (Competenza Economica)	0,7	0,1	-0,9	-2,4	-3,9	-5,2
Effetto *Snow-ball*	8,0	2,4	1,4	1,5	1,5	1,6
di cui: Interessi (Competenza Economica)	*4,6*	*4,5*	*4,8*	*5,1*	*5,4*	*5,5*
Aggiustamento *Stock* - Flussi	1,1	0,4	0,5	0,3	-0,1	-0,5
di cui: Differenza tra Cassa e Competenza	*-0,1*	*-0,4*	*-0,3*	*0,1*	*-0,4*	*-0,4*
Accumulazione Netta di Asset Finanziari	*0,6*	*0,2*	*0,4*	*0,3*	*0,1*	*-0,1*
di cui: Introiti da Privatizzazioni	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Effetti di valutazione del Debito	*0,0*	*0,0*	*0,4*	*0,3*	*0,3*	*0,2*
Altro (3)	*0,6*	*0,6*	*-0,1*	*-0,4*	*-0,1*	*-0,2*
p. m. Tasso di interesse implicito sul Debito	4,2	4,0	4,1	4,4	4,6	4,8

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati nella tavola.
2) Include gli effetti del contributo italiano al programma triennale di sostegno alla Grecia in base alle condizioni fissate l'8 maggio 2010 e la quota di competenza dell'Italia delle emissioni effettuate dal veicolo EFSF fino al 31 marzo 2011. Non include: le eventuali emissioni di debito del veicolo EFSF successive al 31 marzo 2011 e le contribuzioni alla costituzione del capitale del veicolo ESM a partire dal giugno 2013.
3) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: le variazioni dei depositi attivi del MEF presso la Banca d'Italia; le discrepanze statistiche; per l'anno 2011 comprende la restituzione dei titoli ibridi di capitalizzazione per il sistema bancario ("Tremonti bond") e la quota di competenza dell'Italia all'EFSF; per gli anni 2013-14 comprende i rimborsi dei prestiti a favore della Grecia previsti affluire al Fondo Ammortamento dei titoli di Stato.

FIGURA III.2: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL



Nota: Gli importi del debito sono al lordo dei sostegni finanziari per l'area dell'euro.

competenza italiana dell'emissione del veicolo *EFSF* effettuata a gennaio 2011: mentre, per tutto il periodo di previsione, le stime tengono conto del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia, come da D.L. n. 67 del 10/05/2010, sia per quanto riguarda gli esborsi che i ripagamenti. D'altra parte queste stime non considerano le decisioni riguardo la possibile rimodulazione delle scadenze e delle condizioni di costo di tale sostegno finanziario assunte nelle riunioni europee del mese di marzo 2011. In ultimo, le medesime stime non includono gli effetti derivanti dagli esborsi per la costituzione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità a partire dal 2013.

III.4 EDP - IL PERCORSO DI RIENTRO

Le procedure per disavanzo eccessivo (*EDP*), aperte nei confronti di quasi tutti i paesi europei (24 su 27 pari a circa il 97 per cento del PIL europeo)[12] hanno reso necessario un approccio coordinato nella predisposizione di strategia d'uscita dalla situazione di *deficit* eccessivo.

Gli effetti della crisi e le tensioni sui mercati finanziari hanno evidenziato la necessità di rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita, sia nella sorveglianza preventiva che nelle misure correttive, e integrarlo in una più ampia strategia di crescita economica dell'Unione Europea. Il dibattito in ambito europeo, divenuto più serrato dalla primavera del 2010, ha reso manifesto l'ampio consenso dei paesi membri sulla necessità di accrescere il coordinamento delle politiche economiche all'interno dell'UE, di rendere più efficaci le regole di bilancio europeo, di rafforzare le procedure di bilancio nazionali.

Il Governo italiano, anticipando le esigenze di potenziamento delle regole e delle procedure, già lo scorso anno aveva provveduto a rafforzare il modello di programmazione, introducendo nell'ambito della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, una effettiva pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse unitamente ad una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio[13]. La riforma prevede un maggior coinvolgimento delle amministrazioni subnazionali nella fissazione degli obiettivi di bilancio, a garanzia del loro conseguimento.

In continuità con l'orientamento al rigore di bilancio adottato nel corso del triennio 2008-2010[14], il Governo ha dato pronto seguito alle raccomandazioni indirizzate all'Italia all'avvio della procedura per disavanzo eccessivo[15]. Tali raccomandazioni richiedevano di riportare il disavanzo al di sotto del limite del 3,0 per cento del PIL entro il 2012, fissando all'inizio del mese di giugno la data entro cui indicare le misure per correggere l'andamento del *deficit* e di garantire uno sforzo di bilancio medio annuo pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012.

Con la manovra finanziaria per il 2011-2013, anticipata all'estate con l'approvazione del D.L. n.78 del 2010[16], è stato operato un aggiustamento pari a 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi nel biennio successivo. Con la Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, approvata nel mese di dicembre[17], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse, tuttavia senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

L'insieme delle misure consente al Governo italiano di confermare gli obiettivi di consolidamento: l'indebitamento netto, in termini di saldo nominale, ritorna al di sotto del valore di riferimento entro il 2012, primo anno dell'orizzonte temporale considerato dal Programma, in linea con quanto richiesto.

In termini strutturali il percorso di risanamento, ripreso a partire dal 2010, prosegue: nell'anno in corso, il saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum si riduce di 0,5 punti percentuali, mentre negli anni 2012-2014 l'aggiustamento si rafforza raggiungendo circa 0,8 punti percentuali per anno, più che in linea con quanto

---

[12] Si veda Commissione Europea: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm
[13] L. n. 196/2009.
[14] In proposito si veda il paragrafo IV.2 del precedente aggiornamento del Programma.
[15] Consiglio ECOFIN del dicembre 2009.
[16] Convertito nella L. n. 122/2010.
[17] L. n. 220/2010. La Legge di Stabilità ha sostituito a partire dal 2010 la Legge Finanziaria.

concordato in sede europea. L'aggiustamento di bilancio programmato per il 2013-2014 consente di approssimarsi al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio al netto delle condizioni cicliche e delle misure una tantum nel medio termine (MTO) entro l'orizzonte di programmazione.

TAVOLA III.6: EFFETTI COMPLESSIVI DELLE MISURE ASSUNTE NEL 2010 [1]

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % PIL	
REPERIMENTO RISORSE (2)	23.118	29.887	29.912	1,5	1,8	1,8
Maggiori entrate	8.594	11.607	9.400	0,5	0,7	0,6
Minori spese	14.524	18.279	20.512	0,9	1,1	1,2
- correnti	8.003	12.472	14.105	0,5	0,8	0,8
- conto capitale	6.522	5.808	6.408	0,4	0,4	0,4
UTILIZZO DELLE RISORSE (2)	10.987	4.817	4.878	0,7	0,3	0,3
Minori entrate	4.713	2.625	2.856	0,3	0,2	0,2
Maggiori spese	6.274	2.192	2.022	0,4	0,1	0,1
- correnti	4.546	1.587	1.290	0,3	0,1	0,1
- conto capitale	1.728	605	732	0,1	0,0	0,0
Riduzione indebitamento netto	12.131	25.070	25.034	0,8	1,5	1,5
TOTALE ENTRATE	3.881	8.982	6.544	0,2	0,5	0,4
TOTALE SPESE	-8250	-16088	-18490	-0,5	-1,0	-1,1

1) D.L. n.78 cvt. nella L. 122/2010; L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità); L. n 221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013), effetti finanziari emendamento al disegno di Legge di Bilancio.
2) Il totale delle risorse e degli impieghi non include gli effetti finanziari di segno opposto indotti dai provvedimenti (D.L. n. 78/2009 e Legge di Stabilità) relativi al Fondo per gli Interventi Strutturali di Politica Economica (FISPE).

In particolare, le misure specifiche adottate con il D.L. n.78/2010 hanno riguardato il contenimento dei costi di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, l'abbattimento dei costi della politica e la riduzione della spesa per il pubblico impiego. Ulteriori risparmi sono stati individuati in materia previdenziale attraverso il rinvio dell'uscita dal lavoro per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato nonché nel settore sanitario tramite il contenimento della spesa farmaceutica.

La Legge di Stabilità per gli anni 2011-2013, nell'ottica di una razionalizzazione della spesa, ha agito nel senso di una ricomposizione all'interno del comparto (per una analisi di dettaglio si veda il paragrafo VI.1).

L'insieme delle misure produrrà effetti di ridimensionamento della spesa totale pari a circa 0,5 punti di PIL all'anno nel biennio 2011-2012. Nel periodo 2011-2014 la spesa complessiva primaria, come mostrato dal conto delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente (si veda paragrafo III.1), è stimata ridursi di circa 2 punti percentuali di PIL. La riduzione prevista tiene conto, inoltre, delle indicazioni emerse sull'evoluzione delle grandezze economiche dall'attività di monitoraggio.

Oltre ad incidere sul lato delle spese, il Governo ha operato anche sul fronte delle entrate concentrando la propria azione, con il D.L. n. 78/2010, sul contrasto all'evasione fiscale, anche ai fini di una maggiore equità. Successivamente, con la Legge di Stabilità, è stata rivista la normativa relativa ai giochi e definita una nuova disciplina contabile dei contratti di *leasing*.

L'azione intrapresa di contrasto alle forme di evasione tributaria e contributiva ha continuato a produrre risultati positivi: nel 2010 le somme recuperate hanno superato i 25 miliardi. Circa 10,5 miliardi (di cui 8 miliardi relativi agli incassi a mezzo ruoli riferiti ad accertamenti di tributi e relative sanzioni e interessi registrati nel bilancio dello Stato) sono pervenuti da un rafforzamento dei controlli formali e da recuperi da parte dell'Agenzia

delle entrate, 6,6 miliardi dal contrasto all'abuso delle cosiddette auto-compensazioni, 6,4 miliardi da recupero evasione contributi INPS e, infine, 1,9 miliardi dall'aumento delle riscossioni da parte di Equitalia.

III.5 IMPLICAZIONI DI BILANCIO DELLE MISURE STRUTTURALI INDICATE NEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA (PNR)

Nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono state individuate otto aree di *policy* e per ciascuna misura in esse contenuta sono fornite informazioni relative alle disponibilità finanziarie esistenti a legislazione vigente e/o agli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese. Le principali misure distinte per aree d'intervento e le relative informazioni finanziarie sono di seguito sintetizzate (Tavola III.7):

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LAVORO E PENSIONI						
Maggiori spese	60	60	1.676	350	383	383
Maggiori spese non ripartibili		5.350			1.140	
Minori spese	3.000	4.000	6.300	10.300	11.800	13.000
Minori entrate	1.728	1.298	2.119	1.547	1.284	1.284
CONTENIMENTO SPESA PUBBLICA						
Maggiori spese		10	11	5	5	5
Minori spese			1.018	1.732	1.732	1.732
MERCATO PRODOTTI						
Maggiori spese	2	8	10	8	8	8
ENERGIA E AMBIENTE						
Maggiori spese	200		21	21	21	
Minori entrate	477	33	17	32	293	168
Maggiori entrate			125			
INNOVAZIONE E CAPITALE UMANO						
Maggiori spese	1.039	1.254	1.953	822	902	902
Maggiori spese non ripartibili				370		
Minori entrate	9	1.833	2.390	224		
Minori spese	1.293	2.809	3.911	4.561	4.561	4.561
Maggiori entrate			2.400			
SOSTEGNO IMPRESE						
Maggiori spese	60	507	642	50	50	50
Maggiori spese non ripartibili				785		

Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013. Per gli effetti complessivi sulla spesa pensionistica e la relativa incidenza in rapporto al PIL, incluse le misure di contenimento, si rinvia all'apposito approfondimento contenuto nel PNR.

Lavoro e pensioni

La prima area d'intervento raggruppa misure di diversa natura. Principalmente si tratta di interventi finalizzati ad aumentare il tasso di partecipazione della forza lavoro (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e misure rivolte ad allineare gli incrementi retributivi all'andamento della produttività attraverso la ridefinizione di nuove regole di contrattazione collettiva tra le parti sociali.

Tra le misure approvate o in corso di approvazione si segnala, ad esempio, a decorrere dal periodo d'imposta 2008 la deducibilità dalle imposte sui redditi di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP, riferita alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati o delle spese per il personale dipendente e assimilato, per la quale sono stimate minori entrate per 1.078 milioni nel 2009, 648 milioni nel 2010 e 634 milioni a

decorrere dal 2011. Anche l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori sarà incentivato (1,1 miliardi per il Piano di occupazione giovanile denominato 'Italia 2020'), e si punta a riformare il modello contrattuale e ad ampliare la contrattazione decentrata senza impatto per il bilancio dello Stato.

Inoltre è stato considerato anche l'importo di 650 milioni previsto per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello per gli anni 2009-2010 e poi per una messa a regime a decorrere dal 2011[18].

Per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello è stato considerato l'importo di 650 milioni previsto per gli anni 2009-2010 e per una messa a regime a decorrere dal 2011[19].

Tra le misure inserite nel PNR è compreso il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga, al lordo degli oneri per contribuzione figurativa. In particolare nel biennio 2009-2010[20] (con parziale utilizzo anche nel 2011) sono state stanziate risorse statali per circa 5.350 milioni[21] per gli ammortizzatori sociali e interventi finalizzati[22]. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la Legge di Stabilità[23] ha previsto ulteriori risorse statali pari a 1.000 milioni per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati, cui si aggiungono i 304 milioni stanziati dalla L. n.2/2009 per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

E' stata inoltre particolarmente di successo l'introduzione del 'buono lavoro' per attività lavorative occasionali e accessorie. Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti oltre 10 milioni di *voucher* per un valore complessivo di 100 milioni[24].

Al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 per lavoro e occupazione contribuiranno le risorse comunitarie e nazionali dei Fondi strutturali per 3,5 miliardi programmate nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013.

Un esame a parte, invece, riguarda la recente riforma delle pensioni. Il potenziamento nel 2004 del processo di riforma avviato nel 1992/1995 - integrato con le modifiche apportate con D.L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010), consentirà una riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL di un punto percentuale in media

---

[18] Art. 1, commi 67 e 68 della L. n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con D.M. e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[19] Art. 1, commi 67 e 68 della L. n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con DM e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[20] Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro (Eurostat-LMP, cat. 8-9).

[21] Dei 5.350 milioni, 1.300 sono indirizzati agli interventi finalizzati, 4.050 agli ammortizzatori in deroga. Circa il 94 per cento di questi ultimi sono destinati all'"Accordo Stato-Regioni del biennio 2009-2010, con parziale utilizzo anche nel 2011. L'"Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga.

[22] Tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi previsti dalla L. n. 2/2009

[23] L. n. 220/2011.

[24] Tale importo non è ricompreso nella Tavola III.7 in quanto il valore espresso fa riferimento al solo monte reddituale

all'anno nel periodo 2015-2035 (circa 26 punti in termini cumulati al 2050), grazie alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato, con la revisione del sistema delle decorrenze e l'adeguamento dei requisiti anagrafici di accesso all'incremento della speranza di vita. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono essere complessivamente stimati in circa 7.000 milioni per il biennio 2009-2010, in circa 6.300 milioni per il 2011, 10.300 milioni per il 2012, 11.800 milioni per il 2013 e in circa 13.000 milioni per il 2014.

L'effetto simulato di tali riforme istituzionali si concretizza in una riduzione dei costi e un aumento dell'occupazione, con effetti favorevoli sulla crescita del prodotto.

Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa

La seconda area d'intervento include una serie di misure finalizzate a promuovere il libero mercato e a facilitare lo svolgimento dell'attività di impresa.

Il Governo italiano ha provveduto a recepire e a dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di apertura dei mercati dei servizi, del gas e dell'energia elettrica[25], nonché a ridurre gli oneri amministrativi per imprese e famiglie senza impatto per la finanza pubblica. Sono stati, inoltre, previsti ulteriori interventi diretti al miglioramento dell'efficienza (sono state stanziate risorse pari a 2 milioni per l'anno 2009 e 8 milioni a decorrere dall'anno 2010 per l'istituzione e l'operatività della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche[26]) e della digitalizzazione della P.A..

Sono programmate, infine, le riforme del sistema fiscale e contributivo volte a realizzare una redistribuzione tra tassazione diretta e indiretta, una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori. Per tali riforme in divenire, l'impatto sul bilancio dello Stato non può essere, al momento, quantificato.

Per le politiche considerate in quest'area, gli scenari definiti sono di tre tipi: uno prevede la riduzione delle barriere all'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi, con conseguente aumento della concorrenza; un altro consiste nel guadagno di efficienza conseguente alla riduzione degli oneri amministrativi (*administrative burdens*) connessi all'attività di produzione; un ulteriore scenario incorpora le numerose misure connesse alla innovazione e riorganizzazione della. P.A., con conseguente aumento della produttività.

Innovazione e capitale umano

Questa terza area d'intervento contiene un insieme di azioni volte a promuovere e rafforzare l'innovazione, nonché a migliorare e riqualificare l'istruzione.

Un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi Europa 2020 per ricerca e innovazione e istruzione giungerà dal QSN 2007-2013 che, per tale finalità, programma risorse comunitarie e nazionali per 25 miliardi (oltre il 62 per cento delle risorse destinate alle priorità UE 2020).

Dalle riorganizzazioni della scuola e dell'università si attendono risparmi di spesa, al netto del Fondo di cui all'articolo 64, comma 9, del D.L. n.112 del 2008: in particolare nelle relazioni tecniche alla L. n. 244 del 2007 (commi 411 e 412) e al D.L. n.112 del 2008

[25] Direttiva 2006/123/CE; Regolamento n. 713/2009; Direttive n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE; Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.

[26] D.lgs. n. 150/2009 e 198/2009(„Piano industriale della Pubblica Amministrazione").

(art. 64, comma 6) sono previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni per il 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011 e 4.561 milioni a decorrere dal 2012. Per l'università, a parte gli oneri previsti dalla Legge delega n. 240/2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa verranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma.

Tra le altre misure operative, si ricordano gli incrementi per il Fondo ordinario per l'Università (FFO) di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni annui dal 2012 e gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori[27].

Rilevanti per la spesa pubblica in R&S del nostro Paese, risultano i progetti del Ministero della Difesa Fregate FREMM e *Medium Armoured Vehicles*, per i quali a bilancio risultano stanziamenti di 1.435 milioni per il periodo 2009-2011 e di 405 milioni per il triennio 2012-2014 (leggi finanziarie per il 2006 e 2008)[28].

Da tener presente anche gli incentivi anti-crisi (D.L. n.78/2009) agli investimenti in macchinari, con minori entrate stimate in 1.833 milioni per il 2010, 2.390 milioni per il 2011 e 224 milioni per il 2012.

Sono, infine, da segnalare le misure di sviluppo delle tecnologie delle informazioni (ICT) e delle telecomunicazioni, tra cui il completamento del 'Piano banda larga', per il quale le risorse disponibili a legislazione vigente corrispondono a 370 milioni per il periodo 2011-2015. Per il 'Piano nazionale per le reti di nuova generazione' si sono predisposte operazioni di partenariato pubblico-privato in cui sarà coinvolta la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. senza impatto sui saldi di finanza pubblica.

Sostegno alle imprese

La quarta area si riferisce alle misure per ridurre il costo d'uso della tecnologia ed eliminare le barriere all'entrata.

Le misure incluse nel PNR sono quelle a sostegno di ricerca e innovazione (per esempio, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti, istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., prevede 785 milioni destinati ai contratti di innovazione tecnologica di cui alla delibera CIPE del 18 novembre 2010), dell'internazionalizzazione mediante accordi internazionali che non comportano oneri per la finanza pubblica, nonché quelle fiscali (sotto forma di crediti d'imposta) destinate a agevolare l'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese che operano in aree svantaggiate[29].

Federalismo

La quinta area di intervento riguarda il federalismo fiscale. I decreti legislativi, attuativi della Legge delega n.42 del 5 maggio 2009, finora approvati o in corso di approvazione[30] si pongono in estrema sintesi l'obiettivo di consentire il superamento del

---

[27] Si tratta di stanziamenti di bilancio previsti con la L. n. 266/2005 (Legge Finanziaria per il 2006) integrati con i contributi previsti dalla L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008).

[28] Si tratta degli stanziamenti del capitolo di bilancio del Ministero per lo sviluppo economico n. 7485 istituito con L.F. per il 2006 (n.266/2005) e integrato con i contributi previsti dalla L.F. per il 2008 (n.244/2007).

[29] Dai modelli di versamento unificato F24 risultano importi in compensazione di circa 50 milioni nel 2009 e 207 milioni nel 2010.

[30] Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011 sono stati approvati i seguenti cinque decreti legislativi: D.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; D.lgs. n. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali degli enti locali; D.lgs. n. 156/2010 su Roma Capitale; D.

criterio della spesa storica in favore di un sistema basato sui costi e fabbisogni *standard* e orientato all'efficienza e all'efficacia della spesa locale, il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma imperniato non più sui trasferimenti statali ma sulla definizione di tributi propri e compartecipazioni e sulla devoluzione di un proprio patrimonio agli enti locali. Gli effetti in termini d'impatto sul bilancio pubblico sono tendenzialmente nulli, mentre si attendono risparmi futuri connessi all'implementazione della riforma complessiva.

Energia e ambiente

Tra le misure già approvate, aventi impatto sul bilancio pubblico, si ricordano in particolare: la concessione di agevolazioni fiscali sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado d'inquinamento (introdotte a partire dal 2007 e valide fino al 2011[31] con una previsione di minori entrate per il 2010 e il 2011 pari, rispettivamente, a 33 e a 17 milioni), sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati (che si traducono in un impatto positivo sul bilancio dello Stato pari a 124,8 milioni per il 2011 e in minori entrate stimate in 325,2 milioni per il biennio 2012-2013 e in 168,2 milioni annui per il periodo 2014-2016).

Si ricordano, inoltre, le misure già approvate nell'ambito del QSN 2007-2013 ai fini del raggiungimento delle priorità EU 2020, comportanti risorse programmate per il settore Energia e clima pari a 7,7 miliardi; nonché quelle dirette al monitoraggio e alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione della produzione di energia solare comportanti maggiori spese per circa 19 milioni annui per il triennio 2011-2013 (attuazione della L. n.244/2007, articolo 2, comma 322).

Infrastrutture e sviluppo

Il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) – sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011-2013[32] – risulta essere pari a 233 miliardi, di cui 113 miliardi per opere di intervento prioritarie fino al 2013. Di questo ammontare, le risorse pubbliche assegnate sui progetti della Legge obiettivo (L. n. 443/2001) a partire dal 2008 risultano pari a oltre 8,3 miliardi e derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla L. n.2/2009 (Tavola III.8).

Per quanto concerne il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001, allo stato attuale esso ammonta a circa 132,4 miliardi, di cui 71,3 risultano coperti con risorse pubbliche[33] e private. Tra le misure infrastrutturali si segnala, infine, il Piano di edilizia abitativa[34] finalizzato all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e per il quale risultano disponibili a bilancio 844 milioni

---

Lgs. n. 23/2011 in materia di fiscalità municipale; D.lgs. in materia di fisco regionale e provinciale e costi standard nel settore sanitario approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011. Sono in corso di approvazione altri tre decreti legislativi diretti ad attuare la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di interventi speciali e infine in materia di premi e sanzioni.

[31] Si fa particolare riferimento alle leggi n. 31/2008 e n. 33/2009.

[32] Sull'Allegato si è espresso favorevolmente anche il CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.

[33] Sono inclusi 3,3 miliardi di fondi comunitari.

[34] D.L. n. 112/2008 cvt. In L. n. 133/2008, art. 11.

Il Piano Nazionale della Logistica (PNL) per gli aspetti infrastrutturali rientra nell'Allegato infrastrutture e per la parte relativa alle procedure amministrative (Patto della logistica 2) non comporta oneri.

Quanto al settore trasporto/logistica, le linee d'intervento riportate nel PNR prevedono disponibilità finanziarie per circa 1.456 milioni per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. Tra le linee strategiche, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per materiale rotabile (346 milioni) e per autotrasporto (400 milioni) rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Al finanziamento di infrastrutture e trasporti sono destinati anche 6,8 miliardi programmati nell'ambito del QSN 2007-2013.

A tali risorse si aggiungono quelle destinate agli interventi per EXPO 2015 (di cui al D.L. n.112/2008, art. 14) pari a circa 1.300 milioni per il periodo 2011-2014.

TAVOLA III.8: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)

	2001 - 2013	2008 - 2013	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INFRASTRUTTURE								
Piano Infrastrutture Strategiche (opere finanziate CIPE) (*)	71.300							
Fondi Legge n.2/2009		8.300						
Piano edilizia abitativa infrastrutture transfrontaliere					844			
TRASPORTI e LOGISTICA			146	146	1.228	90	85	53
EXPO 2015			30	45	59	223	564	445

*) La copertura finanziaria disposta proviene da diverse fonti. Non include la quota di privati pari a 24 miliardi.
Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013.

Contenimento della spesa pubblica

L'onere finanziario derivante dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) e dal provvedimento appena approvato dalle Camere che ne ha rivisitato i contenuti[35], è riconducibile alla predisposizione della Banca dati unitaria (21 milioni nel biennio 2010-2011, 5 milioni dal 2012), finalizzata all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi per il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per il supporto al processo del federalismo fiscale, nonché per l'adeguamento dei sistemi informativi (2 milioni per l'anno 2010 e di 3 milioni per ciascuno degli anni 2011 e 2012).

Al contenimento della spesa pubblica sono dirette anche le misure approvate nel settore sanitario con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con D.L. n. 78/2010 (art. 9, comma 16 e art. 11 comma 5). In particolare, è stata rafforzata la *governance* nel settore sanitario e sono state approvate misure di contenimento attraverso la riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica con risparmi previsti di 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012.

[35] Provvedimento recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri".

Impatto macroeconomico delle riforme

Al fine di fornire una prima valutazione quantitativa degli interventi strutturali previsti nel Piano Nazionale di Riforma, è stato effettuato un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo[36].

L'insieme di tutte le misure prese in considerazione[37] determina nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario di base, pari in media a 0,4 punti percentuali all'anno; nello stesso periodo l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione è pari in media annua a 0,3 punti percentuali. Tali risultati positivi si confermano nel triennio successivo (2015-2017) con un impatto medio annuo sul tasso di variazione del PIL di 0,3 punti percentuali ed un leggero ridimensionamento degli effetti positivi sul tasso di variazione dell'occupazione (0,2 punti percentuali). Nel triennio successivo (2018-2020) gli investimenti registrano un forte incremento del loro tasso di variazione (0,7 punti percentuali in media annua) rispetto allo scenario di base mentre l'effetto sul tasso di variazione del PIL è mediamente di 0,2 punti percentuali all'anno (Tavola III.9).

Le misure del Programma Nazionale di Riforma concorrono anche a migliorare i conti pubblici. Infatti, come si può osservare nella precedente tavola III.7, l'insieme delle misure considerate hanno un effetto positivo sul saldi di finanza pubblica in quanto i risparmi di spesa superano i maggiori costi sostenuti per gli interventi. Pertanto i valori dell'impatto sulle variabili macroeconomiche sono da considerarsi al netto degli effetti derivanti dalla copertura finanziaria delle misure in oggetto. Più precisamente, poiché queste ultime conducono in aggregato a risparmi di spesa, non si pone per le simulazioni alcuna necessità di copertura finanziaria. È bene rilevare che i risultati delle simulazioni devono essere comunque interpretati con cautela poiché in questo tipo di esercizi non si tiene conto delle condizioni cicliche in cui versa il sistema economico nel momento in cui le riforme vengono adottate. In altre parole, gli effetti macroeconomici delle riforme e, dunque, il loro grado di efficacia potrebbero risentire del loro *timing* a seconda che questo coincida con una fase di espansione ovvero di debolezza ciclica. Questa nota di cautela potrebbe applicarsi all'attuale fase ciclica, caratterizzata da una ripresa alquanto debole dopo la crisi economico-finanziaria. Per tali ragioni allo scenario precedentemente illustrato si è deciso di affiancare uno scenario 'prudenziale', dove l'entità degli *shock* simulati attraverso i modelli è stata ridotta del 50 per cento. Fa eccezione l'entità

[36] Tale esercizio si è avvalso dell'utilizzo congiunto del modello QUEST III con R&S calibrato per l'Italia e del modello econometrico ITEM. Per dettagli relativi a QUEST si rinvia *a Werner Roeger, Janos Varga , Jan in 't Veld (2008), Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Commission, European Economy. Economic Papers, 351, European Commission, European Economy. Economic Papers. 424,* mentre per ITEM si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O., & Tegami, C. (2008), *The Italian Treasury Econometric Model (ITEM). Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury, Working Paper no. 1.*

[37] Le simulazioni considerate nell'esercizio non contemplano tutti gli interventi previsti nel piano delle riforme. Ad esempio, non includono le politiche finalizzate ad uno sviluppo e ad una crescita sostenibile (area d'intervento energia ed ambiente) e la riforma legata all'introduzione del federalismo fiscale. Inoltre le misure comprese nell'area infrastrutture e sviluppo sono analizzate in un box a parte nel PNR.

dell'intervento legato alla riforma pensionistica dato che questa si può considerare a regime (Tavola III.10).

Nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-2014 inserito nel Programma di Stabilità sono stati considerati questi effetti 'prudenziali', limitando inoltre la valutazione solamente alle misure adottate nel 2010 e nell'anno corrente, in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono comunque già incorporati nella definizione dello scenario macroeconomico di base.

Nella tavola III.11 sono illustrati i dettagli delle simulazioni degli effetti delle riforme strutturali. Per le simulazioni sono stati utilizzati congiuntamente i modelli QUEST III con R&S calibrato per l'Italia ed il modello econometrico ITEM. Per ogni scenario, distinguendo gli effetti derivanti dalle riforme in ciascuna delle aree di intervento considerate, si riportano le deviazioni percentuali del PIL per gli anni 2015, 2020, 2030 rispetto allo stato stazionario nel caso del modello QUEST e rispetto alla simulazione di base nel caso del modello ITEM. L'entità degli *shock* e dei loro effetti risultano in linea con simili esercizi di comparazione effettuati dalla Commissione Europea[38].

TAVOLA III.9: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,4	0,3	0,2
Consumi	0,3	0,2	0,3
Investimenti	0,3	0,3	0,7
Occupazione	0,3	0,2	0,1

TAVOLA III.10: SCENARIO PRUDENZIALE: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	0,1	0,1	0,2
Investimenti	0,2	0,2	0,5
Occupazione	0,2	0,1	0,1

[38] Per maggiori dettagli sulle simulazioni si rimanda al capitolo dedicato nel PNR

TAVOLA III.11: IMPATTO DELLE MISURE DEL PNR PER AREE DI INTERVENTO (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

ID(*)	Area	Misura	Descrizione		2014	2017	2020
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8,9, 10	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica, misure in materia di contrattazione salariale, promozione della produttività, politiche per l'occupazione	Modifica accesso al pensionamento, riduzione del *mark-up* sui salari, aumento produttività lavorativa, aumento contributi alla produzione, base imponibile contributi sociali, riduzione ULC	PIL	0,6	1,2	1,6
				Consumi	0,4	0,7	1,4
				Investimenti	0,3	0,3	2,1
				Occupazione	1,1	1,5	1,8
18, 19, 21, 31, 32, 34, 39, 41	Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	Concorrenza ed apertura dei mercati, miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, detassazione contributiva e semplificazione amministrativa	Riduzione delle barriere all'entrata e del *mark-up* sui beni , aumento della produttività della PA, riduzione ULC, riduzione degli oneri amministrativi	PIL	0,8	1,0	1,0
				Consumi	0,5	0,6	0,7
				Investimenti	0,4	1,1	1,1
				Occupazione	0,0	0,2	0,3
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 69, 72	Innovazione e capitale umano	Miglioramento del capitale umano, incentivi fiscali alla ricerca, incentivazione degli investimenti in R&D	Credito d'imposta per i ricercatori e riduzione del costo dei beni intangibili	PIL	0,1	0,2	0,4
				Consumi	0,3	0,4	0,4
				Investimenti	-0,1	0,0	0,1
				Occupazione	0,1	0,1	0,1
63, 64, 65, 66, 67, 77, 79, 80, 81, 82, 83	Sostegno alle imprese	Progetti strategici ed interventi di sostegno alle attività di produzione e ricerca	Riduzione del costo dei beni intangibili e riduzione delle barriere all'entrata	PIL	0,1	0,2	0,2
				Consumi	0,0	0,0	0,1
				Investimenti	0,6	0,7	0,7
				Occupazione	0,0	0,0	0,0

(*) I numeri della colonna ID corrispondono ai numeri delle misure incluse nella griglia allegata nell"Appendice del PNR.

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ

IV.1 SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

Per il periodo 2010-2014, la sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica è valutata simulando il comportamento dell'indebitamento netto e del debito pubblico rispetto a due scenari macroeconomici alternativi. In questi due scenari, coerentemente con l'evoluzione di alcune variabili economiche internazionali, la crescita del PIL reale è ogni anno superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali a partire dal 2011 rispetto alle previsioni dello scenario di riferimento[1].

Le diverse dinamiche di crescita del PIL degli scenari alternativi modificano l'andamento del prodotto potenziale e, di conseguenza, anche l'*output gap*. Pertanto, l'avanzo primario si aggiusta sia nella sua componente strutturale sia in quella ciclica. La componente strutturale viene ricavata come differenza tra le entrate e le spese strutturali risultanti nei singoli scenari di simulazione[2]. La componente ciclica è calcolata moltiplicando l'*output gap* degli scenari alternativi per l'elasticità del saldo dei conti pubblici al PIL[3]. Il nuovo profilo dell'avanzo primario muta l'evoluzione del debito e quindi la spesa per interessi. Per la stima del debito pubblico si assume che lo *stock-flow adjustment* e il tasso di interesse implicito nei due scenari alternativi rimangano identici allo scenario di base (Capitolo III, Tavola III.5).

Nello scenario pessimistico, con una crescita del PIL più bassa di 0,5 punti percentuali nell'anno in corso, l'indebitamento netto in rapporto al PIL sarebbe superiore di circa 0,2 punti percentuali rispetto al dato dello scenario di riferimento (-3,9 per cento del PIL). Nel 2012, l'indebitamento continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento, attestandosi a -3,3 per cento del PIL a fronte dell'obiettivo del -2,7 per cento programmato dal Governo. Negli anni successivi, l'indebitamento netto, per effetto della manovra programmata dal Governo manterrebbe la tendenza a ridursi, attestandosi, tuttavia, al -1,3 per cento del PIL nel 2014, circa un punto percentuale di PIL rispetto a quanto previsto nel quadro di riferimento. Per converso, nello scenario di maggiore

---

[1] Lo scenario ottimistico ipotizza un quadro internazionale più favorevole rispetto a quello di riferimento e sconta: una ripresa più rapida degli Stati Uniti e dell'area dell'euro; una crescita più sostenuta del commercio mondiale; la riduzione del prezzo del petrolio (a 95 dollari al barile); un leggero apprezzamento dell'euro e l'allentamento delle tensioni internazionali e delle situazioni di stress sul debito sovrano dei paesi 'periferici'. L'impatto sull'economia italiana si traduce in una evoluzione più favorevole delle esportazioni con effetti di *feedback* sugli investimenti produttivi e sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione si colloca al 7,7 per cento nel 2014. Nello scenario pessimistico, il quadro internazionale risulta meno favorevole di quello di riferimento sia negli Stati Uniti sia nell'area dell'euro per gli effetti del ritiro delle politiche economiche espansive. L'economia giapponese risente più pesantemente degli effetti del terremoto mentre si amplificano le tensioni internazionali e la volatilità dei mercati finanziari per i timori sui debiti sovrani. Il prezzo del petrolio sale marginalmente mentre l'euro si deprezza rispetto al dollaro. I prezzi delle importazioni risultano, pertanto, più elevati. L'impatto sull'economia italiana si traduce in un'evoluzione meno favorevole delle esportazioni con effetti di riflesso sui consumi privati (più bassi) e sul mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione rimane all'8,3 per cento nel 2014.

[2] Le entrate e le spese strutturali negli scenari alternativi vengono ricavate applicando un parametro di correzione alla corrispondente variabile del quadro di riferimento. Pertanto, per ottenere le entrate strutturali dello scenario di più alta crescita, si provvede in primo luogo a moltiplicare le entrate strutturali (in rapporto al PIL) dello scenario di riferimento per un indice che esprime il rapporto tra il livello del PIL nominale *baseline* e quello dello scenario alternativo. Successivamente, si moltiplica il tutto per il prodotto tra la semielasticità delle entrate e la discrepanza relativa tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario base.

[3] Secondo la metodologia concordata in sede europea tale elasticità è pari a 0,5.

crescita, l'indebitamento netto calerebbe a -3,4 per cento del PIL nell'anno in corso e si ridurrebbe più rapidamente rispetto al quadro di riferimento al livello del -2,1 per cento nel 2012. Nel periodo 2013-2014, l'indebitamento netto continuerebbe a ridursi attestandosi intorno ad un *surplus* di 0,9 per cento del PIL a fine periodo, grazie, principalmente, agli effetti della manovra e al più basso livello della spesa per interessi.

Il rapporto debito/PIL, nello scenario di maggiore crescita inizierebbe a ridursi già nel 2011 attestandosi a 118,7 per cento dell'anno in corso, 1,3 punti percentuali al di sotto del dato del quadro di riferimento (pari a 120,0 per cento). Negli anni successivi, il debito/PIL continuerebbe a calare speditamente sino al 107,1 per cento nel 2014. Al contrario, nello scenario di minor crescita, il profilo del rapporto debito/PIL risulterebbe crescente fino al 2012, mentre inizierebbe a ridursi nel 2013 e nel 2014, attestandosi a fine periodo intorno al livello di 117,5 per cento, 4,3 punti percentuali al di sopra dello scenario di base.

TAVOLA IV.1: SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA[1] (valori percentuali)

		2010	2011	2012	2013	2014
Tasso di crescita del PIL nominale	*Scenario di maggiore crescita*	1,9	3,7	3,8	3,9	4,0
	Scenario di base	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
	Scenario di minore crescita	1,9	2,4	2,5	2,9	3,0
Tasso di crescita del PIL reale	*Scenario di maggiore crescita*	1,3	1,6	1,8	2,0	2,1
	Scenario di base	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
	Scenario di minore crescita	1,3	0,6	0,8	1,0	1,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	*Scenario di maggiore crescita*	0,2	0,5	0,7	1,0	1,1
	Scenario di base	0,1	0,3	0,4	0,6	0,8
	Scenario di minore crescita	-0,1	0,1	0,2	0,4	0,5
Output gap	*Scenario di maggiore crescita*	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,9
	Scenario di base	-2,7	-1,9	-1,1	-0,3	0,5
	Scenario di minore crescita	-2,3	-1,9	-1,4	-0,7	0,0
Indebitamento netto	*Scenario di maggiore crescita*	-4,6	-3,4	-2,1	-0,5	0,9
	Scenario di base	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
	Scenario di minore crescita	-4,6	-4,1	-3,3	-2,3	-1,3
Indebitamento netto corretto per il ciclo	*Scenario di maggiore crescita*	-3,3	-2,4	-1,6	-0,5	0,4
	Scenario di base	-3,3	-2,9	-2,2	-1,3	-0,5
	Scenario di minore crescita	-3,3	-3,1	-2,6	-2,9	-1,3
Avanzo primario	*Scenario di maggiore crescita*	-0,1	1,3	3,0	4,6	6,1
	Scenario di base	-0,1	0,9	2,4	3,9	5,2
	Scenario di minore crescita	-0,1	0,7	1,9	3,1	4,3
Avanzo primario corretto per il ciclo	*Scenario di maggiore crescita*	1,7	2,3	3,5	4,6	5,6
	Scenario di base	1,3	1,9	2,9	4,0	5,0
	Scenario di minore crescita	1,3	1,7	2,6	3,5	4,3
Debito pubblico	*Scenario di maggiore crescita*	119,0	118,7	116,7	112,8	107,1
	Scenario di base	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8
	Scenario di minore crescita	119,0	120,8	121,5	120,2	117,5

1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili.
Nota: I saldi strutturali degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le elasticità delle entrate (pari a 1,2) e delle spese (pari a -0,04) rispetto alla crescita economica e non l'usuale parametro che esprime la sensitività dell'indebitamento netto alla crescita (pari a 0,5). Inoltre, per semplici finalità tecniche, si ipotizza che l'ammontare degli interventi futuri di finanza pubblica, pari a 1,2 per cento del PIL nel 2013 e 1,1 per cento del PIL nel 2014 siano interamente realizzati attraverso tagli alla spesa.

FIGURA IV.1: SENSITIVITÀ DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)

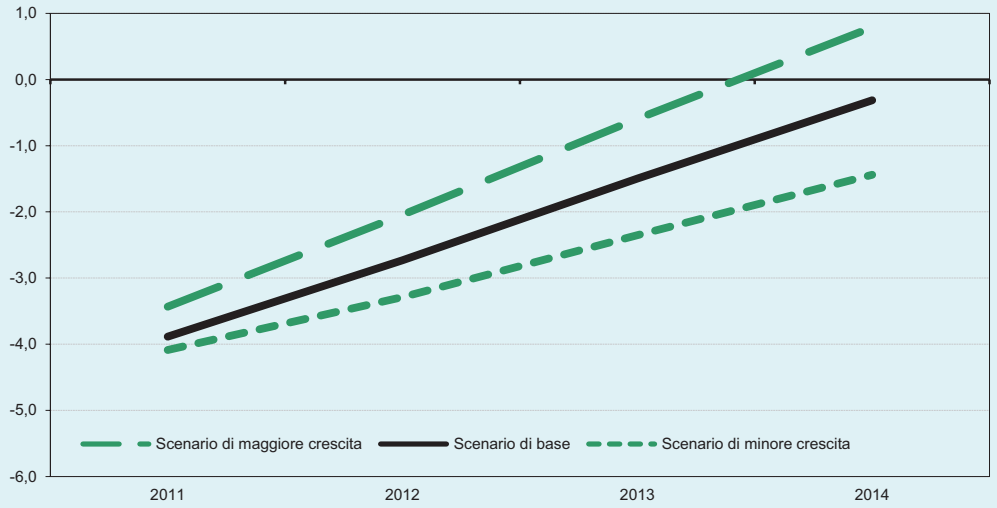
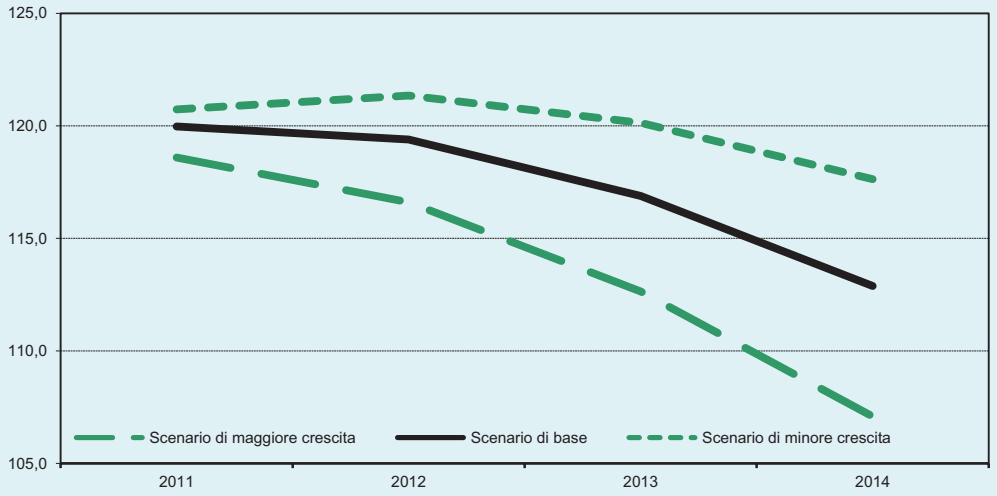


FIGURA IV.2: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)



IV.2 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE

In questa sottosezione si valutano gli effetti di un aumento di 100 punti base della curva dei rendimenti di mercato sulla spesa per interessi dei titoli di Stato.

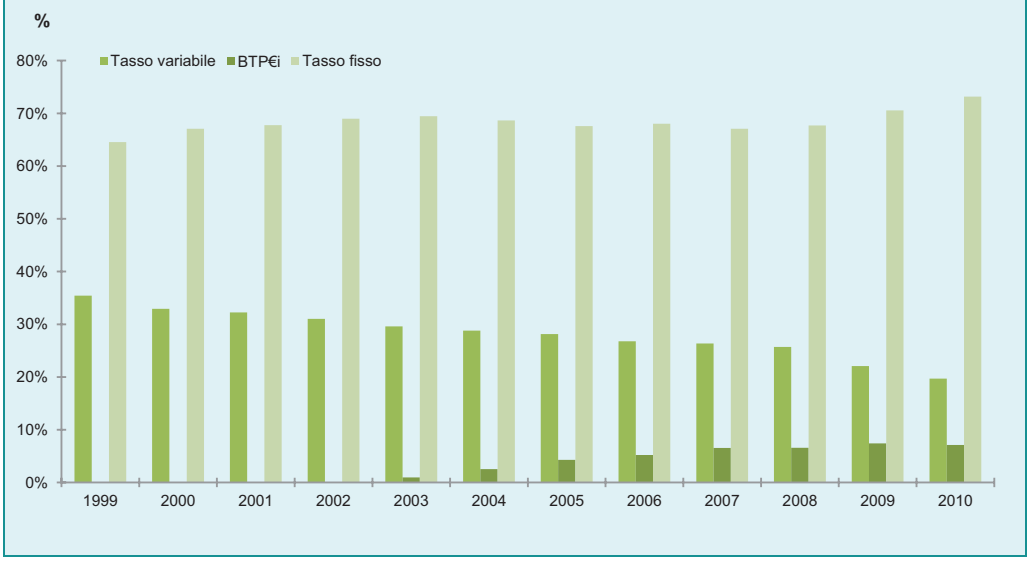
L'analisi si basa sull'attuale e futura composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato negoziabili il cui *stock* complessivo al 31 dicembre 2010 è risultato in aumento rispetto al 31 dicembre 2009 del 5,6 per cento. A fine dicembre 2010 l'aggregato dei titoli di Stato negoziabili si compone di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il

95,31 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, per il 4,69 per cento.

La struttura del debito dei titoli domestici nel 2010 (Figura IV.3) ha visto, rispetto al 2009, un ulteriore incremento della componente a tasso fisso, passata dal 70,54 per cento al 73,18 per cento e il decremento della componente a tasso variabile, che dal 22,06 per cento nel 2009 passa al 19,70 per cento nel 2010. Si è ridotta lievemente anche la componente con tasso indicizzato all'indice *HICP*[4] europeo, passata dal 7,40 per cento nel 2009 al 7,11 per cento del 2010, dovuta ad un ritmo di emissioni sul comparto più rallentato e alla scadenza di un titolo avvenuta nel corso dell'anno. E' rimasta sostenuta l'attività di emissione di titoli con scadenza maggiore od uguale a dieci anni sul totale delle emissioni domestiche, che è stata pari al 21,17 per cento rispetto al 20,97 per cento del precedente anno.

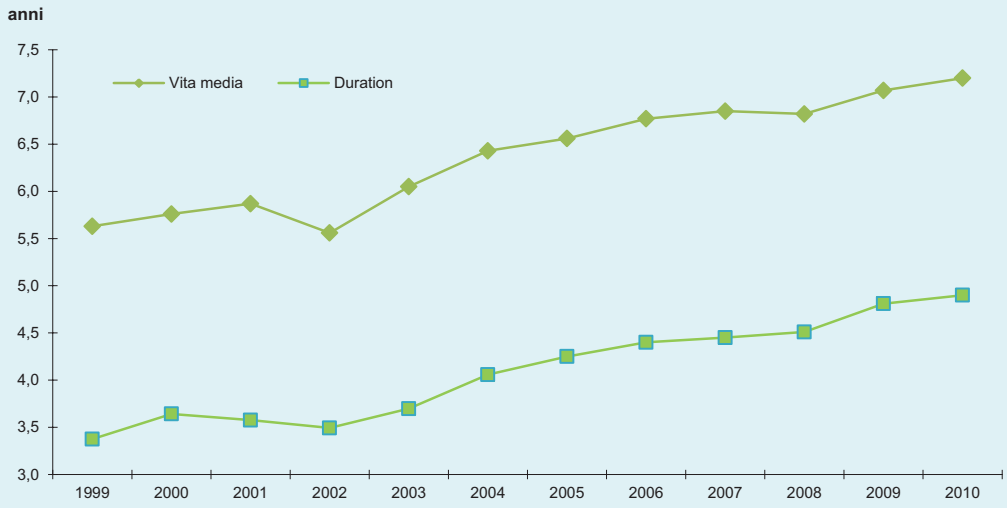
Dal punto di vista della gestione del debito, oltre all'introduzione di un nuovo BTP€i indicizzato all'inflazione europea con scadenza 10 anni e di un nuovo BTP nominale a 15 anni, nel 2010 il Tesoro ha presentato al mercato un nuovo strumento di debito, i Certificati di Credito del Tesoro indicizzati all'Euribor 6 mesi (CCTeu), titoli nominali a tasso variabile che progressivamente andranno a sostituire gli attuali CCT. La struttura del CCTeu, analoga ai comuni *floater* emessi nell'area dell'euro, presenta cedole semestrali calcolate in base al tasso Euribor 6 mesi e una scadenza che nelle prime emissioni è stata di 5 e 7 anni. I CCTeu rispondono all'esigenza di garantire una maggiore penetrazione nei portafogli di operatori nazionali ed internazionali, nonché di rafforzare i livelli di efficienza e liquidità del mercato secondario dei *floater* rispetto ai CCT tradizionali che, seppur non più regolarmente emessi, vedranno garantita la liquidità sul mercato secondario grazie alla disponibilità da parte del Tesoro di concambiarli con i CCTeu e all'impegno di quotazione e scambio assicurato dagli Specialisti in titoli di Stato.

FIGURA IV.3: COMPOSIZIONE DELLO STOCK DEI TITOLI DI STATO DOMESTICI



[4] IPCA.

FIGURA IV.4: VITA MEDIA E DURATA FINANZIARIA DEI TITOLI DI STATO



Per quanto riguarda la risultante composizione del debito per strumenti, a fine 2010 questa è risultata in linea con quella a fine 2009 e con le dinamiche in atto degli anni più recenti. Infatti la struttura del debito al 31 dicembre 2010, rispetto a quella di fine dicembre 2009, evidenzia una crescita dei BTP nominali (dal 62,67 per cento al 65,04 per cento) e un lieve decremento della componente indicizzata all'indice *HICP* europeo (dal 7,04 per cento del 2009 al 6,78 per cento del 2010). Inoltre, in continuità con il passato, il 2010 ha visto una riduzione anche della componente a breve termine (BOT e BOT flessibili), che è passata da un valore pari al 9,69 per cento nel 2009 ad un valore pari all'8,52 per cento nel 2010, nonché un'ulteriore riduzione della componente a tasso variabile (CCT comprensivi anche della nuova tipologia CCTeu), pari all' 11,31 per cento nel 2009 e al 10,26 per cento nel 2010, così come della quota estera, passata dal 4,81 per cento nel 2009 al 4,75 per cento nel 2010.

La sensitività ai tassi di interesse discende direttamente dalle scelte di politica di gestione del debito appena menzionate. Se valutata in base a misure sintetiche, infatti, l'esposizione al rischio di rifinanziamento e di interesse si è ulteriormente ridotta (Figura IV.4): la vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2010 è risultata pari a 7,20 anni, in significativo aumento rispetto al dato al 31 dicembre 2009 (7,07 anni). Analogamente, la durata finanziaria al 31 dicembre 2010 ha raggiunto i 4,90 anni, in crescita rispetto al dato del 2009 (4,81 anni); analoga anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*[5], calcolato relativamente ai soli titoli di Stato del programma domestico, che dai 5,87 anni di fine 2009 è passato ai 5,98 anni del 2010.

Conseguentmente, ad un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale delle curve dei rendimenti (utilizzate per l'elaborazione delle stime circa la

[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.

spesa per interessi per gli anni 2011-14) corrisponde un impatto sull'onere del debito di 0,20 punti di PIL nel primo anno, 0,39 nel secondo e 0,50 nel terzo.

Tali risultati, lievemente superiori a quelli dello scorso Aggiornamento, dimostrano come sia l'ipotesi di una più contenuta crescita economica in termini nominali che l'ascesa del livello del debito sono in larga parte compensati da una composizione del debito sempre meno vulnerabile rispetto alle oscillazioni dei tassi.

La spesa per interessi delle P.A., in valore assoluto, è rimasta sostanzialmente invariata dal 2009 al 2010, dando quindi luogo a una sua riduzione in percentuale del PIL, passata dal 4,6 per cento al 4,5 per cento. E' parimenti diminuito il costo medio ponderato sui titoli di Stato all'emissione, pari a 2,10 per cento nel 2010 contro il 2,18 per cento del 2009. Va tuttavia rilevato come all'interno dell'aggregato spesa per interessi delle P.A. si sia assistito a una lieve ricomposizione della spesa dalle Amministrazioni locali verso quelle centrali: questo è stato determinato principalmente dalla dinamica dello *stock* di debito sottostante che per le Amministrazioni centrali è stata più accentuata rispetto a quelle locali.

Per gli anni successivi, utilizzando i tassi impliciti nella curva dei rendimenti rilevata nell'attuale fase di mercato (fine marzo 2011), si prevede un incremento progressivo della spesa per interessi delle P.A. a causa principalmente di due fenomeni: da un lato, la crescita dello *stock* di debito sottostante e, dall'altro, un quadro macroecnomico e finanziario che porta a ritenere molto probabili incrementi non trascurabili dei tassi di interesse all'emissione su tutte le scadenze, incluse quelle a breve e medio termine, dove si concentra una quota rilevante dei collocamenti del Tesoro. Anche in rapporto al PIL questa tendenza si traduce in un rialzo progressivo della spesa, fino a raggiungere il 5,5 per cento nel 2014, dato tuttavia non distante dalla media dell'ultimo decennio (che è stata pari al 5,2 per cento).

V. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La popolazione europea sta rapidamente invecchiando. Nei prossimi decenni, la struttura per età della popolazione dell'UE verrà profondamente modificata a seguito dell'abbassamento dei livelli di fecondità e del prolungarsi delle aspettative di vita. Tali tendenze demografiche potrebbero avere ripercussioni non prive di rilievo sia sulla finanza pubblica sia sull'assetto socio-economico. La popolazione in età lavorativa dovrebbe progressivamente ridursi, solo parzialmente controbilanciata dall'aumento atteso dei flussi migratori.

In tale contesto, l'Italia presenta una popolazione che dovrebbe invecchiare più rapidamente che altrove. Secondo le più recenti proiezioni demografiche, il saggio di crescita dell'indice di dipendenza degli anziani dalla popolazione attiva è destinato ad aumentare di oltre 30 punti percentuali[1] nei prossimi cinquanta anni.

Tuttavia, nonostante l'accelerazione nelle dinamiche demografiche, a cui si aggiungono le probabili ripercussioni sulla crescita di medio periodo innescate dalla recente crisi economica, l'impatto dell'invecchiamento della popolazione su alcune componenti di spesa pubblica, direttamente o indirettamente legate agli sviluppi demografici, risulta essere, per l'Italia, sotto controllo. Grazie alle riforme adottate nell'ultimo ventennio, l'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione presenta infatti, una dinamica evolutiva tra le più contenute dell'Unione Europea. Questi risultati emergono sulla scorta degli andamenti demografici e delle ipotesi macroeconomiche concordate a livello europeo, nonché dalle dinamiche delle spese *age-related* pubblicate nel Rapporto sull'Invecchiamento 2009 (*2009 Ageing Report*[2]) curato congiuntamente dalla Commissione Europea e dall'*Economic and Policy Committe-Ageing Working Group* (*EPC-AWG*). Inoltre, il *Sustainability Report* della Commissione Europea[3], pubblicato a ottobre del 2009, ha confermato che, in un contesto di crisi economica e nell'ipotesi di politiche invariate, l'evoluzione di lungo periodo delle componenti di spesa legate all'invecchiamento non dovrebbe condurre nei prossimi 50 anni ad una dinamica esplosiva del debito pubblico italiano. Infine, il *Joint Pension Report*[4], pubblicato congiuntamente dalla Commissione Europea, dall'*Economic and Policy Committe-Ageing Working* e *Social Protection Committee (Indicators Sub-Group)*, mostra come la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico italiano conseguita attraverso molteplici riforme non dovrebbe avere, in futuro, conseguenze sull'adeguatezza sociale.

Alla luce di queste considerazioni, l'obiettivo di questo capitolo è quello di descrivere l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica e sulla dinamica del debito nei prossimi cinquanta anni presentando una serie di simulazioni che

---

[1] In base alle previsioni dello scenario centrale elaborato da Eurostat nel 2007, l'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi nella fascia di età 20-64 anni, che era pari al 31,7 nel 2005, tra i più elevati dell'UE-27, raggiunge il 64,5 nel 2060.

[2] European Commission, 2009, *2009 Ageing Report*, European Economy, vol. 2.

[3] European Commission, 2009, *Sustainability Report 2009*, European Economy, vol. 9.

[4] European Commission, 2010, *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe, European Economy, Occasional Paper n.71.*

permettano di misurare la sostenibilità delle finanze pubbliche sotto diverse ipotesi legate a variabili demografiche, macroeconomiche e fiscali.

Tuttavia, in considerazione della particolare attenzione rivolta alle determinanti del debito pubblico a seguito dell'impatto della crisi economica e del dibattito sulla riforma della *governance* europea, il capitolo presenta una sezione dedicata ai cosiddetti 'fattori rilevanti' quali indicatori delle passività potenziali che possono avere dei riflessi sulla dinamica del debito. Più in particolare, si analizza il ruolo del debito privato e i rischi per il bilancio dello Stato derivanti da passività implicite del settore bancario. L'ottica viene posta sulle possibili soluzioni nell'ambito della sorveglianza multilaterale della politica di bilancio per tenere in considerazione tali rischi. Una più efficace e lungimirante sorveglianza delle politiche di bilancio richiede che la valutazione della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche debba essere ampliata per tener conto, come fattori aggravanti o attenuanti, di tutti gli elementi di rischio derivanti dagli squilibri del settore privato.

V.1 L'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE SULLE SPESE PUBBLICHE

Le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL funzionali all'analisi di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e macroeconomiche di riferimento (Tavola V.1) sottostanti tale esercizio vengono descritte di seguito.

Le proiezioni recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario *baseline*, concordate in seno a *EPC-AWG*, per la stima delle componenti della spesa *age-related* contenute nell'*Ageing Report*, pubblicato ad aprile del 2009[5]. Le ipotesi demografiche si riferiscono alla previsione centrale EUROSTAT con base 2007[6]. Tuttavia, al fine di garantire la coerenza fra i dati iniziali delle variabili demografiche e occupazionali, la previsione è stata corretta aggiornando al 2010 la popolazione residente[7] e mantenendo inalterate le ipotesi sull'evoluzione dei parametri demografici[8].

Le variabili macro-economiche incorporano per il medio-lungo periodo le ipotesi di base concordate in seno ad *EPC-AWG* che, tuttavia, non tengono in considerazione gli effetti della crisi finanziaria del 2008 e del 2009. Per il breve periodo, in particolare per gli anni 2008-2010, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale che, al contrario, scontano l'impatto della crisi e, per il periodo 2011-2014, le ipotesi di crescita del quadro

[5] Le proiezioni sono effettuate utilizzando i modelli di previsione di medio-lungo periodo del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. La proiezione delle spese *age-related* riportata nell'*Ageing Report* del 2009 rappresenta il terzo esercizio di proiezione e segue quello effettuato nel 2006.

[6] Per l'Italia, lo scenario base approvato dai referenti degli istituti nazionali di statistica dei paesi membri e dai delegati dell'*EPC-AWG* prevede: (i) un flusso netto annuo di immigrati pari in media a 226 mila unità nel periodo 2005-2060, con un profilo inizialmente costante e successivamente decrescente; (ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e di 90 anni per le donne; (iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari all'1,56.

[7] Istat (2010), Popolazione residente per età, sesso e stato civile al 1° gennaio 2010, disponibile sul sito: demo.istat.it.

[8] La correzione non produce effetti apprezzabili sui risultati della previsione demografica e, conseguentemente, delle previsioni derivate relative alle componenti di spesa pubblica *age-related*.

macroeconomico del presente Aggiornamento del Programma di stabilità (si veda capitolo 2).

TAVOLA V.1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2005-2060)[1]

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL											
Spesa Totale[2]	48,2	50,6	48,1	47,0	46,2	46,1	46,2	46,7	47,0	46,4	45,8	45,0
di cui: Spesa *age-related*	26,1	28,6	27,9	27,5	27,4	27,9	28,3	29,0	29,3	28,9	28,6	28,2
Spesa pensionistica	14,0	15,3	15,4	15,1	14,9	15,2	15,4	15,7	15,6	14,9	14,3	13,9
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,4	14,8	14,9	14,6	14,5	14,8	15,0	15,4	15,3	14,6	14,0	13,6
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti) [3]	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Spesa sanitaria [4]	6,7	7,3	7,3	7,4	7,6	7,9	8,1	8,4	8,6	8,7	8,8	8,8
Spesa per assistenza agli anziani	0,8	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7
Spesa per istruzione [5]	4,2	4,2	3,7	3,5	3,4	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4
Spesa per indennità di disoccupazione	0,4	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spesa per interessi	4,5	4,9	5,2	4,5	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,5	2,2	1,8
Entrate Totali [2][6]	43,8	46,0	45,9	45,8	45,8	45,8	45,8	45,8	45,8	45,7	45,7	45,7
di cui: Redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPOTESI	%											
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,5	2,0	0,8	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,7	1,3	1,9	2,0	1,8	1,6	1,3	1,0	1,4	1,6	1,3	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	78,4	78,7	80,0	80,7	81,2	82,3	83,1	83,4	83,6	83,4	83,2
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	54,5	56,8	59,0	60,4	61,4	62,0	62,5	62,9	63,0	63,1	63,2
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	66,4	67,7	69,5	70,6	71,4	72,3	73,0	73,4	73,5	73,5	73,5
Tasso di disoccupazione	7,7	8,4	7,9	6,1	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione [3]	19,5	20,3	21,7	22,7	24,0	26,2	28,6	30,8	32,2	32,6	32,7	32,7
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64]) [3]	31,7	33,5	36,2	38,3	41,1	45,9	52,1	58,4	62,6	64,2	64,5	64,5

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella.
2) Per semplici finalità tecniche, si ipotizza che l'ammontare degli interventi futuri di finanza pubblica, pari a 1,2 per cento del PIL nel 2013 e 1,1 per cento del PIL nel 2014 siano interamente realizzati attraverso un taglio sulla spesa
3)La voce 'Altre pensioni' si riferisce alle pensioni previdenziali di invalidità ed ai superstiti in pagamento a favore di soggetti con età inferiore ai 60 anni, se donne, e a 65 se uomini.
4) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.
5) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).
6) Inclusive dei redditi proprietari.
7) Fonte: Eurostat, scenario centrale, base 2007.

Al fine di tenere nella dovuta considerazione gli effetti macroeconomici della crisi, il raccordo tra le dinamiche di breve e di lungo periodo è stato effettuato sulla base delle ipotesi avanzate in ambito *EPC-AWG* nel cosiddetto *lost decade scenario*[9].

[9] La procedura di definizione dello scenario EPC WGA *baseline*, descritto nel documento *2009-Ageing Report*, si è conclusa a giugno-luglio del 2008 e, pertanto, non teneva conto degli effetti sulla crescita economica indotti dalla crisi finanziaria. Lo stesso rapporto, tuttavia, effettuava una valutazione approssimativa dell'impatto che la crisi avrebbe potuto avere sulla previsione del rapporto spesa/PIL nell'ipotesi di uno *shock* temporaneo (*lost decade scenario*), di uno *shock* permanente (*permanent shock scenario*) e di un recupero dei livelli di occupazione e di produttività, rispetto allo scenario *baseline* originario a partire dal 2021 (*rebound scenario*). Nonostante gli elevati margini di incertezza sui futuri effetti economici della crisi finanziaria, il *lost decade scenario* sembra costituire l'ipotesi di correzione dello scenario *baseline* meno 'invasiva' rispetto alle dinamiche strutturali concordate in EPC-AWG e, allo stesso tempo, rappresenta una sorta di ipotesi intermedia rispetto alle altre due alternative considerate (*pemanent shock scenario e rebound scenario*). In merito, si veda *European Commission-Economic Policy Committee* (2009), opc.

Lo scenario di *lost decade* prevede che, nell'arco temporale dei prossimi 10-15 anni, i livelli occupazionali e i tassi di crescita della produttività convergano sui valori originari pre-crisi del quadro dell'EPC-AWG *baseline*. Nel dettaglio, si assume che il tasso di disoccupazione si riduca progressivamente per convergere al livello strutturale dello scenario EPC-AWG *baseline* entro il 2025, con circa l'80 per cento della riduzione complessiva che si realizza entro il 2020[10]. Inoltre, si ipotizza che il riallineamento delle forze di lavoro verso i livelli dello scenario *baseline* sconti sia gli effetti indotti dall'aggiornamento dei profili generazionali dei tassi di attività sia quelli derivanti dalle modifiche normative dei requisiti di accesso al pensionamento.

Infine, la dinamica della produttività è stata rivista in modo tale da garantire, per gli anni della crisi (2008 e 2009) e fino al 2020 un tasso di crescita più basso, in media, di circa 0,8 punti percentuali rispetto al tasso medio assunto nello scenario (pre-crisi) *EPC-AWG*. Tale scarto risulta sostanzialmente in linea con quello che scaturisce dalle ipotesi sottostanti la definizione del *lost decade scenario*, nella versione aggiornata sulla base delle previsioni economiche di breve periodo elaborate dalla Commissione a maggio 2009 (*Spring forecast* 2009)[11].

Le previsioni della spesa *age related* riportate nella Tavola V.1 sono aggiornate al quadro normativo in vigore ad aprile del 2011. In particolare, la previsione della spesa pensionistica incorpora gli effetti finanziari delle riforme pensionistiche adottare nel corso del 2010. Queste prevedono, l'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile di vecchiaia delle donne nel settore pubblico a partire dal 2012, la revisione del regime delle decorrenze, ossia il cosiddetto meccanismo delle 'finestre' per le pensioni di vecchiaia e anzianità e, infine, l'attuazione al 2015 dell'adeguamento automatico dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita[12].

La previsione della spesa sanitaria sconta gli interventi di contenimento previsti per il periodo 2011-2013 dal Patto per la Salute 2010-2012, recepito dalla Legge Finanziaria per il 2010, nonché le disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2011[13] che hanno

---

[10] L'estensione del periodo di convergenza dello scenario di *lost decade* verso i livelli del quadro *baseline* dal 2020 al 2025, risponde principalmente all'esigenza di evitare una riduzione annua del tasso di disoccupazione particolarmente elevata nel periodo 2015-2020.

[11] Secondo quanto riportato nella tabella 75, appendice 5, del rapporto 2009-*Ageing report*, il *lost decade scenario* implica, per l'Italia, una perdita nel tasso di crescita del PIL, rispetto allo scenario originario EPC-AWG, di circa 0,6 punti percentuali in media nel periodo 2007-2020 (0,5 punti percentuali, nel triennio 2007-2010, e 0,6 punti percentuali, nel decennio successivo). Tuttavia, la definizione del *lost decade scenario* contenuta nel suddetto rapporto recepiva le previsioni di breve-medio periodo elaborate dalla Commissione a gennaio del 2009 (*Interim forecast of January 2009*), le quali sottostimavano significativamente gli effetti della crisi economica (nel periodo 2008-2010, la variazione cumulata del PIL reale era stimata pari a -2,3%). Successivamente, nel Rapporto della Commissione Europea sulla sostenibilità del 2009 (*Sustainability Report 2009*) le ipotesi di crescita sottostante il *lost decade scenario* venivano rideterminate sulla base delle previsioni di breve periodo aggiornate a maggio 2009 (*Spring forecast 2009*), le quali approssimavano in modo più realistico gli sviluppi della crisi (nel periodo 2008-2010, la variazione cumulata del PIL reale era stimata pari a -5,3%). A seguito di tale aggiornamento, la perdita in termini di tasso di crescita medio del PIL prevista dal *lost decade scenario* per il periodo 2007-2020, veniva rivista al rialzo di circa 0,2 punti percentuali medi annui per l'insieme dei paesi EU-27, rispetto all'ipotesi originaria. In merito, si veda *European Commission-EPC-SPC* (2010), *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*, pagg. 51-53 e *European Commission (2009), Sustainability Report 2009*, pagg. 48-53. In assenza di indicazioni specifiche per l'Italia, si è ritenuto congruo correggere, nella stessa misura, la perdita di crescita economica inizialmente prevista (*2009-Ageing report*), portandola da circa 0,6 punti percentuali a 0,8 punti percentuali.

[12] Misure previste dal DL. n.78/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010.

[13] L. n. 220/2010.

incrementato il livello del finanziamento ordinario del Sistema Sanitario Nazionale (SSN) per l'anno 2011, con un aumento del livello di spesa per un importo equivalente. Inoltre, la previsione tiene conto di ulteriori disposizioni di contenimento della spesa sanitaria[14]. Si tratta, in particolare, del blocco delle procedure contrattuali relative al triennio 2010-2012 per il personale dipendente e convenzionato del SSN, senza possibilità di recupero successivo, nonché del divieto di riconoscere un trattamento economico complessivo per il periodo 2011-2013 superiore a quello in godimento nell'anno 2010, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale. Ulteriori risparmi di spesa sono inoltre previsti nell'ambito del settore della farmaceutica ospedaliera, da realizzarsi a decorrere dal 2011.

La previsione degli ammortizzatori sociali sconta il rifinanziamento per il solo 2011 delle proroghe per gli ammortizzatori sociali in deroga[15]. A normativa vigente, non è previsto il rifinanziamento di tali spese dal 2012 in poi. Infine, la previsione delle spese per l'istruzione ingloba gli effetti di contenimento della spesa derivante dal processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica anche attraverso la riduzione del *gap* nel rapporto medio alunni/docenti rispetto agli altri paesi.[16] Inoltre, la previsione tiene conto degli effetti indotti dalle misure[17] di blocco, senza possibilità di recupero, delle procedure contrattuali relative al triennio 2010-2012, del divieto di riconoscere un trattamento economico complessivo per il periodo 2011-2013 superiore a quello in godimento nell'anno 2010, fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale e, infine del blocco del meccanismo automatico delle progressioni stipendiali per il periodo 2011-2013.

Complessivamente, nel periodo 2005-2060, la spesa *age related* in rapporto al PIL dovrebbe aumentare di circa 2 punti di PIL (Tavola V.1). Tuttavia, la maggior parte dell'aumento è concentrata nel biennio 2008-2009 ed è principalmente imputabile alla contrazione del PIL dovuta alla crisi. Negli anni successivi al 2010, la spesa *age-related* si riduce lievemente per poi aumentare di nuovo a partire dal 2027 fino al 2040-2046. In questi anni, in corrispondenza del pensionamento della generazione del cosiddetto *baby boom*, la spesa complessiva legata al fenomeno dell'invecchiamento si attesta intorno al 29 per cento del PIL. Infine, verso la fine dell'orizzonte di previsione, la spesa *age related* si riduce significativamente fino a convergere, in rapporto al PIL, a livelli addirittura inferiori rispetto a quelli sperimentati nel 2010.

La spesa per pensioni in rapporto al PIL, dopo un fase iniziale di sostanziale stabilità che si protrae fino al 2015, assume un profilo decrescente fino al 2027. Successivamente, comincia a crescere di nuovo fino a raggiungere, nel 2043, il livello massimo del 15,7 per cento del PIL. Tuttavia, negli anni a seguire la spesa per prestazioni previdenziali decresce speditamente fino a raggiungere, nel 2060, un livello pari al 13,9 per

---

[14] Misure previste dal D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010.

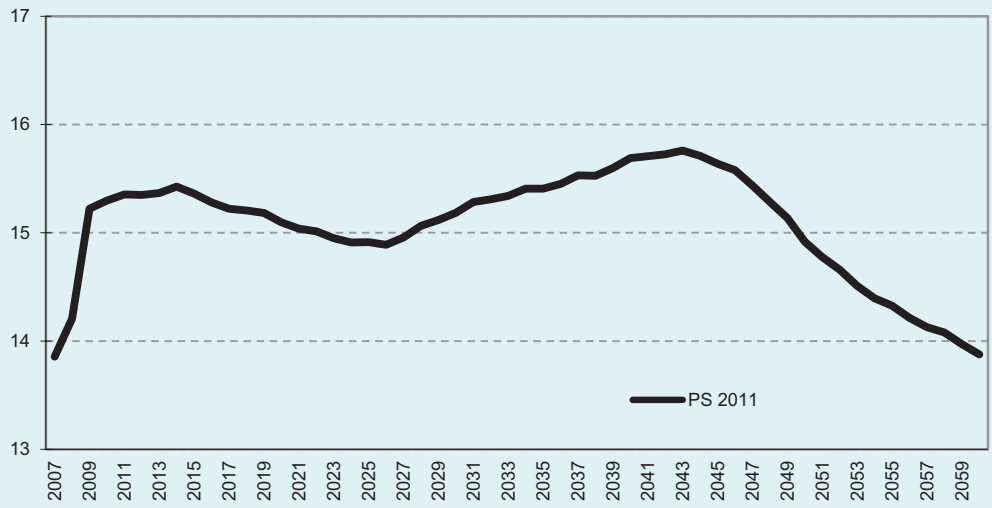
[15] L. n. 220/2010.

[16] In particolare, l'intervento prevede: i) un aumento graduale del rapporto alunni/docenti in misura complessivamente pari ad una unità, finalizzato a ridurre il divario del suddetto rapporto rispetto agli standard europei; ii) una revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in modo da conseguire una riduzione complessiva del 17 per cento rispetto alla consistenza determinata per l'anno scolastico 2007/2008; iii) che le economie di spesa, conseguenti al processo di razionalizzazione di cui ai punti precedenti, vengano destinate nella misura del 30 per cento ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per le iniziative dirette alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola.

[17] D.L. n.78/2010, convertito con L. n. 122/2010.

cento del PIL (Figura V.1). Rispetto alla previsione contenuta nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, il rapporto si colloca ad un livello superiore fino al 2027, esclusivamente a causa di una minore crescita del PIL concentrata nei primi anni dell'esercizio di previsione. Dopo il 2027, la proiezione della spesa pensionistica si attesta significativamente al di sotto dei livelli previsti nel precedente Aggiornamento in ragione dei risparmi conseguiti grazie alle riforme approvate nel 2010, tra cui, in particolare, quella che prevede l'aumento periodico dell'età di pensionamento in funzione della revisione dell'aspettativa di vita. Lo scarto con le proiezioni della spesa pensionistica dello scorso Programma di Stabilità aumenta in corrispondenza degli anni di pensionamento della generazione del *baby boom* toccando il massimo nel 2036 per poi annullarsi del tutto nel 2048. Negli anni successivi, le proiezioni dei due esercizi risultano del tutto allineate.

FIGURA V.1: SPESA PER PENSIONI (in percentuale del PIL)



La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche le conseguenze indotte da ulteriori fattori esplicativi (quali, per esempio, le ipotesi sugli anni di vecchiaia passati in buona salute). Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente attestandosi all'8,8 per cento nell'ultimo decennio del periodo di previsione. Il valore previsto al 2060 risulta di circa 0,1 punti percentuali inferiore a quello del precedente Programma di Stabilità. Tale differenza si manifesta interamente entro il 2014 in conseguenza di un più basso livello della spesa sanitaria, solo parzialmente compensato da una revisione al ribasso delle stime di crescita di breve periodo.

La spesa per istruzione[18] in rapporto al PIL presenta una significativa riduzione nei primi anni di previsione, per effetto delle misure di contenimento della spesa per il personale, a cui segue un andamento gradualmente decrescente nel trentennio successivo, dovuto alla riduzione strutturale della popolazione scolastica. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi al 3,4 per cento nel 2060. La differenza rispetto alla previsione contenuta nel precedente aggiornamento del Programma di stabilità (circa 0,4 punti percentuali) è dovuta, per oltre la metà, agli effetti delle misure di contenimento che determinano un rapporto spesa/PIL di circa 0,2 punti percentuali più basso nel 2014 e, per la parte restante, al più elevato contributo della crescita occupazionale al tasso di crescita del PIL[19].

Le componenti socio-assistenziali per assistenza agli anziani[20] in rapporto al PIL presentano un profilo crescente per l'intero periodo di previsione attestandosi all'1,7 per cento nel 2060. La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,4 per cento del 2008 allo 0,7 per cento del triennio 2009-2011, anche per effetto della maggiore spesa dovuta alle conseguenze occupazionali della crisi economica. Negli anni successivi, in linea con la cessazione del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, previsto a legislazione vigente nel 2012, si registra un riallineamento del rapporto spesa/PIL sul livello dello 0,4 per cento, valore che risulta sostanzialmente stabile per tutto il periodo di previsione.

V.2 LA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

Sulla base delle ipotesi relative all'evoluzione di lungo periodo del quadro demografico e macroeconomico e delle proiezioni per le spese legate all'invecchiamento descritte nella sezione precedente (Tavola V.1), la sostenibilità delle finanze pubbliche viene analizzata sia attraverso la proiezione del rapporto debito/PIL lungo l'arco temporale che va dal 2015 fino al 2060, sia tramite il calcolo di alcuni indicatori sintetici di sostenibilità, quali i *sustainability gaps* (S_1 ed S_2) e il *required primary balance* (RPB).

L'esercizio considera come base di partenza il livello di debito pubblico/PIL e l'avanzo primario strutturale al netto delle misure *una tantum* indicati per il 2014. Si assume, inoltre, che per il periodo 2015-2060, il tasso di interesse reale si mantenga costante e pari al 3,0 per cento annuo lungo tutto l'orizzonte di proiezione, mentre l'avanzo primario strutturale si modifichi a seconda dell'andamento delle spese *age-related* e dei redditi proprietari [21].

---

[18] La definizione di spesa per istruzione comprende, come concordato in sede *EPC-AWG*, i livelli di istruzione ISCED 1-6 (*International Standard Classification of Education*). Restano, pertanto, fuori dall'aggregato la scuola per infanzia (*pre-primary*) e la formazione permanente.

[19] Si ricorda che, secondo la metodologia concordata in *EPC-AWG*, le retribuzioni medie del personale docente e non docente della scuola evolvono in linea con la produttività.

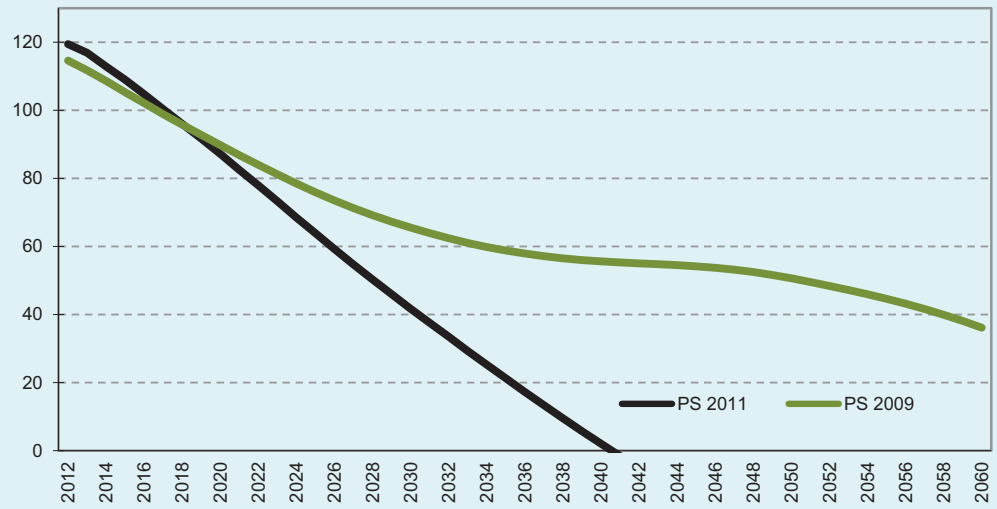
[20] La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per *Long Term Care* è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento (*cash benefits*) e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. La previsione del rapporto spesa/PIL relativa a quest'ultima componente è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*. Relativamente alle indennità di accompagnamento, le previsioni sono state effettuate in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito *EPC-AWG* agganciando l'importo della prestazione alla dinamica del PIL pro capite.

[21] I redditi proprietari corrispondono a redditi da capitale - titoli obbligazionari ed azionari - e rendite da proprietà di risorse naturali. Il loro andamento di lungo periodo negli anni 2008-2060 viene proiettato sulla base della metodologia concordata in sede *EPC-AWG*.

In linea con il precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, i risultati della simulazione mostrano, nello scenario di base, un andamento del rapporto debito/PIL decrescente lungo tutto l'arco di previsione. Tuttavia, grazie all'avanzo primario strutturale più elevato rispetto al dato dello scorso anno, il debito cala sotto la soglia del 60 per cento del PIL già nel 2026, con otto anni di anticipo rispetto a quanto riportato nell'Aggiornamento del 2009 (Figura V.2).

A differenza del precedente, l'attuale Programma di Stabilità sconta principalmente: (i) un peggioramento delle condizioni iniziali di debito; (ii) un miglioramento della dinamica delle spese *age-related* rispetto al precedente Programma. In particolare, nel periodo 2008-2011, il livello del rapporto debito/PIL risulta, in media, superiore di circa 2,2 per cento rispetto a quello indicato nel precedente Aggiornamento. Quanto alle spese legate all'invecchiamento queste risultano, lungo l'arco temporale 2015-2060, in media pari a 28,3 per cento del PIL, a fronte del 28,8 per cento riportato nel Programma di Stabilità del 2009.

FIGURA V.2: LA DINAMICA DEL DEBITO. CONFRONTO CON IL PRECEDENTE AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITA' (in percentuale del PIL)



Al pari delle precedenti edizioni dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e sulla base della metodologia concordata in sede europea, gli indicatori presi in considerazione per ottenere una misura sintetica del grado di sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche nello scenario di base sono i *sustainability gap* (S_1 e S_2) e il *required primary balance* (RPB) [22].

L'indicatore S_1 misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale, in percentuale del PIL, necessario a raggiungere un livello di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2060. L'indicatore S_2, invece, misura l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale necessario affinché la dinamica del debito pubblico rispetti il vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Infine, il *required primary balance* (RPB)

[22] Per una trattazione completa degli indicatori, si rimanda, all'*Annex* I del '*The Long Term Sustainability of Public Finances – A report by the Commission services*', *European Economy* n. 4/2006.

misura l'avanzo primario strutturale medio nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2015 al 2019) coerente con l'aggiustamento suggerito dal valore dell'indicatore S_2. Gli indicatori S_1 ed S_2, a loro volta, possono essere scomposti in sotto-componenti che forniscono utili informazioni circa l'origine e la tempistica degli aggiustamenti fiscali necessari a garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo (Tavola V.2).

La prima componente, l'*initial budgetary position*, misura la distanza tra l'avanzo primario strutturale al 2014 (pari a 4,9 per cento del PIL) e quello in grado di mantenere costante il rapporto debito/PIL al livello iniziale (112,8 per cento del PIL) *ceteris paribus*[23].

La seconda componente, il *debt requirement* nel 2060, che è specifica dell'indicatore S_1, evidenzia l'aggiustamento necessario per portare il debito dal livello iniziale fino al 60 per cento del PIL nel 2060. Infine, la terza componente, *long-term changes in the primary balance*, quantifica il *cost of ageing*, ossia l'ulteriore aggiustamento per far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione.

I risultati relativi ai due *sustainability gap* mostrano, per entrambi gli indicatori, un valore negativo. Ne risulta che il consolidamento fiscale programmato nel presente Aggiornamento per il 2014 si dimostra sufficiente ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Questa conclusione appare confermata dal *required primary balance* che, con un valore di 2,1 per cento risulta inferiore all'avanzo primario previsto per il 2014.

Rispetto all'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2009, entrambi gli indicatori di sostenibilità S_1 e S_2 migliorano significativamente. Tuttavia, in entrambi i casi, si assiste a una ricomposizione tra le rispettive componenti dei *sustainability gap* che conduce ad un miglioramento, rispettivamente, di circa 1,5 e di 1,7 punti percentuali nel valore delle condizioni iniziali di bilancio[24] (rappresentate dalle componenti *dell'initial budgetary position*) per l'indicatore S_1 e per S_2 e a una riduzione di circa 0,4 punti percentuali del contributo del *cost of ageing*.

Nonostante il peggioramento delle condizioni iniziali imputabile al più elevato livello di debito previsto dal 2010 al 2014, il significativo aumento del saldo primario strutturale previsto dal Governo nell'orizzonte temporale del presente Aggiornamento permette al contempo di controbilanciare, lasciando un ulteriore margine di manovra, lo sforzo fiscale necessario a garantire la convergenza verso il livello di debito del 60 per cento del PIL e l'emergere dei costi fiscali legati all'invecchiamento della popolazione. Inoltre, il fatto che per entrambi gli indicatori S_1 e S_2 il valore dell'*initial budgetary position* si mantenga negativo (pari, in entrambi i casi a -3,3 per cento), segnala la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste per il 2014, di poter fare facilmente fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow ball effect*) attesa nel lungo periodo.

Per contro, la riduzione nel parametro del *cost of ageing* rispetto ai valori del precedente Programma di Stabilità è in linea con l'adozione di importanti riforme previdenziali da parte del Governo nel corso del 2010.

---

[23] Si mantengono costanti le spese *age-related* in percentuale del PIL al livello del 2014.

[24] Per quanto riguarda l'indicatore S_1, occorre sottolineare che, alle condizioni di bilancio previste nel presente aggiornamento per il 2014, il governo dovrebbe migliorare permanentemente le proprie finanze pubbliche di un ammontare pari allo 0,8 per cento del PIL per poter raggiungere, *ceteris paribus*, l'obiettivo di un livello di debito al 60 per cento del PIL al 2060 (si veda tavola V.2).

TAVOLA V.2: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ DI LUNGO PERIODO

	Indicatori di sostenibilità		
	S_1	S_2	RPB
Valore	-2,2	-3,0	2,1
di cui:			
Initial budgetary position	-3,3	-3,3	-
Debt requirement in 2060	0,8	-	-
Long-term changes in the primary balance	0,3	0,3	-

V.3 L'ANALISI DI SENSITIVITÀ DELLA DINAMICA DEL DEBITO NEL LUNGO PERIODO RISPETTO ALLE IPOTESI DEMOGRAFICHE, MACROECONOMICHE E DI FINANZA PUBBLICA

La pesante eredità della crisi economica e l'emergere dai rischi sui debiti sovrani hanno evidenziato la necessità di correggere gli squilibri macroeconomici e, al contempo, di rafforzare i controlli sulla dinamica e sul livello del debito pubblico. A questo proposito, le soluzioni e le regole fiscali proposte nell'ambito del processo di riforma della *governance* europea mettono sempre di più in luce la necessità di definire strategie e politiche economiche impostate su un sapiente e informato *mix* di riforme strutturali e misure di consolidamento fiscale volte, rispettivamente, ad aumentare il prodotto potenziale dell'economia e a ridurre il livello del rapporto debito/PIL prima che i costi dell'invecchiamento si materializzino. In questo contesto, l'analisi di sensitività condotta nel presente capitolo ha, da un lato, lo scopo di testare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che caratterizza le proiezioni demografiche e macroeconomiche di lungo periodo e, dall'altro, la finalità di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito possa essere garantita o, viceversa, messa a repentaglio.

Di seguito, pertanto, si discutono tre tipologie di test di sensitività, sotto forma di modifiche permanenti alle assunzioni dello scenario base (*baseline*). Le ipotesi sottoposte ad analisi di sensitività riguardano (i) alcune variabili demografiche, (ii) alcune ipotesi macroeconomiche, e (iii) la variazione dell'avanzo primario iniziale.

L'analisi di sensitività rispetto alle variabili demografiche

Riguardo alle prospettive demografiche e al loro impatto atteso sulla crescita economica e sugli aggregati di finanza pubblica, è ormai opinione comune che l'invecchiamento della popolazione rappresenti uno degli aspetti più critici che l'Italia si troverà ad affrontare nel corso dei prossimi decenni. L'Italia presenta, infatti, il più basso tasso di fecondità totale e mostra il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione tra i paesi europei, facendo registrare una tra le peggiori dinamiche evolutive dell'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi.

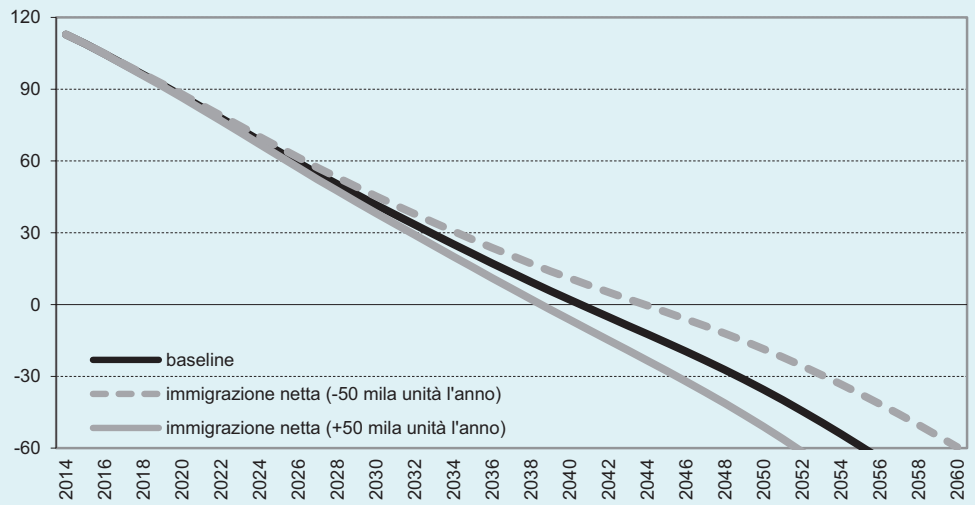
A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente l'impatto di maggiori o minori flussi migratori attesi nei prossimi decenni nonché le conseguenze di un aumento delle aspettative di vita alla nascita.

Per quanto riguarda l'immigrazione, in linea con le ipotesi concordate in seno ad *EPC-AWG*, lo scenario di simulazione di base assume per il periodo 2015-2060 un flusso

netto medio annuo di immigrati pari a 221 mila unità[25]. Tuttavia, a partire dal 2015 e fino al 2060, si assume che tale flusso medio venga incrementato di 50 mila unità l'anno, o ridotto di un ammontare corrispondente. Si ipotizza, inoltre, che la struttura per età e per genere della popolazione immigrata mantenga, in entrambi gli scenari alternativi, la stessa distribuzione ipotizzata in ambito *EPC-AWG*. La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla maggiore o dalla minore dinamica occupazionale risultante dalla funzione di produzione sottostante l'analisi[26].

L'evoluzione del debito pubblico negli scenari di maggiore o minore immigrazione è riportata nella Figura V.3. Date le condizioni di debito e di saldo primario strutturale previste dal Governo al 2014, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica di un maggior o minor flusso migratorio appaiono trascurabili. In tutti gli scenari di simulazione, il rapporto debito/PIL si riduce velocemente e scende al di sotto del 60 per cento già nel 2026. Nel caso in cui il flusso migratorio si riducesse permanentemente a causa degli effetti strutturali della crisi, il debito continuerebbe comunque a calare nel lungo periodo sebbene ad un tasso più rallentato rispetto agli scenari di raffronto.

FIGURA V.3: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO O A UNA RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



Per quanto riguarda l'aumento della speranza di vita alla nascita, si ipotizza, rispettivamente, che questa si incrementi di un anno e di tre anni rispetto allo scenario base[27]. Date le condizioni di bilancio programmate dal Governo al 2014, l'impatto di un

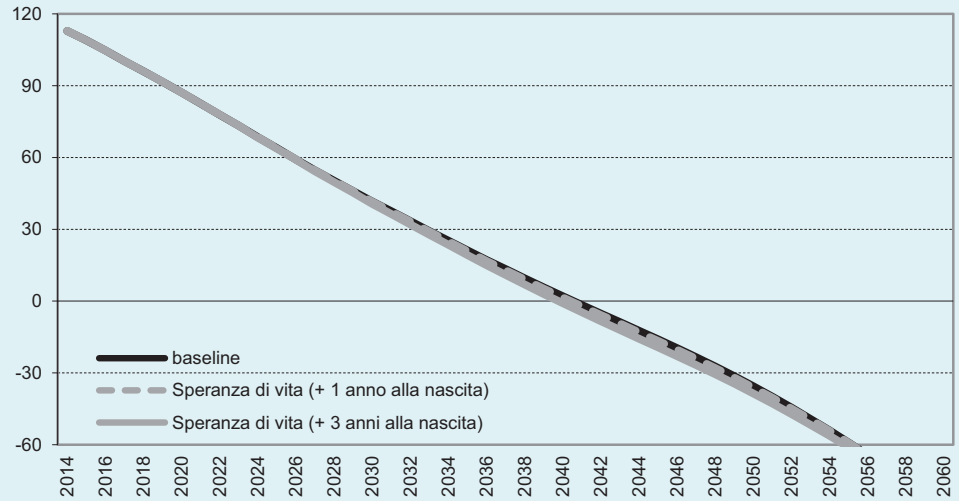
[25] Nel periodo 2005-2060, il flusso netto medio di immigrati previsto nello scenario di base *EPC-AWG* è pari a 226 mila unità.

[26] La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla diversa dinamica occupazionale secondo la regola di formazione del capitale indicata come '*transition rule (compromise scenario)*" in ambito EPC WGA e recepita nello scenario *EPC-WGA baseline* (*European Commission-EPC-WGA* (2008),*The 2009 Ageing Report - Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, pag 100). Per gli anni 2005 - 2010, la spesa per prestazioni sociali è riferita a dati di Contabilità Nazionale.

[27] In altri termini, si è ipotizzato che le probabilità di morte di entrambi i sessi si riducano in misura maggiore rispetto a quanto ipotizzato nello scenario *EPC-AWG*, con l'effetto di determinare, nel 2060, un incremento della speranza di vita alla nascita di uno o tre anni.

miglioramento della speranza di vita sull'evoluzione del rapporto debito/PIL risulta, in entrambi i casi poco significativo (Figura V.4). Questo risultato dipende dall'operare dei meccanismi automatici di adeguamento alla speranza di vita per quanto riguarda sia gli importi di pensione nell'ambito del calcolo contributivo (revisione triennale dei coefficienti di trasformazione)[28] sia i requisiti di accesso al pensionamento introdotti con gli ultimi interventi di riforma[29]. L'andamento del debito pubblico mostra in tutti i casi una dinamica decrescente che permette alle finanze pubbliche di mantenersi sostenibili nel lungo periodo.

FIGURA V.4: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA ALLA NASCITA (in percentuale del PIL)



L'analisi di sensitività rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza dei risultati dello scenario di riferimento rispetto a diversi scenari che ipotizzano dinamiche più o meno favorevoli nella produttività del lavoro, del tasso di partecipazione femminile e del tasso di interesse reale.

Relativamente alle prime due variabili, l'ipotesi ottimistica può essere considerata come il risultato di riforme sul mercato dei prodotti o sul mercato del lavoro che favoriscano, nell'ordine, una maggiore competitività e una maggiore occupazione.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro viene, rispettivamente, aumentato o diminuito di 0,2 punti percentuali a partire dal 2015 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2010-2025.

Sulla base dell'avanzo primario strutturale programmato dal Governo e tenendo in considerazione il livello del debito per il 2014, l'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività appare solo marginalmente significativo

[28] L. n.335/1995 e L. n.247/2007.
[29] D.L. n.78/2010, cvt. nella L.n.122/2010.

(Figura V.5). In particolare, un'ipotesi più favorevole sulle prospettive legate alla produttività produce una più rapida riduzione del rapporto debito/PIL. Per converso, una minore dinamica della produttività nel corso dell'orizzonte di proiezione implica, specularmente, un'evoluzione del rapporto debito/PIL meno favorevole sebbene sempre decrescente rispetto allo scenario base. In questo ultimo caso, il debito raggiungerebbe il livello del 60 per cento del PIL con un anno di ritardo rispetto allo scenario di base.

Le prospettive di un aumento del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani e delle donne nelle fasce centrali della distribuzione per età della popolazione rendono verosimile l'attesa di maggiori tassi di partecipazione totale nei prossimi decenni. Mentre il primo fenomeno sarebbe attribuibile alla posticipazione dell'età di uscita dal mercato del lavoro per effetto, tra l'altro, dell'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, per la popolazione femminile, l'evidenza empirica suggerisce che i maggiori livelli di istruzione conseguiti siano alla base della accresciuta propensione ad accedere permanentemente al mercato del lavoro nell'età successiva a quella scolare[30].

Per tenere conto di quest'ultimo effetto, si ipotizza che, modificando adeguatamente le probabilità di ingresso nel mercato del lavoro, il tasso di partecipazione femminile aumenti gradualmente a partire dal 2015, fino a raggiungere un valore, al 2060, maggiore di 5 punti percentuali nella fascia 15-64 rispetto allo scenario di base. La simulazione sconta gli effetti sulla produttività indotti dalla maggiore dinamica occupazionale che scaturisce dall'applicazione della funzione di produzione e delle ipotesi di evoluzione dello *stock* di capitale adottate in *EPC-AWG*.

Gli effetti dell'aumento graduale del tasso di attività femminile sulla dinamica decrescente del rapporto debito/PIL (Figura V.5) cominciano ad essere significativi solo dopo il 2030. Sebbene l'entità dell'aggiustamento fiscale programmato dal Governo al 2014 appaia come la condizione necessaria al conseguimento della sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo in tutti gli scenari di simulazione, tuttavia, l'adozione di riforme strutturali in grado di promuovere, nel medio periodo, una crescita più sostenuta nella produttività del lavoro e di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di gruppi della popolazione a tutt'oggi esclusi, contribuirebbe di certo a migliorare, *ceteris paribus*, la dinamica attesa del debito senza costi aggiuntivi di bilancio.

Infine, l'analisi di sensitività al tasso di interesse reale viene condotta con riferimento a due scenari alternativi rispetto allo scenario di base che, come detto, prevede un tasso costante al 3,0 per cento lungo tutto l'orizzonte di previsione. Nel periodo 2014-2060, lo scenario ottimistico assume una riduzione del tasso di interesse al 2 per cento, mentre quello pessimistico ipotizza un aumento al 4 per cento (Figura V.6). Come atteso, il primo scenario è compatibile con una dinamica del debito più favorevole rispetto al *baseline*. Il rapporto debito/PIL scende al disotto della soglia del 60 per cento già nel 2024 e si riduce ad un ritmo più sostenuto rispetto allo scenario di base. Nell'ipotesi meno favorevole di un tasso di interesse reale che salga permanentemente al 4 per cento, il debito continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento rispetto allo scenario di riferimento raggiungendo il livello del 60 per cento del PIL nel 2030, con tre anni di ritardo rispetto al *baseline*. In tutti i casi, le finanze pubbliche risulterebbero essere comunque sostenibili nel lungo periodo.

---

[30] Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2006); *„Le Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Sanitario"*; Rapporto No.7.

FIGURA V.5: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE: PRODUTTIVITA' E TASSO DI PARTECIPAZIONE (in percentuale del PIL)

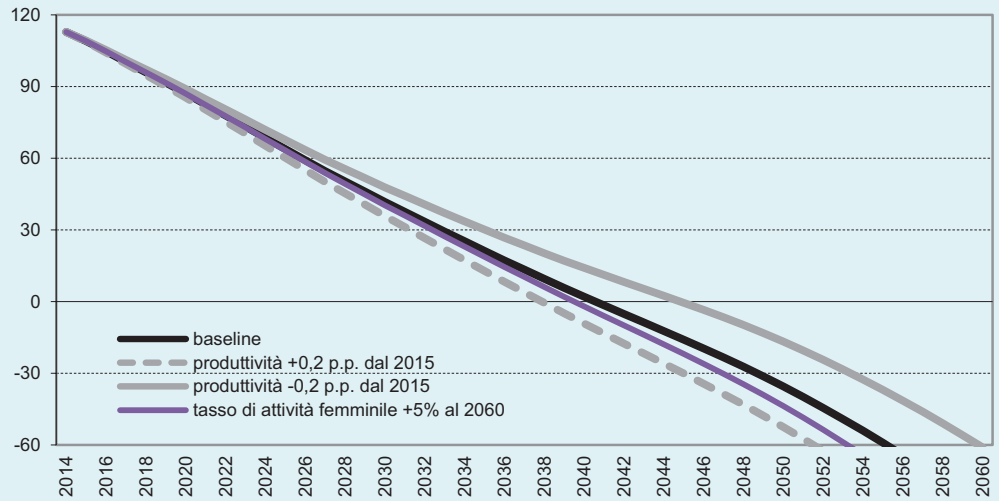
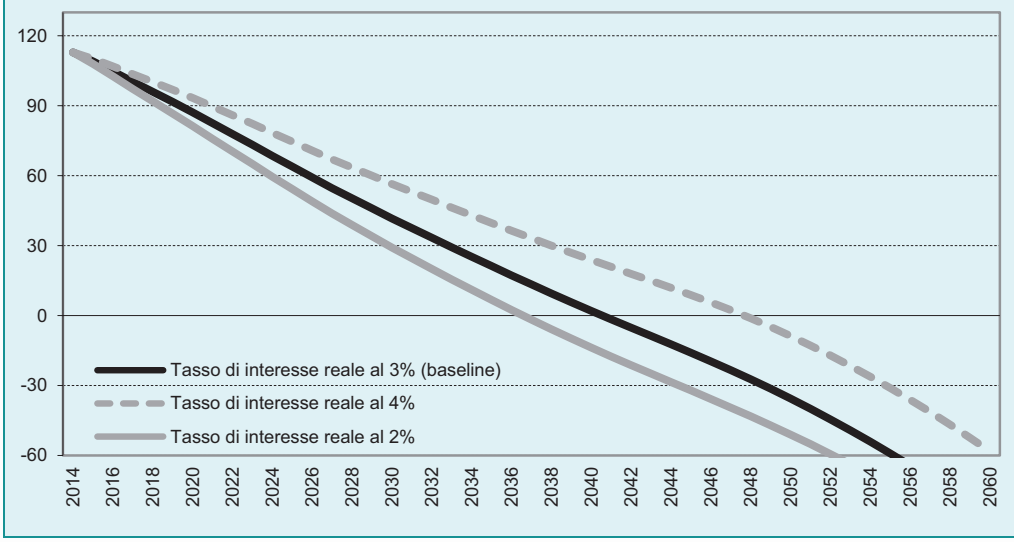


FIGURA V.6: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE: TASSI DI INTERESSE REALE

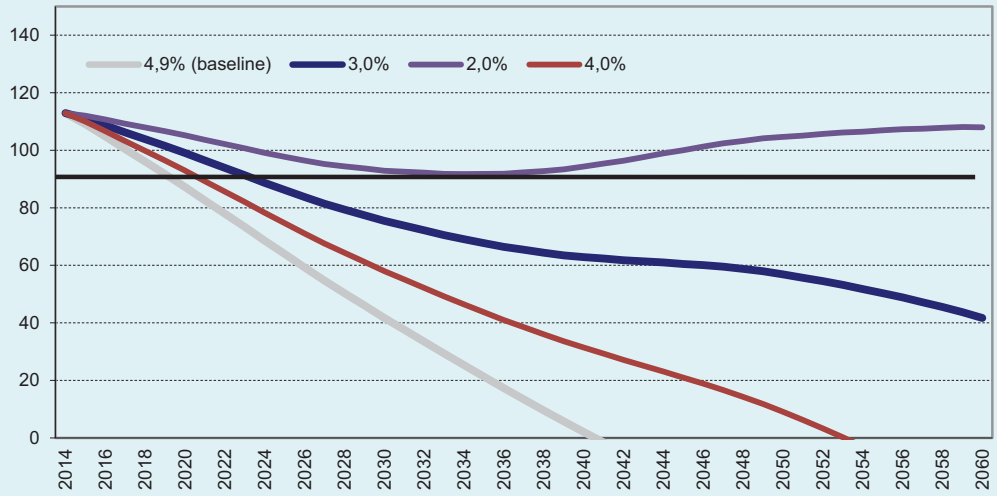


L'analisi di sensitività rispetto all'avanzo primario

L'ultimo esercizio di simulazione mira a testare la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di diversi obiettivi di avanzo primario strutturale al 2014. I valori iniziali dell'avanzo primario strutturale, in rapporto al PIL, vengono, di volta in volta ridotti di 1 punto percentuale, passando da un valore massimo del 4,9 per cento compatibile con lo scenario *baseline*, al 2,0 per cento (Figura V.7), di fatto simulando diversi scenari di politica economica, con una *stance* meno restrittiva da parte del Governo.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito della variazione dell'avanzo primario al 2014. In termini strutturali, per livelli dell'avanzo primario intorno al 3,0 per cento del PIL, il debito continua a decrescere monotonicamente, ma varca la soglia del 60 per cento solo nel 2045 (Figura V.7). Per valori dell'avanzo primario inferiori al 3,0 per cento, il rapporto debito/PIL è, invece, destinato a crescere nel lungo periodo. Un avanzo primario strutturale al 2,0 per cento nel 2014 renderebbe il debito crescente nel 2060 e non sostenibile nel lungo periodo (l'indicatore S_1 in questo caso sarebbe pari a 0,7 per cento mentre l'indicatore S_2 sarebbe pari a zero). Da queste simulazioni risulta evidente come la sostenibilità delle finanze pubbliche possa essere garantita dallo scenario e dagli obiettivi di finanza pubblica descritti nel presente Aggiornamento e da una costante attività di consolidamento fiscale e di costituzione di ampi avanzi primari.

FIGURA V.7: SENSITIVITA' ALL'AVANZO PRIMARIO



V.4 L'IMPATTO SULLA SOSTENIBILITÀ DEGLI INTERVENTI DI RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO ADOTTATI NEGLI ULTIMI ANNI

I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, sulla base degli obiettivi di bilancio programmati dal Governo al 2014, anche in presenza di un peggioramento delle condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non dovrebbe mettere a repentaglio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre tuttavia rammentare che questo risultato è frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, negli ultimi 20 anni, ha significativamente contribuito a ridurre il peso dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche.

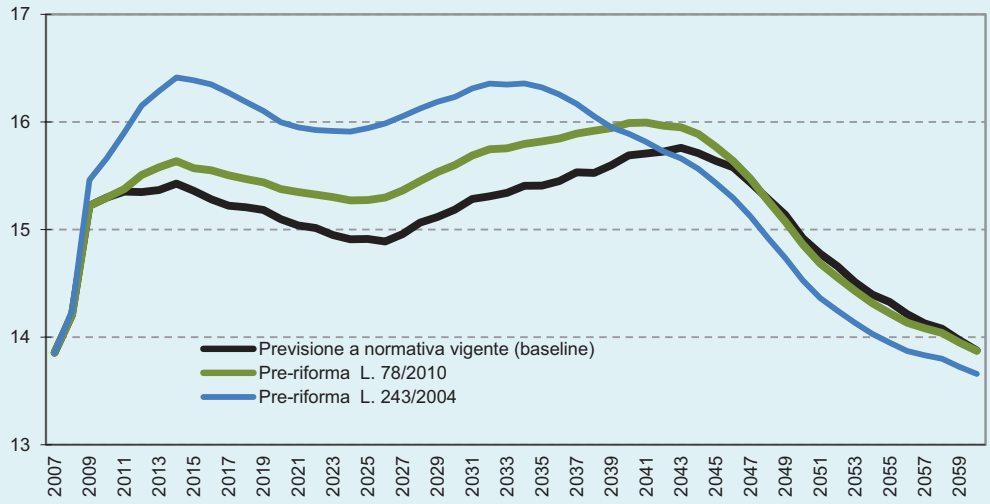
I recenti interventi di riforma adottati nel 2010[31] prevedono il potenziamento del cosiddetto 'regime delle finestre'[32], l'introduzione a partire dal 2015 di un meccanismo di

[31] DL n. 78/2010, convertito con modificazioni nella L n. 122/2010.

revisione automatico che, a regime, rivede ogni tre anni il requisito dell'età di accesso ai benefici pensionistici in base all'aumento dell'aspettativa di vita a 65 anni e, infine, a partire dal 2012, l'innalzamento, da 60 a 65 anni, del requisito di età per l'accesso ai benefici pensionistici per le donne che lavorano nella pubblica amministrazione.

Tutti questi interventi comportano effetti strutturali che determinano, complessivamente, una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente (pre-D.L. 78/2010) di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a circa 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 ed annullarsi sostanzialmente negli anni successivi. Rispetto alla normativa antecedente la Legge n. 243/2004, gli interventi di riforma adottati sinora hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari, in media, a circa 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, le riforme in ambito previdenziale adottate nel complesso dal 2004 in poi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali di cui quasi la metà da ascrivere alle ultimi interventi del 2010 (Figura V.8).

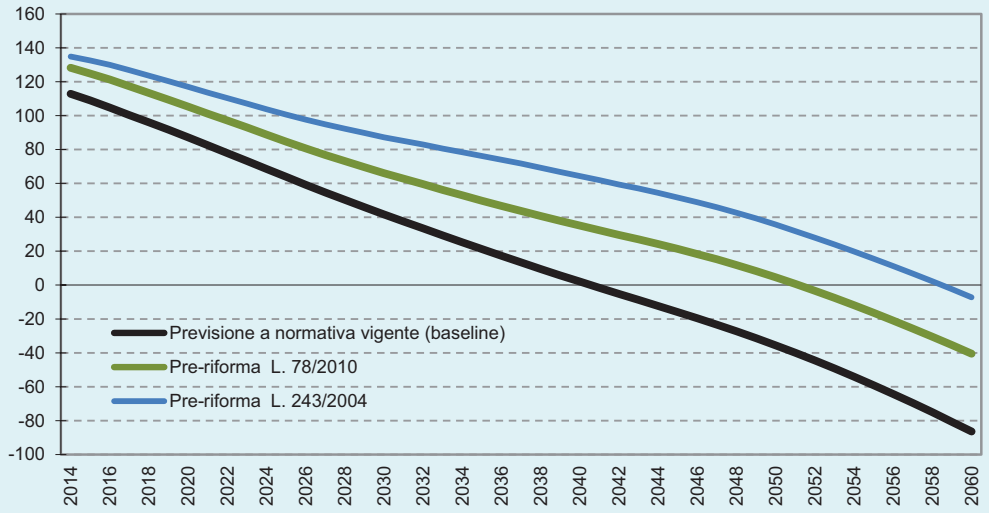
FIGURA V.8: L'IMPATTO DELLE RIFORME SULLA SPESA PENSIONISTICA (in percentuale del PIL)



Le implicazioni sull'andamento del rapporto debito/PIL nelle varie ipotesi normative sono riportate nella Figura V.9. Nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate dal 2004, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma si attesterebbe su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento.

[32] Ossia, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) venga ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi.

FIGURA V.9: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



V.5 ALTRI FATTORI RILEVANTI

Debito privato e passività potenziali per la PA derivanti dal settore bancario

La crisi finanziaria internazionale ha mostrato la vulnerabilità del debito privato. In ambito europeo, nel 2009, il debito privato (delle famiglie e delle istituzioni non finanziarie) è risultato superiore al debito pubblico in tutti i Paesi UE-14 (UE-15 ex Lussemburgo). L'Italia fa eccezione registrando valori tra i più bassi.

In particolare, nel 2009, l'analisi del debito mostra un indebitamento delle famiglie italiane pari al 44,4 per cento del PIL (pari a poco più della metà dell'indebitamento medio, 82,3 per cento). Sono le famiglie danesi, olandesi e irlandesi le più indebitate (147,3 per cento, 127,9 per cento e 120,8 per cento del PIL rispettivamente), seguite da quelle inglesi (104,3 per cento) e portoghesi (96,8 per cento). Per quanto attiene le imprese non finanziarie, le meno indebitate sono quelle greche, tedesche e italiane, con valori rispettivamente pari al 70,6 per cento, 71,1 per cento e 83,8 per cento del PIL, ben al di sotto del debito medio pari al 120,8 per cento del PIL. L'Austria, l'Olanda, la Danimarca, la Francia e la Finlandia registrano, anch'esse, debiti inferiori alla media, mentre l'Irlanda rileva il debito più elevato (204,2 per cento), seguita a distanza dalle imprese portoghesi (163,4 per cento), belghe (162,6 per cento), svedesi (156,5 per cento), spagnole (140,0 per cento) e inglesi (121,8 per cento).

Estendendo l'analisi anche alle imprese finanziarie, le più indebitate sono state quelle inglesi (616,9 per cento del PIL), irlandesi (584,8 per cento) e olandesi (393,2 per cento), rispetto a una media del 200,7 per cento. Viceversa a registrare bassi debiti sono soprattutto le imprese greche (9,4 per cento del PIL), seguite a distanza da quelle belghe (79,5 per cento), tedesche (83,6 per cento), portoghesi, italiane, finlandesi, francesi e spagnole (con valori appena superiori al 100,0 per cento).

Raffrontando i dati del debito consolidato[33] con quelli non consolidati, dal 2007 al 2009, non emergono significative differenze né per il settore 'famiglie' né per le 'imprese non finanziarie', unica eccezione riguarda il Belgio[34]. Il basso debito privato e la bassa esposizione del settore bancario nei confronti della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo e della Spagna rendono l'Italia un paese relativamente più solido di altri e dotato di uno dei sistemi bancari tra i più stabili.

Rielaborando i dati della Banca dei Regolamenti Internazionali relativi al terzo trimestre del 2010, l'esposizione delle banche europee verso l'Europa[35] risulta complessivamente pari a 9,7 migliaia di miliardi di dollari[36] (equivalente a 6,7 migliaia di miliardi di euro). Per il 20,2 per cento si detengono attività del Regno Unito, per il 14,1 della Germania, per l'8,9 della Francia, per il 9,3 dell'Italia e per il 7,4 della Spagna. L'esposizione complessiva verso alcuni paesi periferici (Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna) rappresenta il 16,2 per cento.

Nel 2009, il debito pubblico dell'UE-27 in rapporto al PIL è risultato pari al 72,1 per cento. In Italia il rapporto debito/PIL è risultato pari al 116,1 per cento, inferiore a quello della Grecia (126,8 per cento del PIL), e superiore a quello degli altri paesi UE-27. Tra i paesi dell'UE-15 con esclusione del Lussemburgo, quelli che hanno registrato il debito più contenuto sono stati la Danimarca e la Svezia, seguite dalla Finlandia, dalla Spagna, dall'Irlanda, dall'Austria e dal Regno Unito. Secondo le stime di Autunno della Commissione Europea, nel 2010 e 2011 i rapporti debito sovrano/PIL aumenterebbero in tutte le economie europee ad eccezione della Svezia, per la quale si prevede un miglioramento di un punto percentuale nel 2011. La Grecia registrerebbe il debito pubblico in percentuale del PIL più elevato, pari al 140,2 per cento nel 2010 (in aumento di 13,4 punti percentuali rispetto al 2009) e al 156,0 per cento nel 2012 (in aumento di 29,2 punti percentuali rispetto al 2009). L'Italia, con un debito pubblico stimato al 118,9 per cento del PIL nel 2010 (119,0 per cento secondo i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT il primo marzo scorso) e al 119,9 per cento nel 2012 si collocherebbe in seconda posizione. Tuttavia, secondo la Commissione, il prossimo anno l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi, insieme a Germania e Svezia, in cui il debito in rapporto al PIL si ridurrebbe. Inoltre, nonostante l'alto *stock* di debito pubblico, il sistema italiano risulterebbe meno vulnerabile rispetto agli altri paesi UE sotto altri parametri, quali il rischio di tasso di interesse e di cambio. Secondo i dati più recenti, la vita media del debito pubblico in Italia è di sette anni e la quota di debito in mano ai residenti è relativamente elevata (a giugno 2010 risultava pari al 55,7 per cento). Viceversa, in Francia e in Germania, i residenti detengono una quota di debito pubblico molto più bassa (rispettivamente pari al 31,1 per cento e al 47,1 per cento)[37]. Inoltre, per l'Italia, l'esposizione del debito pubblico al rischio di cambio è pressoché inesistente.

---

[33] Non risultano disponibili nella base dati Eurostat i dati consolidati del Regno Unito e dell'Irlanda.

[34] Infatti il debito non consolidato del Belgio nel 2009 risulta pari al 162,6 per cento, mentre quello consolidato risulta pari al 50,9 per cento.

[35] I dati della BRI si riferiscono all'aggregato corrente dell'area dell'euro (esclusa l'Estonia), a cui si aggiungono la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia, la Svezia, la Svizzera e il Regno Unito.

[36] http://www.bis.org/statistics/consstats.htm

[37] In particolare, la Francia dal 2005 al luglio 2010 ha visto il proprio debito pubblico prevalentemente nelle mani dei non residenti (a settembre 2010 risulta pari al 68,9 per cento) mentre per la Germania la quota di debito detenuta dai non residenti supera quella dei residenti solo a partire dal secondo trimestre 2008 (a giugno 2010 risultava pari al 52,9 per cento).

Secondo i dati di Eurostat, nel 2009 i riflessi più rilevanti sul debito pubblico dei paesi dell'UE derivanti dagli interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie si registrano per il Regno Unito (125 miliardi di euro), la Germania (96 miliardi di euro) e l'Olanda (57 miliardi di euro). Nel 2009, l'Italia registra interventi per 4 miliardi. Le ricadute maggiori sul debito pubblico si sono osservate nei Paesi Bassi (circa il 10,0 per cento del PIL), nel Regno Unito (circa l'8,0 per cento), nel Lussemburgo (circa il 7,0 per cento), nel Belgio (circa il 6,0 per cento), in Lettonia (circa il 5,0 per cento) e in Danimarca (circa il 5,0 per cento). Un forte impatto si è avuto anche in Germania (circa il 4,0 per cento), Irlanda (3,3 per cento) e Austria (2,1 per cento). In Italia, l'impatto è stato pari allo 0,3 per cento del PIL. Nei paesi dell'UE-27, il valore degli *stock* di attività finanziarie detenuti dalla PA è aumentato dell'1,7 per cento del PIL nel 2008 e del 2,6 per cento del PIL nel 2009. Il valore delle passività sostenute è stato pari al 2,0 per cento del PIL nel 2008 e al 3,0 per cento del PIL nel 2009. Nell'area dell'euro, il valore totale delle passività finanziarie, a seguito degli interventi, è stato dell'1,9 per cento del PIL nel 2008 e del 2,4 per cento del PIL nel 2009. Per quanto riguarda la struttura delle attività acquisite dai governi dell'Unione europea, circa la metà del valore totale è attribuibile all'acquisto di partecipazioni in istituzioni finanziarie, un terzo all'acquisto di titoli e il restante alla concessione di prestiti.

I governi dei paesi europei hanno finanziato gli interventi prevalentemente attraverso nuove emissioni di titoli pubblici (circa il 90 per cento del totale), con il finanziamento residuo proveniente da prestiti. Nel complesso, il più alto livello di passività potenziali in rapporto al PIL si osserva in Irlanda (196,0 per cento nel 2008, 176,0 per cento nel 2009), seguono il Regno Unito (1,8 per cento nel 2007, 18 per cento nel 2008 e 39,0 per cento nel 2009), il Belgio (10,4 per cento del 2008 e 18,3 per cento nel 2009) e i Paesi Bassi (0,5 per cento nel 2008 e 14,0 per cento nel 2009). Nel 2010, sono state create nuove istituzioni per l'acquisto delle attività deteriorate, come NAMA in Irlanda (esterna alla pubblica amministrazione) e il CEA in Germania (interna alla PA). Il valore totale delle passività potenziali UE è stato del 6,8 per cento del PIL nel 2008 e del 12,0 per cento del PIL nel 2009; per l'area dell'euro tali importi sono pari al 5,5 per cento del PIL nel 2008 e 8,6 per cento del PIL nel 2009.

Guardando alla struttura del valore delle passività potenziali derivanti dagli interventi dei governi, circa l'80 per cento del valore totale è attribuibile alle garanzie concesse sulle passività delle istituzioni finanziarie, circa il 15 per cento al valore dei titoli emessi nell'ambito degli schemi di liquidità per le banche e circa il 5 per cento alle operazioni di veicoli per uso speciale.

L'impatto dell'adozione dei criteri di Basilea III non sembra destare particolari preoccupazioni per l'economia italiana. Una recente analisi svolta dalla Banca d'Italia[38] ha quantificato i costi di adeguamento ai nuovi standard di capitale e liquidità stabiliti dal Comitato di Basilea sulla Vigilanza Bancaria. L'impatto macroeconomico per l'Italia è contenuto e risulta in linea con l'evidenza per i paesi G20 stimata dal *Macroeconomic Assessment Group*.

---

[38] Cfr. A. Locarno, *"L'impatto di Basilea III sull'economia italiana"* - Questioni di economia e finanza n. 88, Banca d'Italia, Febbraio 2011
(http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_88/QEF_88.pdf).

TAVOLA V.3: COMPONENTI DEL DEBITO DEL SETTORE PRIVATO (in percentuale del PIL)

	Famiglie					Imprese non finanziarie					Imprese finanziarie				
	1995	2000	2005	2008	2009	1995	2000	2005	2008	2009	1995	2000	2005	2008	2009
AT	42,2	47,1	54,5	54,5	56,5	60,6	78,6	78,7	84,9	91,1	46,8	63,2	88,8	119,3	120,0
BE	36,6	39,7	43,1	49,4	53,7	81,0	129,0	142,8	168,6	162,6	53,9	50,5	34,0	63,3	79,5
DK	82,2	93,0	117,2	134,5	147,3	61,9	70,7	84,8	104,1	104,9	105,4	126,9	182,5	236,6	255,6
FI	35,6	32,7	48,0	55,0	62,3	72,7	96,7	92,7	114,2	117,6	62,4	39,3	64,8	103,7	105,7
FR	35,4	36,2	44,0	50,8	53,7	70,0	81,0	91,7	103,2	108,7	56,3	64,3	79,4	119,5	107,0
DE	61,6	72,8	69,3	61,3	63,4	51,31	66,49	66,41	70,24	71,1	47,7	72,6	83,9	80,8	83,6
EL	5,8	12,8	36,4	51,1	52,8	31,5	45,2	52,5	68,0	70,6	9,8	9,9	7,2	10,0	9,4
IE	nd	nd	84,3	110,5	120,8	nd	nd	103,7	167,5	204,2	nd	nd	393,5	517,6	584,8
IT	18,2	22,3	34,8	39,5	44,4	53,7	56,2	66,7	81,0	83,8	27,8	55,3	78,1	94,5	103,1
NL	59,1	87,0	114,1	118,8	127,9	86,2	102,6	96,4	91,6	94,2	142,0	214,5	298,6	398,6	393,2
PT	26,1	59,7	82,3	92,5	96,8	57,4	113,7	123,6	152,0	163,4	21,3	41,5	44,5	79,6	103,0
UK	65,9	69,3	93,2	100,9	104,3	62,4	78,7	102,2	121,0	121,8	81,6	125,7	190,5	894,0	616,9
ES	31,5	46,2	71,9	83,9	86,0	45,7	76,1	104,6	136,3	140,0	8,5	14,1	58,8	98,0	108,3
SW	45,9	50,2	64,3	72,9	81,9	109,9	135,2	119,3	152,8	156,5	71,2	67,1	81,2	128,6	140,1
Media	45,2	55,9	72,9	81,5	87,3	64,2	87,1	97,8	119,1	124,8	60,7	80,5	137,1	244,2	231,0

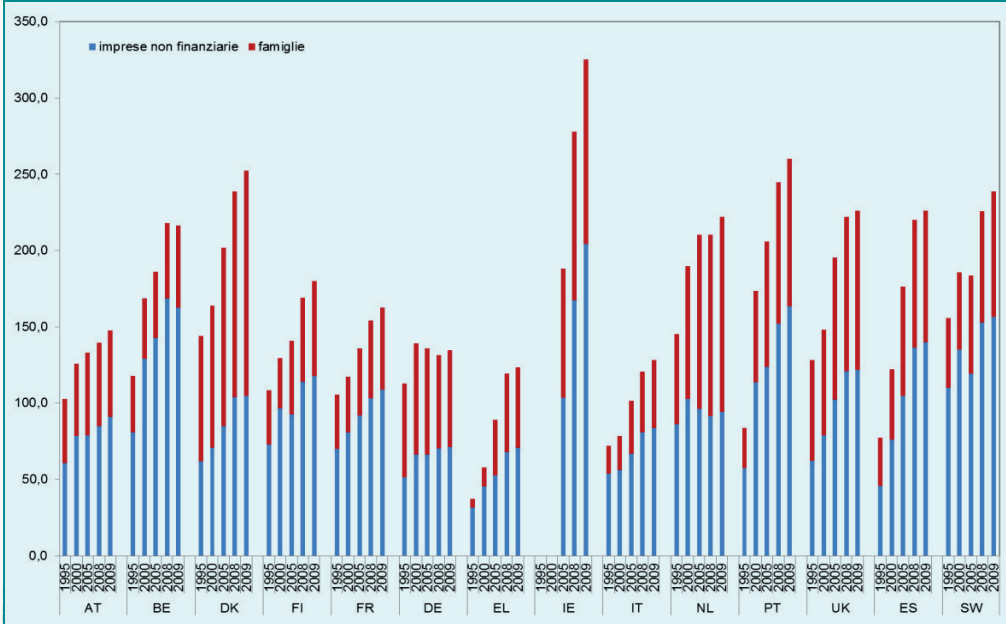
Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

TAVOLA V.4: INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE (in milioni di euro)

EDP notifica ottobre 2010	Entrate nette/costi per le PA			Attività delle PA			Passività delle PA			Passività potenziali		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
BE	-	-75	-316	-	21.546	20.193	-	20.546	20.890	-	35.835	61.959
BG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CZ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DK	-	-	111	-	587	10.075	-	587	10.075	-	-	7.124
DE	-	-3.298	-3.402	-	48.925	89.918	-	52.223	96.618	-	66.300	159.030
EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IE	-	-	-3.833	-	-	1.416	-	-	5.249	-	352.329	281.176
GR	-	6	-5	-	-	3.769	-	-	-	-	1.890	7.617
ES	-	-12	696	-	9.337	19.335	-	9.337	19.335	-	-	49.008
FR	-	48	1.356	-	10.823	6.751	-	11.452	5.896	-	39.211	100.111
IT	-	-	-14	-	-	4.050	-	-	4.050	-	-	-
CY	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LV	-	2	-	-	949	876	-	949	876	-	-	662
LT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	-	-20	-69	-	2.506	2.535	-	2.500	2.500	-	1.777	1.513
HU	-	-	4	-	-	1.758	-	-	1.758	-	-	-
MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NL	-	73	-2.005	-	81.431	55.978	-	81.358	57.721	-	2.840	79.712
AT	-	2	-13	-	900	5.644	-	900	5.644	-	7.000	23.300
PL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PT	-	-	14	-	-	-	-	-	-	-	1.750	8.350
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	2.000
SK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	115	-
SE	-	-1	244	-	222	2.107	-	222	638	-	13.623	26.411
UK	62	-5.981	-8.506	-	37.165	80.539	-1	65.036	125.257	36.890	325.863	610.372
Euro area (EA16)	-	-3.276	-7.580	-	175.468	209.588	-	178.316	217.903	-	509.047	773.777
EU27	62	-9.257	-15.726	-	214.391	304.943	-1	245.109	356.506	36.890	848.532	1.418.346
	Tasso di cambio medio			Tasso di cambio di fine periodo			Tasso di cambio di fine periodo			Tasso di cambio di fine periodo		

Fonte:Eurostat.

FIGURA V.10: DEBITO PRIVATO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

Rischi del settore bancario e sorveglianza delle politiche di bilancio

La recente crisi ha evidenziato che le difficoltà del settore bancario possono tradursi in oneri assai rilevanti a carico del bilancio pubblico, con ripercussioni sulla stabilità finanziaria dell'area dell'euro. La maggiore attenzione che meritano indicatori quali l'indebitamento del settore privato e la presenza di passività implicite derivanti dalle potenziali perdite del settore bancario, e soprattutto la necessità di migliorare la loro misurazione statistica, è ampiamente riconosciuta a livello internazionale[39]. Da questo punto di vista, utili indicazioni sono giunte dall'accordo dei Ministri finanziari del G-20 del 18-19 febbraio 2011, in base al quale l'esame della situazione finanziaria del settore privato si affianca a quella del settore pubblico. In questo senso si è pronunciata anche la Commissione Europea, che nelle sue proposte di modifica del Patto di Stabilità e Crescita, ritiene che l'analisi degli 'altri fattori rilevanti' rappresenti un passo obbligato nelle valutazioni sull'andamento del debito pubblico[40].

Rendere più cogenti le regole del Patto di Stabilità e Crescita è pertanto una condizione necessaria, ma non sufficiente, per evitare il ripetersi dei dissesti finanziari cui abbiamo assistito a partire dal 2010. Nel rendere 'operativo' in modo credibile il criterio del debito pubblico previsto dal Trattato, sarebbe, infatti, un grave errore ignorare che la dinamica del debito può variare, anche in maniera molto repentina, a causa delle passività implicite per le amministrazioni pubbliche derivanti dai potenziali rischi insiti nel settore

[39] Commissione Europea, *Sustainability Report*, 2009; L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly*, IMF Working Paper n. 146, 2010.

[40] Proposta della Commissione Europea per la modifica del Regolamento (CE) 1467/97, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_522en.pdf.

finanziario. Pertanto, una più efficace e lungimirante sorveglianza delle politiche di bilancio richiede che la valutazione della sostenibilità a lungo termine debba essere ampliata per tener conto, come fattori aggravanti o attenuanti, di tutti i fattori di rischio derivanti dal settore privato.

Una rigorosa valutazione degli 'altri fattori rilevanti', il più possibile basata su strumenti quantitativi, non va in alcun modo interpretata come il mezzo per attenuare gli obblighi europei per la riduzione del debito pubblico derivanti da una meccanica regola numerica. Lo scopo ultimo è invece quello di migliorare l'efficacia della regola stessa, e soprattutto di renderla più credibile. Tale approccio, inoltre, è più in linea con le valutazioni dei mercati finanziari, sempre più concentrate sulle interrelazioni sistemiche tra settori bancari nazionali e mercati dei titoli del debito pubblico di paesi considerati a rischio.

Anche in presenza della futura più rigorosa regolamentazione prudenziale di Basilea III, e di nuovi meccanismi di sostegno finanziario attivabili in situazioni di crisi degli intermediari bancari, esisterà sempre un rischio residuale di fallimento delle banche[41]. Questo rischio residuale dipende in modo rilevante dalla possibilità che una crisi bancaria si estenda a seguito del contagio tra banche, sia attraverso il canale interbancario, sia mediante altri canali, come ad esempio la comune esposizione delle banche verso titoli di debito sovrano di paesi in difficoltà finanziaria, o su strumenti finanziari illiquidi e ad alto rischio.

Al riguardo, il sistema bancario italiano presenta rischi di contagio relativamente più contenuti rispetto ad altri paesi europei a motivo sia del basso peso della raccolta interbancaria sulla raccolta complessiva, sia per una relativamente contenuta propensione delle banche italiane ad attività di trading in strumenti fortemente volatili su mercati finanziari poco liquidi, sia alla loro contenuta esposizione verso i paesi a maggior rischio. Se a queste caratteristiche si aggiunge un quadro relativamente positivo in termini di capitalizzazione delle banche italiane anche rispetto ai futuri e più rigorosi parametri di Basilea III, è ragionevole attendersi rischi per le finanze pubbliche italiane tendenzialmente contenuti. Come evidenziato dallo Studio di Impatto Quantitativo condotto dal Comitato di Basilea nel 2010[42], gli indicatori di liquidità delle banche italiane risultano migliori sia di quelli dell'intero campione (263 banche) sia di quelli dell'Unione Europea. Un quadro altrettanto positivo è emerso dalla *Peer Review* condotta sull'Italia dal *Financial Stability Board*, i cui risultati sono stati pubblicati nel febbraio del 2011[43].

Nel prossimo futuro sarà perciò importante quantificare in modo più puntuale il rischio per le finanze pubbliche derivante dal sistema bancario, uno dei principali canali di propagazione delle crisi finanziarie, che può mettere a repentaglio i conti pubblici di qualsiasi paese e minare la stabilità finanziaria dell'intera area dell'euro. L'importanza di un quadro di riferimento per la valutazione delle passività implicite potenziali assumerà infatti un ruolo di primo piano anche sul fronte del futuro meccanismo europeo per la stabilità dell'area dell'euro (*European Stability Mechanism*), che deciderà di fornire assistenza, stabilirà

---

[41] S. Schich, B-H Kim, *Systemic Financial Crises: How to Fund Resolution*, OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2010, Issue 2; e, per il caso dell'Italia, R. De Lisa, S. Zedda, F. Vallascas, F. Campolongo, M. Marchesi, *Modelling Deposit Insurance Scheme Losses in a Basel 2 Framework*, Journal of Financial Services Research, 2010.

[42] Basel Committee on Banking Supervision, *Results of the Comprehensive Quantitative Impact Study*, Dicembre 2010, http://www.bis.org/publ/bcbs186.pdf.

[43] http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110207b.pdf.

i programmi di aggiustamento e valuterà il coinvolgimento del settore privato in eventuali operazioni di ristrutturazione, sulla base di analisi della sostenibilità del debito sul modello impiegato dal Fondo Monetario Internazionale. I tradizionali strumenti di analisi della sostenibilità delle posizioni debitorie dei paesi vanno tuttavia migliorati[44], e l'introduzione delle stime degli effetti delle passività implicite potenziali derivanti dal settore finanziario e bancario, rappresenta un'area in grado di assicurare immediati vantaggi al riguardo.

[44] Independent Evaluation Office, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-2007*, 2011, http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/01102011/Crisis_Report_English.pdf.

VI. QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE

La politica di bilancio continua ad essere improntata a una linea di rigore nella consapevolezza che l'attuazione di un risanamento severo del bilancio, unitamente alla realizzazione delle riforme per correggere gli squilibri macroeconomici e alla garanzia della stabilità del settore finanziario, costituisca un prerequisito fondamentale per la crescita economica.

In analogia con quanto è avvenuto negli anni precedenti, la manovra di bilancio per il triennio 2011-2013, si è sviluppata nel corso del 2010 secondo due fasi articolate e distinte. In una prima fase, in ottemperanza a quanto richiesto all'Italia all'avvio della procedura per disavanzo eccessivo, sono state varate misure di contenimento dei saldi di finanza pubblica tramite un organico provvedimento normativo presentato a fine maggio e approvato prima dell'estate 2010[1]. La correzione anticipata dei saldi assicurava il rispetto degli obiettivi programmatici già fissati in sede di aggiornamento del precedente Programma. In una seconda fase, mediante la Legge di Stabilità per il 2011 approvata a fine anno[2], è stata disposta una diversa allocazione delle risorse senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

Nei prossimi anni la strategia del Governo sarà indirizzata a un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee.

VI.1 LA POLITICA DI BILANCIO: LE AZIONI INTRAPRESE E LA STRATEGIA PER IL TRIENNIO 2012-2014

Le azioni intraprese

Il Decreto Legge n. 78/2010 opera una manovra correttiva articolata in una riduzione netta della spesa primaria della pubblica amministrazione per circa 42,2 miliardi nel triennio e in maggiori entrate nette per circa 20,1 miliardi.

Le misure di contenimento della spesa agiscono principalmente sui redditi da lavoro dipendente e sui consumi intermedi, sulle spese previdenziali e assistenziali, nonché sulle spese degli enti territoriali.

La riduzione dei redditi da lavoro del settore pubblico sono attuate con l'adozione di una serie di interventi che fanno leva sui fattori di crescita della spesa, realizzando risparmi dell'ordine di 1,7 miliardi nel 2011, 2,7 nel 2012 e 3,3 nel 2013. Le disposizioni riguardano il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 – fatta salva l'indennità di vacanza contrattuale – e la disapplicazione, per il personale con adeguamento automatico della retribuzione, degli incrementi retributivi per gli anni 2011, 2012 e 2013. Ulteriori misure sono dirette a contenere la componente di crescita derivante dalle progressioni di carriera nel pubblico impiego, nonché a rendere più limitato il *turnover* del personale. In tale ambito, fino al 2013 le Amministrazioni centrali e gli Enti pubblici non economici non potranno effettuare assunzioni se non nel limite del 20 per cento del personale cessato. Analoghe disposizioni sono previste per gli Enti del sistema delle

[1] D.L. n.78/2010 cvt. nella L. n. 122/2010.
[2] L. n. 220/2010 che, in base alla L. n. 196/2009, ha sostituito dal 2010 la Legge Finanziaria.

autonomie locali, mentre per le Università le limitazioni al *turnover* sono previste fino all'anno 2012 nella misura del 50 per cento del personale cessato.

Vengono previsti tagli alle dotazioni finanziarie di ogni Ministero, pari a circa 2,1 miliardi di parte corrente e 3,9 miliardi di parte capitale, determinando una riduzione degli stanziamenti del bilancio dello Stato, in particolare, per consumi intermedi (studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, sponsorizzazioni, acquisto e manutenzione di autovetture, ecc.) e per contributi al finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

Ulteriori risparmi di spesa derivano dall'abbattimento dei costi della politica conseguito attraverso la riduzione degli stipendi di Parlamentari, Ministri e Sottosegretari, della struttura amministrativa degli organi costituzionali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dalla riduzione delle risorse destinate ai rimborsi delle spese elettorali.

Le Autonomie territoriali concorrono alla manovra attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno per un ammontare pari a circa 5,8 miliardi per l'anno 2011 e 8 miliardi a decorrere dal 2012. In particolare il D.L. n. 78/2010 dispone il taglio delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario, alle province e ai comuni, demandando alla Legge di Stabilità di provvedere all'introduzione delle necessarie modifiche al Patto di Stabilità Interno.

Le norme per il contenimento della spesa pubblica sanitaria e il rafforzamento della *governance*, già previste con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, consentono risparmi dell'ordine di 1 miliardo nel 2011 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2012.

In materia previdenziale viene disposto il potenziamento della riforma delle pensioni già avviata negli anni 1992 e 1995, che ha comportato la modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, attraverso l'innalzamento dell'età del pensionamento per le donne nel pubblico impiego e la revisione del sistema delle decorrenze. A partire dal 2011 si potrà andare in pensione 12 mesi dopo aver raggiunto i requisiti per i lavoratori dipendenti e 18 mesi dopo per i lavoratori autonomi, sia per le pensioni di vecchiaia che per quelle anticipate. Inoltre il trattamento di fine servizio dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sarà riconosciuto in *tranche* annuali nel limite massimo di tre, in base al livello della prestazione dovuta. Il computo delle medesime indennità sarà effettuato secondo il sistema del *pro-rata*, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1 gennaio 2011.

Ulteriori norme prevedono il contenimento delle prestazioni di invalidità, con un maggiore potenziamento dei controlli sulle erogazioni in essere.

L'aumento delle entrate disposte dal decreto deriva quasi interamente dagli interventi di contrasto all'evasione e dal differimento dell'acconto IRE per il periodo d'imposta 2011 e 2012. Le misure principali prevedono l'aggiornamento dei criteri per accertamento sintetico, del 'redditometro', l'introduzione dell'obbligo della fattura telematica e la ritenuta d'acconto sui lavori di ristrutturazione edilizia. Nella stessa direzione si muovono le norme che dispongono forme di controllo più incisivo da parte dell'Agenzia dell'Entrate, della Guardia di Finanza e dell'INPS sul fenomeno delle imprese in perdita 'sistematica' e sulle imprese 'apri e chiudi'.

Aumenti di gettito sono attesi dall'eliminazione del regime fiscale agevolato per i fondi immobiliari a ristretta base partecipativa, costituiti strumentalmente per il godimento di benefici fiscali e che non realizzano un'effettiva attività di gestione collettiva. Infine per contrastare il fenomeno del riciclaggio dei proventi da attività criminose è

stabilita la tracciabilità dei movimenti in contanti superiori a 5.000 euro (precedentemente fissata in 12.500 euro).

Ulteriori entrate, di natura non fiscale, derivano dall'applicazione del pedaggio per le autostrade e per i raccordi autostradali affidati in gestione diretta all'ANAS, nonché dall'incremento dei canoni autostradali corrisposti dai concessionari ad ANAS.

La Legge di Stabilità e la Legge di Bilancio[3] approvate nel mese di dicembre dispongono una diversa allocazione delle risorse rispetto alla legislazione vigente (per circa 7,0 miliardi nel 2011, 2,6 miliardi nel 2012 e 2,2 miliardi nel 2013) senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2011 larga parte delle risorse proviene dalla riduzione della spesa (oltre il 75 per cento), mentre nel biennio 2012-2013 la struttura del finanziamento si modifica evidenziando un contributo più equilibrato fra le due componenti.

Risparmi di spesa corrente derivano dalla disposizione che prevede un minor utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE), la cui dotazione finanziaria era stata alimentata con il D.L. n. 78/2010, nonché dalla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e la Regione Valle d'Aosta. I fondi di riserva del bilancio dello Stato per le spese obbligatorie e per le spese impreviste subiscono una riduzione per complessivi 524 milioni nel 2011, 440 milioni nel 2012 e 455 nel 2013, mentre le dotazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sono ridotte per 242 milioni nel 2011.

Tra le minori spese di conto capitale sono registrati, in linea con le regole europee SEC95, i proventi derivanti dalle assegnazioni dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, destinate a servizi di comunicazione elettronica mobile in banda larga. Le procedure per l'assegnazione dei diritti mediante gara dovranno concludersi in tempi tali da permettere l'acquisizione delle risorse al bilancio dello stato entro il 30 settembre 2011, stimate nel complesso a circa 2.400 milioni. Per assicurare la disponibilità di tali risorse la norma prevede una clausola di salvaguardia, secondo la quale, in caso di scostamento tra risorse attese ed incassate nel 2011, il Ministro dell'Economia dispone con un proprio decreto una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ogni ministero.

Ulteriori risorse provengono da misure sulle entrate e, in particolare, dalla revisione della normativa relativa ai giochi e dalla definizione di una nuova disciplina contabile dei contratti di *leasing*.

Le risorse reperite vengono destinate al finanziamento delle azioni ritenute prioritarie. La Legge di Stabilità, in attuazione di quanto previsto in via programmatica nel D.L. n. 78/2010, dispone la proroga per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011 della disciplina relativa ai contratti di produttività. Essa consiste nell'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento. Nell'ambito delle misure agevolative è prevista la soppressione della diposizione che prevedeva l'aumento contributivo a decorrere dal 1° gennaio 2011 delle aliquote contributive di finanziamento per i lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni, mezzadri e parasubordinati.

---

[3] Si fa riferimento agli effetti finanziari relativi agli emendamenti al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente.

TAVOLA VI.1: EFFETTI DEL D.L. N.78/2010, CVT NELLA L. N.122/2010 (valori in milioni di euro e al lordo degli effetti indotti)

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % di PIL	
REPERIMENTO RISORSE	17.832	27.514	27.762	1,12	1,68	1,64
Maggiori entrate	6.943	10.544	8.632	0,44	0,64	0,51
Contrasto all'evasione fiscale e contributiva	*5.262*	*7.712*	*6.732*			
Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate	*628*	*837*	*837*			
Aggiornamento dell'accertamento sintetico	*741*	*709*	*815*			
Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica"	*533*	*925*	*966*			
Potenziamento dei processi di riscossione	*400*	*1.500*	*1.300*			
Preclusione all'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi (riduzione dotazioni bilancio)	*700*	*2.100*	*1.900*			
Maggiori entrate tributarie	*2.260*	*1.641*	*914*			
Pedaggi e sovra-canoni rete autostradale	*1.088*	*635*	*635*			
Fiscalità di vantaggio e acconti IRE		*1.676*	*568*			
Altri interventi in materia di entrate	*593*	*522*	*698*			
Minori spese	10.889	16.970	19.130	0,68	1,03	1,13
Minori spese correnti	6.909	11.180	12.740	0,43	0,68	0,75
Riduzione 10% spese rimodulabili Ministeri	*650*	*750*	*800*			
Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico	*1.723*	*2.710*	*3.314*			
Turn over personale amministrazioni centrali	*8*	*65*	*230*			
Riduzione SSN - SANITA' Personale	*418*	*1.132*	*1.132*			
Rideterminazione risorse per indennità di vacanza contrattuale pubblico impiego e blocco meccanismi adeguamento automatico delle retribuzioni	*4*	*597*	*597*			
Blocco automatismi stipendiali 2011-2013 personale regime pubblico	*418*	*812*	*1.224*			
Personale Forze Armate di Polizia	*770*	*0*	*0*			
Altri interventi in materia di pubblico impiego	*105*	*104*	*131*			
Contenimento delle spese in materia di previdenza, assistenza e sanità	*1.410*	*3.591*	*4.457*			
Invalidità e piano controlli	*80*	*160*	*220*			
Riduzione spesa farmaceutica e tessera sanitaria	*580*	*580*	*580*			
Revisione del regime delle decorrenze per pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato	*360*	*2.610*	*3.650*			
Buonuscita	*390*	*241*	*7*			
Altri interventi su previdenza, assistenza e sanità	*0*	*1*	*7*			
Concorso enti territoriali (1)	*3.080*	*4.020*	*4.020*			
Patto di stabilità interno – Regioni	*2.200*	*2.400*	*2.400*			
Patto di stabilità interno - Province	*100*	*180*	*180*			
Patto di stabilità interno - Comuni	*510*	*910*	*910*			
Concorso Regioni Statuto Speciale	*270*	*530*	*530*			
Altre spese correnti	*46*	*109*	*149*			
Minori spese conto capitale	3.980	5.790	6.390	0,25	0,35	0,38
Riduzione 10% spese rimodulabili Ministeri	*750*	*1.300*	*1.900*			
Concorso enti territoriali (1)	*3.230*	*4.490*	*4.490*			
Patto di stabilità interno – Regioni	*1.800*	*2.100*	*2.100*			
Patto di stabilità interno - Province	*200*	*320*	*320*			
Patto di stabilità interno - Comuni	*1.000*	*1.600*	*1.600*			
Concorso Regioni Statuto Speciale	*230*	*470*	*470*			
USO DELLE RISORSE	5.702	2.446	2.729	0,36	0,15	0,16
Minori entrate	3.044	1.253	1.753	0,19	0,08	0,10
Fiscalità di vantaggio e acconti IRE	*2.318*	*0*	*0*			
Effetti indotti	*695*	*1.197*	*1.522*			
Altro	*31*	*56*	*231*			
Maggiori spese	2.658	1.193	976	0,17	0,07	0,06
Maggiori spese correnti	2.110	635	281	0,13	0,04	0,02
Censimenti ISTAT	*200*	*277*	*150*			
Attuazione manovra di bilancio 2011	*1.748*	*224*	*45*			
Altro	*162*	*134*	*86*			
Maggiori spese conto capitale	548	558	695	0,03	0,03	0,04
Roma capitale	*500*	*500*	*500*			
Altri interventi	*48*	*58*	*195*			
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	12.129	25.068	25.033	0,76	1,53	1,48

1) La spaccatura tra spese correnti e spese in conto capitale è frutto di una stima provvisoria.

TAVOLA VI.2: EFFETTI DELLA L. N. 220/2010 (Legge di Stabilità) E DELLA L.N.221/2010 (Legge di Bilancio 2011-2013) - (in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2011	2012	2013
		Livelli			in % di PIL	
REPERIMENTO RISORSE	7.038	2.598	2.199	0,44	0,16	0,13
Maggiori entrate	1.651	1.063	768	0,10	0,06	0,05
Norme relative ai giochi. Verifiche, controlli sanzioni	*392*					
Disciplina fiscale per i contratti di leasing	*348*	*168*	*161*			
Miglioramento delle attività di controllo fiscale	*70*	*70*	*70*			
Razionalizzazione delle riduzioni delle misure delle sanzioni	*170*	*170*	*170*			
Effetti indotti sul pubblico impiego	*365*	*217*	*217*			
Effetti indotti imposte per detrazioni riqualificazione energetica edifici	*150*	*262*	*0*			
Altro	*155*	*176*	*149*			
Minori spese	5.388	1.534	1.431	0,34	0,09	0,08
Minori spese correnti	2.145	1.427	1.393	0,13	0,09	0,08
Fondo interventi strutturali di politica economica	*1.051*	*135*	*29*			
Fondi di riserva e speciali (spese impreviste e obbligatorie)	*524*	*440*	*455*			
Fondo strategico - FAS (quota previdenza)	*242*					
Ordinamento Regioni a Statuto Speciale	*232*	*295*	*357*			
Altro	*97*	*557*	*552*			
Minori spese in conto capitale	3.243	108	38	0,20	0,01	0,00
Frequenza digitale	*2.400*					
Fondo interventi strutturali di politica economica	*701*	*90*	*20*			
Altro	*142*	*18*	*18*			
USO DELLE RISORSE	7.038	2.596	2.198	0,44	0,16	0,13
Minori entrate	1.669	1.372	1.103	0,10	0,08	0,06
Proroga detassazione contratti produttività	*835*	*263*	*0*			
Agevolazioni contributive settore agricolo	*206*	*206*	*206*			
Agevolazioni fiscali piccola proprietà contadina	*44*	*44*	*44*			
Soppressione aumento contributivo	*509*	*509*	*509*			
Detrazione IRE/IRES riqualificazione energetica edifici	*25*	*294*	*293*			
Semplificazioni in materia di IVA	*46*	*46*	*46*			
Altro	*3*	*9*	*4*			
Maggiori spese	5.369	1.225	1.096	0,34	0,07	0,06
Maggiori spese correnti	4.188	1.177	1.059	0,26	0,07	0,06
Fondo università	*800*	*500*	*500*			
Fondo occupazione	*600*	*0*	*0*			
Fondo interventi urgenti	*800*	*0*	*0*			
Missioni di pace	*750*	*0*	*0*			
Sanità	*348*					
Fondo politiche sociali	*200*	*0*	*0*			
Compensazioni emittenti locali	*195*					
Editoria	*100*					
Settore trasporto	*0*	*346*	*346*			
Altro	*396*	*331*	*213*			
Maggiori spese conto capitale	1.181	48	37	0,07	0,00	0,00
Autotrasporto ed intermodalità	*400*	*0*	*0*			
Benefici saldo patto stabilità interno	*480*					
Credito d'imposta per la ricerca	*100*	*0*	*0*			
Altro	*201*	*48*	*37*			
EFFETTO SU SALDO PRIMARIO	1	2	0	0,00	0,00	0,00

Nell'ambito del Patto di Stabilità Interno sono dettate nuove regole per le province e per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, definendo le modalità del concorso di tali enti alla manovra prevista dal D.L. n. 78/2010. Nel disciplinare le nuove regole, in sede di prima applicazione e per il solo 2011, è fissata una riduzione dell'obiettivo del concorso degli enti locali, per un importo massimo di 480 milioni.

Vengono disposti l'aumento della dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (800 milioni nel 2011, 500 milioni nel 2012 e nel 2013), la proroga degli interventi per la cassa integrazione guadagni, l'aumento del fondo per le missioni di pace (750 milioni nel 2011). Ulteriori risorse sia correnti che in conto capitale sono destinate al settore del trasporto. Infine è previsto un credito d'imposta a favore

delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad università ed enti pubblici di ricerca.

La strategia per il triennio 2012-2014

Nei prossimi anni la strategia del Governo sarà indirizzata a un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee. Sulla base delle esperienze maturate nel passato da alcuni Stati, è stato sottolineato come fra gli elementi di successo di una strategia di risanamento fiscale vi sia la sua composizione e, al contempo, come le correzioni basate sulla spesa, in particolare nella componente corrente, abbiano maggiori probabilità di determinare un miglioramento duraturo delle finanze pubbliche e produrre un impatto negativo sulla crescita meno significativo nel breve periodo, con vantaggi di medio-lungo termine.

Le ulteriori misure che saranno assunte a garanzia di un risanamento finanziario duraturo saranno pertanto orientate a ridurre la spesa primaria, senza tuttavia sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica. Il Governo è impegnato a mantenere la crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL nel medio termine, congruentemente con la raccomandazione che richiede agli Stati europei di attuare una politica di bilancio prudente.

Sulla base delle stime a legislazione vigente formulate nel presente Aggiornamento, si prevede che la spesa primaria complessiva si sviluppi secondo una crescita media annua pari nel triennio all'1,7 per cento, al di sotto di quella nominale del PIL quantificata su un orizzonte temporale di dieci anni dal 2005 al 2014 pari al 2,1 per cento all'anno[4]. Gli ulteriori interventi che il Governo intende assumere continueranno ad essere concentrati sul lato della spesa, con una riduzione prevista dell'aggregato della spesa primaria complessiva di oltre quattro punti percentuali sul PIL.

Dal lato delle entrate, gli interventi sono estremamente contenuti e consentono il mantenimento dell'incidenza del gettito sul livello realizzato nel 2010. La lieve riduzione prevista per il triennio 2012-2014 sconta una ricomposizione del gettito verso una riforma dei sistemi di imposizione in direzione meno distorsiva, razionalizzando le *tax expenditures*. Inoltre, in continuità con le tendenze evidenziatesi negli anni recenti, le previsioni scontano un ampliamento delle basi imponibili delle imposte, ripartendo il peso del prelievo su un maggior numero di contribuenti e riducendo la possibilità di ricorso a comportamenti elusivi o evasivi motivati dall'eccessivo carico fiscale.

[4] Un analogo calcolo effettuato sulla base dei dati storici dal 2001 al 2010 evidenzia una crescita media annua del PIL pari al 2,2 per cento.

TAVOLA VI.3: QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2012-2014 (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SCENARIO TENDENZIALE							
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	2,7	2,9
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	118,1	116,3
SCENARIO PROGRAMMATICO							
Manovra cumulata netta sul saldo primario						1,2	2,3
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	3,9	5,2
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,5
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8

Alla strategia del risanamento finanziario si affiancherà un'azione di riforma, destinata a superare gli ostacoli alla crescita e a innescare effetti sinergici nel percorso di rientro. L'impatto positivo sulla crescita determinata dall'attuazione delle riforme delineate nel Programma Nazionale di Riforma presentato contestualmente all'Aggiornamento del Programma di Stabilità, troverà a sua volta riflesso nell'evoluzione della finanza pubblica, coadiuvando il graduale processo di risanamento finanziario (in proposito si vedano i paragrafi 2.3 e 3.5).

VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'attenzione alla *fiscal governance* è progressivamente cresciuta a seguito dell'adozione del Patto di Stabilità e Crescita nell'area dell'unione monetaria. L'adozione del Patto ha indotto molti paesi a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL[1].

Il Consiglio Europeo del 24-25 marzo del 2011, adottando formalmente le conclusioni dei capi di stato o di governo dell'area dell'euro[2], ha ribadito l'impegno dei paesi membri a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita. Gli Stati membri mantengono la facoltà di scegliere la forma della regola e lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che la regola abbia una natura vincolante, sostenibile e sufficientemente forte a garanzia della disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale.

In Italia, miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica[3]. Con tale legge nel 2009 sono state poste le basi normative per perseguire una disciplina fiscale più rigorosa, mediante l'introduzione del principio della programmazione di bilancio orientata al medio-lungo periodo e una pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse. La legge di riforma di contabilità e finanza pubblica fornisce la cornice normativa che consente alle regole fiscali numeriche già esistenti di operare più efficacemente. Le stesse regole sono state ulteriormente rafforzate con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica approvate dal Parlamento[4].

VII.1 REGOLE DI BILANCIO

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di Stabilità Interno[5] determina le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i

---

[1] In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance* fiscale. Le stesse puntano al raggiungimento di specifici obiettivi definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti, nonché relativi al debito pubblico.

[2] Le conclusioni dei capi di stato e di governo, confluite nel „Patto per l''euro'' sono finalizzate ad istituire un coordinamento più stretto delle politiche economiche nell''area dell''euro, migliorare la competitività e aumentare la convergenza.

[3] L.n.196/2009.

[4] Proposta di legge recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall''Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri''.

[5] Il Patto è stato introdotto dall''art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999. Il PSI è stato oggetto di progressive riforme nel corso degli anni, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 in concomitanza con l''introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-11(del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella L. n. 133/ 2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti strumenti premianti per gli enti virtuosi basati su due indicatori economici

vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti[6].

Il Patto prevede una regola definita in termini di saldo di bilancio per i Comuni e le Province con una popolazione superiore a 5.000 abitanti, e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni. La spesa considerata è quella complessiva, corrente e in conto capitale, al netto delle spese per concessioni di crediti e della spesa sanitaria[7].

Con la manovra finanziaria per il triennio 2011-2013[8] è stata riformulata la disciplina del PSI per gli Enti locali. Le nuove regole introducono un principio generale riguardante l'obiettivo strutturale del PSI definito come pareggio del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista. Alla regola di carattere generale si affianca una regola specifica che dispone l'obbligo per gli enti locali di conseguire, per ciascun esercizio del triennio, un saldo di bilancio di entità proporzionale all'ammontare delle spese correnti registrato in media nel triennio 2006-2008. Tale ammontare viene calcolato moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, espressa in termini di impegni, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011-2013 e sottraendo all'importo ottenuto l'ammontare della riduzione dei trasferimenti. Rispetto alla disciplina vigente, il saldo programmatico viene dunque parametrato non più al saldo degli anni precedenti bensì alla spesa corrente, riferita a un intervallo temporale triennale. Poiché il nuovo meccanismo di calcolo determina una variazione sostanziale dell'obiettivo da conseguire rispetto al metodo precedente, per il solo esercizio 2011 è prevista una correzione. Si è poi proceduto a una razionalizzazione delle deroghe, con l'esclusione dal saldo finanziario di alcune voci di entrata e di spesa tra le quali quelle connesse a calamità naturali e agli interventi realizzati direttamente dagli enti locali per lo svolgimento di grandi eventi. Ulteriori deroghe sono previste per i comuni dissestati della Provincia dell'Aquila, per il Comune di Parma e per il Comune di Milano.

A rafforzamento del processo di consolidamento e riduzione del rapporto debito pubblico sul PIL, come già previsto dalla normativa vigente, è stato confermato il meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli enti locali. Gli enti locali non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, qualora la spesa per interessi superi il limite del 12 per cento per l'anno 2011, del 10 per cento per l'anno 2012 e dell'8 per cento a decorrere

---

sul grado di rigidità strutturale e indice di autonomia finanziaria, e meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento. Modifiche più recenti, introdotte a seguito della crisi, hanno sostanzialmente previsto esclusioni di voci di entrata e di spesa dal computo degli obiettivi per facilitare soprattutto la realizzazione di investimenti pubblici a livello locale e per fronteggiare eventi eccezionali.

[6] Il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente per gli enti locali è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

[7] Dal 2008 gli obiettivi di enti locali e Regioni sono calcolati in termini di competenza mista. Secondo tale criterio, introdotto con la Legge Finanziaria per il 2008, il saldo finanziario è determinato dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di debiti.

[8] L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità per il 2011).

dall'anno 2013 delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrata del rendiconto del penultimo anno precedente quello cui viene prevista l'assunzione dei mutui[9].

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, per gli obiettivi di risparmio continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale introdotta a partire dal 2002, ma a differenza del triennio precedente tali obiettivi sono fissati in misura distinta per le spese in termini di competenza e per le spese in termini di cassa. In ogni caso il complesso delle spese finali di competenza e di cassa per ciascuno degli anni 2011-2013 non può essere superiore alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta di una percentuale predefinita. Restano escluse dal computo le spese per la sanità, soggette a disciplina specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, relativamente ai finanziamenti comunitari.

Oltre al Patto di Stabilità Interno, tra le regole a carico delle regioni si segnala il 'Patto per la Salute' volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di Stabilità Interno.

Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, il Patto ha confermato il passaggio graduale verso un modello di 'governo condiviso' tra amministrazione centrale e locale.

La Legge di Stabilità 2011, incrementa di 347,5 milioni il livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2011[10]. Con riferimento ai soli risultati d'esercizio 2010 la legge consente alle Regioni, per le quali si è verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati di risanamento e riequilibrio economico-finanziario contenuti nel piano di rientro, di provvedere alla copertura del disavanzo sanitario mediante risorse del bilancio regionale a condizione che le relative misure di copertura siano state introdotte entro il 31 dicembre 2010. Inoltre, impone il divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2011 azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni sottoposte ai piani di rientro e già commissariate alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010. Dispone poi che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sui pagamenti che le Regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate trasferiscono alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, se effettuati prima del 31 maggio 2010, non producano effetti dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2011. Gli enti del Servizio Sanitario Regionale e i tesorieri possono disporre, durante il periodo sopra indicato e per finalità istituzionali, delle somme che sono state loro precedentemente trasferite. Viene consentita una deroga al blocco automatico del *turn-over* del personale sanitario nella misura del 10 per cento, a condizione che entro il 31 ottobre 2010 i Tavoli tecnici abbiano verificato il rispetto parziale degli obiettivi previsti nel piano di rientro dal *deficit* sanitario presentato dalla regione interessata.

---

[9] L. 26 febbraio 2011, n. 10.

[10] L'incremento corrisponde ad una quota, limitata ai primi 5 mesi del 2011, del finanziamento che lo Stato si è impegnato ad assicurare alle Regioni nel nuovo Patto della Salute del dicembre 2009, rinviando a successivi provvedimenti il reperimento della restante quota di risorse.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica restano confermati i tetti rispetto alla spesa sanitaria pubblica previsti dalla normativa vigente[11].

Ulteriori interventi nel campo delle regole fiscali sono stati disposti con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica, in corso di approvazione[12].

Gli interventi prevedono l'ampliamento del perimetro di applicazione dei limiti alla spesa del bilancio dello Stato (si veda l'apposito riquadro) e l'introduzione di una disciplina più stringente per nuove limitazioni all'utilizzo delle eventuali maggiori risorse non previste per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

In particolare, con riferimento al bilancio dello Stato, si prevede che il miglioramento del risparmio pubblico non possa più concorrere al finanziamento delle maggiori spese correnti disposte con la Legge di Stabilità. Le maggiori risorse saranno quindi destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica o, in alternativa, potranno essere impiegate unicamente per la sola riduzione della pressione fiscale, purché rimanga assicurato il mantenimento del valore positivo del predetto risparmio pubblico.

Allo stesso modo si dispone, inoltre, che le maggiori entrate eventualmente conseguite nel corso dell'anno in misura superiore a quelle previste non possano più essere utilizzate per la copertura degli oneri associati alle leggi ordinarie. In questo caso, le maggiori risorse andranno invece a miglioramento dei saldi di bilancio e, per questa via, contribuiranno alla riduzione del debito pubblico.

ADEGUAMENTO DEL CICLO DI BILANCIO AL SEMESTRE EUROPEO

Il rafforzamento delle procedure volte ad assicurare il coordinamento ex ante *delle politiche di bilancio a livello dell'Unione Europea, previsto con l'introduzione del cosiddetto 'Semestre europeo', nonché la revisione dei contenuti e dei tempi di presentazione dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, hanno reso necessaria l'adozione di modifiche alla recente legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009)[13]. La proposta di legge,*

[11] Con il D.L.n.78 del 2009 cvt. nella L. 122/2009 il tetto di spesa per l'"assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale, comprensivo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti, è stato ridotto dal 14,0 al 13,3 per cento, mentre il tetto di spesa per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola regione è rimasto immutato al 2,4 per cento.

[12] Disegno di legge AC. 3921-B.

[13] Il rafforzamento della *governance* economica europea si completa con le misure previste in alcuni provvedimenti legislativi, attualmente in esame presso le istituzioni comunitarie volti ad aumentare il rigore nell'"applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e l'"efficacia della sorveglianza macroeconomica. Si veda in proposito la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'"accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522), la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526), la proposta di regolamento relativo all'"effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'"area dell'"euro (COM(2010)524), la proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)523), la proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527) e la proposta di regolamento sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'"area dell'"euro (COM(2010)525).

recentemente approvata[14]*, adegua il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria nazionale alle regole adottate dalle istituzioni comunitarie.*

In linea con il nuovo calendario europeo, l'intero processo di programmazione nazionale viene anticipato alla prima parte dell'anno. Il termine di presentazione alle Camere del nuovo documento di programmazione (sostitutivo della Decisione di Finanza Pubblica), rinominato Documento di Economia e Finanza (DEF), è anticipato dal 15 settembre al 10 aprile. Ciò consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio dei documenti alle autorità comunitarie entro il 30 aprile. Si conferma, così, il coinvolgimento del Parlamento nel processo di programmazione già previsto con la previgente disciplina di contabilità e finanza pubblica. Allo stesso modo il provvedimento assicura il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica prevedendo che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica si esprima sul documento programmatico entro il 30 aprile.

Nel nuovo schema il DEF è articolato in tre sezioni.

La prima contiene lo schema del Programma di Stabilità predisposto secondo gli elementi e le informazioni richieste dal nuovo Codice di Condotta. In particolare, nel provvedimento approvato sono espressamente richiamati i principali contenuti previsti per il documento, mentre per tutte le altre informazioni non esplicitamente menzionate è formulato un apposito rinvio alla normativa comunitaria. Si realizza così la piena coerenza, anche nei contenuti, della programmazione nazionale con quella comunitaria. Lo stesso provvedimento mantiene, inoltre, alcuni elementi informativi già previsti dall'attuale normativa nazionale e non espressamente richiesti da quella comunitaria come ad esempio la ripartizione per sotto-settore istituzionale degli obiettivi di debito pubblico e la definizione delle previsioni e degli obiettivi dei saldi di cassa, anch'essi articolati per i sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di dati utili per la programmazione e per il controllo dell'evoluzione del debito pubblico, parametro al quale è attribuita maggiore attenzione nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei regolamenti comunitari.

Nella seconda sezione del DEF sono riportati i dati e le informazioni che secondo la disciplina definita dalla Legge n.196/2009 costituivano il contenuto della Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica e della Decisione di Finanza Pubblica, ivi inclusa la relativa Nota metodologica. Tali informazioni riguardano i dati di consuntivo dell'anno precedente e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nei precedenti documenti programmatici, nonché le previsioni di finanza pubblica almeno per il triennio successivo

La terza sezione reca lo schema del Programma Nazionale di Riforma, predisposto secondo i termini e i contenuti stabiliti dalla normativa comunitaria. Il documento indica le priorità del paese e le principali riforme strutturali da attuare in un quadro di compatibilità finanziaria con gli obiettivi di bilancio e i prevedibili effetti in termini di crescita dell'economia, riportando l'analisi degli eventuali squilibri macroeconomici nonché dei fattori che determinano la competitività del paese e lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

L'anticipo della presentazione del documento di programmazione rende necessaria la previsione di una Nota di aggiornamento nel mese di settembre per aggiornare le stime macroeconomiche e di finanza pubblica in relazione alle maggiori informazioni disponibili. La Nota rappresenta anche lo strumento per aggiornare gli obiettivi programmatici precedentemente fissati con il documento di programmazione allo scopo di definire una diversa articolazione degli stessi tra i sotto-settori del conto economico delle Amministrazioni pubbliche ovvero per recepire le eventuali raccomandazioni

[14] Disegno di legge AC 3921-B, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

formulate dalla Consiglio dell'Unione Europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma.
La modifica alla legge di contabilità e finanza pubblica costituisce anche l'occasione per la previsione di alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie. Il divieto di utilizzare eventuali maggiori entrate, rispetto alle previsioni, per la copertura di oneri relativi a nuove leggi, come anche la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico, qualora positivo, unicamente per la copertura finanziaria di riduzioni di entrata disposte dalla Legge di Stabilità, permettono di indirizzare le maggiori risorse non previste alla riduzione del deficit *e del debito.*

APPLICAZIONE DI TETTI ALLA SPESA COMPLESSIVA

L'attenzione verso l'adozione di regole fiscali quantitative ha trovato crescente interesse nelle esperienze dei principali paesi industrializzati. Le motivazioni che emergono nel dibattito e nella letteratura sulla materia fanno riferimento principalmente agli effetti che tali regole producono in termini di rafforzamento della cosiddetta 'disciplina fiscale'. In questo ambito rientrano le regole fiscali sulla spesa. Queste intervengono generalmente attraverso la fissazione di limiti quantitativi alla dimensione delle spese complessive, o ad una parte di esse, e si inseriscono in uno schema di programmazione e di bilancio articolato secondo procedure di tipo top-down. *Tali procedure prevedono che la fase di programmazione e il processo di bilancio siano sostanzialmente organizzati secondo un percorso in cui la decisione sulla dimensione degli aggregati rilevanti del bilancio è assunta in una fase precedente rispetto alla allocazione delle grandezze finanziarie che compongono gli stessi aggregati. Ciò comporta che il bilancio sia progressivamente definito attraverso un processo 'a cascata' in cui, in relazione alle compatibilità finanziarie stabilite con la programmazione economica e finanziaria, siano prima stabiliti i saldi obiettivo (ma la decisione potrebbe riguardare anche alcuni grandi voci del bilancio come ad esempio il totale delle entrate o delle spese) e solo successivamente la ripartizione del bilancio nelle voci che compongono il saldo. Elemento essenziale di questo modello è che, in ciascuna fase, la decisione assunta acquisisce carattere vincolante per quella successiva e rappresenta il vincolo di bilancio entro il quale dettagliare ulteriormente l'allocazione delle risorse.*
In questo solco si pone la decisione assunta dall'Italia di prevedere, con la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica[15], l'adozione di una apposita delega per l'introduzione di limiti alle spese del bilancio dello Stato[16]. Alle stesse motivazioni si riconduce la proposta di Direttiva della Commissione Europea[17] di prevedere, tra gli elementi che caratterizzano e disciplinano il fiscal framework *di ciascun paese, un sistema di regole fiscali numeriche definite in coerenza con gli obiettivi più generali di finanza pubblica e con l'obiettivo ultimo di limitare il ricorso a politiche pro-cicliche, soprattutto nei periodi più favorevoli.*
In linea con queste indicazioni e con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente l'applicazione di limiti alla spesa per il bilancio dello Stato prevista dalla riforma della contabilità e finanza pubblica, la legge recentemente approvata dal Parlamento ha ampliato l'ambito di riferimento a cui dovrà essere riferita l'applicazione dei predetti limiti. In particolare, tale aggregato, che inizialmente escludeva le

[15] L. n. 196/2009.
[16] Art. 40, c.2, lett. h) e i).
[17] COM (2010) 523.

cosiddette 'spese non rimodulabili'[18]*, è ora riferito all'intero complesso delle uscite del bilancio dello Stato. Naturalmente, come accade in tutti i paesi che già adottano questo sistema di regole, la loro determinazione dovrà tenere conto degli aspetti peculiari di ciascuna tipologia di spesa. Ciò al fine di rendere credibile e sostenibile la definizione degli stessi limiti.*

La fissazione di tetti quantitativi alle spese dovrà inoltre tenere conto del carattere ciclico di queste voci di spesa, oltre a prevedere un adeguato sistema di monitoraggio della loro evoluzione e un opportuno sistema di incentivi/sanzioni che rafforzino la cogenza del vincolo stesso.

L'adozione di queste regole consentirà di rafforzare l'attenzione sugli aspetti allocativi del bilancio in un contesto, come quello in cui si trova il nostro Paese, in cui il vincolo finanziario risulta particolarmente stringente, soprattutto se valutato in relazione alla dimensione del debito pubblico e allo sforzo di risanamento finanziario che l'Italia si dovrà impegnare a perseguire nel corso dei prossimi anni. L'allocazione delle risorse avverrà infatti in uno schema in cui sarà maggiormente evidente la necessità di attuare scelte tra loro alternative, dati gli obiettivi di finanza pubblica fissati per rispettare gli impegni europei e il proposito di non incrementare la pressione fiscale.

L'applicazione di un sistema di limiti alla spesa richiede inoltre che siano adeguatamente approfondite le modalità inerenti la loro attuazione. Ciò consentirà di superare le difficoltà tecniche legate, ad esempio, alla necessità di raccordare la fissazione degli obiettivi in termini di indebitamento netto, definito secondo i criteri della contabilità nazionale, con la definizione di un limite ad un aggregato di spesa quantificato secondo i principi propri del bilancio dello Stato che risponde invece a criteri di contabilità pubblica. Questa ed altre questioni potranno più propriamente essere affrontate ed approfondite nell'ambito dei decreti legislativi di attuazione della delega prevista dalla Legge 196/2009.

[18] Definite dall"art. 21, c. 6 della Legge 196/2009 come "quelle per le quali l"amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.".

PAGINA BIANCA

Sezione II

Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA

INDICE DELLA SEZIONE II

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 115

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO ..... » 116

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ..... » 119

II.1 I risultati del 2010

II.2 Previsioni tendenziali

II.3 Politiche invariate

Riquadro: Previsioni 2011-2014 a politiche invariate

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA ..... » 142

III.1 Pubblico impiego

Risultati

Previsioni

III.2 Prestazioni sociali in denaro

Risultati

Previsioni

Riquadro: Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

III.3 Sanità

Risultati

Previsioni

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO ..... » 154

IV.1 I risultati del 2010

Settore pubblico

Amministrazioni centrali

Amministrazioni locali

Enti di previdenza e assistenza sociale

IV.2 Previsioni tendenziali 2011-2014

V. Debito ..... *Pag.* 179

V.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale

Scadenze dei titoli di Stato

Emissioni e consistenze dei titoli di Stato

Emissioni sui mercati esteri

Operazioni di concambio e riacquisti per mezzo del Fondo ammortamento

Evoluzione dei rendimenti

Altre passività del settore statale

Appendici ..... » 203

Appendice A: Bilancio dello Stato ..... » 204

A.1 Risultati di sintesi

A.2 Analisi degli incassi

A.3 Entrate tributarie

A.4 Entrate non tributarie

A.5 Analisi dei pagamenti

A.6 Raffronto tra risultati e stime 2010

Appendice B: Quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico 2009-2010 ..... » 235

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I-1 Quadro macroeconomico
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. (in milioni)
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni)
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni Centrali
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni Locali
Tabella II.1-6 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale
Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (valori in milioni)
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL)
Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni centrali (valori in milioni)
Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL)
Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni locali (valori in milioni)
Tabella II.2-6 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL)
Tabella II.2-7 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (valori in milioni)
Tabella II.2-8 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL)
Tabella II.2-9 Elenco delle misure considerate " One-off "
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2007 - 2010
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2011 - 2014
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2007 – 2010
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2011 – 2014
Tabella IV.1-1 Conto di cassa del settore pubblico. Scostamenti rispetto alla DFP e all'anno precedente
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del Settore Pubblico
Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Centrali
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Locali
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale
Tabella IV.2-5 Saldo di cassa del Settore Statale (valore in milioni)
Tabella IV.2-6 Risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate e fondi nazionali addizionali (valore in milioni)
Tabella V.1-1 Titoli di Stato in scadenza al netto delle operazioni di concambio (milioni)
Tabella V.1-2 Emissioni lorde di Titoli di Stato escluse le operazioni di concambio (milioni)
Tabella V.1-3 Le operazioni di riacquisto per mezzo del Fondo Ammortamento
Tabella V.1-4 Operazioni di concambio 2010 (milioni)
Tabella V.1-5 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – Titoli con durata fino a due anni (in milioni)
Tabella V.1-6 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – Titoli con durata fino a due anni (in milioni)
Tabella V.1-7 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – riaperture titoli off the run (in milioni)
Tabella V.1-8 Debito: vita residua media ponderata dei titoli di stato (valori espressi in mesi)
Tabella V.1-9 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di stato (medie ponderate mensili)
Tabella V.1-10 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di stato – riaperture titoli off the run (medie ponderate mensili)
Tabella V.1-11 Consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (milioni di euro)

Tabella V.1-12 Differenze in valore assoluto della consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (milioni di euro)

Tabella V.1-13 Consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (valori percentuali)

A-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2008-2010

A-2 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2008-2010

A-3 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2008, 2009 e 2010 (in milioni)

A-4 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni)

A-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA

A-6 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi delle principali imposte indirette

A-7 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2008 – 2010 (in milioni)

A-8 Bilancio dello Stato: raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2010 (in milioni)

A-9 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2011

A-10 Bilancio dello Stato: Regolazioni contabili debitorie

A-11 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2011

A-12 Bilancio dello Stato: Manovra di finanza pubblica per il 2011 (in milioni)

A-13 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti anno 2011

A-14 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2010 (risultati) e 2011 (stime)

A-15 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2010 e stimati per il 2011 (in milioni)

A-16 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2010 e stimati per il 2011

A-17 Cat. I – Redditi da lavoro dipendente

A-18 Cat. II – Consumi intermedi

A-19 Cat. III – IRAP

A-20 Cat. IV – Trasferimenti correnti

A-21 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Centrali

A-22 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali

A-23 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale

A-24 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP

A-25 Trasferimenti correnti a Imprese

A-26 Trasferimenti correnti all'Estero

A-27 Risorse proprie CEE

A-28 Interessi passivi e redditi da capitale

A-29 Poste correttive e compensative delle Entrate

A-30 Ammortamenti

A-31 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni

A-32 Trasferimenti in conto capitale

A-33 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche Centrali

A-34 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche Locali

A-35 Contributi agli investimenti a Enti di previdenza e assistenza

A-36 Contributi agli investimenti ad Imprese

A-37 Contributi agli investimenti ad Estero

A-38 Altri trasferimenti in conto capitale

A-39 Acquisizione di attività finanziarie

B-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2009 (1/2)

B-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2010 (1/2)

INDICE DELLE FIGURE

Figura IV-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze 2010-2009
Figura V-1 Titoli in scadenza a breve termine
Figura V-2 Titoli in scadenza a medio – lungo termine
Figura V-3 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2007-2010
Figura V-4 Bot: rendimenti composti lordi
Figura V-5 CCT: rendimenti composti lordi
Figura V-6 CTZ: rendimenti composti lordi
Figura V-7 BTP: rendimenti composti lordi
Figura V-8 Curva dei rendimenti sul mercato secondario
Figura V-9 Spreads titoli decennali area euro rispetto al bund
Figura V-10 Asset Swap Spread
Figura V-11 Vita residua media ponderata dei titoli di Stato

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

Il presente documento "Analisi e tendenze della finanza pubblica" è stato elaborato secondo le nuove disposizioni di modifica della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), finalizzate ad assicurare il coordinamento tra la programmazione di bilancio nazionale e quella comunitaria (semestre europeo) e costituisce la sezione II del Documento di Economia e Finanza (DEF).

In questa sezione, che nella sostanza riassume il contenuto della Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica e della Decisione di Finanza Pubblica, sono esposti i dati di consuntivo del 2010, messi a confronto con quelli del 2009 e con quelli relativi all'ultima stima del 2010 contenuta nella Decisione di Finanza Pubblica del 29 settembre dello scorso anno, nonché le previsioni tendenziali per gli anni 2011-2014.

I dati si riferiscono al conto economico e a quello di cassa delle Amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza e assistenza sociale).

Vengono, inoltre, fornite informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa (pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e sanità), nonché sul debito pubblico.

In appendice, per completezza, sono esposti analiticamente i risultati della gestione di cassa del bilancio statale e il conto consolidato di cassa del settore pubblico per gli anni 2009 e 2010, articolato per livelli di governo.

Alla presente sezione è allegata la nota metodologica nella quale si espongono i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

I SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere ad un ritmo sostenuto, anche se più di recente si manifestano segnali di rallentamento. Si stima che il PIL sia aumentato del 4,8 per cento e il commercio internazionale del 12,0 per cento. Tuttavia, la crescita economica è stata disomogenea e differenziata, più forte nei paesi emergenti e di più recente industrializzazione. In questi paesi si sono inoltre manifestate forti pressioni inflazionistiche.

Nel 2011, sono state riviste al rialzo le previsioni tanto sulla crescita dell'economia globale, ora al 4,0 per cento, quanto sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento.

Nonostante ciò, persistono elementi di rischio. Nei paesi avanzati è presente il rischio di indebolimento della congiuntura, a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive. In aggiunta, le economie avanzate potrebbero anche risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte riconducibile alle politiche economiche che iniziano a farsi restrittive.

Nei mesi più recenti i prezzi delle materie prime hanno inoltre ripreso a crescere in modo significativo, rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Sulle prospettive economiche mondiali pesano inoltre le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico.

Lo scorso anno l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, secondo un ritmo analogo a quanto registrato in altri paesi europei, come il Regno Unito ed appena di poco inferiore a quello della Francia, paese dove comunque lo stimolo fiscale in *deficit* è stato significativo. Il risultato è stato lievemente migliore rispetto a quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica presentata il 29 settembre 2010 (1,2%). Quest'anno, il PIL è previsto aumentare dell'1,1 per cento. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre (0,1% rispetto al trimestre precedente), è verosimile una prosecuzione dell'espansione con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe in media all'1,5 per cento.

Nel 2010 gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 2,5 per cento, anche in virtù della dinamicità della componente dei macchinari legata all'effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo nella seconda metà del 2009. Nel 2011 gli investimenti in macchinari e attrezzature continuerebbero ad espandersi, con una decelerazione rispetto al 2010, in linea con gli sviluppi dell'economia globale. Nel triennio successivo,, gli investimenti in macchinari crescerebbero in media del 3,8 per cento. Gli investimenti in costruzioni hanno continuato a contrarsi nel 2010, sebbene con moderazione rispetto all'anno precedente. Tali investimenti sono attesi risentire anche nel 2011 della crisi che ha interessato il settore.

Lo scorso anno i consumi privati hanno mostrato un incremento dell'1,0 per cento. Le tipologie di spesa più dinamiche sono state quelle dei beni semidurevoli, non durevoli e servizi. I consumi di beni durevoli si sono invece ridotti, anche a seguito dell'esaurirsi degli incentivi per l'acquisto di autovetture. I consumi privati continuerebbero a crescere in misura moderata. Il recupero graduale e moderato dell'occupazione rappresenta una criticità per le decisioni di spesa delle famiglie.

A fronte della ripresa del commercio mondiale, nel 2010 le esportazioni italiane sono aumentate del 9,1 per cento. Il tasso di espansione è risultato inferiore rispetto a quello delle importazioni. In previsione, le esportazioni continuerebbero ad espandersi, pur essendo nel breve periodo influenzate dal rallentamento della domanda estera e dall'apprezzamento della moneta

unica. La domanda estera netta fornirebbe un contributo nullo alla crescita del PIL nell'arco previsivo. Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,0 per cento in rapporto al PIL nel 2014, in riduzione rispetto agli anni precedenti.

Nel 2010 la crisi ha continuato a influire sul mercato del lavoro seppur con segnali di miglioramento nell'ultimo trimestre dell'anno. In media d'anno, l'occupazione ha registrato una contrazione dello 0,7 per cento che ha interessato in particolare il settore dell'industria. Il tasso di disoccupazione si è collocato all'8,4 per cento circa. Nell'anno in corso, il mercato del lavoro sarebbe caratterizzato da un moderato recupero. Gli occupati crescerebbero dello 0,3 per cento. Il tasso di disoccupazione si stabilizzerebbe all'8,4 per cento per poi ridursi gradualmente all'8,1 per cento nel 2014.

Nel complesso, i dati italiani sul mercato del lavoro risultano migliori della media europea. Nel 2010, il costo del lavoro per unità di prodotto misurato sul PIL è risultato stazionario rispetto al 2009, per effetto del recupero della produttività del lavoro e della moderazione salariale. I tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto resterebbero moderati per tutto il periodo considerato. Il deflatore del PIL è cresciuto dello 0,6 per cento mentre quello dei consumi delle famiglie dell'1,5 per cento, riflettendo l'incremento dei prezzi dei beni e servizi importati e la diversa composizione merceologica dei consumi. Un analogo incremento ha contraddistinto l'indice dei prezzi al consumo armonizzato IPCA (1,6%). Dopo il rialzo dei prezzi atteso per l'anno in corso, nel 2012 il deflatore dei prezzi al consumo è stimato in decelerazione al 2,0 per cento e all'1,8 per cento nel biennio successivo 2013-2014, con un andamento ricollegabile soprattutto al progressivo esaurirsi delle spinte esogene sulle materie prime.

TABELLA I-1 QUADRO MACROECONOMICO

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	-10,7	12,0	7,1	6,8	7,0	7,0
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	61,7	80,2	110,7	109,7	109,7	109,7
Cambio dollaro/euro	1,39	1,33	1,39	1,39	1,39	1,39
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Importazioni	-13,7	10,5	4,5	3,9	4,2	4,6
Consumi finali nazionali	-1,1	0,6	0,8	0,9	1,1	1,3
- Spesa delle famiglie residenti	-1,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
- Spesa della P.A. e I.S.P.	1,0	-0,6	0,0	-0,2	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	-11,9	2,5	1,8	2,5	2,7	3,0
- Macchinari, attrezzature e vari	-15,3	9,6	2,8	3,7	3,7	4,0
- Costruzioni	-8,7	-3,7	0,0	1,2	1,6	1,7
Esportazioni	-18,4	9,1	4,8	4,3	4,5	4,8
Saldo corrente bil. pag. in % PIL	-2,1	-3,5	-3,6	-3,4	-3,1	-3,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)						
Esportazioni nette	-1,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-3,3	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7
PREZZI						
Deflatore importazioni	-7,4	8,6	4,5	2,1	1,7	1,7
Deflatore esportazioni	-1,4	4,9	3,8	2,4	2,1	1,9
Deflatore PIL	2,3	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	-3,1	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
Deflatore consumi	0,0	1,5	2,3	2,0	1,8	1,8
Inflazione (programmata)	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Indice IPCA al netto energetici importati (**)	1,5	1,3	2,0	1,8	1,7	nd
LAVORO						
Costo del lavoro	1,7	2,0	1,2	1,5	1,5	1,8
Produttività (misurata su PIL)	-2,4	2,0	0,6	0,7	0,9	0,9
CLUP (misurato su PIL)	4,2	0,0	0,7	0,8	0,7	0,9
Occupazione (ULA)	-2,9	-0,7	0,5	0,6	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	7,8	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	56,9	57,1	57,5	57,9	58,4
PIL nominale (val. assoluti milioni €)	1.519.702	1.548.816	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte:ISAE.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 31 marzo 2011. Le variabili esogene sono in linea con quelle definite dalla Commissione Europea.
PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2000), dati non corretti per i giorni lavorativi.

II CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.1 I RISULTATI DEL 2010

Con il comunicato del 1° marzo 2011, l'ISTAT ha diffuso i dati relativi all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP) per l'anno 2010, rivedendo, al rialzo di 0,1 punti percentuali di PIL, il dato del 2009.

Il risultato provvisorio per l'anno 2010 si colloca al di sotto delle valutazioni contenute nella Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 (DFP 2011-2013) e confermate nel Programma di stabilità e crescita.

Nella tabella n. II.1-3 sono riportati gli scostamenti tra risultati e stime dei principali aggregati del conto consolidato delle AP per l'anno 2010.

Per quanto concerne i risultati 2010, il livello delle spese è risultato inferiore alle stime per circa 14.140 milioni, compensato in parte da un ammontare di entrate inferiore alle previsioni per circa 8.227 milioni; l'effetto netto ha determinato una riduzione dell'indebitamento netto in valore assoluto di circa 5.913 milioni.

Nel dettaglio osserviamo quanto segue:

- le spese correnti registrano una riduzione di circa 8.600 milioni, di cui 1.917 milioni relativi alla spesa per interessi;
- le spese in conto capitale evidenziano una riduzione di 5.540 milioni;
- le entrate tributarie, comprensive delle imposte in conto capitale, mostrano una riduzione di 2.370 milioni, mentre i contributi sociali registrano minori introiti pari a 2.731 milioni;
- le altre entrate diverse presentano una diminuzione pari a 3.126 milioni.

Le entrate tributarie del conto economico delle AP realizzate nell'anno 2010 sono risultate pari a 445.416 milioni, in riduzione rispetto alle stime di 2.370 milioni, quale effetto netto di maggiori rimborsi e compensazioni per circa 3.700 milioni, registrati nell'ambito delle poste correttive, compensati, in parte, da più elevate entrate per circa 1.300 milioni.

Con riferimento ai singoli sottosettori, il predetto scostamento, come evidenziato nella tabella seguente, è la risultante tra le maggiori entrate lorde per circa 1.125 milioni (di cui +1.728 milioni relative al bilancio dello Stato e -605 milioni al comparto locale) e l'aumento dei rimborsi di competenza per 3.493 milioni.

TABELLA II.1-1 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale	**445.416**	**447.786**	**-2.370**
Bilancio dello Stato	407.047	405.319	1.728
Poste correttive P.A.	-30.761	-27.269	-3.493
Enti territoriali	69.130	69.735	-605

Con riferimento alle componenti economiche, la tabella seguente evidenzia che lo scostamento di 2.370 milioni tra risultati e stime è ascrivibile alle minori entrate registrate nelle categorie delle imposte indirette (-2.651 milioni) e nella categoria delle imposte sul reddito e sul patrimonio (-861 milioni), parzialmente compensate dalle maggiori entrate classificate tra le imposte in conto capitale (+1.142 milioni).

TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA (IN MILIONI)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale Entrate tributarie P.A. 2010	**445.416**	**447.786**	**-2.370**
Imposte dirette	225.494	226.355	-861
Imposte indirette	216.530	219.181	-2.651
Imposte in conto capitale	3.392	2.250	1.142

Nel dettaglio, con riguardo ai singoli sottosettori (Bilancio dello Stato e Enti territoriali) e alle poste correttive, viene di seguito analizzato il confronto risultati-stime 2010 per le principali imposte.

Rispetto alle previsioni 2010, il maggior gettito realizzato per il bilancio statale è ascrivibile essenzialmente all'Irpef (+2.200 milioni), all'IRES (+1.600 milioni), alle imposte sostitutive sulla rideterminazione dei valori delle partecipazioni e dei terreni (+676 milioni), all'imposta di registro (+214 milioni), all'IVA (+160 milioni), alle riscossioni a mezzo ruoli (+1.050 milioni). Tale risultato positivo è in parte neutralizzato dalle minori entrate imputabili principalmente all'imposta sostitutiva su interessi e altri redditi di capitale (-2.083 milioni), all'imposta sulle assicurazioni (-420 milioni), all'imposta di bollo (-328 milioni) e alle accise sui prodotti energetici (-789 milioni).

Per il comparto locale le minori entrate sono imputabili essenzialmente all'Ici (-690 milioni) e all'imposta provinciale di trascrizione (-46 milioni).

Le poste correttive sono rappresentate in gran parte dai rimborsi e compensazioni d'imposta; sono correttive delle entrate tributarie in quanto vengono sottratte al gettito complessivo, nettizzando il livello delle entrate secondo i principi della contabilità nazionale. La riduzione delle predette entrate (-3.493 milioni) derivante dal raffronto risultati/stime è ascrivibile essenzialmente alle maggiori compensazioni fruite dai contribuenti in sede di versamenti unificati.

I contributi sociali registrano una riduzione di 2.731 milioni, dovuti per circa 1.460 milioni alla revisione in diminuzione, operata dall'Istat, dei contributi sociali 2009 e per la restante parte ad una dinamica retributiva inferiore a quella ipotizzata in sede di previsione.

Le altre entrate non fiscali evidenziano una riduzione pari a 3.126 milioni, dovuta in gran parte a minori versamenti da parte dell'Unione Europea (UE) a titolo di cofinanziamento (-1.200 milioni circa), verosimilmente per ritardi nell'effettuazione delle

relative spese e della conseguente rendicontazione, a minori trasferimenti correnti da famiglie e imprese per circa 820 milioni e a minori incassi di capitale per 500 milioni.

Nel comparto delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente evidenziano minori spese per 3.059 milioni. Diversi fattori contribuiscono a determinare tale risultato: la revisione al ribasso della spesa per l'anno 2009, il mancato rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro nell'anno 2010 ed effetti di slittamento salariale più contenuti rispetto a quanto previsto, a riflesso delle misure contenitive della spesa adottate negli ultimi anni.

I consumi intermedi registrano una riduzione di 2.519 milioni, per effetto sia di una revisione al ribasso del livello di spesa registrato nel 2009, sia di un comportamento più virtuoso adottato dalle Amministrazioni pubbliche.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata in linea con le previsioni. Sul dettaglio della loro dinamica evolutiva si rimanda al paragrafo III.2. Con riferimento alla spesa sanitaria, si registra una riduzione del livello della spesa, rispetto a quanto previsto nella DFP 2011-2013, per un importo pari a circa 1.500 milioni. Il nuovo valore della spesa sconta l'acquisizione dei dati del IV trimestre 2010. Per l'analisi di dettaglio si rimanda al paragrafo III.3.

Le altre spese correnti mostrano un livello più contenuto rispetto a quello ipotizzato per 1.174 milioni, dovuto in gran parte a minori spese a titolo di contribuzione al bilancio comunitario e per crediti di imposta relativi alla rottamazione autoveicoli.

Per quanto concerne la spesa per interessi, il risparmio registrato rispetto alle stime, pari a 1.917 milioni, è dovuto in parte ad una revisione al ribasso del dato relativo all'anno 2009 e per la restante parte ad un livello di fabbisogno inferiore a quello ipotizzato in sede previsiva.

Le spese in conto capitale hanno evidenziato economie pari a 5.540 milioni, per effetto di:

- minori accordi per la cancellazione dei debiti dei Paesi in via di sviluppo (-924 milioni) per ritardi derivanti dalle procedure internazionali o da comportamenti di Stati esteri;
- minori contributi alle imprese per circa 1.500 milioni, di cui 1.200 relativi alle società di servizi pubblici;
- minori spese a carico del Fondo opere strategiche e per il Mose, per circa 900 milioni;
- minori spese nel settore delle Amministrazioni locali verosimilmente per progetti cofinanziati ed altri interventi (-2.000 milioni circa), con riflessi, come già accennato nel commento sulle altre entrate non fiscali, sui versamenti da parte della UE a titolo di cofinanziamento.

TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Risultati				Variazioni		Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % di PIL		Assolute	%	DFP	DEF-DFP
	2009*	2010*	2009	2010	2010-2009	2010/2009	2010	diff 2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	171.026	171.905	11,3	11,1	879	0,5	174.964	-3.059
Consumi intermedi	136.177	137.009	9,0	8,8	832	0,6	139.528	-2.519
Prestazioni sociali	291.468	298.199	19,2	19,3	6.731	2,3	298.130	69
Pensioni	*231.333*	*236.931*	*15,2*	*15,3*	*5.598*	*2,4*	*238.270*	*-1.339*
Altre prestazioni sociali	*60.135*	*61.268*	*4,0*	*4,0*	*1.133*	*1,9*	*59.860*	*1.408*
Altre uscite correnti	62.260	62.349	4,1	4,0	89	0,1	63.523	-1.174
Totale spese correnti netto interessi	**660.931**	**669.462**	**43,5**	**43,2**	**8.531**	**1,3**	**676.145**	**-6.683**
Interessi passivi	70.408	70.152	4,6	4,5	-256	-0,4	72.069	-1.917
Totale spese correnti	**731.339**	**739.614**	**48,1**	**47,8**	**8.275**	**1,1**	**748.214**	**-8.600**
di cui : Spesa sanitaria	110.435	113.457	7,3	7,3	3.022	2,7	114.962	-1.505
Totale spese in conto capitale	**66.140**	**53.899**	**4,4**	**3,5**	**-12.241**	**-18,5**	**59.439**	**-5.540**
Investimenti fissi lordi	38.060	31.879	2,5	2,1	-6.181	-16,2	33.447	-1.568
Contributi in c/capitale	23.822	20.442	1,6	1,3	-3.380	-14,2	23.678	-3.236
Altri trasferimenti	4258	1578	0,3	0,1	-2.680	-62,9	2.314	-736
Totale spese netto interessi	**727.071**	**723.361**	**47,8**	**46,7**	**-3.710**	**-0,5**	**735.584**	**-12.223**
Totale spese finali	**797.479**	**793.513**	**52,5**	**51,2**	**-3.966**	**-0,5**	**807.653**	**-14.140**
ENTRATE								
Tributarie	441.112	445.416	29,0	28,8	4.304	1,0	447.786	-2.370
Imposte dirette	222.857	225.494	14,7	14,6	2.637	1,2	226.355	-861
Imposte indirette	206.000	216.530	13,6	14,0	10.530	5,1	219.181	-2.651
Imposte in c/capitale	12.255	3.392	0,8	0,2	-8.863	-72,3	2.250	1.142
Contributi sociali	213.542	214.508	14,1	13,8	966	0,5	217.239	-2.731
Contributi sociali effettivi	209.359	210.460	13,8	13,6	1.101	0,5	213.083	-2.623
Contributi sociali figurativi	4.183	4.048	0,3	0,3	-135	-3,2	4.156	-108
Altre entrate correnti	57.692	58.583	3,8	3,8	891	1,5	59.404	-821
Totale entrate correnti	**700.091**	**715.115**	**46,1**	**46,2**	**15.024**	**2,1**	**722.179**	**-7.064**
Entrate in conto capitale non tributarie	3.392	3.795	0,2	0,2	403	11,9	6.100	-2.305
Totale entrate finali	**715.738**	**722.302**	**47,1**	**46,6**	**6.564**	**0,9**	**730.529**	**-8.227**
Saldo primario	**-11.333**	**-1.059**	**-0,7**	**-0,1**	**10.274**	**-90,7**	**-5.055**	**3.996**
Saldo di parte corrente	**-31.248**	**-24.499**	**-2,1**	**-1,6**	**6.749**	**-21,6**	**-26.035**	**1.536**
Indebitamento netto	**-81.741**	**-71.211**	**-5,4**	**-4,6**	**10.530**	**-12,9**	**-77.124**	**5.913**
PIL nominale	**1.519.702**	**1.548.816**					**1.554.718**	

*Dati 2009 e 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.1-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Risultati				Variazioni		Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % di PIL		Assolute	%	DFP	DEF-DFP
	2009*	2010*	2009	2010	2010-2009	2010/2009	2010	diff 2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	95.603	95.230	6,3	6,1	-373	-0,4	98.088	-2.858
Consumi intermedi	26.663	25.128	1,8	1,6	-1.535	-5,8	25.478	-350
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	194.899	199.461	12,8	12,9	4.562	2,3	204.742	-5.281
Trasferimenti a altri soggetti	29.402	27.390	1,9	1,8	-2.012	-6,8	27.917	-527
Altre uscite correnti	12.460	12.760	0,8	0,8	300	2,4	12.400	360
Spese correnti netto interessi	**359.027**	**359.969**	**23,6**	**23,2**	**942**	**0,3**	**368.625**	**-8.656**
Interessi passivi	67.192	67.549	4,4	4,4	357	0,5	67.953	-404
Totale spese correnti	**426.219**	**427.518**	**28,0**	**27,6**	**1.299**	**0,3**	**436.578**	**-9.060**
Totale spese in conto capitale	**39.710**	**32.904**	**2,6**	**2,1**	**-6.806**	**-17,1**	**36.465**	**-3.561**
Investimenti fissi lordi	9.050	8.290	0,6	0,5	-760	-8,4	7.631	659
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,3	12.580	-2.519
Trasferimenti a altri soggetti	17.991	14.502	1,2	0,9	-3.489	-19,4	16.194	-1.692
Altre uscite in conto capitale	53	51	0,0	0,0	-2	-3,8	60	-9
Totale spese finali netto interessi	**398.737**	**392.873**	**26,2**	**25,4**	**-5.864**	**-1,5**	**405.090**	**-12.217**
Totale spese finali	**465.929**	**460.422**	**30,7**	**29,7**	**-5.507**	**-1,2**	**473.043**	**-12.621**
ENTRATE								
Tributarie	348.466	350.182	22,9	22,6	1.716	0,5	355.508	-5.326
Imposte dirette	193.246	194.414	12,7	12,6	1.168	0,6	196.279	-1.865
Imposte indirette	142.993	152.400	9,4	9,8	9.407	6,6	156.979	-4.579
Imposte in c/capitale	12.227	3.368	0,8	0,2	-8.859	-72,5	2.250	1.118
Contributi sociali	2.256	2.111	0,1	0,1	-145	-6,4	2.208	-97
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	7.589	6.217	0,5	0,4	-1.372	-18,1	7.139	-922
Trasferimenti da altri soggetti	12.738	12.904	0,8	0,8	166	1,3	14.063	-1.159
Altre entrate correnti	14.515	15.225	1,0	1,0	710	4,9	15.220	5
Totale entrate correnti	**373.337**	**383.271**	**24,6**	**24,7**	**9.934**	**2,7**	**391.888**	**-8.617**
Entrate in conto capitale non tributarie	**7.275**	**4.450**	**0,5**	**0,3**	**-2.825**	**-38,8**	**1.807**	**2.643**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	6.060	2.744	0,4	0,2	-3.316	-54,7	0	2.744
Trasferimenti da altri soggetti	1.215	1.706	0,1	0,1	491	40,4	1.807	-101
Totale entrate finali	**392.839**	**391.089**	**25,8**	**25,3**	**-1.750**	**-0,4**	**395.945**	**-4.856**
Saldo primario	**-5.898**	**-1.784**	**-0,4**	**-0,1**	**4.114**	**-69,8**	**-9.145**	**7.361**
Saldo di parte corrente	**-52.882**	**-44.247**	**-3,5**	**-2,9**	**8.635**	**-16,3**	**-44.690**	**443**
Indebitamento netto	**-73.090**	**-69.333**	**-4,8**	**-4,5**	**3.757**	**-5,1**	**-77.098**	**7.765**
PIL nominale	**1.519.702**	**1.548.816**					**1.554.718**	

*Dati 2009 e 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.1-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati				Variazioni		Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % di PIL		Assolute	%	DFP	DEF-DFP
	2009*	2010*	2009	2010	2010-2009	2010/2009	2010	diff 2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	71.763	72.934	4,7	4,7	1.171	1,6	73.228	-294
Consumi intermedi	106.958	109.014	7,0	7,0	2.056	1,9	111.078	-2.064
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	989	922	0,1	0,1	-67	-6,8	1.772	-850
Trasferimenti a altri soggetti	19.660	19.114	1,3	1,2	-546	-2,8	20.995	-1.881
Altre uscite correnti	7.978	8.459	0,5	0,5	481	6,0	8.569	-110
Spese correnti netto interessi	**207.348**	**210.443**	**13,6**	**13,6**	**3.095**	**1,5**	**215.642**	**-5.199**
Interessi passivi	3.860	3.096	0,3	0,2	-764	-19,8	4.812	-1.716
Totale spese correnti	**211.208**	**213.539**	**13,9**	**13,8**	**2.331**	**1,1**	**220.454**	**-6.915**
Totale spese in conto capitale	**43.894**	**33.584**	**2,9**	**2,2**	**-10.310**	**-23,5**	**35.456**	**-1.872**
Investimenti fissi lordi	27.798	23.373	1,8	1,5	-4.425	-15,9	25.717	-2.344
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	6.060	2.744	0,4	0,2	-3.316	-54,7	0	2.744
Trasferimenti a altri soggetti	9.929	7.316	0,7	0,5	-2.613	-26,3	9.643	-2.327
Altre uscite in conto capitale	107	151	0,0	0,0	44	41,1	96	55
Totale spese finali netto interessi	**251.242**	**244.027**	**16,5**	**15,8**	**-7.215**	**-2,9**	**251.098**	**-7.071**
Totale spese finali	**255.102**	**247.123**	**16,8**	**16,0**	**-7.979**	**-3,1**	**255.910**	**-8.787**
ENTRATE								
Tributarie	92.646	95.234	6,1	6,1	2.588	2,8	92.278	2.956
Imposte dirette	29.611	31.080	1,9	2,0	1.469	5,0	30.076	1.004
Imposte indirette	63.007	64.130	4,1	4,1	1.123	1,8	62.202	1.928
Imposte in c/capitale	28	24	0,0	0,0	-4	-14,3	0	24
Contributi sociali	1.354	1.345	0,1	0,1	-9	-0,7	1.363	-18
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	112.308	101.988	7,4	6,6	-10.320	-9,2	109.298	-7.310
Trasferimenti da altri soggetti	7.137	6.599	0,5	0,4	-538	-7,5	6.037	562
Altre entrate correnti	21.682	22.250	1,4	1,4	568	2,6	22.503	-253
Totale entrate correnti	**235.099**	**227.392**	**15,5**	**14,7**	**-7.707**	**-3,3**	**231.479**	**-4.087**
Entrate in conto capitale non tributarie	**14.793**	**12.150**	**1,0**	**0,8**	**-2.643**	**-17,9**	**16.872**	**-4.722**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,3	12.579	-2.518
Trasferimenti da altri soggetti	2.177	2.089	0,1	0,1	-88	-4,0	4.293	-2.204
Totale entrate finali	**249.920**	**239.566**	**16,4**	**15,5**	**-10.354**	**-4,1**	**248.351**	**-8.785**
Saldo primario	**-1.322**	**-4.461**	**-0,1**	**-0,3**	**-3.139**	**237,4**	**-2.747**	**-1.714**
Saldo di parte corrente	**23.891**	**13.853**	**1,6**	**0,9**	**-10.038**	**-42,0**	**11.025**	**2.828**
Indebitamento netto	**-5.182**	**-7.557**	**-0,3**	**-0,5**	**-2.375**	**45,8**	**-7.559**	**2**
PIL nominale	**1.519.702**	**1.548.816**					**1.554.718**	

*Dati 2009 e 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.1-6 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	Risultati				Variazioni		Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % di PIL		Assolute	%	DFP	DEF-DFP
	2009*	2010*	2009	2010	2010-2009	2010/2009	2010	diff 2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	3.660	3.741	0,2	0,2	81	2,2	3.648	93
Consumi intermedi	2.556	2.867	0,2	0,2	311	12,2	2.972	-105
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	6.602	5.297	0,4	0,3	-1.305	-19,8	6.147	-850
Trasferimenti a altri soggetti	283.928	292.676	18,7	18,9	8.748	3,1	291.568	1.108
Altre uscite correnti	300	149	0,0	0,0	-151	-50,3	204	-55
Spese correnti netto interessi	**297.046**	**304.730**	**19,5**	**19,7**	**7.684**	**2,6**	**304.539**	**191**
Interessi passivi	247	289	0,0	0,0	42	17,0	194	95
Totale spese correnti	**297.293**	**305.019**	**19,6**	**19,7**	**7.726**	**2,6**	**304.733**	**286**
Totale spese in conto capitale	**1.212**	**216**	**0,1**	**0,0**	**-996**	**-82,2**	**100**	**116**
Investimenti fissi lordi	1.212	216	0,1	0,0	-996	-82,2	100	116
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Altre uscite in conto capitale	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Totale spese finali netto interessi	**298.258**	**304.946**	**19,6**	**19,7**	**6.688**	**2,2**	**304.639**	**307**
Totale spese finali	**298.505**	**305.235**	**19,6**	**19,7**	**6.730**	**2,3**	**304.833**	**402**
ENTRATE								
Tributarie	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Imposte dirette	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Imposte indirette	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Imposte in c/capitale	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Contributi sociali	209.932	211.052	13,8	13,6	1.120	0,5	213.667	-2.615
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	82.593	97.475	5,4	6,3	14.882	18,0	96.224	1.251
Trasferimenti da altri soggetti	861	875	0,1	0,1	14	1,6	893	-18
Altre entrate correnti	1.650	1.512	0,1	0,1	-138	-8,4	1.578	-66
Totale entrate correnti	**295.036**	**310.914**	**19,4**	**20,1**	**15.878**	**5,4**	**312.362**	**-1.448**
Entrate in conto capitale non tributarie	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0**		**0**	**0**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Totale entrate finali	**295.036**	**310.914**	**19,4**	**20,1**	**15.878**	**5,4**	**312.362**	**-1.448**
Saldo primario	**-3.222**	**5.968**	**-0,2**	**0,4**	**9.190**	**-285,2**	**7.723**	**-1.755**
Saldo di parte corrente	**-2.257**	**5.895**	**-0,1**	**0,4**	**8.152**	**-361,2**	**7.629**	**-1.734**
Indebitamento netto	**-3.469**	**5.679**	**-0,2**	**0,4**	**9.148**	**-263,7**	**7.529**	**-1.850**
PIL nominale	**1.519.702**	**1.548.816**					**1.554.718**	

*Dati 2009 e 2010 provvisori: fonte ISTAT

II.2 PREVISIONI TENDENZIALI

Periodo 2011- 2014

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2011-2014. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il suddetto periodo di riferimento è costruito sulla base delle risultanze 2010, del nuovo quadro macro economico di cui alla Sezione I del DEF e sulla considerazione degli effetti finanziari associati a tutti i provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2011, ivi incluso, limitatamente alle sole entrate tributarie, il decreto legislativo del 14 marzo 2011, n.23, recante "Disposizioni in materia di Federalimo fiscale municipale".

Le nuove previsioni presentano un livello di indebitamento netto per gli anni 2011-2014, pari, rispettivamente, al 3,9 per cento, 2,7 per cento, 2,7 per cento e 2,6 per cento del PIL e confermano, per gli anni 2011 e 2012, gli obiettivi di indebitamento netto programmatici indicati nell'aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia. Per gli anni 2013 e 2014 l'indebitamento netto si conferma sostanzialmente stabile, intorno al 2,7-2,6 per cento del PIL, per cui sarà necessario per la convergenza verso il "*close to balance*" attuare una manovra correttiva in grado di realizzare un miglioramento del deficit strutturale non inferiore allo 0,5 per cento del PIL per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

La manovra estiva adottata nel maggio 2010 (D.L.78/2010) con l'obiettivo di contenere in misura significativa la dinamica evolutiva della spesa e di ricondurre l'andamento dei conti pubblici su di un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei paramentri comunitari, determina un andamento delle spese in costante riduzione del loro rapporto al PIL.

In particolare:

a) le spese correnti al netto degli interessi passano dal 43,5 per cento del PIL registrato nell'anno 2009 al 40,9 per cento del PIL nell'anno 2014, con una riduzione di ben 2,6 punti percentuali;

b) le spese per interessi aumentano, nello stesso periodo di cui al punto a) la loro incidenza sul PIL di circa 1 punto percentuale, per effetto principalmente di uno scenario dei tassi di interesse meno favorevole di quello ipotizzato a settembre dello scorso anno a causa anche della crisi dei debiti sovrani di alcuni Paesi periferici dell'area euro;

c) le spese in conto capitale mostrano anch'esse una riduzione, nel periodo in esame, più contenuta di quella prevista per le correnti al netto interessi, pari a circa 1,8 punti percentuali di PIL;

d) nel complesso il totale delle spese riduce la sua incidenza sul PIL di ben 3,5 punti percentuali, passando dal 52,5 per cento del 2009 al 49 per cento del 2014; al netto della spesa per interessi la diminuzione della spesa salirebbe dai suddetti 3,5 punti percentuali di PIL ai 4,3 punti.

Le entrate totali delle Amministrazione pubbliche presentano anch'esse una riduzione del loro rapporto al PIL (circa 0,7 punti percentuali), per effetto principalmente del venir meno di alcune entrate a carattere straordinario (Scudo fiscale-ter ed imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori di bilancio ai principi contabili IAS), al netto di tali entrate, il rapporto al PIL passa dal 46,3 per cento del 2009 al 46,4 per cento del 2014. Le

entrate tributarie presentano nel complesso tassi di variazione sostanzialmente in linea con il PIL, confermando una elasticità pari all'unità.

Le previsioni delle entrate tributarie 2011-2014 considerano oltre alle variazioni del quadro macroeconomico e agli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento, l'effetto di trascinamento dei risultati 2010, scontando il carattere non episodico sia del buon andamento del gettito lordo sia del livello di compensazioni registrato nel 2010.

Anche il gettito derivante dall' attività di accertamento e controllo è stimato su un trend di crescita coerente con quello registrato negli ultimi tre anni, a conferma sia dell'efficacia dell'attività di contrasto all'evasione fiscale posta in essere dall'Amministrazione finanziaria, sia del gettito atteso dalle norme introdotte con il D.L. 78/2010.

Le previsioni per l'anno 2012 evidenziano una crescita, rispetto all'anno 2011, di 19,5 miliardi imputabile per circa la metà all'impatto differenziale netto sul 2012 delle misure fiscali[1] che hanno riguardato, tra l'altro, l'attività di contrasto all'evasione; per la restante parte la crescita è imputabile alle variazioni in aumento, con particolare riferimento alle ritenute Irpef e all'IVA, correlate al quadro macroeconomico e all'effetto della riduzione delle poste correttive che si traduce, secondo le regole di contabilità nazionale, in un incremento delle entrate nette.

Le previsioni di crescita delle entrate tributarie dell'anno 2013 rispetto al 2012 e quelle dell'anno 2014 rispetto all'anno 2013 pari, rispettivamente, a 15,5 e a 15,9 miliardi sono ascrivibili essenzialmente all'aumento dei principali tributi quali l'Irpef e l'Ires, per il comparto delle imposte dirette e l'Iva, per il comparto delle imposte indirette, nonchè alla riduzione delle poste correttive di entrambi i comparti.

I contributi sociali mostrano una riduzione di 0,6 punti percentuali di PIL, passando dal 14,1 per cento del 2009 al 13,5 per cento del 2014. Tale dinamica riflette il contenimento delle politiche salariali nel pubblico impiego disposte dal citato D.L. 78/2010 e quelle adottate negli anni precedenti il 2010 per effetto delle quali l'incidenza della relativa spesa passa dall'11,3 per cento del PIL del 2009 al 9,8 per cento del PIL nel 2014 (-1,5%, di cui 0,4 punti concernenti appunto i contributi sociali).

La pressione fiscale passa dal 43,1 per cento del 2009 al 42,5 per cento del 2014, pur tenuto conto dell'aumento di gettito derivante dalle disposizioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva disposte dal D.L. 78/2010;

Le altre entrate non tributarie risultano stabili in rapporto al PIL (4,0%).

Passando all'analisi dei più significativi comparti di spesa si rileva:

- le spese di personale, come detto, vedono ridursi la loro incidenza sul PIL (dall'11,3% del 2009 al 9,8% del 2014) per effetto delle disposizioni recate dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122 (conversione, con modificazioni, del D.L. 78/2010), in particolare per quanto concerne il blocco della contrattazione collettiva e delle dinamiche retributive individuali, le misure limitative delle assunzioni ed il blocco

[1] D.L. 78/2009, L. 191/2009, D.L. 40/2010, D.L. 78/2010, L. 220/2010, D.L. 225/2010.

delle progressioni di carriera del personale. Nel paragrafo III.1 sono forniti maggiori dettagli sull'evoluzione di tale comparto;

- le spese per consumi intermedi riducono anch'esse la loro incidenza sul PIL, passando dal 9,0 per cento del PIL del 2009 all'8,4 per cento del 2014, quale conseguenza delle norme in materia di contenimento delle spese adottate con la manovra estiva del 2010;
- le prestazioni sociali in denaro presentano un andamento dal 2009 al 2014 sostanzialmente in linea con il PIL, attestandosi all'inizio e alla fine del periodo al 19,2 per cento del PIL;
- le altre spese correnti registrano un andamento decrescente rispetto al PIL (dal 4,1% del 2009 al 3,5% del PIL del 2014), per effetto sia del venir meno di interventi congiunturali adottati nel 2009, quali la rottamazione autoveicoli e il contributo in conto interessi sui mutui a tasso variabile, sia delle norme di contenimento in materia di spesa adottate nel maggio 2010;
- le spese in conto capitale presentano una dinamica evolutiva più contenuta di quella del PIL; la loro incidenza passa dal 4,4 per cento del 2009 al 2,6 per cento del PIL nel 2014. Tale evoluzione è influenzata sia dalla circostanza che l'anno 2009 ha registrato oneri non ripetitivi (quali i maggiori rimborsi pregressi IRE ed IRES per la deducibilità parziale dell'IRAP, il riacquisto degli immobili di SCIP2, il rimborso parziale agli ex azionisti ed obbligazionisti Alitalia, il rimborso delle maggiori imposte sui dividendi in uscita per effetto di una procedura di infrazione comunitaria) per circa 4,0 miliardi, sia dal minor peso sul PIL delle spese connesse alla ricostruzione dei territori dell'Abruzzo colpiti dal sisma dell'aprile 2009. Al netto di tali partite, pari a circa 5,0 miliardi nel 2009, le spese in conto capitale passano dal 4,0 per cento del 2009 al 2,6 per cento del 2014. Tale diminuzione è significativamente inferiore a quella evidenziata per le spese correnti al netto degli interessi (-2,6 punti percentuali di PIL tra il 2009 e il 2014 rispetto ai -1,4 punti percentuali di PIL delle spese in conto capitale), processo destinato a continuare nel prosieguo del percorso di risanamento dei conti pubblici, al fine di creare una situazione della finanza pubblica in grado di supportare al meglio lo sviluppo e la crescita economica.

Anno 2011

Le nuove previsioni tendenziali di finanza pubblica per l'anno 2011 confermano sostanzialmente, in termini di rapporto al PIL, l'indebitamento netto previsto nella DFP 2011-2013. Si ritiene utile ricordare che le nuove previsioni per l'anno 2011 e seguenti considerano, a differenza di quelle elaborate in sede di DFP 2011-2013, anche gli effetti dei provvedimenti emanati successivamente al suddetto documento, tra cui quelli relativi alla Legge di stabilità 2011.

A tale proposito si precisa che le entrate previste dalle procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, valutate in 2.400 milioni, sono contabilizzate, sulla base delle regole del SEC '95 in riduzione delle spese in conto capitale, nella voce "Acquisizioni nette di attività finanziarie non prodotte".

In termini assoluti, il nuovo deficit risulta inferiore di circa 1.200 milioni, quale saldo tra minori spese per 7.300 milioni circa e minori entrate per 6.100 milioni. Le nuove previsioni di spesa, come detto inferiori di 7.300 milioni rispetto a quelle contenute nella DFP 2011-2013, sono principalmente dovute:

- a minori spese per circa 8.000 milioni, di cui 2.800 milioni per spese di personale, 1.500 milioni per consumi intermedi e 3.700 milioni per contributi in conto capitale, riduzioni di spesa dovute in gran parte all'effetto di trascinamento dei risultati 2010;

- per circa 3.000 milioni a maggiori spese, di cui 420 milioni per interessi, in relazione ad una dinamica dei tassi meno favorevole di quella ipotizzata nella DFP 2011-2013, 600 milioni per prestazioni sociali in denaro, la cui nuova previsione è dettagliatamente illustrata nel paragrafo III.2, 300 milioni circa negli investimenti fissi lordi e circa 1.700 milioni nelle altre spese correnti, di cui 700 nei contributi alla produzione e 1.000 nei trasferimenti ad altri soggetti, in parte dovuti ad uno slittamento al 2011 dei contributi per la rottamazione autoveicoli per effetto del del ripristino, dal mese di febbraio 2011, dei codici-tributo relativi alla rottamazione auto sospesi nel mese di ottobre 2010 a seguito della rilevazione di una serie di anomalie successivamente risolte;

- per 2.400 milioni a maggiori entrate per introiti derivanti dalle suddette procedure di assegnazione delle frequenze radioelettriche, classificate in riduzione delle spese in conto capitale;

- a minori entrate pari, come detto, a 6.100 milioni derivanti essenzialmente dall'effetto di trascinamento dei risultati 2010 (per circa 6.600 milioni, di cui 3.200 relativi ai contributi sociali e la restante parte alle altre entrate non tributarie) compensato, in parte, da una più favorevole evoluzione delle entrate tributarie per circa 500 milioni;

- la pressione fiscale si mantiene sostanzialmente stabile nei due esercizi, 42,40 per cento del PIL nella DFP 2011-2013 e 42,48 per cento nella DEF, anche per effetto di una evoluzione più favorevole del gettito tributario 2011.

Per quanto concerne il comparto della spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche si forniscono di seguito ulteriori elementi sulla sua evoluzione. Le stime sono state elaborate tenendo conto sia degli accordi contrattuali in essere sia di quelli che presumibilmente saranno conclusi nel periodo considerato. Le stime, inoltre, considerano gli specifici interventi correttivi previsti dalle manovre di finanza pubblica.

In modo particolare, le previsioni scontano:

- la sottoscrizione, entro l'anno 2011, dei rinnovi contrattuali e delle procedure negoziali ancora in attesa di definizione relative ai bienni economici 2006-2007 e 2008-2009;

- l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2010-2012 e 2013-2015;

- l'adeguamento della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato e l'incremento dei contributi figurativi sulla base delle tendenze medie degli ultimi anni;

- una stima prudenziale degli effetti di slittamento salariale, determinata sulla base delle risultanze dell'ultimo quinquennio;
- gli effetti degli interventi correttivi della spesa disposti dalla legge 133/2008[2] e dalla legge 122/2010[3];
- i maggiori oneri per spese di personale recati dalla legge 1/2009[4], dalla legge 191/2009 (finanziaria per il 2010), dalla legge n. 220/2010 (Legge di stabilità 2011) e dalla legge n. 240/2010.

[2] Di conversione del D.L. 112/2008.

[3] Di conversione del D.L. 78/2010.

[4] Di conversione del D.L. 180/2008.

TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (VALORI IN MILIONI)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	171.905	171.090	170.693	170.840	172.191
Consumi intermedi	137.009	137.425	138.857	142.366	147.081
Prestazioni sociali	298.199	306.200	313.630	324.940	336.540
Pensioni	236.931	244.630	252.100	260.790	270.740
Altre prestazioni sociali	61.268	61.570	61.530	64.150	65.800
Altre uscite correnti	62.349	62.392	60.622	61.029	61.416
Totale spese correnti netto interessi	**669.462**	**677.107**	**683.802**	**699.175**	**717.228**
Interessi passivi	70.152	76.087	84.023	91.313	97.605
Totale spese correnti	**739.614**	**753.194**	**767.825**	**790.488**	**814.833**
di cui: Spesa sanitaria	*113.457*	*114.836*	*117.391*	*122.102*	*126.512*
Totale spese in conto capitale	**53.899**	**48.691**	**45.217**	**46.037**	**45.956**
Investimenti fissi lordi	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192
Contributi in c/capitale	20.442	17.826	16.058	16.109	16.104
Altri trasferimenti	1.578	-365	2.145	2.112	1.660
Totale spese netto interessi	**723.361**	**725.798**	**729.019**	**745.212**	**763.184**
Totale spese finali	**793.513**	**801.885**	**813.042**	**836.525**	**860.789**
ENTRATE					
Tributarie	445.416	457.066	476.544	492.008	507.935
Imposte dirette	225.494	230.221	242.320	250.379	257.940
Imposte indirette	216.530	226.272	233.645	241.043	249.401
Imposte in c/capitale	3.392	573	579	586	594
Contributi sociali	214.508	219.820	225.447	230.813	237.360
Contributi sociali effettivi	210.460	215.701	221.267	226.574	233.060
Contributi sociali figurativi	4.048	4.119	4.180	4.239	4.300
Altre entrate correnti	58.583	58.472	60.513	61.948	63.536
Totale entrate correnti	**715.115**	**734.785**	**761.925**	**784.183**	**808.237**
Entrate in conto capitale non tributarie	3.795	4.608	5.678	5.998	6.069
Totale entrate finali	**722.302**	**739.966**	**768.182**	**790.767**	**814.900**
Pressione fiscale	*42,6*	*42,5*	*42,7*	*42,6*	*42,5*
Saldo primario	**-1.059**	**14.168**	**39.163**	**45.555**	**51.716**
Saldo di parte corrente	**-24.499**	**-18.409**	**-5.900**	**-6.305**	**-6.596**
Indebitamento netto	**-71.211**	**-61.919**	**-44.860**	**-45.758**	**-45.889**
PIL nominale	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	11,1	10,7	10,4	10,1	9,8
Consumi intermedi	8,8	8,6	8,5	8,4	8,4
Prestazioni sociali	19,3	19,2	19,1	19,1	19,2
Pensioni	*15,3*	*15,4*	*15,3*	*15,4*	*15,4*
Altre prestazioni sociali	*4,0*	*3,9*	*3,7*	*3,8*	*3,7*
Altre uscite correnti	4,0	3,9	3,7	3,6	3,5
Totale spese correnti netto interessi	**43,2**	**42,5**	**41,6**	**41,2**	**40,9**
Interessi passivi	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
Totale spese correnti	**47,8**	**47,3**	**46,7**	**46,6**	**46,4**
di cui : Spesa sanitaria	*7,3*	*7,2*	*7,1*	*7,2*	*7,2*
Totale spese in conto capitale	**3,5**	**3,1**	**2,8**	**2,7**	**2,6**
Investimenti fissi lordi	2,1	2,0	1,6	1,6	1,6
Contributi in c/capitale	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9
Altri trasferimenti	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Totale spese netto interessi	**46,7**	**45,6**	**44,4**	**43,9**	**43,5**
Totale spese finali	**51,2**	**50,3**	**49,5**	**49,3**	**49,0**
ENTRATE					
Tributarie	28,8	28,7	29,0	29,0	28,9
Imposte dirette	14,6	14,4	14,8	14,8	14,7
Imposte indirette	14,0	14,2	14,2	14,2	14,2
Imposte in c/capitale	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,8	13,8	13,7	13,6	13,5
Contributi sociali effettivi	13,6	13,5	13,5	13,4	13,3
Contributi sociali figurativi	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Altre entrate correnti	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6
Totale entrate correnti	**46,2**	**46,1**	**46,4**	**46,2**	**46,1**
Entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3
Totale entrate finali	**46,6**	**46,4**	**46,8**	**46,6**	**46,4**
Pressione fiscale	*42,6*	*42,5*	*42,7*	*42,6*	*42,5*
Saldo primario	**-0,1**	**0,9**	**2,4**	**2,7**	**2,9**
Saldo di parte corrente	**-1,6**	**-1,2**	**-0,4**	**-0,4**	**-0,4**
Indebitamento netto	**-4,6**	**-3,9**	**-2,7**	**-2,7**	**-2,6**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (VALORI IN MILIONI)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	95.230	94.659	94.371	93.891	94.247
Consumi intermedi	25.128	23.931	22.518	21.678	21.651
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	199.461	194.598	191.641	197.985	204.528
Trasferimenti a altri soggetti	27.390	27.979	26.785	26.876	26.841
Altre uscite correnti	12.760	13.010	13.170	13.365	13.617
Spese correnti netto interessi	**359.969**	**354.177**	**348.485**	**353.795**	**360.884**
Interessi passivi	67.549	73.501	81.215	88.351	94.519
Totale spese correnti	**427.518**	**427.678**	**429.700**	**442.146**	**455.403**
Totale spese in conto capitale	**32.904**	**27.929**	**26.573**	**27.097**	**26.758**
Investimenti fissi lordi	8.290	9.284	7.158	7.749	7.984
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	10.061	8.584	8.258	8.207	8.211
Trasferimenti a altri soggetti	14.502	10.009	11.103	11.085	10.505
Altre uscite in conto capitale	51	52	54	56	58
Totale spese finali netto interessi	**392.873**	**382.106**	**375.058**	**380.892**	**387.642**
Totale spese finali	**460.422**	**455.607**	**456.273**	**469.243**	**482.161**
ENTRATE					
Tributarie	350.182	360.003	377.679	390.994	405.042
Imposte dirette	194.414	198.831	210.696	217.985	225.255
Imposte indirette	152.400	160.599	166.404	172.423	179.193
Imposte in c/capitale	3.368	573	579	586	594
Contributi sociali	2.111	2.137	2.157	2.180	2.203
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	6.217	6.098	6.149	6.202	6.258
Trasferimenti da altri soggetti	12.904	12.048	12.157	12.206	12.472
Altre entrate correnti	15.225	15.357	16.402	16.943	17.393
Totale entrate correnti	**383.271**	**395.070**	**413.965**	**427.939**	**442.774**
Entrate in conto capitale non tributarie	**4.450**	**1.058**	**908**	**908**	**958**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	2.744	0	0	0	0
Trasferimenti da altri soggetti	1.706	1.058	908	908	958
Totale entrate finali	**391.089**	**396.701**	**415.452**	**429.433**	**444.326**
Pressione fiscale del settore	*22,7*	*22,7*	*23,1*	*23,2*	*23,2*
Saldo primario	**-1.784**	**14.595**	**40.394**	**48.541**	**56.684**
Saldo di parte corrente	**-44.247**	**-32.608**	**-15.735**	**-14.207**	**-12.629**
Indebitamento netto	**-69.333**	**-58.906**	**-40.821**	**-39.810**	**-37.835**
PIL nominale	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	6,1	5,9	5,7	5,5	5,4
Consumi intermedi	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	12,9	12,2	11,7	11,7	11,7
Trasferimenti a altri soggetti	1,8	1,8	1,6	1,6	1,5
Altre uscite correnti	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Spese correnti netto interessi	**23,2**	**22,2**	**21,2**	**20,8**	**20,6**
Interessi passivi	4,4	4,6	4,9	5,2	5,4
Totale spese correnti	**27,6**	**26,8**	**26,2**	**26,1**	**25,9**
Totale spese in conto capitale	**2,1**	**1,8**	**1,6**	**1,6**	**1,5**
Investimenti fissi lordi	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti a altri soggetti	0,9	0,6	0,7	0,7	0,6
Altre uscite in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese finali netto interessi	**25,4**	**24,0**	**22,8**	**22,4**	**22,1**
Totale spese finali	**29,7**	**28,6**	**27,8**	**27,7**	**27,5**
ENTRATE					
Tributarie	22,6	22,6	23,0	23,0	23,1
Imposte dirette	12,6	12,5	12,8	12,8	12,8
Imposte indirette	9,8	10,1	10,1	10,2	10,2
Imposte in c/capitale	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti da altri soggetti	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Altre entrate correnti	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Totale entrate correnti	**24,7**	**24,8**	**25,2**	**25,2**	**25,2**
Entrate in conto capitale non tributarie	**0,3**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate finali	**25,3**	**24,9**	**25,3**	**25,3**	**25,3**
Pressione fiscale del settore	*22,7*	*22,7*	*23,1*	*23,2*	*23,2*
Saldo primario	**-0,1**	**0,9**	**2,5**	**2,9**	**3,2**
Saldo di parte corrente	**-2,9**	**-2,0**	**-1,0**	**-0,8**	**-0,7**
Indebitamento netto	**-4,5**	**-3,7**	**-2,5**	**-2,3**	**-2,2**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (VALORI IN MILIONI)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	72.934	72.680	72.547	73.149	74.098
Consumi intermedi	109.014	110.572	113.557	117.840	122.512
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	922	1.711	1.733	1.756	1.779
Trasferimenti a altri soggetti	19.114	18.327	17.767	17.904	18.139
Altre uscite correnti	8.459	8.420	8.160	8.169	8.181
Spese correnti netto interessi	**210.443**	**211.710**	**213.764**	**218.818**	**224.709**
Interessi passivi	3.096	3.295	3.453	3.541	3.598
Totale spese correnti	**213.539**	**215.005**	**217.217**	**222.359**	**228.307**
Totale spese in conto capitale	**33.584**	**29.346**	**27.252**	**27.127**	**27.359**
Investimenti fissi lordi	23.373	21.946	20.206	20.047	20.158
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	2.744	0	0	0	0
Trasferimenti a altri soggetti	7.316	7.246	6.887	6.918	7.035
Altre uscite in conto capitale	151	154	159	162	166
Totale spese finali netto interessi	**244.027**	**241.056**	**241.016**	**245.945**	**252.068**
Totale spese finali	**247.123**	**244.351**	**244.469**	**249.486**	**255.666**
ENTRATE					
Tributarie	95.234	97.063	98.864	101.014	102.892
Imposte dirette	31.080	31.390	31.623	32.394	32.684
Imposte indirette	64.130	65.673	67.241	68.620	70.208
Imposte in c/capitale	24	0	0	0	0
Contributi sociali	1.345	1.373	1.398	1.418	1.442
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	101.988	96.304	92.550	92.535	93.493
Trasferimenti da altri soggetti	6.599	6.784	6.955	7.127	7.305
Altre entrate correnti	22.250	22.806	23.349	23.842	24.349
Totale entrate correnti	**227.392**	**224.330**	**223.116**	**225.936**	**229.481**
Entrate in conto capitale non tributarie	**12.150**	**12.131**	**13.028**	**13.297**	**13.322**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	10.061	8.583	8.258	8.207	8.211
Trasferimenti da altri soggetti	2.089	3.548	4.770	5.090	5.111
Totale entrate finali	**239.566**	**236.461**	**236.144**	**239.233**	**242.803**
Pressione fiscale del settore	*6,2*	*6,2*	*6,1*	*6,0*	*5,9*
Saldo primario	**-4.461**	**-4.595**	**-4.872**	**-6.712**	**-9.265**
Saldo di parte corrente	**13.853**	**9.325**	**5.899**	**3.577**	**1.174**
Indebitamento netto	**-7.557**	**-7.890**	**-8.325**	**-10.253**	**-12.863**
PIL nominale	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	4,7	4,6	4,4	4,3	4,2
Consumi intermedi	7,0	6,9	6,9	6,9	7,0
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a altri soggetti	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
Altre uscite correnti	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Spese correnti netto interessi	**13,6**	**13,3**	**13,0**	**12,9**	**12,8**
Interessi passivi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale spese correnti	**13,8**	**13,5**	**13,2**	**13,1**	**13,0**
Totale spese in conto capitale	**2,2**	**1,8**	**1,7**	**1,6**	**1,6**
Investimenti fissi lordi	1,5	1,4	1,2	1,2	1,1
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Altre uscite in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese finali netto interessi	**15,8**	**15,1**	**14,7**	**14,5**	**14,4**
Totale spese finali	**16,0**	**15,3**	**14,9**	**14,7**	**14,6**
ENTRATE					
Tributarie	6,1	6,1	6,0	6,0	5,9
Imposte dirette	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
Imposte indirette	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	6,6	6,0	5,6	5,5	5,3
Trasferimenti da altri soggetti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre entrate correnti	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Totale entrate correnti	**14,7**	**14,1**	**13,6**	**13,3**	**13,1**
Entrate in conto capitale non tributarie	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Totale entrate finali	**15,5**	**14,8**	**14,4**	**14,1**	**13,8**
Pressione fiscale del settore	*6,2*	*6,2*	*6,1*	*6,0*	*5,9*
Saldo primario	**-0,3**	**-0,3**	**-0,3**	**-0,4**	**-0,5**
Saldo di parte corrente	**0,9**	**0,6**	**0,4**	**0,2**	**0,1**
Indebitamento netto	**-0,5**	**-0,5**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-7 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (VALORI IN MILIONI)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3.741	3.751	3.775	3.800	3.846
Consumi intermedi	2.867	2.922	2.782	2.848	2.918
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	5.297	5.343	5.388	5.436	5.487
Trasferimenti a altri soggetti	292.676	300.690	308.186	319.453	330.956
Altre uscite correnti	149	165	184	202	222
Spese correnti netto interessi	**304.730**	**312.871**	**320.315**	**331.739**	**343.429**
Interessi passivi	289	295	300	306	312
Totale spese correnti	**305.019**	**313.166**	**320.615**	**332.045**	**343.741**
Totale spese in conto capitale	**216**	**0**	**-350**	**20**	**50**
Investimenti fissi lordi	216	0	-350	20	50
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0	0	0
Altre uscite in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale spese finali netto interessi	**304.946**	**312.871**	**319.965**	**331.759**	**343.479**
Totale spese finali	**305.235**	**313.166**	**320.265**	**332.065**	**343.791**
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in c/capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	211.052	216.310	221.892	227.215	233.715
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	97.475	99.249	100.065	106.441	112.042
Trasferimenti da altri soggetti	875	892	909	926	944
Altre entrate correnti	1.512	1.592	1.685	1.788	1.899
Totale entrate correnti	**310.914**	**318.043**	**324.551**	**336.370**	**348.600**
Entrate in conto capitale non tributarie	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0
Totale entrate finali	**310.914**	**318.043**	**324.551**	**336.370**	**348.600**
Pressione fiscale del settore	*13,6*	*13,6*	*13,5*	*13,4*	*13,3*
Saldo primario	**5.968**	**5.172**	**4.586**	**4.611**	**5.121**
Saldo di parte corrente	**5.895**	**4.877**	**3.936**	**4.325**	**4.859**
Indebitamento netto	**5.679**	**4.877**	**4.286**	**4.305**	**4.809**
PIL nominale	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**

*Dati 2010 provvisori: fonte ISTAT

TABELLA II.2-8 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)

	2010*	2011	2012	2013	2014
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	18,9	18,9	18,8	18,8	18,9
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese correnti netto interessi	**19,7**	**19,6**	**19,5**	**19,5**	**19,6**
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	**19,7**	**19,7**	**19,5**	**19,6**	**19,6**
Totale spese in conto capitale	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese finali netto interessi	**19,7**	**19,6**	**19,5**	**19,5**	**19,6**
Totale spese finali	**19,7**	**19,7**	**19,5**	**19,6**	**19,6**
ENTRATE					
Tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte indirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,6	13,6	13,5	13,4	13,3
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	6,3	6,2	6,1	6,3	6,4
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate correnti	**20,1**	**20,0**	**19,8**	**19,8**	**19,9**
Entrate in conto capitale non tributarie	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate finali	**20,1**	**20,0**	**19,8**	**19,8**	**19,9**
Pressione fiscale del settore	13,6	13,6	13,5	13,4	13,3
Saldo primario	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Saldo di parte corrente	**0,4**	**0,3**	**0,2**	**0,3**	**0,3**
Indebitamento netto	**0,4**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**

*Dati 2010 provvisori. fonte ISTAT

TABELLA II.2-9 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale misure One-off	**3.192**	**10.017**	**3.451**	**1.758**	**827**	**655**	**850**
in % del PIL	*0,2*	*0,7*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,1*
- a) Entrate	2.083	12.856	4.097	388	377	15	0
in % del PIL	*0,1*	*0,9*	*0,3*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
- Imposte sostitutive varie	1.991	7.284	3.382	358	357	5	0
- Rientro dei capitali	0	5.013	656	0	0		
- Condono edilizio	92	65	59	30	20	10	0
- Contributo x Abruzzo		494					
- b) Spese	-281	-4.058	-1.712	170	-900	-360	-50
in % del PIL	*0,0*	*-0,3*	*-0,1*	*0,0*	*-0,1*	*0,0*	*0,0*
- IVA auto aziendali	-201	-243	-77	-40	0		
- Bonus incapienti Dl 185/'08		-1.522	0				
- Dividendi in uscita		-405	-176	-200	-100	-60	0
- Riacquisto immobili + danno SCIP2	-80	-938	0				
- Interventi per il terremoto d'Abruzzo		-951	-1.459	-1.750	-800	-300	-50
- Asta frequenze				2.400			
- Compensazioni emittenti				-240			
- c) Dismissioni immobiliari	1.390	1.219	1.066	1.200	1.350	1.000	900
in % del PIL	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
PIL (x 1.000)	**1.567,8**	**1.519,7**	**1.548,8**	**1.593,3**	**1.642,4**	**1.697,0**	**1.755,0**
Ripartizione per sottosettori							
- Amministrazioni Centrali	*1.919*	*9.821*	*2.161*	*638*	*-323*	*-145*	*150*
- Amministrazioni Locali	*1.202*	*1.019*	*1.230*	*670*	*550*	*550*	*450*
- Enti di Previdenza	*72*	*-823*	*60*	*450*	*600*	*250*	*250*

II.3 POLITICHE INVARIATE

Le modifiche apportate di approvazione alla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica per l'adeguamento del ciclo nazionale di programmazione e dei suoi strumenti alle nuove regole comunitarie in materia di controllo dei conti pubblici e relativo iter programmatorio (cosiddetto "Semestre Europeo") prevedono, tra l'altro, una indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo.

Tale indicazione era già prefigurata, nella sostanza, nella prima formulazione del testo della legge n. 196/2009 che, alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 10 prevedeva una indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa.

Appare opportuno ricordare, tuttavia, come la stessa legge di contabilità e finanza pubblica ponga come scenario primario di riferimento per la valutazione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica le previsioni formulate, in coerenza anche con il dettato costituzionale, sulla base del criterio della legislazione vigente. È questo infatti lo scenario rispetto al quale valutare la dimensione della manovra di finanza pubblica necessaria a rispettare gli obiettivi assunti nei confronti dell'Europa. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato, nonché per la sua gestione.

L'indicazione dello scenario a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle pubbliche amministrazioni, fornisce alla Commissione Europea ulteriori informazioni per la valutazione della posizione fiscale di ciascun paese, nonché della manovra che risulterà necessario programmare per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica previsti nel Programma di stabilità e crescita. Va tuttavia sottolineato come,

proprio per le regole che disciplinano il nostro sistema contabile-istituzionale, le maggiori risorse che dovessero risultare necessarie in uno schema a politiche invariate non possano essere considerate al pari di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente, in quanto, secondo il nostro ordinamento costituzionale, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

Come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica il rispetto di tale principio è applicato puntualmente non solo con riferimento al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ma anche, e soprattutto, con riferimento ai parametri obiettivo del Programma di stabilità e crescita (saldo del conto economico e saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche).

L'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate è chiaramente una scelta che prescinde da una valutazione di politica economica; tale valutazione riveste quindi un carattere meramente indicativo. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione, dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione e necessariamente accompagnata dall'individuazione delle risorse da reperire per assicurare sia il rispetto del citato precetto costituzionale sia la compatibilità con gli obiettivi programmati.

Nelle more dell'individuazione di una metodologia concordata e condivisa che definisca il criterio delle politiche invariate, si è ritenuto opportuno seguire quello suggerito dalla Commissione Europea nel documento "European Economic Forecast – Autumn 2010 - Box 1.1.7 - pag. 29". Tale criterio consiste nell'estrapolazione dei *trend* storici per le entrate e le spese, integrata eventualmente da misure conosciute con sufficiente dettaglio. Il periodo di osservazione dovrebbe essere pari ad un intervallo di 4-6 anni, in modo tale da assicurare da un lato la considerazione di poltiche non lontane nel tempo, dall'altro la non considerazione di interventi tipicamente congiunturali.

Per quanto concerne le previsioni contenute nel presente documento, l'indicazione delle politiche invariate riguarda l'esercizio finanziario 2014, in quanto gli anni 2011-2013 sono interessati dalla manovra correttiva di finanza pubblica già disposta con il DL 78/2010.

Nel riquadro seguente viene illustrata sinteticamente la metodologia seguita per la valutazione delle politiche invariate.

RIQUADRO: PREVISIONI 2011 – 2014 A POLITICHE INVARIATE

La metodologia utilizzata per la valutazione delle politiche invariate risulta coerente con quella utilizzata dalla Commissione Europea. Essa è basata sulla estrapolazione dell'evoluzione storica delle entrate e delle spese, integrata degli interventi al momento conosciuti con sufficiente dettaglio e ritenuti meritevoli di attenzione politica. La metodologia utilizzata confronta i tassi di variazione delle principali componenti del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, risultanti dalle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, con i tassi di variazione medi delle medesime grandezze osservati su di un periodo di tempo sufficientemente ampio, in modo da neutralizzare quanto più possibile gli effetti delle politiche congiunturali. Il differenziale tra i suddetti tassi, applicato al valore di entrata e/o spesa dell'anno t-1, concorre alla valutazione delle risorse aggiuntive per l'anno t (anno di riferimento - in questo caso il 2014) nello scenario a politiche invariate.

Tale metodologia consente di «smussare» gli eventuali «picchi» di entrata e spesa derivanti dall'attuazione di politiche tipicamente congiunturali di brevissimo periodo. Negli ultimi anni queste misure hanno riguardato principalmente il bonus famiglie e bonus indigenti, gli interventi per la rottamazione, i contributi per nuovi investimenti o per incremento dell'occupazione (definiti sotto forma di crediti di imposta), le spese per la ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, gli ammortizzatori sociali in deroga, ecc.

Dall'analisi degli andamenti delle principali voci del conto economico per il periodo 2002-2010, depurati da eventi non ripetibili, quali oneri per sentenze giurisdizionali o spese per calamità naturali, ed al netto di componenti di spesa alle quali non si possono applicare le politiche invariate – spesa per interessi, spese derivanti da trattati internazionali – risultano i tassi medi di evoluzione per le categorie riportati nella tabella allegata.

Per le spese di personale si è tenuto conto del blocco delle dinamiche retributive fino all'anno 2013 introdotto dal DL 78/2010, mentre per l'anno 2014 si sono considerati gli effetti della ripresa dell'attività contrattuale relativa al triennio 2013-2015. Le corrispondenti quantificazioni sono coerenti con l'impianto metodologico generale appena descritto, specifico alle presenti finalità.

TASSI MEDI DI EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI GRANDEZZE DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Periodo di osservazione rispetto all'anno 2008	Tasso di variazione medio annuo		
	4y (2005-2008)	5y (2004-2008)	6y (2003-2008)
Redditi da lavoro dipendente	1,3	1,9	2,3
Consumi intermedi	3,2	4,0	4,1
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	4,5	4,4	5,4
Investimenti fissi lordi netto dismissioni	-1,0	0,4	1,4
Contributi agli investimenti	2,7	-0,9	-0,1
Spese in conto capitale (al netto dismissioni immobiliari)	0,4	-0,1	0,7

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) (in milioni di euro)

	Previsioni a legislazione vigente			Differenziale politiche invariate	Tend.le	Pol. Inv.
	2012	2013	2014	2014	Variaz. % 2014/2013	
Spese correnti				5.143		
Redditi da lavoro dipendente(2)	170.693	170.840	172.191	1.877	0,8	1,9
Consumi Intermedi	138.857	142.366	147.081	949	3,3	4,0
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	60.622	61.029	61.416	2.316	0,6	4,4
Spese in conto capitale (al netto dismissioni immobiliari)	45.217	46.037	45.956	0	-0,2	-0,1
Investimenti fissi lordi (al netto dismissioni immobiliari)	28.364	28.816	29.092	0	1,0	0,4
Contributi agli investimenti	16.058	16.109	16.104	0	0,0	-0,9
Totale Risorse				5.143		
In % del PIL				0,3		

(1) *Le previsioni a 'politiche invariate' non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell'art 81, quarto comma della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.*

(2) *Le risorse stimate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale.*

III ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa[5] del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria.

Per tali settori, sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2010, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa per i medesimi settori previste per il 2011 e per il triennio successivo.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

RISULTATI

La spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche ha registrato un incremento dello 0,5 per cento, segnando un ulteriore rallentamento rispetto alla dinamica rilevata nel 2009 (+0,8%). Tale andamento è il risultato di tendenze contrastanti. Da una parte, l'anno 2010 è stato caratterizzato da un'intensa attività contrattuale, che ha portato alla sottoscrizione della quasi totalità dei contratti e dei procedimenti negoziali in attesa di definizione relativi ai bienni economici 2006-2007 e 2008-2009. Per la rilevanza degli importi coinvolti si segnala, in particolare, il rinnovo, nel mese di novembre[6], degli accordi negoziali relativi al biennio economico 2008-2009 per il personale non dirigente dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. È stata, inoltre, corrisposta l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2010-2012 per l'anno 2010. D'altra parte, nel corso dell'anno si sono dispiegati gli effetti degli interventi contenitivi della spesa per il personale pubblico disposti dal D.L. 112/2008[7], in particolare quelli derivanti dalle misure di razionalizzazione del comparto Scuola. Risultano in crescita sia le retribuzioni lorde (+0,3%), sia i contributi sociali a carico del datore di lavoro (+0,9%), la cui evoluzione risente anche del progressivo adeguamento della contribuzione aggiuntiva a carico del Bilancio dello Stato[8].

L'incidenza della spesa per redditi sul PIL risulta in flessione di 0,2 punti percentuali rispetto al risultato dell'anno 2009, passando dall'11,3 all'11,1 per cento, per effetto sia della moderata dinamica retributiva, sia della ripresa del PIL nominale. La spesa per redditi da lavoro segna una diminuzione nelle Amministrazioni Centrali (-0,4% rispetto al 2009), mentre risulta in aumento nelle Amministrazioni locali (+1,6%) e negli Enti di previdenza e assistenza sociale (+2,2%). Il risultato per le Amministrazioni centrali è determinato dal calo significativo della spesa per retribuzioni lorde (-0,8%), riflesso anche delle misure di razionalizzazione del comparto Scuola, cui si contrappone una crescita contenuta dei contributi sociali a carico del datore di lavoro (+0,5%).

---

[5] A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

[6] La data si riferisce alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del provvedimento.

[7] Convertito in legge n. 133/2008.

[8] La contribuzione aggiuntiva è finalizzata al finanziamento delle prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici.

PREVISIONI

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata diminuire dello 0,5 per cento nel 2011 e dello 0,2 per cento nel 2012, per poi ricominciare a crescere nel 2013 (+0,1%) e, soprattutto, nel 2014 (+0,8%). Tale andamento riflette tre fattori principali: il blocco delle dinamiche retributive fino all'anno 2013, gli effetti delle manovre contenitive di finanza pubblica[9] e la stima degli effetti di slittamento salariale. Il blocco delle dinamiche retributive fino all'anno 2013 è conseguenza degli interventi previsti dal DL 78/2010, in particolare il blocco della contrattazione per il triennio 2010-2012 e per gli anni 2011, 2012 e 2013 il blocco dei trattamenti economici individuali al livello dell'anno 2010[10]. La previsione sconta, oltre alla sottoscrizione nell'anno 2011 dei pochi contratti ed accordi negoziali relativi ai bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 ancora in attesa di definizione, la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per i trienni 2010-2012 e 2013-2015. In ragione del blocco vigente dei trattamenti economici individuali per l'anno 2013, quest'ultima misura produce un effetto solo a decorrere dall'anno 2014. L'impatto sulla crescita della spesa delle misure contenitive disposte dal DL 112/2008 dovrebbe ancora incrementarsi in misura significativa nell'anno 2011, per poi quasi stabilizzarsi nel 2012 ed entrare a regime dal 2013. Le misure disposte dal DL 78/2010, invece, sono attese produrre degli effetti consistenti di contenimento della spesa soprattutto negli anni 2012 e 2013, per poi quasi stabilizzarsi nel 2014. Infine, gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio. L'evoluzione a livello di sottosettore istituzionale è stimata in coerenza con gli effetti attesi della contrattazione collettiva e delle manovre di finanza pubblica[11] e con l'andamento assunto per gli effetti di slittamento salariale. In termini di risultato medio sul periodo 2011-2014, la previsione assume dinamiche retributive in calo nelle Amministrazioni centrali e in lieve aumento nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza e assistenza sociale.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

RISULTATI

Con riferimento all'anno 2010 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 298.199 milioni registrando in rapporto al PIL[12] un'incidenza pari al 19,3 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2009 pari a 2,3 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,4%) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2010 è stata pari a 0,6 per cento (0,7% - 0,1% di recupero

---

[9] In particolare il D.L. 112/2008 e il D.L. 78/2010.

[10] Si vedano, in particolare, l'art. 9 commi 1 e 17 del DL 78/2010, convertito in legge n. 122/2010.

[11] Per le Amministrazioni centrali si tiene anche conto degli importi previsti per la contribuzione aggiuntiva a carico del Bilancio dello Stato.

[12] L'anno 2010 è stato caratterizzato da una crescita del pil reale pari a 1,3 per cento e del pil nominale pari a 1,9 per cento.

di indicizzazione concessa in eccedenza al 1° gennaio 2009[13]), nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate[14] e le pensioni eliminate, sia in termini numerici che di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati;

- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+1,9%), l'andamento è stato tra l'altro condizionato da una parte dal venir meno di taluni effetti di onerosità a carattere "una-tantum" registrati nell'anno 2009[15], dalla riduzione della spesa per rendite infortunistiche[16], dal contenimento della dinamica della spesa per trattamenti di famiglia, indennità di maternità e indennità di malattia e infortunistiche, anche per l'effetto della contrazione della base occupazionale, e dall'altra dall'incremento della spesa per liquidazioni di fine rapporto (anche per effetto delle prestazioni connesse alle maggiori uscite registratesi nel 2009[17] per il pensionamento anticipato nel settore scuola, dopo il "blocco" del 2008 a seguito dell'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento per tale anno) e dall'incremento, comunque più contenuto rispetto a quello registrato nell'anno 2009[18], della spesa per ammortizzatori sociali (per effetto in particolare di incrementi della spesa per integrazioni salariali e per ammortizzatori c.d. in deroga, per indennità di mobilità, a fronte di incrementi inferiori per altre componenti).

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2010 della spesa per prestazioni sociali in denaro, 298.199 milioni, presentano un livello di spesa in linea con le previsioni (298.130 milioni) contenute nel Conto delle PA per l'anno 2010 della DFP 2011-2013[19].

---

[13] In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2009 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2008 pari a 3,3 per cento poi risultato a consuntivo pari a 3,2 per cento.

[14] A seguito del "blocco" registratosi nel 2009 in conseguenza dell'incremento dei requisiti del 2008 per il pensionamento anticipato con effetto l'anno successivo per l'operare del meccanismo delle c.d. "finestre", nel 2010 si è registrato un programmato effetto di "sbocco" (in particolare nel settore privato) con incremento delle nuove pensioni decorrenti per tale anno 2010.

[15] In particolare il bonus straordinario per famiglie, lavoratori e pensionati introdotto dall'articolo 1 del predetto D.L. n. 185/2008, convertito con legge n. 2/2009 (erogato sostanzialmente nel 2009).

[16] In particolare per il venir meno degli oneri per arretrati di rivalutazione delle rendite infortunistiche riconosciuti nel 2009 con riferimento all'anno 2008.

[17] Tenuto conto del posticipo di sei mesi rispetto al pensionamento per le liquidazioni di buonuscita per il pensionamento anticipato, l'effetto si registra nell'anno 2010.

[18] La dinamica della spesa per ammortizzatori sociali in corso d'anno 2010 ha registrato un andamento progressivamente decrescente in modo duale a quanto verificatosi nel 2009, tenuto anche conto che con il trascorrere dei mesi il raffronto con l'anno 2009 è risultato essere progressivamente più omogeneo in considerazione della circostanza che nel 2009 il notevole incremento nel ricorso agli istituti di ammortizzatori sociali si è manifestato maggiormente nella seconda parte dell'anno.

[19] Per la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro la previsione per l'anno 2010 contenuta nella DFP 2011-2013 ha sostanzialmente confermato la previsione contenuta nella RUEF 2010 e Aggiornamento del Programma di Stabilità 2009.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2007 - 2010

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2007	2008	2009	2010
Pensioni	**214.230**	**222.731**	**231.333**	**236.931**
(tasso di variazione in %)		*4,0%*	*3,9%*	*2,4%*
(in % di PIL)	*13,9%*	*14,2%*	*15,2%*	*15,3%*
Altre prestazioni sociali in denaro	**50.157**	**54.452**	**60.135**	**61.268**
(tasso di variazione in %)		*8,6%*	*10,4%*	*1,9%*
(in % di PIL)	*3,2%*	*3,5%*	*4,0%*	*4,0%*
Totale prestazioni sociali in denaro	**264.387**	**277.183**	**291.468**	**298.199**
(tasso di variazione in %)		*4,8%*	*5,2%*	*2,3%*
(in % di PIL)	*17,1%*	*17,7%*	*19,2%*	*19,3%*
PIL	**1.546.177**	**1.567.761**	**1.519.702**	**1.548.816**
(tasso di variazione in %)		*1,4%*	*-3,1%*	*1,9%*

PREVISIONI

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per il presente documento e per il Conto delle PA dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2011 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente, tenuto anche conto degli effetti conseguenti, oltre al DL 78/2010 convertito con legge n. 122/2010, alla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010) e al decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011 e del quadro macroeconomico di riferimento.

Previsioni per l'anno 2011

Per l'anno 2011, la stima delle spesa per prestazioni sociali in denaro, predisposta, a legislazione vigente, è prevista crescere, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2010, del 2,7 per cento circa. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+3,2%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2011, a 1,4%), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere, nonché degli effetti conseguenti alle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010[20]. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2010 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2011;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+0,5%), per l'anno 2011 la previsione tiene conto, tra l'altro, del rifinanziamento delle proroghe per ammortizzatori sociali in deroga (introdotto con apposito emendamento al disegno di legge di stabilità 2011, legge n. 220/2010), degli

[20] Tra le quali la revisione della disciplina delle decorrenze dei trattamenti pensionistici (art. 12, commi da 1 a 6) la quale esplica i propri effetti in particolare dal 2012.

interventi previsti nell'ambito del DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 e degli interventi previsti dal DL 225/2010, convertito con legge n. 10/2011. In particolare per l'anno 2011 la previsione risente dei seguenti aspetti:

- degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2010 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2011;
- del rifinanziamento, per l'anno 2011, delle proroghe per ammortizzatori sociali in deroga (legge n. 220/2010) e, complessivamente, di una sostanziale stabilità su base annua della spesa per ammortizzatori sociali per l'anno 2011 rispetto ai livelli mediamente registrati nel biennio 2009-2010, nell'ipotesi, comunque, di una riduzione nel ricorso a tali istituti rispetto all'anno precedente;
- di un contenimento, peraltro già programmato, della dinamica della spesa per liquidazioni di fine rapporto[21];
- delle economie stimate conseguenti alla razionalizzazione dei procedimenti e al potenziamento dei controlli e verifiche in materia di invalidità civile[22].

In via di sintesi, si stima per l'anno 2011 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro pari a 306.200 milioni, 600 milioni superiore alla previsione inglobata nel Conto delle AP della DFP 2011-2013, pari a 305.600 milioni, per effetto, come già sopra illustrato, del rifinanziamento per ammortizzatori sociali in deroga a seguito dell'approvazione di apposito emendamento al disegno di legge di stabilità 2011, legge n. 220/2010, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011. Da tale operazione, pur non derivando alcun impatto in termini di complessivo saldo del Conto delle AP trattandosi di rifinanziamenti che hanno trovato copertura nell'ambito dei provvedimenti in esame, consegue in relazione alle singole voci economiche del Conto delle AP, una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro rispetto a quanto indicato nella DFP 2011-2013 che, ovviamente, non inglobava gli effetti di tale modifiche normative, in quanto adottate successivamente. Nei termini sopraesposti la previsione aggiornata per la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro risulta essere coerente con quanto programmato nell'ambito della Decisione di finanza pubblica 2010.

---

[21] Il contenimento per l'anno 2011 della dinamica della spesa per liquidazioni di fine rapporto dei dipendenti pubblici è da ascrivere sia al minor ricorso al pensionamento anticipato nel settore scuola nel 2010 con effetto in termini di liquidazioni nell'anno successivo sia alle misure introdotte dal DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 (tra le quali la revisione della disciplina di riconoscimento delle prestazioni in tre importi annuali se superiori a 90.000 euro, articolo 12, commi da 7 a 9). Nell'aggregato sono altresì incluse, tra l'altro, le erogazioni delle prestazioni di TFR per le quote maturate dal 1° gennaio 2007 ai lavoratori dipendenti del settore privato da aziende con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 (Fondo TFR - legge n. 296/2006 - legge finanziaria 2007) che manifestano, come programmato un trend crescente in ragione dell'incremento delle anzianità maturate nel regime a carico della PA.

[22] Come potenziati da ultimo con la disciplina di cui all'articolo 10 del DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

Previsioni per il periodo 2012-2014

Per il periodo 2012-2014 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2011, del 3,2 per cento a fronte di un tasso di variazione medio del PIL di 3,3 per cento Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari a 3,4 per cento, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al 2,2 per cento.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Gli andamenti tengono conto delle economie conseguenti alle disposizioni contenute nel DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010, in particolare con riferimento alla revisione della disciplina delle decorrenze dei trattamenti pensionistici (con effetto in particolare dal 2012) nonché all'elevazione (dal 2012) del requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario delle lavoratrici del pubblico impiego.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. In particolare, per l'anno 2012, il contenimento del tasso di variazione risente anche della circostanza che, a normativa vigente, non è attualmente previsto il rifinanziamento dei c.d. ammortizzatori in deroga a partire da tale anno.

In sintesi, per quanto sopra evidenziato, le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, elaborate sulla base del criterio della legislazione vigente, presentano un tasso di incremento medio dell'intero periodo 2011-2014 (prendendo a base l'anno 2010) inferiore al tasso di crescita medio del PIL.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2011 - 2014

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
	2010	2011	2012	2013	2014
Pensioni	**236.931**	**244.630**	**252.100**	**260.790**	**270.740**
(tasso di variazione in %)	*2,4%*	*3,2%*	*3,1%*	*3,4%*	*3,8%*
(in % di PIL)	*15,3%*	*15,4%*	*15,3%*	*15,4%*	*15,4%*
Altre prestazioni sociali in denaro	**61.268**	**61.570**	**61.530**	**64.150**	**65.800**
(tasso di variazione in %)	*1,9%*	*0,5%*	*-0,1%*	*4,3%*	*2,6%*
(in % di PIL)	*4,0%*	*3,9%*	*3,7%*	*3,8%*	*3,7%*
Totale prestazioni sociali in denaro	**298.199**	**306.200**	**313.630**	**324.940**	**336.540**
(tasso di variazione in %)	*2,3%*	*2,7%*	*2,4%*	*3,6%*	*3,6%*
(in % di PIL)	*19,3%*	*19,2%*	*19,1%*	*19,1%*	*19,2%*
PIL	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**
(tasso di variazione in %)	*1,9%*	*2,9%*	*3,1%*	*3,3%*	*3,4%*

RIQUADRO: LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995, di seguito si illustra l'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

La previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2007, che prevedono: i) un aumento della speranza di vita, al 2050, di 6,4 anni per i maschi e di 5,8 anni per le femmine, rispetto ai valori del 2005[23], ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,58 e iii) un flusso netto di immigrati di poco inferiore alle 200 mila unità l'anno.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo sostanzialmente in linea con la dinamica media della produttività per occupato. Il tasso di occupazione aumenta di oltre 8 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, passando dal 58,7 per cento del 2008 al 67,3 per cento del 2060. Per il periodo 2011-2014, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle adottate nel quadro macroeconomico sottostante il documento di aggiornamento del Programma di Stabilità 2011 e il Documento di Economia e Finanza 2012-2014.

La previsione a normativa vigente, riportata nella figura acclusa, sconta:

- *gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dall'art. 1, co.11 della legge n. 335/95, così come modificato ed integrato dall'art. 1, commi 14 e 15 della legge n. 247/2007;*
- *gli effetti delle misure contenute nel decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, afferenti alla revisione del regime delle decorrenze dei trattamenti relativi al pensionamento di vecchiaia ordinario e al pensionamento anticipato, all'accelerazione dell'elevazione del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia ordinario per le lavoratrici del pubblico impiego nonché all'attuazione dal 2015 dell'adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita.*

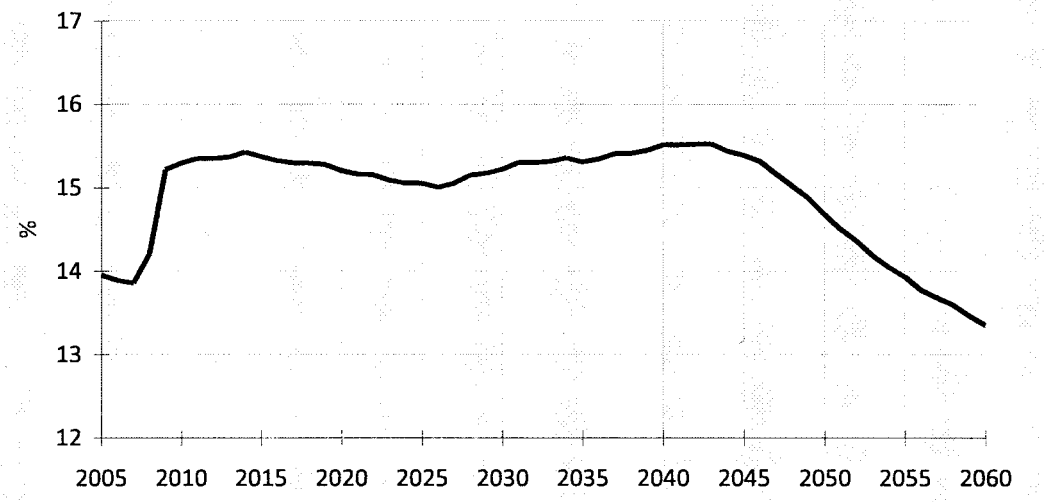
Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, dopo la crescita del triennio 2008-2010, derivante esclusivamente dal consistente rallentamento del denominatore del rapporto per effetto della crisi economica, presenta un andamento inizialmente stabile attorno al 15,3-15,4 per cento nel periodo 2011-2015 e successivamente decrescente attestandosi al 15 per cento nel 2026. Durante tale fase, il processo di elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato (legge n. 243/2004, come modificata dalla legge n. 247/2007), unitamente agli ulteriori recenti interventi finalizzati all'incremento dell'età di accesso al pensionamento, contrasta i primi effetti espansivi indotti dalla transazione demografica. Nel periodo 2027-2040, il rapporto riprende a crescere per effetto dell'incremento del numero di pensioni e del contestuale decremento del numero di occupati i cui effetti finanziari risultano, in ogni caso, limitati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato disposti dalla predetta legge n. 243/2004 nei regimi misto e contributivo, oltre a che in quello retributivo, nonché dai sopra citati interventi di revisione del regime delle decorrenze e di adeguamento dei requisiti anagrafici di pensionamento alla speranza di vita.

---

[23] Per esigenze di confrontabilità con le previsioni elaborate in ambito europeo, le previsioni demografiche Istat sono state estese al 2060, prevedendo un ulteriore aumento della speranza di vita di 1 e 0,8 anni, rispettivamente per maschi e femmine, e mantenendo inalterato il tasso di fecondità ed il flusso migratorio netto rispetto ai livelli raggiunti nel 2050. Ministero dell'economia e delle finanze –RGS (2009), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 11; Economic Policy Committee-European Commission (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.

L'incremento del numero delle pensioni è imputabile al progressivo aumento della speranza di vita e al passaggio alla fase di quiescenza delle generazioni del baby boom. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,5 per cento nel quadriennio 2040-2043, passa a 14,7 per cento nel 2050 ed, infine, si attesta al 13,4 per cento nel 2060. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione (2040-2060) è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo nonché alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL



La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale[24]*, l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.*

Per un'analisi dettagliata del contesto normativo-istituzionale e dei relativi effetti del processo di riforma implementato, che ha contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico, si rinvia ad apposito paragrafo contenuto nel Piano Nazionale di Riforma.

[24] Economic Policy Committee-European Commission (2009), op.cit.; Economic Policy Committee-Social Protection Committee-European Commission (2010), *Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pension in Europe*.

III.3 SANITÀ

RISULTATI

Con riferimento all'anno 2010, la spesa sanitaria in termini di AP è pari a 113.457 milioni, con una variazione del 2,7 per cento rispetto all'anno 2009.

A livello delle singole componenti di spesa:

- la spesa per il personale dipendente registra una variazione pari al 4 per cento, su cui influisce la contabilizzazione degli oneri del rinnovo del contratto del personale dirigente del SSN, (biennio economico 2008-2009) e la corresponsione dei relativi arretrati (per un importo pari a circa 500 milioni) nonché l'erogazione della Indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2010.
  Deve osservarsi come il livello di spesa dell'anno 2009 incorpora i costi connessi al rinnovo del contratto del personale non dirigente del SSN (biennio economico 2008-2009), con il riconoscimento di arretrati per circa 115 milioni. Al netto degli oneri per arretrati su entrambi gli anni, la spesa per il personale dipendente cresce in misura pari al 2,9 per cento.
  La crescita osservata dall'aggregato conferma un andamento della spesa per il personale dipendente negli ultimi anni in linea con i trend attesi, confermando gli effetti positivi della maggiore disciplina contabile delle Regioni, in conseguenza degli strumenti di governance derivanti dai diversi Accordi Stato-Regioni intervenuti nell'ultimo periodo e, in particolare, dell'obbligo per le Regioni di garantire la copertura integrale degli oneri connessi ai rinnovi contrattuali[25];

- la spesa per i consumi intermedi registra un incremento del 3,7 per cento. Tale dinamica incorpora la manovra di contenimento della spesa per i prodotti farmaceutici ospedalieri introdotta dal D.L. 78/2010 per l'anno 2010, per un importo pari a 300 milioni;

- la spesa per le prestazioni acquistate da produttori market cresce complessivamente del 1,1 per cento, riflettendo dinamiche differenziate delle diverse componenti incluse nell'aggregato:

  - la spesa per l'assistenza farmaceutica registra una riduzione pari allo 0,6 per cento, su cui influisce l'operatività del meccanismo del pay-back nonché le politiche di rafforzamento della distribuzione diretta dei farmaci in atto nei Servizi Sanitari Regionali;

  - la spesa per la medicina di base cresce dell' 1,7 per cento. Tale incremento riflette la contabilizzazione degli oneri per il rinnovo delle convenzioni di medicina di base (biennio economico 2008-2009) e la corresponsione dei

[25] Infatti, in virtù dell'obbligo per le Regioni di accantonare sui propri bilanci risorse adeguate alla copertura integrale degli oneri connessi al rinnovo del CCNL del personale dipendente del SSN, quale presupposto per l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, si è registrata una maggiore congruità nella valutazione del costo effettivo dei rinnovi del CCNL, con una significativa riduzione del fenomeno del manifestarsi di sopravvenienze passive di rilevante entità negli esercizi finanziari successivi a quello di sottoscrizione del contratto.

relativi arretrati (per un importo pari a circa 400 milioni)[26]. Anche con riferimento a questo aggregato di spesa deve osservarsi la maggiore congruità osservata negli ultimi anni nella valutazione del costo effettivo dei rinnovi delle convenzioni di medicina di base a seguito dell'introduzione, in analogia con quanto previsto per il personale dipendente, dell'obbligo per le Regioni di garantire la copertura integrale degli oneri dei rinnovi delle convenzioni di medicina di base;

- la spesa per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative, altra assistenza) registra un incremento del 1,7 per cento. La dinamica di tale componente di spesa riflette una migliore regolazione, in particolare nelle regioni sotto piano di rientro, dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi coerenti con la programmazione regionale.
  L'andamento dell'aggregato risente, inoltre, del processo in atto all' interno dei Servizi Sanitari Regionali volto a definire, isolare e trasferire gli oneri relativi a prestazioni in natura a carattere socio-assistenziale al di fuori del perimetro della spesa sanitaria;
- le altre componenti di spesa osservano un aumento pari al 1,3 per cento.

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2007 – 2010

	2007	2008	2009	2010
Spesa Sanitaria	101.744	108.468	110.435	113.457
% PIL	6,6%	6,9%	7,3%	7,3%
variazione %		6,6%	1,8%	2,7%

PREVISIONI

Le previsioni sono state elaborate sulla base delle disposizioni legislative vigenti, del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento e recepiscono i dati ufficiali dell'ISTAT concernenti il Conto Consolidato della Sanità per gli anni 2008, 2009 e 2010, elaborato a seguito dell'acquisizione dei dati di IV trimestre 2010 e anche a seguito delle rettifiche operate sui dati di consuntivo 2008 e dell'acquisizione dei dati di consuntivo 2009.

[26] Deve rilevarsi come il livello di spesa dell'aggregato per l'anno 2009 inglobava i costi del rinnovo delle convenzioni di medicina di base relative al biennio economico 2006-2007, con la corresponsione degli arretrati per gli anni 2006, 2007 e 2008. Al netto degli arretrati su entrambi gli anni, la crescita dell'aggregato fra il 2010 e il 2009 è pari al 4,9 per cento.

Previsioni per l'anno 2011

Con riferimento all'anno 2011 è prevista una spesa sanitaria in termini di PA pari a 114.836 milioni, in aumento del 1,2 per cento rispetto all'anno 2010.

La previsione sconta l'acquisizione dei dati relativi al IV trimestre 2010, la manovra di contenimento della spesa prevista per l'anno 2011[27] nonché i risparmi derivanti dall'attuazione dei piani di rientro.

Nel dettaglio si prevede:

- per il personale una riduzione dello 0,7 per cento.
  La dinamica osservata dall'aggregato risente della contabilizzazione sull'anno 2010 degli arretrati per il contratto del personale dirigente del SSN relativo al biennio economico 2008-2009; al netto di tali oneri, (pari a circa 500 milioni) l'aggregato cresce in misura pari allo 0,7 per cento.
  La previsione sconta i nuovi dati sul costo del personale rilevati a IV trimestre dell'anno 2010, la previsione di crescita dell'occupazione dipendente dei servizi pubblici e del costo del lavoro per lavoratore dipendente dei servizi pubblici contenuta nel quadro macroeconomico elaborato per il 2011 nonché il riconoscimento della Indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste da luglio 2010, ai sensi del DL 78/2010;

- per i consumi intermedi, un incremento percentuale del 3,9 per cento che incorpora i risparmi di spesa nel settore della farmaceutica ospedaliera per 600 milioni annui derivanti dalle disposizioni del DL 78/2010[28];

- per le prestazioni acquistate da produttori market, una crescita pari al 1,3 per cento che sintetizza dinamiche differenziate delle diversi componenti di spesa:

  - per l'assistenza farmaceutica, una crescita del 1,2 per cento, che riflette un andamento dell'aggregato coerente con il rispetto del tetto del 13.3 per cento della spesa farmaceutica territoriale[29] nonché la stima dell'entrata da pay-back farmaceutico;

  - per la medicina di base, una riduzione del 4,1 per cento, su cui influisce la contabilizzazione, nell'anno 2010, degli oneri arretrati per le convenzioni di medicina di base relativa al biennio economico 2008-2009: al netto di tali oneri, la variazione dell'aggregato è pari al 1,3 per cento;

---

[27] La manovra di contenimento della spesa per l'anno 2011 era stata quantificata in 3000 milioni dal DL 112/2008, convertito con Legge 6 Agosto 2008, n.133; tale importo è stato successivamente rideterminato a seguito del conferimento di risorse addizionali: 419 milioni a seguito della sottoscrizione del Patto per la Salute 2010-2012, (recepito dalla Legge 23 Dicembre 2009, n. 191 - Legge Finanziaria 2010) e, da ultimo, 347,5 milioni a seguito delle disposizioni della Legge di Stabilità 2011 (Legge 13 Dicembre 2010, n. 220, articolo 1, comma 49). In conseguenza del conferimento delle predette risorse addizionali, la manovra per l'anno 2011 è rideterminata in 2.234 milioni.

[28] Articolo 11, comma 7 del DL 78/2010, convertito con legge 30 luglio 2010, n.122.

[29] Tale tetto, introdotto dall'articolo 5, comma 1, del decreto legge 159/2007 è stato successivamente rideterminato al 13.3 per cento dall'articolo 22, comma 3, del decreto legge 78/2009, convertito con Legge 3 agosto 2009, n. 102.

- per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) una crescita del 2,9 per cento, che incorpora anche gli effetti economici dell'abolizione del ticket di 10 € sulle prestazioni di assistenza specialistica[30].

Previsioni per il periodo 2012-2014

Nel periodo 2012-2014, prendendo a riferimento l'anno 2011, la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio del 3,3 per cento, in linea con il tasso medio di crescita del PIL nominale pari al 3,3 per cento. In relazione a tale dinamica, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL si stabilizza, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 7,2 per cento.

Le previsioni scontano:

- l'acquisizione dei dati di costo relativi al IV trimestre 2010;
- il quadro macroeconomico previsto per il periodo in esame;
- la manovra di contenimento della spesa per gli anni 2012 e 2013 ed il loro trascinamento sull'anno 2014;
- gli oneri per la corresponsione della indennità di vacanza contrattuale per l'anno 2014, relativamente al triennio economico 2013-2015;
- un andamento della spesa per la farmaceutica convenzionata coerente con il rispetto del tetto del 13.3 per cento della spesa farmaceutica territoriale e una stima delle entrate da pay-back farmaceutico in diminuzione della spesa;
- a partire dall'anno 2012, l'effetto derivante dalla ripresa dell'efficacia del ticket dei 10 € sulle prestazioni di assistenza specialistica;
- i risparmi derivanti dall'attuazione dei piani di rientro.

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2011 – 2014

	2011	2012	2013	2014
Spesa sanitaria	114.836	117.391	122.102	126.512
% PIL	7,2%	7,1%	7,2%	7,2%
var %.	1,2%*	2,2%	4,0%	3,6%

(*) variazione rispetto al dato del 2010

[30] Articolo 61, comma 19, legge n. 133/2008.

IV CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

IV.1 I RISULTATI DEL 2010

SETTORE PUBBLICO

Il fabbisogno del settore pubblico[31] si è attestato nel 2010 a 67.727 milioni, (-4,4% del PIL), in riduzione rispetto al 2009 di 21.279 milioni (89.006, pari al -5,9% del PIL). Nel 2010 si è registrato un avanzo primario di 4.040 milioni, contro un disavanzo di 14.980 del 2009, con un miglioramento di 19.020 milioni.

Dall'analisi per sottosettore, si evidenzia, in particolare, un fabbisogno di 66.975 milioni per il comparto delle Amministrazioni Centrali e di 751 milioni per le Amministrazioni Locali.

Sulla riduzione del fabbisogno rispetto al 2009 hanno contribuito, da una parte, la contrazione delle spese correnti e in conto capitale, decresciute rispettivamente di 910 e 7.863 milioni; dall'altra, l'incremento delle entrate di parte corrente, cresciute, nel periodo in esame, di 8.436 milioni, che ha bilanciato la riduzione registrata per le entrate in conto capitale (-2.076 milioni rispetto al 2009).

Sull'andamento degli incassi correnti ha inciso l'aumento registrato delle imposte tributarie passate da 448.703 del 2009 a 455.331 milioni nel 2010, per effetto dell'incremento registrato dalle imposte indirette, dovuto prevalentemente alla crescita del gettito dell'IVA[32]. Nel 2009 il gettito tributario registrava le entrate straordinarie relative ai versamenti relativi alla regolarizzazione o rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (c.d. scudo fiscale), e i versamenti una tantum dell'imposta sostitutiva concernente il "Riallineamento e rivalutazione volontaria di valori contabili".

Il saldo al netto delle partite finanziarie ha prodotto un disavanzo pari a -64.097 nel 2010, in miglioramento rispetto all'anno precedente di 15.133 milioni. In rapporto al PIL, il saldo al netto delle partite finanziarie registra un miglioramento di 1,1 punti percentuali rispetto al 2009.

Alla riduzione del fabbisogno nel 2010 concorre, inoltre, la contrazione del saldo delle partite finanziarie che, sebbene registri anche per il 2010 un saldo negativo, pari a -3.630 milioni, mostra un miglioramento rispetto al 2009 di 6.145 milioni.

Il risultato del 2010 tiene conto dell'erogazione dei prestiti relativi al programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia, definito ai sensi della dichiarazione dei Capi di

---

[31] Su tale incremento hanno contribuito gli effetti delle disposizioni introdotte dall'art. 10 della legge 3 agosto 2009, n. 102 in materia di contrasto dei crediti IVA inesistenti utilizzati in compensazione.

[32] Il conto consolidato di cassa qui indicato è riferito al settore pubblico, che allo stato attuale rappresenta un universo quasi coincidente con il comparto della pubblica amministrazione della lista S13. I dati relativi ai diversi livelli di governo sono stati aggregati in modo da rappresentare i tre sottosettori dell'amministrazione centrale, locale e degli enti di previdenza.

Su tale incremento hanno contribuito gli effetti delle disposizioni introdotte dall'art. 10 della legge 3 agosto 2009, n. 102 in materia di contrasto dei crediti IVA inesistenti utilizzati in compensazione.

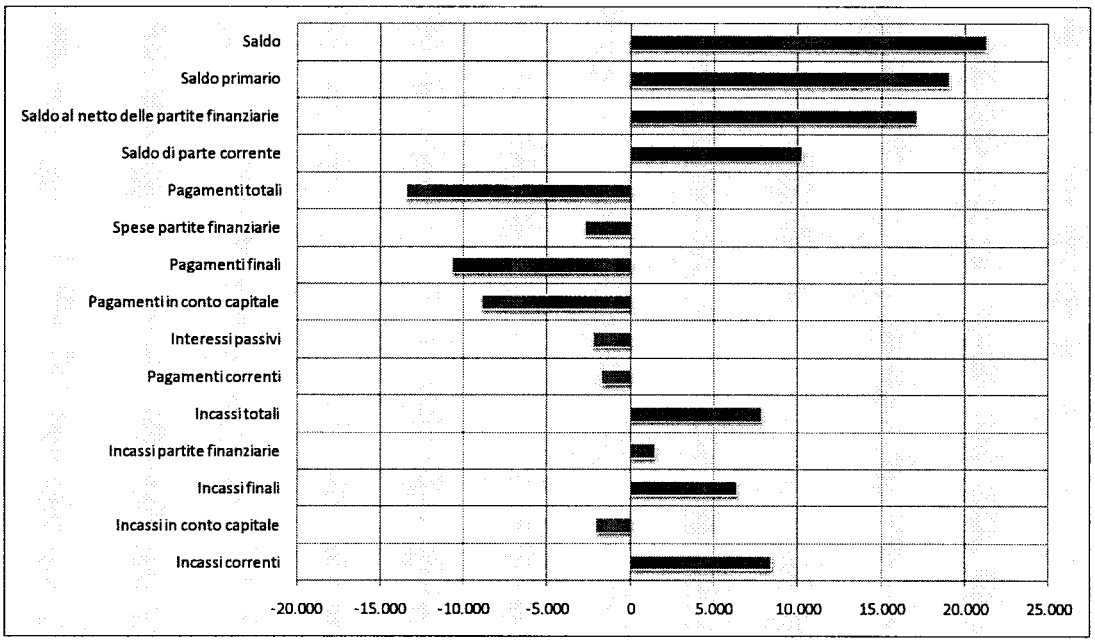
Stato e di Governo degli Stati facenti parte dell'area dell'euro, assunta a Bruxelles il 25 marzo 2010 e delle conseguenti decisioni dell'Eurogruppo adottate l'11 aprile e il 2 maggio 2010. Il programma prevede per l'Italia un impegno complessivo dal 2010 al 2013 per 14.000 milioni.

Rispetto alle stime pubblicate nella Decisione di Finanza Pubblica di settembre, il fabbisogno registra un decremento di 16.782 milioni: (84.509 il fabbisogno previsto nella DFP 2011-2013), ascrivibile, in larga parte, al contenimento della spesa pubblica che, per la parte corrente, ha fatto rilevare un decremento pari a 11.462 milioni. Si rinvia per i dettagli ai commenti relativi ai sottosettori.

TABELLA IV.1-1 CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. SCOSTAMENTI RISPETTO ALLA DFP E ALL'ANNO PRECEDENTE

	Risultati						Scostamenti stime	
	in milioni		in % al PIL		Var. Assolute	var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	2009-2010	2009/2010	2010	2010-2009
Incassi correnti	**711.749**	**720.185**	**46,8**	**46,5**	**8.436**	**1,2**	**721.660**	**-1.475**
Tributarie	448.703	455.331	29,5	29,4	6.628	1,5	453.282	2.049
Contributi sociali	207.687	207.405	13,7	13,4	-282	-0,1	209.769	-2.364
Trasferimenti da Altri soggetti	15.720	14.331	1,0	0,9	-1.389	-8,8	18.004	-3.673
da Famiglie	3.304	2.605	0,2	0,2	-699	-21,2	-	-
da Imprese	4.685	3.980	0,3	0,3	-705	-15,0	-	-
da Estero	7.731	7.746	0,5	0,5	15	0,2	-	-
Altre incassi correnti	39.639	43.118	2,6	2,8	3.479	8,8	40.606	2.512
Incassi in conto capitale	**6.076**	**4.000**	**0,4**	**0,3**	**-2.076**	**-34,2**	**9.358**	**-5.358**
Trasferimenti da Altri soggetti	1.405	1.311	0,1	0,1	-94	-6,7	1.819	-508
da Famiglie	521	544	0,0	0,0	23	4,4	-	-
da Imprese	833	748	0,1	0,0	-85	-10,2	-	-
da Estero	51	19	0,0	0,0	-32	-62,7	-	-
Altre incassi in conto capitale	4.671	2.689	0,3	0,2	-1.982	-42,4	7.539	-4.850
Incassi finali	**717.825**	**724.185**	**47,2**	**46,8**	**6.360**	**0,9**	**731.018**	**-6.833**
Partite finanziarie	**2.353**	**4.029**	**0,2**	**0,3**	**1.676**	**71,2**	**4.349**	**-320**
Incassi totali	**720.178**	**728.214**	**47,4**	**47,0**	**8.036**	**1,1**	**735.367**	**-7.153**
Pagamenti correnti	**730.403**	**729.493**	**48,1**	**47,1**	**-910**	**-0,1**	**740.955**	**-11.462**
Redditi da lavoro dipendente	173.404	172.822	11,4	11,2	-582	-0,3	176.279	-3.457
Consumi intermedi	120.143	118.659	7,9	7,7	-1.484	-1,2	124.727	-6.068
Trasferimenti a Altri soggetti	337.791	345.122	22,2	22,3	7.331	2,2	349.394	-4.272
a Famiglie	298.787	307.454	19,7	19,9	8.667	2,9	-	-
a Imprese	22.089	21.188	1,5	1,4	-901	-4,1	-	-
a Estero	16.915	16.480	1,1	1,1	-435	-2,6	-	-
Interessi passivi	74.026	71.767	4,9	4,6	-2.259	-3,1	72.806	-1.039
Altri pagamenti correnti	25.039	21.123	1,6	1,4	-3.916	-15,6	17.749	3.374
Pagamenti in conto capitale	**66.653**	**58.789**	**4,4**	**3,8**	**-7.863**	**-11,8**	**65.646**	**-6.857**
Investimenti fissi lordi	38.738	32.624	2,5	2,1	-6.114	-15,8	34.818	-2.194
Trasferimenti a Altri soggetti	23.099	20.192	1,5	1,3	-2.907	-12,6	24.114	-3.922
a Famiglie	2.304	1.872	0,2	0,1	-432	-18,8	-	-
a Imprese	20.301	17.613	1,3	1,1	-2.688	-13,2	-	-
a Estero	494	707	0,0	0,0	213	43,1	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	4.816	5.974	0,3	0,4	1.157	24,0	6.714	-741
Pagamenti finali	797.056	788.283	52,4	50,9	-8.773	-1,1	806.601	-18.318
Partite finanziarie	12.128	7.659	0,8	0,5	-4.469	-36,9	13.275	-5.616
Pagamenti totali	**809.184**	**795.942**	**53,2**	**51,4**	**-13.242**	**-1,6**	**819.876**	**-23.935**
Saldo di parte corrente	**-18.654**	**-9.308**	**-1,2**	**-0,6**	**9.346**		**-19.295**	**9.987**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-79.231**	**-64.097**	**-5,2**	**-4,1**	**15.133**		**-75.583**	**11.485**
Saldo Primario	**-14.980**	**4.040**	**-1,0**	**0,3**	**19.020**		**-11.703**	**15.743**
Saldo	**-89.006**	**-67.727**	**-5,9**	**-4,4**	**21.279**		**-84.509**	**16.782**
PIL	**1.519.702**	**1.548.816**						

Figura IV-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze 2010-2009



AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il conto consolidato delle Amministrazioni Centrali registra, nel 2010, un fabbisogno pari a 66.975 milioni (-4,3% del PIL), in riduzione di 18.474 milioni (-5,6% del PIL) rispetto al 2009. Nel 2010 si è avuto un disavanzo primario di 394 milioni, contro l'importo di 17.347 del 2009, con un miglioramento di 16.953 milioni.

Alla riduzione del fabbisogno contribuisce il miglioramento del saldo di parte corrente (+9.014 milioni rispetto al valore registrato nel 2009) e in conto capitale nonché la contrazione del saldo delle operazioni finanziarie, che mostra un miglioramento di oltre 10.000 milioni rispetto ai valori registrati nel 2009. Gli incassi totali mostrano un incremento rispetto al 2009 pari a 777 milioni: l'aumento delle entrate correnti (+5.382 milioni) è difatti compensato dalla riduzione delle entrate in conto capitale (-4.888 milioni) e delle entrate legate alle operazioni di carattere finanziario (+283 milioni).

Si evidenzia, tra gli incassi correnti, l'incremento di 5.930 milioni degli introiti tributari (+1,6%) conseguente, soprattutto, all'aumento dei tributi indiretti (+7,4%) per un ammontare di 11.204 milioni, mentre quelli diretti diminuiscono di 5.274 milioni (-2,5%), in relazione alla riduzione del gettito relativo ad imposte sostitutive: nel 2009 era stata incassata l'imposta sostitutiva derivante dall'applicazione dei principi contabili IAS e dalla rivalutazione degli immobili e dagli incassi connessi allo scudo fiscale.

L'indicata evoluzione del gettito è calcolata al netto dei rimborsi d'imposta risultati pari, nel 2010, a 31.262 milioni, inferiori di 8.386 milioni rispetto all'importo di 39.648 milioni del corrispondente periodo del 2009. La riduzione dei rimborsi è da ricollegare alle misure finalizzate ad un maggiore controllo sulle compensazioni.

Maggiori dettagli di analisi sull'evoluzione degli introiti tributari sono esposti nell'appendice sul bilancio dello Stato.

La riduzione dei trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche è da ricondurre a minori versamenti per contributi TFR dei lavoratori del settore privato.

L'incremento degli altri incassi correnti è in gran parte dovuto a maggiori versamenti di dividendi.

Tra gli incassi in conto capitale hanno registrato una riduzione i trasferimenti da altre Amministrazioni pubbliche per 3.319 milioni. Su tali incassi ha inciso il versamento dalle Regioni al bilancio dello Stato del maggior gettito di IRAP e addizionale regionale all'Irpef pari a 6.060 milioni nel 2009 e 2.747 nel 2010, rispetto agli importi delle medesime imposte spettanti per il finanziamento del fabbisogno sanitario. La registrazione di tali entrate trova esatta corrispondenza tra le uscite e non ha riflessi sul saldo.

I pagamenti correnti hanno registrato una riduzione di 3.632 (-0,8%): la componente relativa alla spesa per interessi si è ridotta di 1.521 milioni (-2,2%) e quella dei redditi di 716 milioni (-0,7%).

I pagamenti per acquisto beni e servizi hanno registrato una riduzione pari a 2.960 milioni (16,1%): per i dettagli si rinvia all'appendice relativa al bilancio dello Stato.

I trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche sono aumentati nel complesso di 7.101 milioni: tale valore rappresenta il risultato di maggiori trasferimenti agli Enti di previdenza per 14.982 milioni e minori trasferimenti alle amministrazioni locali per 7.881. I dettagli sono illustrati nei commenti dei relativi sottosettori.

La riduzione nel 2010 dei trasferimenti correnti ad altri soggetti sconta il venir meno del bonus straordinario erogato nel 2009 alle famiglie a basso reddito e di minori finanziamenti all'Unione Europea.

La dinamica più contenuta delle operazioni finanziarie è legata al venir meno, nel 2010, di alcune operazioni straordinarie effettuate nel 2009: la chiusura dei conti di Tesoreria vincolati intestati agli Enti di Previdenza pubblici per 9.660 milioni e l'emissione di obbligazioni speciali a sostegno del sistema bancario per 4.050 milioni. Nel 2010, peraltro, sono stati erogati prestiti del programma triennale di sostegno alla Grecia al fine di salvaguardare la stabilità dell'area euro, per 3.990 milioni.

TABELLA IV.1-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Risultati						Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % al PIL		Var. Assolute	var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	2009-2010	2009/2010	2010	2010-2009
Incassi correnti	**398.459**	**403.841**	**26,2**	**26,1**	**5.382**	**1,4**	**405.094**	**-1.253**
Tributarie	360.089	366.019	23,7	23,6	5.930	1,6	364.403	1.616
Contributi sociali	7	6	0,0	0,0	-1	-14,3	184	-178
Trasferimenti da A. Pubbliche	6.617	5.303	0,4	0,3	-1.314	-19,9	5.918	-615
Trasferimenti da Altri soggetti	15.206	13.763	1,0	0,9	-1.443	-9,5	17.349	-3.586
da Famiglie	3.132	2.414	0,2	0,2	-718	-22,9	-	-
da Imprese	4.347	3.606	0,3	0,2	-741	-17,0	-	-
da Estero	7.727	7.743	0,5	0,5	16	0,2	-	-
Altre incassi correnti	16.540	18.750	1,1	1,2	2.210	13,4	17.240	1.510
Incassi in conto capitale	**8.539**	**3.651**	**0,6**	**0,2**	**-4.888**	**-57,2**	**3.696**	**-45**
Trasferimenti da A. Pubbliche	6.066	2.747	0,4	0,2	-3.319	-54,7	0	2.747
Trasferimenti da Altri soggetti	2	1	0,0	0,0	-1	-50,0	0	1
da Famiglie	1	0	0,0	0,0	-1	-100,0	-	-
da Imprese	0	1	0,0	0,0	1	-	-	-
da Estero	1	0	0,0	0,0	-1	-100,0	-	-
Altre incassi in conto capitale	2.471	903	0,2	0,1	-1.568	-63,5	3.696	-2.793
Incassi finali	406.998	407.492	26,8	26,3	494	0,1	408.790	-1.298
Partite finanziarie	2.400	2.683	0,2	0,2	283	11,8	3.881	-1.198
Incassi totali	**409.398**	**410.175**	**26,9**	**26,5**	**777**	**0,2**	**412.671**	**-2.496**
Pagamenti correnti	**438.979**	**435.347**	**28,9**	**28,1**	**-3.632**	**-0,8**	**447.692**	**-12.345**
Redditi da lavoro dipendente	97.361	96.645	6,4	6,2	-716	-0,7	99.232	-2.587
Consumi intermedi	18.385	15.425	1,2	1,0	-2.960	-16,1	14.657	768
Trasferimenti a A. Pubbliche	210.459	217.560	13,8	14,0	7.101	3,4	223.884	-6.324
Trasferimenti a Altri soggetti	35.378	32.960	2,3	2,1	-2.418	-6,8	34.552	-1.592
a Famiglie	7.864	5.942	0,5	0,4	-1.922	-24,4	-	-
a Imprese	10.604	10.546	0,7	0,7	-58	-0,6	-	-
a Estero	16.910	16.472	1,1	1,1	-438	-2,6	-	-
Interessi passivi	68.102	66.581	4,5	4,3	-1.521	-2,2	67.417	-836
Altri pagamenti correnti	9.295	6.177	0,6	0,4	-3.118	-33,5	7.950	-1.773
Pagamenti in conto capitale	**39.079**	**35.032**	**2,6**	**2,3**	**-4.047**	**-10,4**	**40.322**	**-5.289**
Investimenti fissi lordi	9.857	9.804	0,6	0,6	-53	-0,5	9.023	781
Trasferimenti a A. Pubbliche	12.660	9.934	0,8	0,6	-2.726	-21,5	14.414	-4.480
Trasferimenti a Altri soggetti	13.906	13.581	0,9	0,9	-325	-2,3	13.046	535
a Famiglie	143	107	0,0	0,0	-36	-25,2	-	-
a Imprese	13.279	12.782	0,9	0,8	-497	-3,7	-	-
a Estero	484	692	0,0	0,0	208	43,0	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	2.656	1.714	0,2	0,1	-942	-35,5	3.839	-2.125
Pagamenti finali	478.058	470.380	31,5	30,4	-7.679	-1,6	488.014	-17.634
Partite finanziarie	16.789	6.770	1,1	0,4	-10.019	-59,7	8.065	-1.295
Pagamenti totali	**494.847**	**477.150**	**32,6**	**30,8**	**-17.698**	**-3,6**	**496.079**	**-18.929**
Saldo di parte corrente	**-40.520**	**-31.506**	**-2,7**	**-2,0**	**9.014**		**-42.598**	**11.092**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-71.060**	**-62.888**	**-4,7**	**-4,1**	**8.173**		**-79.224**	**16.336**
Saldo Primario	**-17.347**	**-394**	**-1,1**	**0,0**	**16.953**		**-15.991**	**15.597**
Saldo	**-85.449**	**-66.975**	**-5,6**	**-4,3**	**18.474**		**-83.408**	**16.433**
PIL	1.519.702	1.548.816					1.554.718	

Raffronti con la stima 2010 della Decisione di finanza pubblica 2011-2013

Nella Decisione di Finanza Pubblica 2010 era indicata una stima del fabbisogno dell'Amministrazione centrale per il 2010 pari a 83.408 milioni. La forte riduzione di 16.433 milioni dei dati di consuntivo è da attribuire sostanzialmente a minori pagamenti.

Dal lato degli incassi, infatti si è registrata una riduzione di 2.496 milioni, risultato di un più favorevole andamento del gettito tributario e di minori versamenti da parte dell'Unione Europea che si sono attestati sugli stessi livelli del 2009.

La riduzione dei pagamenti è da attribuirsi sostanzialmente alla contenuta dinamica delle seguenti componenti:

- i redditi da lavoro dipendente hanno evidenziato una riduzione rispetto alle stime di 2.587 milioni a causa dello slittamento di arretrati contrattuali, nonché di maggiori esodi del personale dipendente per effetto delle misure in materia di stabilizzazione finanziaria che trova però compensazione nella maggior spesa da parte dell'INPDAP;
- gli interessi passivi sul debito si sono ridotti di 836 milioni, beneficiando di un più contenuto andamento dei tassi di interesse;
- i trasferimenti alle Amministrazioni locali hanno registrato una forte riduzione rispetto alle stime, sia per la parte corrente, sia per quella in conto capitale, per circa 10.000 milioni nel complesso: per l'analisi si rinvia al commento relativo al sottosettore;
- minori trasferimenti a Ferrovie dello Stato S.p.A. per 1.100 milioni;
- per le operazioni di carattere finanziario la riduzione rispetto alle stime è in gran parte riconducibile allo slittamento al 2011 di parte delle erogazioni programmate a sostegno della Grecia.

AMMINISTRAZIONI LOCALI

Il conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali[33] evidenzia un fabbisogno per il 2010 di 751 milioni, a fronte di un fabbisogno del 2009 di 3.557. In particolare le regioni hanno registrato nel 2010 un saldo positivo di 1.086 milioni, con un miglioramento

[33] A decorrere dal primo trimestre 2010 è stata prevista l'abolizione della rilevazione dei dati periodici di cassa secondo le modalità di cui all'articolo 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468 ed è stato stabilito che i conti trimestrali di cassa delle Amministrazioni pubbliche vengano elaborati sulla base delle informazioni acquisite mediante il SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).
L'adozione delle informazioni SIOPE, se da un lato consente di disporre di informazioni più analitiche, dall'altro potrebbe evidenziare andamenti non pienamente coerenti con i dati storici elaborati sulla base di flussi acquisiti con la precedente modalità di rilevazione.
Coerentemente con i dati elaborati per il 2010, sono stati ricalcolati i dati periodici di cassa anche per l'anno 2009 utilizzando la stessa fonte.

di 1.416 milioni rispetto al fabbisogno registrato nell'anno 2009, pari a 330 milioni; il conto della sanità evidenzia al 31 dicembre 2010 un fabbisogno di 1.311 milioni[34], con un miglioramento pari a 1.711 milioni rispetto al risultato rilevato nel periodo corrispondente del 2009; i comuni e le province evidenziano per il 2010 un fabbisogno pari a 525 milioni[35], rispetto ad un fabbisogno di 198 milioni riscontrato nel 2009.

Nel 2010 si è registrato un avanzo primario di 5.112 milioni, contro un avanzo di 3.290 del 2009, con un miglioramento di 1.822 milioni.

I trasferimenti correnti e in conto capitale dalle Amministrazioni pubbliche sono stati complessivamente pari a 129.870, con una riduzione rispetto al 2009 di 10.518 milioni.

Gli incassi tributari nel 2010 si sono mantenuti sostanzialmente sullo stesso livello del 2009, con un incremento di 698 milioni (+0,8%).

Per i pagamenti correnti, a fronte di un incremento dell'acquisto di beni e servizi per 1.267 milioni, si è registrata una riduzione dei trasferimenti a favore dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione (in particolare imprese) per 1.380 milioni.

Gli interessi passivi si sono ridotti di 984 milioni (14,4%).

I pagamenti in conto capitale registrano una contrazione di 8.214 milioni (-18,6%) da ricondurre, in parte, alla riduzione dei trasferimenti dal settore statale. Se si esclude da tale dato la riduzione dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (che trova compensazione in una corrispondente voce di entrata, come più avanti evidenziato per le regioni), la riduzione risulta pari a 4.895 milioni.

Regioni

Dal conto al 31 dicembre 2010 delle regioni emerge un ammontare di rimborso prestiti superiore alle accensioni di prestiti per 1.086 milioni, con un miglioramento di 1.416 milioni rispetto al fabbisogno registrato nell'anno 2009, pari a 330 milioni.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 5.934 milioni, di cui 644 milioni per rimborso di B.O.R. ed altri prestiti obbligazionari e 1.308 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria (nel 2009, i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito erano ammontati a 4.337 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzione di prestiti verso il sistema bancario per 4.848

---

[34] Il conto comprende anche la spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome che, nei casi di insufficiente significatività delle informazioni SIOPE, è stimata sulla base delle informazioni presenti nei modelli CE (D.M. 16 febbraio 2001, DM 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007). Rispetto all'esercizio precedente, il numero delle aziende sanitarie locali costituenti l'universo monitorato risulta variato a seguito della DGR n. 796 del 28 dicembre 2009 della Regione Abruzzo che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, ha riorganizzato il sistema delle aziende sanitarie abruzzesi.

[35] I dati sui flussi di cassa di Comuni e Province per l'anno 2010 sono stati forniti dalle 107 Amministrazioni provinciali e da 8.083 Comuni, dei quali 7.887 adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, su un totale di 8.094 enti tenuti all'invio dei dati. Per effetto dell'aggiornamento dell'anagrafe degli Enti si è passati da 8.102 a 8.094 Comuni. Le informazioni non comunicate - analogamente a quelle rielaborate per l'anno 2009 - sono state stimate utilizzando un algoritmo finanziario autoregressivo che si basa sia sulle informazioni storiche che su quelle relative ad enti omogenei per caratteristiche demografiche e territoriali.

milioni, di cui 1.467 milioni per anticipazioni di tesoreria (nell'anno 2009, le regioni avevano assunto prestiti verso il sistema bancario per un totale di 4.658 milioni).

Il finanziamento dal settore statale (di parte corrente e in conto capitale) risulta diminuito, nell'anno 2010, rispetto al 2009, di 7.645 milioni, passando da 108.466 a 100.821 milioni (-7,1%). Tale riduzione è compensata per 3.316 milioni da una corrispondente variazione della spesa per trasferimenti in conto capitale al settore statale.

Le riscossioni correnti diverse dai trasferimenti hanno registrato lo stesso livello del 2009, e sono stati pari a 62.712 milioni.

Relativamente ai pagamenti, al netto della spesa sanitaria (corrente e d'investimento) e delle partite finanziarie, si è avuto un decremento di 10.248 milioni (-15,2%) determinato, per una notevole parte, dal rilevante versamento, effettuato nel corso dell'anno 2009 al bilancio dello Stato, del maggior gettito di IRAP e addizionale regionale all'Irpef affluito, rispetto agli importi delle medesime imposte spettanti per il finanziamento del fabbisogno sanitario, con riferimento agli esercizi 2001-2006. Tali importi erano giacenti nei conti correnti di tesoreria riguardanti l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, intestati alle regioni.

I pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente (103.432 milioni) derivano per 100.114 milioni da finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 3.318 milioni da spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle regioni.

Con riferimento alla situazione delle disponibilità liquide presso il sistema bancario si è verificata una riduzione dei depositi bancari valutabile in circa 167 milioni.

Le disponibilità presso le contabilità speciali di tesoreria unica intestate a tutte le regioni, presentano un aumento, rispetto al 1° gennaio 2010, pari a 3.905 milioni (passando da 15.634 a 11.729 milioni). Le giacenze dei conti correnti intestati a tutte le regioni, presso la Tesoreria Statale, relativi all'IRAP - Amministrazioni pubbliche, all'IRAP altri soggetti e all'addizionale IRPEF hanno registrato una lieve riduzione complessiva, rispetto al 1° gennaio 2010, di 122 milioni.

Sanità

Per quanto concerne il comparto della sanità, le entrate presentano nel 2010 un lieve aumento (+0,7%), imputabile per lo più ai trasferimenti correnti da regioni, aumentati nel periodo considerato, di 662 milioni (+0,6%).

Le spese, invece, presentano nel 2010 una lieve riduzione, (-0,8%), in gran parte determinata dall' aumento dei depositi bancari di 1.774 registrato nel mese di dicembre 2009 a seguito dell'avvio del sistema di tesoreria mista[36], destinato a non ripetersi, a decorrere dal 2010, con la gestione "a regime" di tale sistema.

Sempre con riferimento ai pagamenti, l'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle regioni può valutarsi in 3.318 milioni.

Dall'inizio del 2010 le disponibilità liquide degli enti del comparto sanità presso il sistema bancario sono diminuite di circa 49 milioni, mentre le disponibilità liquide presso la

[36] Articolo 77-quater della legge 133 del 6 agosto 2008.

Tesoreria Unica diminuiscono di 605 milioni (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono, infatti, passate da 2.515 milioni al 1° gennaio a 1.910 milioni al 31 dicembre 2010).

Comuni e Province

Per quanto riguarda i Comuni e le Province, i dati evidenziano per il 2010 un fabbisogno pari a 525 milioni, rispetto ad un fabbisogno di 198 milioni riscontrato nel 2009.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 9.355 milioni, di cui 5.199 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria (nel 2009 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito ammontavano a 10.649 milioni, di cui 4.885 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 9.880 milioni, di cui 2.708 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., 168 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 5.085 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2009 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un totale di 10.847 milioni, di cui 2.980 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., 294 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 5.083 milioni per anticipazioni di tesoreria).

I rapporti di mutuo con il settore statale, nel 2010, registrano un rimborso netto pari a 246 milioni contro i 254 milioni nel 2009.

Gli incassi risultano nel 2010 pari a 76.410 milioni, con una riduzione, rispetto all'anno precedente di 3.236 milioni imputabile alla diminuzione degli incassi di capitale, di quelli di parte corrente e di quelli per partite finanziarie.

I trasferimenti dal settore statale nel complesso diminuiscono passando da 23.121 milioni a 20.338; tale riduzione complessiva risulta da una contrazione di 1.940 milioni dei trasferimenti correnti e di 447 milioni di quelli in conto capitale. Anche i trasferimenti da regioni registrano, rispetto all'anno precedente, una diminuzione complessiva di 1.075 milioni, derivante da una riduzione dei trasferimenti in conto capitale (572 milioni) e di quelli correnti (503 milioni).

I pagamenti risultano pari a 76.935 milioni, con una riduzione rispetto al 2009 di 2.909 milioni imputabile alla contrazione dei pagamenti in conto capitale per un importo pari a 3.187 milioni, dovuta essenzialmente ad un decremento degli investimenti diretti (-2.909 milioni). I pagamenti per partite finanziarie si sono ridotti di 543 milioni.

I pagamenti correnti aumentano di 821 milioni, per lo più a causa delle maggiori spese per acquisto di beni e servizi per 1.474 milioni. La spesa per il personale e quella per interessi passivi registrano invece una diminuzione rispettivamente di 439 milioni e di 231 milioni.

TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati						Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % al PIL		Var. Assolute	var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	2009-2010	2009/2010	2010	2010-2009
Incassi correnti	**238.471**	**232.386**	**15,7**	**15,0**	**-6.085**	**-2,6**	**236.420**	**-4.034**
Tributarie	88.614	89.312	5,8	5,8	698	0,8	88.879	433
Contributi sociali	14	17	0,0	0,0	3	21,4	35	-18
Trasferimenti da A. Pubbliche	127.728	119.936	8,4	7,7	-7.792	-6,1	125.991	-6.055
Trasferimenti da Altri soggetti	514	547	0,0	0,0	33	6,4	650	-103
da Famiglie	172	170	0,0	0,0	-2	-1,2	-	-
da Imprese	338	374	0,0	0,0	36	10,7	-	-
da Estero	4	3	0,0	0,0	-1	-25,0	-	-
Altre incassi correnti	21.601	22.574	1,4	1,5	973	4,5	20.865	1.709
Incassi in conto capitale	**15.999**	**12.929**	**1,1**	**0,8**	**-3.070**	**-19,2**	**19.064**	**-6.135**
Trasferimenti da A. Pubbliche	12.660	9.934	0,8	0,6		-21,5	14.414	-4.480
Trasferimenti da Altri soggetti	1.403	1.310	0,1	0,1	-93	-6,6	1.819	-509
da Famiglie	520	544	0,0	0,0	24	4,6	-	-
da Imprese	833	747	0,1	0,0	-86	-10,3	-	-
da Estero	50	19	0,0	0,0	-31	-62,0	-	-
Altre incassi in conto capitale	1.936	1.685	0,1	0,1	-251	-13,0	2.831	-1.146
Incassi finali	254.470	245.315	16,7	15,8	-9.155	-3,6	255.484	-10.169
Partite finanziarie	2.547	3.824	0,2	0,2	1.277	50,1	4.060	-236
Incassi totali	**257.017**	**249.139**	**16,9**	**16,1**	**-7.878**	**-3,1**	**259.544**	**-10.405**
Pagamenti correnti	**212.151**	**211.121**	**14,0**	**13,6**	**-1.030**	**-0,5**	**217.214**	**-6.093**
Redditi da lavoro dipendente	72.656	72.738	4,8	4,7	82	0,1	73.647	-909
Consumi intermedi	99.923	101.190	6,6	6,5	1.267	1,3	108.103	-6.913
Trasferimenti a A. Pubbliche	194	273	0,0	0,0	79	40,4	380	-107
Trasferimenti a Altri soggetti	19.245	17.865	1,3	1,2	-1.380	-7,2	20.708	-2.843
a Famiglie	8.248	7.774	0,5	0,5	-474	-5,7	-	-
a Imprese	10.992	10.083	0,7	0,7	-909	-8,3	-	-
a Estero	5	8	0,0	0,0	3	60,0	-	-
Interessi passivi	6.847	5.863	0,5	0,4	-984	-14,4	6.084	-221
Altri pagamenti correnti	13.286	13.192	0,9	0,9	-94	-0,7	8.292	4.900
Pagamenti in conto capitale	**44.214**	**36.000**	**2,9**	**2,3**	**-8.214**	**-18,6**	**39.084**	**-3.084**
Investimenti fissi lordi	27.010	22.718	1,8	1,5	-4.292	-15,9	25.554	-2.836
Trasferimenti a A. Pubbliche	6.066	2.747	0,4	0,2	-3.319	-54,7	0	2.747
Trasferimenti a Altri soggetti	9.193	6.611	0,6	0,4	-2.582	-28,1	11.068	-4.457
a Famiglie	2.161	1.765	0,1	0,1	-396	-18,3	-	-
a Imprese	7.022	4.831	0,5	0,3	-2.191	-31,2	-	-
a Estero	10	15	0,0	0,0	5	50,0	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	1.945	3.924	0,1	0,3	1.979	101,7	2.462	1.462
Pagamenti finali	256.365	247.121	16,9	16,0	-9.244	-3,6	256.298	-9.178
Partite finanziarie	4.209	2.769	0,3	0,2	-1.440	-34,2	4.347	-1.578
Pagamenti totali	**260.574**	**249.890**	**17,1**	**16,1**	**-10.684**	**-4,1**	**260.645**	**-10.756**
Saldo di parte corrente	**26.320**	**21.265**	**1,7**	**1,4**	**-5.055**		**19.205**	**2.060**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-1.895**	**-1.806**	**-0,1**	**-0,1**	**89**		**-815**	**-991**
Saldo Primario	**3.290**	**5.112**	**0,2**	**0,3**	**1.822**		**4.982**	**130**
Saldo	**-3.557**	**-751**	**-0,2**	**0,0**	**2.806**		**-1.102**	**351**
PIL	1.519.702	1.548.816					1.554.718	

Raffronti con la stima 2010 della Decisione di finanza pubblica 2011-2013

Nella Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 era indicata una stima del fabbisogno dell'amministrazione locale per il 2010 pari a 1.102, maggiore di 351 milioni rispetto a quello realizzato, pari a 751 milioni.

Gli incassi hanno registrato nel complesso una riduzione rispetto alle stime di 10.405 milioni dovuta essenzialmente a minori trasferimenti dal settore statale. Conseguentemente i pagamenti sono risultati inferiori alle stime di 10.756 milioni, come si specifica nei commenti relativi ai comparti.

Regioni

La riduzione degli incassi totali rispetto alle corrispondenti stime, pari a 8.445, milioni è in gran parte costituita da:

- minori trasferimenti dal settore statale registrati in considerazione della minore necessità di finanziamento della spesa (pari a 4.495);
- la riclassificazione della spesa concernente i trasferimenti in conto capitale da settore pubblico verificatasi a seguito dell'utilizzo dei dati SIOPE per l'elaborazione dei conti di cassa nel corso del 2010. Il cambiamento della base informativa ha determinato una riclassificazione di tali entrate, anche nei conti del 2009, rielaborati quest'anno rispetto a quelli di un anno fa, per un importo pari a 521 milioni.

La riduzione dei pagamenti complessivi del 2010 rispetto alle corrispondenti stime, pari a 10.100 milioni, risulta determinata dalle seguenti componenti:

- minori pagamenti rispetto ai limiti di spesa previsti dalle regole vigenti del Patto di stabilità interno (pari a circa 1.400 milioni, come risulta dal monitoraggio 2010 del Patto di stabilità interno delle Regioni);
- minore spesa per ammortizzatori sociali (esclusa dai limiti dal patto), stimata, in coerenza con le previsioni dell'accordo sugli ammortizzatori sociali, per circa 900 milioni a fronte di una spesa effettiva pari a 96 milioni (come risulta dal monitoraggio 2010 del patto di stabilità interno delle Regioni);
- mancata erogazione dell'anticipazione di liquidità alle regioni sottoposte ai piani di rientro, per 1.000 milioni[37];
- riclassificazione della spesa concernente i trasferimenti alla sanità;
- ulteriori minori trasferimenti alla sanità registrati in considerazione della minore necessità di finanziare la spesa sanitaria.

Sanità

La riduzione degli incassi totali rispetto alle corrispondenti stime, pari a 4.073 milioni, correlata ad un maggior ricorso ai finanziamenti attraverso il sistema bancario di 1.311 milioni, è determinata da:

---

[37] Prevista dall'articolo 2, comma 98, legge 191 del 2009.

- riclassificazione delle entrate derivanti da trasferimenti da regioni verificatasi a seguito dell'utilizzo dei dati SIOPE per l'elaborazione dei conti di cassa nel corso del 2010 (con riferimento ai conti 2009 e 2010). Il cambiamento della base informativa ha determinato una riclassificazione delle entrate per trasferimenti da regioni, anche nei conti del 2009 rielaborati quest'anno rispetto a quelli di un anno fa, per un importo pari a 3.090 milioni. Come già segnalato, tale riduzione risulta, in parte, compensata dal maggior ricorso ai finanziamenti attraverso il sistema bancario;

- minori trasferimenti dalle regioni registrati in considerazione della minore necessità di finanziamento della spesa.

La riduzione dei pagamenti complessivi del 2010 rispetto alle corrispondenti stime, pari a 2.843 milioni, imputabile alla differenza verificatasi rispetto alle previsioni dei pagamenti correnti (pari a -3.727 milioni), è determinata dalle seguenti componenti:

- riclassificazione della spesa per acquisto di beni e servizi verificatasi a seguito dell'utilizzo dei dati SIOPE per l'elaborazione dei conti di cassa nel corso del 2010. Il cambiamento della base informativa ha determinato una riclassificazione di tale spesa anche nei conti del 2009 rielaborati quest'anno rispetto a quelli indicati nella DFP 2011-2013, con una riduzione di tale voce pari a 4.160 milioni;

- andamento della spesa effettiva per acquisto di beni e servizi, al netto dei pagamenti che sarebbero stati finanziati dall'anticipazione, più contenuto rispetto al previsto del 2,5 per cento. In occasione dell'elaborazione delle previsioni del 2010, la spesa per acquisto di beni e servizi, dal 2005 al 2009 presentava una crescita media del 6,2 per cento nelle regioni a statuto ordinario e del 4,3 per cento nel territorio delle Autonomie speciali.

Infine sia sugli incassi, sia sui pagamenti ha inciso la mancata erogazione dell'anticipazione di liquidità alle regioni sottoposte ai piani di rientro sopra citata, per 1.000 milioni, sopra citata: l'anticipazione era destinata alle aziende sanitarie per il pagamento di fatture pregresse.

Comuni e Province

Rispetto alle stime elaborate a settembre, e incluse nella Decisone di Finanza Pubblica, si registra una riduzione degli incassi finali (correnti e in conto capitale) pari a 4.514 milioni, imputabile, in larga parte, a minori trasferimenti erogati agli enti locali dalle altre Amministrazioni pubbliche per 4.522 milioni, tra i quali si evidenzia un minor finanziamento dal settore statale per circa 2.000 milioni.

Si rileva, inoltre, una riduzione dei pagamenti finali pari a 2.893 milioni, imputabile, per circa 1.000 milioni alla spesa di personale e per 1.623 milioni alla spesa per investimenti, a fronte di una sostanziale stabilità delle risorse erogate al settore statale e a un incremento della spesa per acquisto di beni e servizi pari a 720 milioni.

Si evidenzia, inoltre, una riduzione degli incassi per partite finanziarie pari a 121 milioni a fronte di una riduzione più consistente della spesa per attività finanziarie, pari a 775 milioni, con un miglioramento sul saldo delle partite finanziarie di 654 milioni.

Infine, si registra una riduzione degli incassi totali, comprensivi delle partite finanziarie, pari a 4.635 milioni e delle spese totali pari a 3.668 milioni.

ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

Il conto degli Enti previdenziali e assistenziali evidenzia trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 97.715 nel 2010, che si confrontano con gli 82.733 dell'anno precedente. Di questi, 97.625 milioni provengono dallo Stato e 90 milioni dalle regioni. L'aumento nei trasferimenti dal settore statale, pari a 14.892 milioni, è attribuibile ai maggiori trasferimenti verso INPS e INPDAP.

Per agevolare il confronto fra i risultati del 2010 e quelli degli anni precedenti, è bene ricordare che:

- nel 2009 sono state chiuse le operazioni di cartolarizzazione SCIP1 e SCIP2[38] e gli Enti originariamente proprietari dei beni immobili ne hanno riacquistato la proprietà. Sono state di conseguenza svincolate le somme giacenti, a titolo di corrispettivo delle operazioni di cartolarizzazione, sui singoli conti vincolati di Tesoreria, migliorando il saldo di cassa del comparto per complessivi 9.660 milioni.

- nel luglio 2010 sono stati soppressi tre Enti previdenziali pubblici: l'IPOST, l'IPSEMA e l'ENAM, le cui funzioni sono state attribuite rispettivamente all'INPS, all'INAIL ed all'INPDAP[39]. Al fine di favorire i confronti temporali i conti dei tre Enti includono le risultanze contabili degli Enti soppressi con riferimento al 2009. Con il medesimo provvedimento normativo che ha soppresso i tre enti previdenziali pubblici l'Ente di ricerca ISPESL è stato soppresso ed è confluito nell'INAIL.

Il fabbisogno dell'INPS, pari a 88.477 milioni è aumentato di 5.819 milioni (+7%) rispetto a quello registrato nel 2009. Tale peggioramento è riconducibile all'aumento delle prestazioni istituzionali, solo in parte compensato dalla crescita contributiva. Dal lato dell'entrata, infatti, gli incassi per contributi sono cresciuti debolmente (+0,8%, pari a 1.080 milioni), riflettendo l'andamento della congiuntura e dell'occupazione. Si segnala peraltro che parte della crescita degli incassi contributivi è riconducibile all'attività di recupero crediti svolta dall'Istituto attraverso il canale dei concessionari e la via amministrativa. Per quanto riguarda le uscite, è aumentata del 3,2 per cento (circa 6.650 milioni) la spesa per prestazioni istituzionali, trainata sia dalla crescita della spesa per gli ammortizzatori sociali (trattamenti di disoccupazione, mobilità, cassa integrazione, ecc.) come conseguenza della crisi economica, sia dall'aumento della spesa pensionistica, comprensiva delle indennità a favore dei minorati civili.

Il fabbisogno INPDAP, pari a 10.067 milioni, è sostanzialmente ascrivibile al differenziale tra contributi incassati (56.385 milioni) e prestazioni erogate (66.808 milioni). Rispetto al 2009 il significativo peggioramento del fabbisogno (6.620 milioni) è spiegato dall'incremento della spesa per prestazioni istituzionali (+6,7% rispetto al 2009, pari a circa 4.200 milioni) a fronte di un calo del gettito contributivo del 2,0 per cento (pari a 1.141

[38] Art. 43 bis della L. 14/2009.

[39] Art .7 del D.L. 31/5/2010 n. 78, convertito con modificazioni nella Legge 30/7/2010 n. 122.

milioni). Inoltre, il dato del 2009 risente, come già indicato, della maggiore liquidità attribuibile alla chiusura delle operazioni di cartolarizzazione. Il peggioramento del fabbisogno rispetto al precedente esercizio si è verificato nonostante l'aumento, pari a 700 milioni, della contribuzione di finanziamento aggiuntiva a carico delle amministrazioni statali. Nel periodo in esame l'ente ha fronteggiato il proprio fabbisogno di cassa anche mediante il ricorso all'anticipazione di bilancio per 6.220 milioni circa[40].

Nel complesso, i fattori che hanno determinato la riduzione delle contribuzioni rispetto al 2009 sono riconducibili, oltre che al permanere di mancanza del turnover nel pubblico impiego, anche a slittamenti al mese di gennaio 2011 di parte dei contributi pensionistici e previdenziali di competenza dicembre 2010 riferiti, in massima parte, ad enti ed organismi pubblici che utilizzano la nuova procedura di versamento denominata "F24 EP", introdotta a partire dal mese di novembre 2010.

Scendendo nel dettaglio delle singole gestioni dell'Ente, la quota predominante degli incassi contributivi ha riguardato i contributi pensionistici riscossi dalla Cassa dei Trattamenti Pensionistici per i dipendenti dello Stato (32.233 milioni con inclusione della contribuzione aggiuntiva)[41] e dai contributi riscossi dagli ex Istituti di Previdenza (17.297 milioni). La parte residuale concerne, invece, i contributi per Trattamenti di Fine Servizio (TFS) e di Fine Rapporto (TFR) riscossi dalla gestione ex ENPAS (4.420 milioni circa), i contributi per Indennità Premio Servizio (IPS) riscossi dalla gestione ex INADEL (1.912 milioni), nonché i contributi obbligatori per le prestazioni creditizie e sociali (467 milioni). Infine, si registra la riscossione contributiva di 13 milioni da parte della gestione ex ENPDEP.

La spesa complessiva per prestazioni istituzionali (trattamenti pensionistici, previdenziali, ecc.) è stata pari a 66.808 milioni, con una crescita del 6,7 per cento rispetto all'anno 2009. Sulla crescita complessiva hanno pesato gli effetti della crescita della spesa pensionistica del comparto Stato, accentuatasi nel secondo semestre dell'esercizio. La spesa per pensioni ai dipendenti statali è ammontata a 36.750 milioni mentre quella a favore del comparto degli Enti locali è ammontata a 21.276 milioni. Con riferimento, invece, ai trattamenti previdenziali (TFS, IPS e TFR), nel complesso essi sono ammontati a 8.624 milioni.

Con riferimento alle spese per attività creditizia (erogazione di varie tipologie di prestiti e mutui), l'apposita gestione ha sostenuto una spesa per nuovi prestiti pari a circa 1.450 milioni, mentre ha registrato contributi dagli iscritti per 467 milioni e riscosso 1.420 milioni circa a titolo di rimborso dei prestiti erogati. La gestione ha anche erogato 100 milioni circa per attività sociali (colonie, borse di studio, ecc.) .

Nel corso del 2010 l'INAIL (al netto dei recenti accorpamenti di Ipsema e Ispesl) ha evidenziato entrate per premi (riguardanti prevalentemente i settori dell'industria, del commercio e dei servizi pubblici) per 8.246 milioni, importo inferiore rispetto all' esercizio precedente (9.008 milioni). Il calo nei premi, pari a circa 760 milioni, è attribuibile alla crisi economica che ha investito particolarmente il settore dell'industria con pesanti ricadute sull'occupazione. Anche la spesa per prestazioni istituzionali, pari a 5.945 milioni, ha subito

---

[40] Art. 35, comma 3, L. 448/98.

[41] Art. 2, comma 3 della L. 335/95.

una riduzione di circa 15 milioni rispetto al 2009, conseguenza di un trend decrescente dei beneficiari degli indennizzi. Nel complesso, si è registrato un incremento nelle disponibilità di tesoreria per 980 milioni circa.

La Gestione Commissariale per le buonuscite[42] per il personale delle Poste ha continuato ad erogare nel quarto trimestre 2010 i trattamenti e le relative spese per un ammontare pari a 109 milioni. Tenuto conto che la gestione ha beneficiato di trasferimenti dal bilancio dello Stato per 50 milioni (stanziamenti iscritti per la corresponsione dell'indennità di buonuscita al personale delle Poste S.p.A. maturata fino al febbraio 1998) ed ha ricevuto dall'INPDAP a titolo di pro-rata 5 milioni, si è registrato un prelevamento netto dalla tesoreria di 54 milioni.

L'ENPALS ha registrato nel 2010 incassi contributivi relativi al comparto dei lavoratori dello spettacolo, degli sportivi professionisti e di altre figure professionali recentemente affluite nell'ente[43], per 1.124 milioni ed ha sostenuto una spesa per prestazioni pari a 896 milioni. Il positivo saldo in termini di contributi e prestazioni, nonchè l'andamento di altre voci di bilancio, contribuiscono a spiegare l'incremento delle disponibilità di tesoreria pari a 263 milioni.

Il comparto degli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata[44] ha registrato, nel complesso, entrate contributive per 7.800 milioni circa (7.264 milioni nell'esercizio precedente) e prestazioni istituzionali (pensionistiche e di natura assistenziali) per 4.933 milioni circa (4.754 milioni nel 2009). Tali Enti, con autonomia gestionale, organizzativa e contabile non ricevono finanziamenti da parte dello Stato.

---

[42] Istituita ai sensi dell'art.53 della legge 449/97.

[43] Art. 7, comma 16 D.L. 78/2010 convertito con modificazioni nella L.122/2010.

[44] Associazioni o Fondazioni di cui al D. Leg.vo 509/1994 e D.Leg.vo 103/1996.

TABELLA IV.1-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA

	Risultati						Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % al PIL		Var. Assolute	var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	2009-2010	2009/2010	2010	2010-2009
Incassi correnti	**293.040**	**307.896**	**19,3**	**19,9**	**14.856**	**5,1**	**311.114**	**-3.218**
Tributarie	0	0	0,0	0,0	0	-	0	0
Contributi sociali	207.666	207.382	13,7	13,4	-284	-0,1	209.550	-2.168
Trasferimenti da A. Pubbliche	82.733	97.715	5,4	6,3	14.982	18,1	99.059	-1.344
Trasferimenti da Altri soggetti	0	21	0,0	0,0	21	-	5	16
da Famiglie	0	21	0,0	0,0	21	-	-	-
da Imprese	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
da Estero	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
Altre incassi correnti	2.641	2.778	0,2	0,2	137	5,2	2.501	278
Incassi in conto capitale	**264**	**101**	**0,0**	**0,0**	**-163**	**-61,7**	**1.012**	**-911**
Trasferimenti da A. Pubbliche	0	0	0,0	0,0	0	-	0	0
Trasferimenti da Altri soggetti	0	0	0,0	0,0	0	-	0	0
da Famiglie	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
da Imprese	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
da Estero	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
Altre incassi in conto capitale	264	101	0,0	0,0	-163	-61,7	1.012	-911
Incassi finali	293.304	307.997	19,3	19,9	14.693	5,0	312.126	-4.129
Partite finanziarie	9.679	386	0,6	0,0	-9.293	-96,0	834	-448
Incassi totali	**302.983**	**308.383**	**19,9**	**19,9**	**5.400**	**1,8**	**312.960**	**-4.577**
Pagamenti correnti	**297.494**	**306.963**	**19,6**	**19,8**	**9.469**	**3,2**	**307.948**	**-985**
Redditi da lavoro dipendente	3.387	3.439	0,2	0,2	52	1,5	3.400	39
Consumi intermedi	1.835	2.044	0,1	0,1	209	11,4	1.967	77
Trasferimenti a A. Pubbliche	6.425	5.121	0,4	0,3	-1.304	-20,3	6.773	-1.652
Trasferimenti a Altri soggetti	283.168	294.297	18,6	19,0	11.129	3,9	294.134	163
a Famiglie	282.675	293.738	18,6	19,0	11.063	3,9	-	-
a Imprese	493	559	0,0	0,0	66	13,4	-	-
a Estero	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
Interessi passivi	220	307	0,0	0,0	87	39,7	208	99
Altri pagamenti correnti	2.459	1.755	0,2	0,1	-704	-28,6	1.466	289
Pagamenti in conto capitale	**2.086**	**438**	**0,1**	**0,0**	**-1.648**	**-79,0**	**654**	**-216**
Investimenti fissi lordi	1.871	102	0,1	0,0	-1.769	-94,5	241	-139
Trasferimenti a A. Pubbliche	0	0	0,0	0,0	0	-	0	0
Trasferimenti a Altri soggetti	0	0	0,0	0,0	0	-	0	0
a Famiglie	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
a Imprese	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
a Estero	0	0	0,0	0,0	0	-	-	-
Altri pagamenti in conto capitale	215	336	0,0	0,0	121	56,4	413	-77
Pagamenti finali	299.580	307.401	19,7	19,8	7.821	2,6	308.602	-1.201
Partite finanziarie	3.403	984	0,2	0,1	-2.420	-71,1	4.358	-3.374
Pagamenti totali	**302.983**	**308.385**	**19,9**	**19,9**	**5.402**	**1,8**	**312.960**	**-4.575**
Saldo di parte corrente	**-4.454**	**933**	**-0,3**	**0,1**	**5.387**		**3.167**	**-2.233**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-6.276**	**596**	**-0,4**	**0,0**	**6.872**		**3.525**	**-2.928**
Saldo Primario	**220**	**307**	**0,0**	**0,0**	**87**		**208**	**99**
Saldo	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0**		**0**	**-1**
PIL	1.519.702	1.548.816					1.554.718	

Raffronto con la stima 2010 della Decisione di finanza pubblica 2011-2013

Il confronto con le stime contenute nella DFP 2011-2013 evidenzia minori contributi sociali per circa 2.000 milioni. La differenza è dovuta a una dinamica delle retribuzioni nel settore pubblico più contenuta rispetto a quella stimata nel mese di settembre, oltre che allo slittamento nel versamento di parte dei contributi previdenziali cui si è già accennato.

I minori incassi in conto capitale realizzati nel 2010 sono imputabili a ritardi nell'attuazione dei piani di dismissione immobiliare di alcuni enti di previdenza.

Sostanzialmente in linea con le stime sono risultati i pagamenti per prestazioni istituzionali (trasferimenti ad altri soggetti).

IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2011-2014

Per il 2011 si stima[45] un fabbisogno del settore pubblico di 67.162 milioni, inferiore di circa 600 milioni a quello registrato per il 2010, pari a 67.727 milioni. In termini di saldo primario si stima un avanzo di circa 10.035 milioni rispetto ad un avanzo di 4.040 del 2010. La spesa per interessi si stima in aumento del 7,6 per cento rispetto al 2010.

Per gli anni 2012-2014 si prevede un fabbisogno in riduzione pari, rispettivamente, nei tre anni a 47.308, 38.930 e 38.386 milioni, correlato ad un avanzo primario rispettivamente pari a 37.791, 50.659 e 58.034 milioni. La spesa per interessi per ciascun anno del triennio, rispetto all'anno precedente, si stima che aumenti rispettivamente del 10,2, del 5,3 e del 7,6 per cento.

La stima sconta per intero gli effetti delle misure adottate con i provvedimenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica[46], con un effetto di trascinamento sul 2014.

Per le entrate tributarie si stima una crescita nel 2011 del 2,3 per cento, tenuto conto di rimborsi d'imposta pari a circa 31.000 milioni contro l'importo di 31.262 del 2010. Per il triennio successivo si stima una crescita su base annua rispettivamente del 3,6, del 3,0 e del 2,9 per cento: per il 2012 la maggior crescita delle entrate tributarie è da attribuirsi alla concentrazione degli effetti previsti dalle misure del Governo finalizzate alla riduzione dell'autocompensazione, al potenziamento del processo di riscossione e alla riduzione dell'acconto IRPEF. Per i rimborsi fiscali si stima una dinamica costante nel triennio.

La previsione delle entrate contributive indica una crescita del 2,8 per cento nel 2011, riflettendo il più favorevole andamento dell'economia e dell'occupazione rispetto agli esercizi precedenti. La crescita è prevista su livelli sempre superiori al 2 per cento anche negli anni 2012-14.

Per le spese correnti, al netto degli interessi, si prevede nel 2011 un incremento dell'1,8 per cento: negli anni successivi si prevede una dinamica mediamente più contenuta.

Per i redditi da lavoro dipendente, limitatamente al 2011, si stima una crescita dell'1,2 per cento che tiene conto sia delle misure di contenimento, sia dello slittamento dal 2010 del pagamento di arretrati contrattuali; si stima che i redditi da lavoro dipendente si riducano dell'1,5 per cento nel 2012 e rimangano sostanzialmente invariati per l'anno successivo, con una leggera ripresa nel 2014 (+0,6%).

Per il 2011 si stima una leggera crescita dell'acquisto di beni e servizi dell' 0,5 per cento che coniuga gli effetti delle misure di contenimento adottate dal Governo con l'esecuzione di pagamenti relativi ad impegni assunti in esercizi precedenti; tale andamento viene sostanzialmente replicato per il triennio successivo, con una leggera ripresa nel 2014.

Si prevede un incremento dei trasferimenti correnti per il 2011 del 2,2 per cento correlato sostanzialmente alla dinamica della spesa pensionistica e all'incremento del

---

[45] Le stime per il periodo 2011-2014 non includono eventuali versamenti al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) finalizzato alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro.

[46] Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, conv. in legge 30 luglio 2010, n. 122.

finanziamento al bilancio comunitario. Per la spesa pensionistica si proiettano tassi di crescita superiori al 2,5 per cento negli esercizi successivi. A partire dal 2012 la dinamica più accelerata risente dell'andamento dell'indice del costo della vita, parzialmente compensata dagli effetti conseguenti alle disposizioni che riguardano le nuove decorrenze dei trattamenti pensionistici e, limitatamente alle lavoratrici del comparto pubblico, del più elevato requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento.

Nei pagamenti in conto capitale del 2011, per i quali si prevede un incremento dell'1,3 per cento, sono inclusi i rimborsi relativi ad anni pregressi derivanti dalla deducibilità dal reddito d'impresa del 10 per cento dell'IRAP. La stima per il triennio successivo è influenzata dagli effetti del nuovo patto di stabilità interno secondo le regole definite nella legge di stabilità.

Il fabbisogno include i finanziamenti da erogare alla Grecia, in seguito all'accordo dell'11 aprile 2010, sulla base del programma triennale di sostegno al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro.

Nella Decisione di finanza pubblica 2011-2013 veniva indicata una stima del fabbisogno del settore pubblico del 2011 pari a 64.500 milioni, rispetto all'attuale stima di 67.162 milioni.

La nuova stima risente nel nuovo quadro macroeconomico, dei risultati registrati nel 2010, nonché delle disposizioni contenute nella Legge di Stabilità per il 2011.

Per quanto riguarda gli incassi correnti, in linea con i risultati del 2010, la stima delle entrate tributarie è stata incrementata dello 0,9 per cento, mentre quella dei contributi sociali è stata ridotta dell'1,3 per cento.

Gli incassi in conto capitale includono i proventi derivanti dall'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche da destinare ai servizi di comunicazione in banda larga[47].

Dal lato dei pagamenti la stima del conto di cassa 2011, rispetto alla precedente stima del mese di settembre 2010, include maggiori trasferimenti alle imprese per 1.000 milioni connessi alla deducibilità dal reddito d'impresa del 10 per cento dell'IRAP, slittamenti dal 2010 per 1.200 milioni di una quota del finanziamento a sostegno della Grecia, nonché maggiori pagamenti delle regioni[48] per 1.400 milioni a causa dello slittamento dal 2010 di anticipazioni da parte dello Stato[49] destinate a finanziare le regioni interessate dai piani di rientro dai disavanzi sanitari. Si evidenzia, inoltre, una riduzione del finanziamento del settore statale[50] (corrente e in conto capitale) alle regioni che passa da 100.773 milioni del

---

[47] Art. 1, commi 8-13, legge 13 dicembre 2010, n. 220.

[48] Le previsioni di cassa delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali sono state elaborate non considerando gli effetti derivanti dall'attuazione del federalismo fiscale ed ipotizzando l'esatto rispetto del patto di stabilità interno previsto dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, commi da 87 a 150, come modificata dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225.

[49] Di cui l'importo di 1.000 milioni, disposto dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 98, e l'importo di circa 400 milioni, disposto dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 46-47.

[50] Per l'esercizio 2014, si è ipotizzata la prosecuzione della disciplina del patto prevista alla legge n. 220 del 2010 per il biennio 2012-2013. Nel contesto di tale ipotesi si basa la stima del finanziamento del settore statale alle Regioni e Province autonome nel periodo 2010-2014.

2010 a 93.301 milioni del 2011, 90.473 milioni del 2012, 89.557 milioni del 2013 e 89.188 milioni del 2014.

La significativa riduzione dei trasferimenti statali del 2011 rispetto al 2010, pari a 7.472 milioni, è altresì ascrivibile all'effetto della manovra di 4.500 milioni disposta nei confronti delle Regioni a statuto ordinario e delle Autonomie speciali dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, dell'ipotesi di un maggior ricorso al mercato finanziario per circa 1.500 milioni e dal venir meno di un'operazione, di natura compensativa, tra il settore statale e la finanza regionale di 2.744 milioni

Settore Pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Incassi correnti	**720.185**	**740.122**	**763.441**	**783.826**	**802.853**	**46,5**	**46,5**	**46,5**	**46,2**	**45,7**
Tributarie	455.331	466.025	483.011	497.433	511.696	29,4	29,2	29,4	29,3	29,2
Contributi sociali	207.405	213.238	217.978	223.400	229.312	13,4	13,4	13,3	13,2	13,1
Trasferimenti da altri soggetti	14.331	14.466	15.763	15.988	14.902	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8
Trasferimenti da famiglie	*2.605*	2.318	2.217	2.217	2.070	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da imprese	*3.980*	4.035	4.152	4.116	3.877	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Trasferimenti da estero	*7.746*	8.113	9.394	9.655	8.955	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Altri incassi correnti	43.118	46.393	46.689	47.005	46.943	2,8	2,9	2,8	2,8	2,7
Incassi in conto capitale	**4.000**	**7.218**	**5.006**	**4.552**	**4.446**	**0,3**	**0,5**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Trasferimenti da altri soggetti	1.311	1.350	1.375	1.400	1.425	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da famiglie	*544*	1.348	1.373	1.398	1.423	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da imprese	*748*	2	2	2	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da estero	*19*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	2.689	5.868	3.631	3.152	3.021	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2
Incassi finali	**724.185**	**747.341**	**768.447**	**788.378**	**807.299**	**46,8**	**46,9**	**46,8**	**46,5**	**46,0**
Incassi partite finanziarie	**4.029**	**5.929**	**5.706**	**6.306**	**6.609**	**0,3**	**0,4**	**0,3**	**0,4**	**0,4**
Incassi totali	**728.214**	**753.269**	**774.153**	**794.684**	**813.909**	**47,0**	**47,3**	**47,1**	**46,8**	**46,4**
Pagamenti correnti	**729.493**	**747.683**	**758.068**	**773.487**	**792.855**	**47,1**	**46,9**	**46,2**	**45,6**	**45,2**
Redditi da lavoro dipendente	172.822	174.837	172.298	172.256	173.271	11,2	11,0	10,5	10,2	9,9
Consumi intermedi	118.659	119.264	118.144	119.381	121.090	7,7	7,5	7,2	7,0	6,9
Trasferimenti a altri soggetti	345.122	353.787	360.084	369.891	379.923	22,3	22,2	21,9	21,8	21,6
Trasferimenti a famiglie	*307.454*	313.593	320.382	328.756	339.191	19,9	19,7	19,5	19,4	19,3
Trasferimenti a imprese	*21.188*	20.255	19.382	20.013	19.708	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1
Trasferimenti a estero	*16.480*	19.939	20.320	21.122	21.024	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	71.767	77.197	85.099	89.589	96.420	4,6	4,8	5,2	5,3	5,5
Altri pagamenti correnti	21.123	22.598	22.443	22.370	22.152	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Pagamenti in conto capitale	**58.789**	**59.786**	**53.303**	**52.292**	**52.212**	**3,8**	**3,8**	**3,2**	**3,1**	**3,0**
Investimenti fissi lordi	32.624	32.925	30.352	29.356	29.563	2,1	2,1	1,8	1,7	1,7
Trasferimenti a altri soggetti	20.192	19.403	16.369	15.466	16.784	1,3	1,2	1,0	0,9	1,0
Trasferimenti a famiglie	*1.872*	1.628	1.551	1.563	1.886	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a imprese	*17.613*	17.308	14.500	13.485	14.229	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8
Trasferimenti a estero	*707*	467	318	418	669	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	5.974	7.458	6.582	7.470	5.865	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Pagamenti finali	**788.283**	**807.469**	**811.371**	**825.779**	**845.068**	**50,9**	**50,7**	**49,4**	**48,7**	**48,2**
Pagamenti partite finanziarie	**7.659**	**12.963**	**10.089**	**7.835**	**7.226**	**0,5**	**0,8**	**0,6**	**0,5**	**0,4**
Pagamenti totali	**795.942**	**820.431**	**821.460**	**833.614**	**852.294**	**51,4**	51,5	50,0	49,1	48,6
Saldo di parte corrente	**-9.308**	**-7.560**	**5.373**	**10.339**	**9.998**	**-0,6**	**-0,5**	**0,3**	**0,6**	**0,6**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-64.097**	**-60.128**	**-42.924**	**-37.401**	**-37.769**	**-4,1**	**-3,8**	**-2,6**	**-2,2**	**-2,2**
Saldo primario	**4.040**	**10.035**	**37.791**	**50.659**	**58.034**	**0,3**	**0,6**	**2,3**	**3,0**	**3,3**
Saldo	**-67.727**	**-67.162**	**-47.308**	**-38.930**	**-38.386**	**-4,4**	**-4,2**	**-2,9**	**-2,3**	**-2,2**
PIL	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**					

Amministrazioni Centrali

TABELLA IV.2-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Incassi correnti	**403.841**	**415.955**	**432.047**	**444.151**	**454.514**	**26,1**	**26,1**	**26,3**	**26,2**	**25,9**
Tributarie	366.019	374.842	389.762	401.736	413.814	23,6	23,5	23,7	23,7	23,6
Contributi sociali	6	6	6	6	6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.303	5.591	5.704	5.756	5.752	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	13.763	13.904	15.191	15.402	14.302	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8
Trasferimenti da famiglie	*2.414*	*2.141*	*2.037*	*2.034*	*1.884*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
Trasferimenti da imprese	*3.606*	*3.653*	*3.763*	*3.716*	*3.466*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*
Trasferimenti da estero	*7.743*	*8.110*	*9.391*	*9.652*	*8.952*	*0,5*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,5*
Altri incassi correnti	18.750	21.611	21.384	21.251	20.641	1,2	1,4	1,3	1,3	1,2
Incassi in conto capitale	**3.651**	**3.810**	**1.453**	**1.457**	**1.310**	**0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	2.747	3	3	3	3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da famiglie	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Trasferimenti da imprese	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Trasferimenti da estero	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Altri incassi in conto capitale	903	3.806	1.449	1.453	1.306	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	**407.492**	**419.765**	**433.500**	**445.608**	**455.824**	**26,3**	**26,3**	**26,4**	**26,3**	**26,0**
Incassi partite finanziarie	**2.683**	**3.331**	**3.059**	**2.863**	**2.566**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,1**
Incassi totali	**410.175**	**423.096**	**436.559**	**448.471**	**458.390**	**26,5**	**26,6**	**26,6**	**26,4**	**26,1**
Pagamenti correnti	**435.347**	**440.841**	**445.444**	**451.613**	**461.408**	**28,1**	**27,7**	**27,1**	**26,6**	**26,3**
Redditi da lavoro dipendente	96.645	98.987	96.717	96.246	96.486	6,2	6,2	5,9	5,7	5,5
Consumi intermedi	15.425	14.309	13.826	14.123	14.720	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	217.560	211.742	211.638	211.983	214.765	14,0	13,3	12,9	12,5	12,2
Trasferimenti a altri soggetti	32.960	36.291	35.721	37.207	36.809	2,1	2,3	2,2	2,2	2,1
Trasferimenti a famiglie	*5.942*	*6.074*	*5.564*	*5.574*	*5.630*	*0,4*	0,4	0,3	0,3	0,3
Trasferimenti a imprese	*10.546*	*10.288*	*9.847*	*10.522*	*10.167*	*0,7*	0,6	0,6	0,6	0,6
Trasferimenti a estero	*16.472*	*19.930*	*20.310*	*21.111*	*21.012*	*1,1*	1,3	1,2	1,2	1,2
Interessi passivi	66.581	71.674	79.529	83.967	90.788	4,3	4,5	4,8	4,9	5,2
Altri pagamenti correnti	6.177	7.838	8.013	8.086	7.840	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Pagamenti in conto capitale	**35.032**	**38.296**	**33.088**	**32.214**	**32.089**	**2,3**	**2,4**	**2,0**	**1,9**	**1,8**
Investimenti fissi lordi	9.804	12.099	10.921	10.083	10.247	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	9.934	8.569	8.020	8.217	8.209	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti a altri soggetti	13.581	13.295	10.401	9.519	10.824	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6
Trasferimenti a famiglie	*107*	153	142	115	440	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a imprese	*12.782*	12.691	9.958	9.004	9.734	0,8	0,8	0,6	0,5	0,6
Trasferimenti a estero	*692*	451	301	400	650	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.714	4.332	3.745	4.396	2.809	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
Pagamenti finali	**470.380**	**479.136**	**478.532**	**483.827**	**493.497**	**30,4**	**30,1**	**29,1**	**28,5**	**28,1**
Pagamenti partite finanziarie	**6.770**	**8.894**	**3.997**	**2.990**	**3.027**	**0,4**	**0,6**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Pagamenti totali	**477.150**	**488.030**	**482.529**	**486.817**	**496.523**	**30,8**	**30,6**	**29,4**	**28,7**	**28,3**
Saldo di parte corrente	**-31.506**	**-24.886**	**-13.397**	**-7.462**	**-6.894**	**-2,0**	**-1,6**	**-0,8**	**-0,4**	**-0,4**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-62.888**	**-59.371**	**-45.031**	**-38.219**	**-37.672**	**-4,1**	**-3,7**	**-2,7**	**-2,3**	**-2,1**
Saldo primario	**-394**	**6.740**	**33.559**	**45.621**	**52.655**	**0,0**	**0,4**	**2,0**	**2,7**	**3,0**
Saldo	**-66.975**	**-64.934**	**-45.970**	**-38.347**	**-38.133**	**-4,3**	**-4,1**	**-2,8**	**-2,3**	**-2,2**
PIL	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**					

Amministrazioni locali

TABELLA IV.2-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Incassi correnti	**232.386**	**225.856**	**225.619**	**227.570**	**229.847**	**15,0**	**14,2**	**13,7**	**13,4**	**13,1**
Tributarie	89.312	91.183	93.249	95.697	97.882	5,8	5,7	5,7	5,6	5,6
Contributi sociali	17	16	16	15	15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	119.936	111.304	108.638	107.749	107.466	7,7	7,0	6,6	6,3	6,1
Trasferimenti da altri soggetti	547	559	569	583	597	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da famiglie	*170*	174	177	180	183	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da imprese	*374*	382	389	400	411	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da estero	*3*	3	3	3	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	22.574	22.794	23.147	23.526	23.887	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
Incassi in conto capitale	**12.929**	**11.530**	**10.976**	**11.065**	**11.098**	**0,8**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,6**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9.934	8.569	8.020	8.217	8.209	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti da altri soggetti	1.310	1.349	1.374	1.399	1.424	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da famiglie	*544*	1.348	1.373	1.398	1.423	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da imprese	*747*	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da estero	*19*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	1.685	1.612	1.582	1.449	1.465	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	**245.315**	**237.386**	**236.595**	**238.635**	**240.945**	**15,8**	**14,9**	**14,4**	**14,1**	**13,7**
Incassi partite finanziarie	**3.824**	**4.032**	**2.218**	**2.163**	**2.122**	**0,2**	**0,3**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Incassi totali	**249.139**	**241.418**	**238.813**	**240.798**	**243.067**	**16,1**	**15,2**	**14,5**	**14,2**	**13,8**
Pagamenti correnti	**211.121**	**212.082**	**210.239**	**211.432**	**213.374**	**13,6**	**13,3**	**12,8**	**12,5**	**12,2**
Redditi da lavoro dipendente	72.738	72.419	72.147	72.566	73.308	4,7	4,5	4,4	4,3	4,2
Consumi intermedi	101.190	102.880	102.212	103.120	104.200	6,5	6,5	6,2	6,1	5,9
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	273	533	579	627	625	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	17.865	16.736	16.122	16.085	16.219	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9
Trasferimenti a famiglie	*7.774*	7.292	7.117	7.131	7.222	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti a imprese	*10.083*	9.435	8.995	8.943	8.985	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Trasferimenti a estero	*8*	9	10	11	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	5.863	6.268	6.285	6.309	6.293	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Altri pagamenti correnti	13.192	13.247	12.894	12.725	12.729	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7
Pagamenti in conto capitale	**36.000**	**28.969**	**27.336**	**27.365**	**27.363**	**2,3**	**1,8**	**1,7**	**1,6**	**1,6**
Investimenti fissi lordi	22.718	20.376	19.181	19.003	19.016	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	2.747	3	3	3	3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	6.611	6.108	5.968	5.947	5.960	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Trasferimenti a famiglie	*1.765*	1.475	1.409	1.448	1.446	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a imprese	*4.831*	4.617	4.542	4.481	4.495	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Trasferimenti a estero	*15*	16	17	18	19	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	3.924	2.482	2.184	2.412	2.384	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Pagamenti finali	**247.121**	**241.051**	**237.575**	**238.797**	**240.737**	**16,0**	**15,1**	**14,5**	**14,1**	**13,7**
Pagamenti partite finanziarie	**2.769**	**2.595**	**2.576**	**2.584**	**2.582**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,1**
Pagamenti totali	**249.890**	**243.646**	**240.151**	**241.381**	**243.319**	**16,1**	**15,3**	**14,6**	**14,2**	**13,9**
Saldo di parte corrente	**21.265**	**13.774**	**15.380**	**16.138**	**16.473**	**1,4**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**0,9**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**-1.806**	**-3.665**	**-980**	**-162**	**208**	**-0,1**	**-0,2**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**
Saldo primario	**5.112**	**4.040**	**4.947**	**5.726**	**6.041**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
Saldo	**-751**	**-2.228**	**-1.338**	**-583**	**-252**	**0,0**	**-0,1**	**-0,1**	**0,0**	**0,0**
PIL	1.548.816	1.593.314	1.642.432	1.696.995	1.755.013					

Enti di previdenza

TABELLA IV.2-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Incassi correnti	**307.896**	**316.922**	**324.368**	**331.074**	**340.218**	**19,9**	**19,9**	**19,7**	**19,5**	**19,4**
Tributarie	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	207.382	213.216	217.956	223.379	229.291	13,4	13,4	13,3	13,2	13,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	97.715	100.655	103.215	104.450	107.517	6,3	6,3	6,3	6,2	6,1
Trasferimenti da altri soggetti	21	3	3	3	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da famiglie	*21*	3	3	3	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da imprese	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da estero	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	2.778	3.048	3.194	3.242	3.406	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi in conto capitale	**101**	**450**	**600**	**250**	**250**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da famiglie	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da imprese	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da estero	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	101	450	600	250	250	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi finali	**307.997**	**317.372**	**324.968**	**331.324**	**340.468**	**19,9**	**19,9**	**19,8**	**19,5**	**19,4**
Incassi partite finanziarie	**386**	**1.409**	**2.152**	**2.640**	**2.846**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,2**
Incassi totali	**308.383**	**318.781**	**327.121**	**333.964**	**343.314**	**19,9**	**20,0**	**19,9**	**19,7**	**19,6**
Pagamenti correnti	**306.963**	**313.370**	**320.978**	**329.410**	**339.799**	**19,8**	**19,7**	**19,5**	**19,4**	**19,4**
Redditi da lavoro dipendente	3.439	3.431	3.434	3.444	3.477	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	2.044	2.075	2.106	2.138	2.170	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.121	5.275	5.340	5.345	5.345	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	294.297	300.760	308.241	316.599	326.895	19,0	18,9	18,8	18,7	18,6
Trasferimenti a famiglie	*293.738*	300.228	307.701	316.051	326.339	19,0	18,8	18,7	18,6	18,6
Trasferimenti a imprese	*559*	532	540	548	556	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a estero	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	307	316	321	326	330	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	1.755	1.513	1.536	1.559	1.582	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti in conto capitale	**438**	**1.093**	**903**	**933**	**973**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Investimenti fissi lordi	102	450	250	270	300	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a famiglie	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a imprese	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a estero	*0*	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	336	643	653	663	673	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti finali	**307.401**	**314.464**	**321.881**	**330.343**	**340.772**	**19,8**	**19,7**	**19,6**	**19,5**	**19,4**
Pagamenti partite finanziarie	**984**	**4.317**	**5.239**	**3.621**	**2.542**	**0,1**	**0,3**	**0,3**	**0,2**	**0,1**
Pagamenti totali	**308.385**	**318.781**	**327.121**	**333.964**	**343.315**	**19,9**	**20,0**	**19,9**	**19,7**	**19,6**
Saldo di parte corrente	**933**	**3.552**	**3.390**	**1.663**	**419**	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,0**
Saldo al netto delle partite finanziarie	**596**	**2.908**	**3.087**	**980**	**-304**	**0,0**	**0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,0**
Saldo primario	**307**	**316**	**321**	**326**	**330**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Saldo	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
PIL	**1.548.816**	**1.593.314**	**1.642.432**	**1.696.995**	**1.755.013**					

TABELLA IV.2-5 SALDO DI CASSA DEL SETTORE STATALE (VALORE IN MILIONI)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo del settore statale	-67.087	-64.622	-45.590	-37.993	-37.571
(in % al PIL)	-4,3	-4,1	-2,8	-2,2	-2,1

TABELLA IV.2-6 RISORSE DESTINATE ALLO SVILUPPO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (VALORE IN MILIONI)

		2011	2012	2013	2014
Programmazione nazionale					
Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo Aree Sottoutilizzate (1)		9.074	7.138	13.900	14.805 (2)
Programmazione comunitaria (3)					
Risorse comunitarie	Programmi FESR	3.071	3.132	3.157	
	Programmi FSE	1.014	1.024	1.071	
	Programmi FEASR	1.404	1.423	1.441	
	Programma FEP	62	63	64	
	Totale	5.551	5.642	5.733	
Risorse cofinanziamento nazionale (quota Stato + Regioni)	Programmi FESR	3.290	3.350	3.374	
	Programmi FSE	1.214	1.226	1.276	
	Programmi FEASR	1.354	1.376	1.396	
	Programma FEP	62	63	64	

Note: Risorse per le aree sottoutilizzate nazionali e comunitarie.
(1) Stanziamenti al 1 gennaio 2011 Legge di stabilità 2011.
(2) Il dato del 2014 è relativo al biennio 2014-2015
(3) Stanziamenti dei piani finanziari dei programmi UE 2007/2013 e corrispondenti quote nazionali.
Non vengono forniti dati relativi all'annualità 2014 perché la Commissione UE non ha ancora presentato le proposte di programmazione finanziaria 2014/2020.

V DEBITO

V.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE

Per debito consolidato delle Amministrazioni pubbliche[51] ci si riferisce alle passività afferenti al settore registrate al valore nominale. Il calcolo di questo aggregato si avvale dei criteri settoriali e metodologici di cui, in primo luogo, al Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 2223 del 1996 relativo al sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC95) e, più nello specifico, al Regolamento comunitario n.479/2009 relativo alla Procedura dei Deficit Eccessivi (EDP). Le passività finanziarie considerate sono, dunque, quelle dei depositi e monete, dei titoli obbligazionari e dei prestiti. Il comparto delle pubbliche amministrazioni si articola nei seguenti sotto settori: le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli Enti previdenziali. Nel processo di consolidamento vengono eliminate le passività di debito che rappresentano anche un attivo detenuto da un sotto settore facente parte dello stesso comparto.

Il debito così calcolato rappresentava a fine dicembre 2010 il 119 per cento del PIL, in crescita del 2,9 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente, del 12,7 per cento rispetto al valore del 2008 e del 15,4 per cento rispetto al 2007, anno in cui si è toccato il minimo degli ultimi venti anni. Tale dinamica ha risentito della mancata crescita del PIL, sia a valore di mercato che in termini di volume. In particolare il PIL è diminuito anche in valore nominale di circa 48 miliardi tra il 2008 ed il 2009 come conseguenza della crisi finanziaria tuttora in corso.

Nel dettaglio, in merito agli strumenti finanziari contratti, il debito rappresentato da titoli negoziabili afferenti sia all'amministrazione centrale che agli enti locali rappresenta a fine 2010 l'84 per cento del debito consolidato complessivo, percentuale in costante aumento anche se in misura molto lieve. Il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti bancari ha registrato, negli ultimi quattro anni, una leggera diminuzione, dall'8 per cento di fine 2007 al 7 per cento di fine anno passato. Il debito in strumenti finanziari non negoziabili comprende, oltre ai depositi ed al circolante, la parte di risparmio postale (buoni postali ordinari e a termine) che, dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti in società per azioni e la sua riclassificazione nel settore delle istituzioni finanziarie, è rimasta nel bilancio dello stato centrale per la relativa gestione fino al rimborso.

In relazione al settore emittente, nel corso del periodo di riferimento, è aumentata di circa due punti percentuali la quota di debito dell'amministrazione centrale rappresentata da titoli negoziabili, mentre la stessa quota relativa agli enti locali è diminuita, da fine 2007 a fine anno scorso, per circa il medesimo ordine di grandezza. Più in generale, la quota del debito consolidato contratto dalle amministrazioni centrali è aumentata di circa un punto percentuale nel corso del quadriennio (dal 93% al 94% circa); mentre, la quota di debito emessa dagli enti locali è diminuita dal 7 per cento al 6 per cento circa.

---

[51] La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia.

Si espone in dettaglio l'evoluzione nel corso dell'ultimo anno del debito del settore statale (aggregato molto vicino all'amministrazione centrale) calcolato dal dipartimento del Tesoro.

Al 31 dicembre 2010 la consistenza del debito del settore statale è risultata pari a 1.688.447 milioni, con un incremento in valore assoluto che si attesta a +65.740 milioni nell'arco dei dodici mesi, corrispondente ad una variazione percentuale del +4,1 per cento, mentre, rispetto al 31 dicembre 2009, l'aumento registrato è risultato pari a +4.577 milioni, corrispondente ad una variazione percentuale del +0,3 per cento.

La cospicua attività di finanziamento verificatasi nel corso del 2010 è stata determinata, oltre che per i rimborsi dei titoli in scadenza, anche per la necessità di tenere un livello del conto disponibilità marcatamente elevato, in modo da iniziare il 2011 con una consistente riserva di liquidità e poter fronteggiare l'eventuale volatilità dei mercati. Peraltro, il livello del conto disponibilità a fine dicembre 2010 è risultato più elevato rispetto a quello registrato a fine 2009 di oltre 12 miliardi, a causa sia di un miglioramento strutturale del fabbisogno (rispetto alle previsioni) che del ritardo di alcune uscite (tra cui l'erogazione della terza *tranche* del prestito alla Grecia).

SCADENZE DEI TITOLI DI STATO

Nel 2010 il volume complessivo dei titoli di Stato italiani in scadenza è stato pari a 398.217 milioni a fronte dei 446.791 milioni del 2009, con una riduzione pari al 10,87 per cento.

TABELLA V.1-1 TITOLI DI STATO IN SCADENZA AL NETTO DELLE OPERAZIONI DI CONCAMBIO (MILIONI)

	Totale 2009	III Trimestre 2010	IV Trimestre 2010	Totale 2010
Titoli a breve termine	280.985	59.561	52.973	224.981
di cui: BOT	275.203	59.561	48.675	220.684
Carta commerciale	5.782	0	4.298	4.298
Titoli a medio-lungo termine	165.806	50.672	35.816	173.236
di cui: CTZ, CCT e BTP	162.148	49.738	34.622	169.780
Titoli esteri	3.658	933	1.193	3.456
TOTALE	**446.791**	**110.232**	**88.788**	**398.217**

In dettaglio, il comparto a breve termine ha registrato scadenze per 224.981 milioni, di cui 220.684 milioni di BOT e 4.298 milioni di carta commerciale. Nello stesso comparto, nel 2009 erano stati invece rimborsati 280.985 milioni, di cui 275.203 milioni di BOT e 5.782 milioni di carta commerciale.

Nel comparto a medio-lungo termine sono stati rimborsati titoli per 173.236 milioni, rappresentati da 169.780 milioni di emissioni interne e 3.456 milioni di titoli esteri. Nel 2009 erano stati rimborsati 165.806 milioni, di cui 162.148 milioni titoli domestici e 3.658 milioni titoli esteri.

Figura V-1 Titoli in scadenza a breve termine.

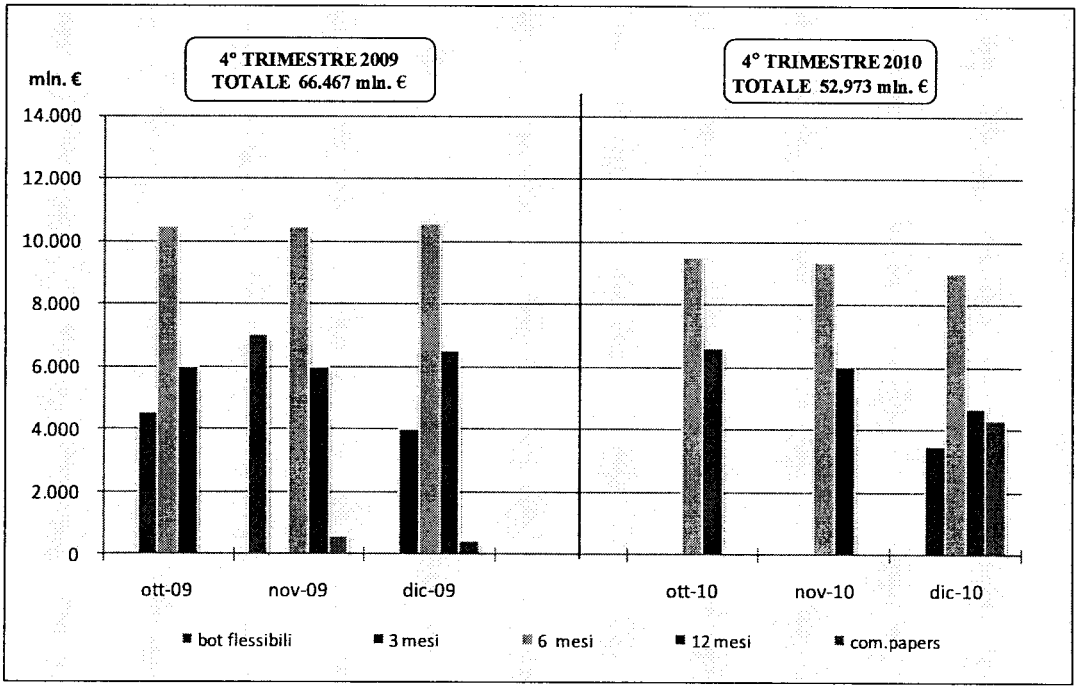
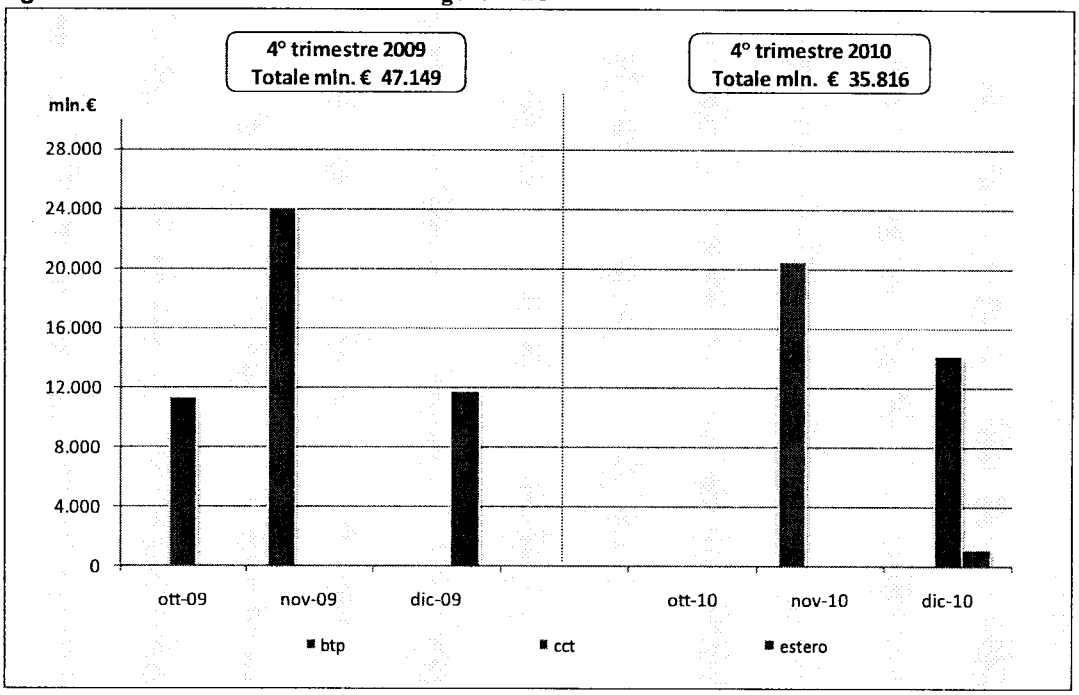


Figura V-2 Titoli in scadenza a medio – lungo termine



EMISSIONI E CONSISTENZE DEI TITOLI DI STATO

Nel perseguimento dell'obiettivo di garantire la copertura del fabbisogno del settore statale, il Tesoro ha mantenuto il proprio impegno al rispetto del calendario annuale di emissione intervenendo, al contempo, con elementi di flessibilità necessari per affrontare un contesto ancora caratterizzato da volatilità e incertezza.

Nel 2010 sul mercato interno sono stati emessi complessivamente 467.246 milioni di titoli di Stato, con un decremento dell'11,52 per cento rispetto ai 528.067 milioni del 2009.

TABELLA V.1-2 EMISSIONI LORDE DI TITOLI DI STATO ESCLUSE LE OPERAZIONI DI CONCAMBIO (MILIONI)

	Totale 2009	III Trimestre 2010	IV Trimestre 2010	Totale 2010
BOT	267.546	54.445	34.862	210.642
CTZ	42.462	9.751	4.813	37.189
BTP	174.918	49.332	35.850	175.342
BTP€i	17.330	3.058	1.510	14.843
CCT	25.812	9.214	8.037	29.230
TOTALE	**528.067**	**125.800**	**85.072**	**467.246**

Nel corso dell'anno sono stati emessi 210.642 milioni di BOT (di cui 83.959 annuali, 113.183 semestrali e 13.500 trimestrali), con un decremento di oltre il 21 per cento rispetto all'anno precedente, determinato principalmente dalla mancata emissione di titoli flessibili e dal ridotto utilizzo dei BOT trimestrali ai quali, in quanto tipici strumenti di gestione di tesoreria, il Tesoro ricorre in base alle specifiche esigenze di cassa, oltre che a quantitativi offerti tendenzialmente inferiori per i BOT annuali e semestrali.

In particolare, il BOT annuale, che ha registrato emissioni nette negative e pari a -4.339 milioni, è stato offerto con regolarità a metà mese, determinando gli importi in funzione della domanda e delle condizioni di mercato. Regolari sono state le emissioni anche del BOT semestrale, svolte come di consueto a fine mese, che hanno registrato emissioni nette negative pari a -5.703 milioni . I titoli trimestrali, emessi nei mesi gennaio, aprile, giugno e settembre, hanno registrato emissioni nette nulle.

In definitiva, lo stock dei BOT di fine anno ha riscontrato un marcato decremento rispetto a fine dicembre 2009, pari a -10.042 milioni . A fine 2010 il circolante dei BOT si è attestato al 7,70 per cento del debito del settore statale, rispetto all'8,63 per cento dell'anno precedente.

Nel 2010 sono state effettuate trentasei operazioni nell'ambito dell'operatività OPTES (gestione giornaliera della liquidità), tutte di raccolta di durata overnight (cioè con regolamento nella giornata lavorativa successiva a quella in cui viene conclusa l'operazione) per un importo medio assegnato di circa 1.134 milioni . Stante la durata delle stesse, il saldo di queste operazioni a fine trimestre è stato pari a zero.

Nel corso dell'anno sono stati emessi 37.189 milioni di CTZ con una riduzione pari a -12,42 per cento rispetto al 2009. Tra questi rientrano anche i CTZ emessi a fine novembre, per un ammontare di 313 milioni, da assegnare ai detentori di azioni e obbligazioni Alitalia. Nell'arco dei dodici mesi si conferma la tendenza ad un incremento dello stock dei CTZ. Infatti, il totale dei CTZ in circolazione ha registrato un aumento pari a +7.241 milioni

rispetto a dicembre 2009 rappresentando, a fine 2010, il 4,26 per cento dello stock di debito del settore statale, rispetto al 3,99 per cento dell'anno precedente.

Le emissioni lorde di BTP nel 2010 sono state pari a 175.342 milioni, con un leggero incremento rispetto ai 174.918 milioni del 2009. In dettaglio, considerando anche i titoli off-the-run, sono stati emessi 44.305 milioni di titoli triennali, 44.671 milioni di quinquennali, 50.487 milioni nel comparto a 10 anni, 23.095 milioni nella parte compresa tra gli 11 ed e i 15 anni e 12.784 milioni nel comparto tra i 16 e i 30 anni. Beneficiando delle minori esigenze di finanziamento che hanno caratterizzato l'ultimo trimestre dell'anno, è stato possibile ridurre i quantitativi in emissione rispetto ai mesi precedenti. In particolare, in dicembre, è stata cancellata l'asta di metà mese dei titoli a medio-lungo termine, nella quale viene emesso di norma il titolo quinquennale ed uno a lungo termine.

Il circolante dei BTP ha registrato un marcato incremento nell'arco dei dodici mesi, pari a +86.390 milioni. In termini percentuali, a fine dicembre 2010, i BTP hanno raggiunto una quota del 58,79 per cento sullo stock complessivo del debito del settore statale, registrando un aumento di oltre due punti percentuali rispetto a fine dicembre 2009. Ciò ha contribuito a rendere la struttura del debito meno esposta alla fluttuazione dei tassi.

Per quanto riguarda lo strumento del titolo indicizzato all'inflazione, nel 2010 il Tesoro ha collocato BTP€i per un ammontare nominale pari a 14.843 milioni, con un decremento del 14,35 per cento rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, sono stati emessi 11.048 milioni del titolo decennale, 883 milioni di quello quindicennale e 2.913 milioni del trentennale. In particolare, a fine aprile è stato collocato, tramite sindacato di collocamento, il nuovo benchmark decennale, il BTP€i 15/03/2010-15/09/2021, con cedola al 2,10%, per un ammontare pari a 3 miliardi. Non ci sono state emissioni, invece, sul comparto a cinque anni che è stata caratterizzato, invece, dalla scadenza del BTP€ 15/09/2004-15/09/2010, per un importo nominale pari a 15.180 milioni .

L'aumento complessivo del circolante rivalutato per l'inflazione, è stato pari a +1.692 milioni. In termini percentuali, a fine 2010, i BTP indicizzati rappresentavano il 6,11 per cento dello stock di debito del settore statale, rispetto al 6,28 per cento dell'anno precedente.

Il 2010 è stato caratterizzato dall'emissione dei nuovi CCT a tasso variabile indicizzato all'Euribor, denominati CCTeu (Certificato di Credito del Tesoro indicizzato all'Euribor).

L'indicizzazione della cedola al tasso interbancario a 6 mesi è stata scelta con l'obiettivo di allargare la base degli investitori e rafforzare i livelli di efficienza e liquidità del mercato secondario di tali strumenti. Negli ultimi anni, i CCT, le cui cedole erano legate all'andamento del rendimento in asta del BOT 6 mesi, avevano mostrato, in alcune occasioni, performance subottimali sul mercato secondario, con livelli di volatilità di prezzo inconsueti per la natura dello strumento riconducibili al profilo prevalentemente domestico del mercato dei CCT a differenza degli altri titoli di Stato. Il nuovo parametro è, invece, uno dei principali indicatori del mercato monetario dell'area euro e gode di ampia diffusione tra una vasta gamma di operatori del comparto obbligazionario europeo. Come tale esso presenta quindi i presupposti affinché il nuovo strumento benefici di una penetrazione maggiormente diversificata nei portafogli di operatori nazionali ed internazionali. Il nuovo strumento andrà a sostituire gradualmente i vecchi CCT, anche mediante ripetute operazioni di concambio, con tempi e modi idonei a garantire la liquidità e l'efficienza sul mercato secondario, come è avvenuto nel secondo semestre dell'anno. Infatti, nell'operazione di fine giugno sono state collocate le prime due tranche del CCTeu

15/06/2010-15/12/2015, con cedola semestrale indicizzata all'euribor 6 mesi e con uno spread aggiuntivo di 80 punti base. I 5 miliardi complessivi si componevano di una tranche di 4 miliardi emessa contro contante e di una seconda tranche di 1 miliardo emessa in scambio contro vecchi CCT in circolazione precedentemente annunciati. Tutta l'operazione si è svolta mediante sindacato di collocamento. Lo stesso CCTeu, le cui tranche successive sono state emesse nei mesi successivi tramite asta, è stato oggetto di un concambio telematico nel mese di luglio.

Nel mese di ottobre, il Tesoro ha inaugurato il nuovo CCTeu 15/10/2010-15/12/2017, con cedola semestrale dell'1,016%, anche questo emesso mediante sindacato di collocamento. L'operazione ha visto collocati 5.100 milioni di titoli, composti da una tranche di 4,5 miliardi emessa contro contante e da una seconda tranche di 600 milioni emessa in scambio contro vecchi CCT in circolazione precedentemente annunciati. Anche per questo nuovo CCT nel mese successivo all'inaugurazione è stata svolta un'operazione di concambio telematico, dove sono stati riacquistati BTP e CCT con scadenze comprese tra il 2011 e il 2013. L'elevata partecipazione degli investitori e l'ampia diversificazione geografica e per tipologia degli acquirenti hanno confermato l'interesse del mercato per questa nuova tipologia di titolo.

Le emissioni di CCTeu ammontavano a fine anno a 17.251 milioni, a cui bisogna aggiungere 5.092 milioni collocati nelle quattro operazioni di concambio, mentre nella prima parte dell'anno sono continuate le emissioni dei vecchi CCT emessi per un ammontare pari a 11.979 milioni . Il circolante complessivo dei CCT è diminuito di 7.015 milioni nell'arco dei dodici mesi, nonostante i rilevanti quantitativi in emissione del nuovo titolo, a causa soprattutto delle scadenze dei vecchi CCT, che ammontavano ad oltre 37 miliardi.

EMISSIONI SUI MERCATI ESTERI

L'attività di provvista sul mercato estero dei capitali ha contribuito al finanziamento del fabbisogno nel corso dell'anno 2010, diversificando l'offerta ed ampliando la base di investitori.

Nel dettaglio, in formato Global, sono stati emessi tramite sindacato due titoli in dollari americani. Il primo titolo, collocato per 2.500 milioni di dollari, con cedola pari al 3,125% e durata quinquennale, è stato regolato il 26 gennaio 2010. La seconda obbligazione emessa a settembre scorso con cedola pari al 2,125% e durata triennale è stata collocata per un importo di 2.000 milioni di dollari. Entrambe le emissioni si sono rivolte agli investitori sulla parte breve-media della curva mostrando una ripartizione della domanda per tipologia di investitori dove spicca la presenza di banche centrali, altre istituzioni governative ed altre banche. Operazioni contestuali di *cross currency swap* hanno garantito la copertura del rischio di cambio.

In secondo luogo, al fine di soddisfare particolari esigenze degli investitori, nell'ambito del Programma *European Medium Term Notes* e nel comparto a medio-lungo termine, sono state emesse, tramite collocamenti privati, nove obbligazioni di cui una per un ammontare pari a 300 milioni di sterline e tutte le altre in euro, per un ammontare complessivo pari a 1.550 milioni . Di queste, nel secondo trimestre dell'anno, che ha visto anche il collocamento del titolo in sterline per il quale un contratto di *cross currency swap* ha

assicurato la copertura del rischio di cambio, è stata effettuata un'emissione pari a 250 milioni con scadenza giugno 2060. Inoltre, con regolamento ad inizio settembre, è stato eseguito, a favore di un singolo investitore istituzionale, un piazzamento privato in formato *Schuldschein*, suddiviso in due tranche con scadenza 2023 e 2025, entrambe per un valore nominale di 125 milioni . Tale formato è caratterizzato da una particolare documentazione riconosciuta dal diritto tedesco ed è tipicamente richiesto da investitori istituzionali residenti in Germania che, grazie a questa modalità, ottengono l'esonero dall'obbligo contabile di registrare la posizione a valore di mercato. Il resto dell'attività di emissione in questo ambito si è concentrata nell'ultimo trimestre dell'anno, in cui sono stati collocati sei titoli per un ammontare complessivo di 1.050 milioni .

Nel complesso, l' attività di emissione in formato Global e nell'ambito del Programma *European Medium Term Notes*, ha permesso di conseguire significativi arbitraggi in termini di costi rispetto ai BTP di pari scadenza.

Nel comparto a breve termine, nell'ambito del Programma di Carta Commerciale, l'attività di emissione si è concentrata nel secondo e terzo trimestre dell'anno, con il collocamento di venticinque titoli in diverse valute (cinque in euro, sei in sterline, uno in franchi svizzeri e tredici in dollari), tutti con scadenza entro la fine dell'anno per un controvalore complessivo emesso pari a 4.303 milioni .

Sul fronte dei rimborsi, si sono registrate scadenze per un controvalore complessivo pari a 7.753 milioni, di cui 4.298 rappresentati da *Commercial Papers* in scadenza nell'ultimo trimestre dell'anno.

OPERAZIONI DI CONCAMBIO E RIACQUISTI PER MEZZO DEL FONDO AMMORTAMENTO

Nel corso del 2010 il Tesoro ha svolto complessivamente cinque operazioni di concambio. In particolare, mentre nell'operazione di maggio, dove è stato collocato il BTP 01/08/2017, la finalità è stata quella di favorire la liquidità sul mercato secondario, in tutte le restanti operazioni è stato offerto il CCTeu in cambio, soprattutto, di vecchi CCT. Infatti, come anticipato precedentemente, il nuovo strumento andrà a sostituire gradualmente i precedenti Certificati di Credito del Tesoro, con tempi e modi idonei a garantire la liquidità e l'efficienza sul mercato secondario. Complessivamente sono stati riacquistati 2.820 milioni di BTP e 3.635 milioni di CCT, mentre sono stati offerti 1.290 milioni di BTP e 5.092 milioni di CCTeu. Il dettaglio delle operazioni è riportato nella tabella .

Infine, nel corso dell'ultimo trimestre del 2010 sono state utilizzate le disponibilità presenti sul Fondo ammortamento dei titoli di Stato per effettuare due operazioni di riacquisto sul mercato secondario, tramite attribuzione di incarico tra gli specialisti in titoli di Stato – ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera a) del D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 – considerato l'importo piuttosto contenuto delle due operazioni, pari complessivamente a 720 milioni .

L'operazione è stata condotta mirando a ottimizzare, per quanto possibile, l'effetto di riduzione dello stock dei titoli in circolazione. In particolare, sono stati acquistati due titoli in scadenza nel 2012, il BTP 15/12/2012 e il BTP 01/07/2012, con la finalità di alleggerire il profilo delle scadenze di un anno caratterizzato da un volume particolarmente elevato di rimborsi di titoli di Stato.

TABELLA V.1-3 LE OPERAZIONI DI RIACQUISTO PER MEZZO DEL FONDO AMMORTAMENTO

Tipo titolo	Data Emissione - scadenza	Data regolamento	Cedola	Codice ISIN	Nominale acquistato (Milioni)
BTP	15/12/2009 – 15/12/2012	10/12/2010	2,0%	IT0004564636	500,00
BTP	01/07/2009 – 01/07/2012	15/12/2010	2,5%	IT0004508971	220,00

EVOLUZIONE DEI RENDIMENTI

Nell'anno 2010 la crisi finanziaria che inizialmente si era manifestata nello squilibrio di particolari settori di mercato (mutui *subprime*) e negli interventi degli Stati per il salvataggio del sistema bancario ha contagiato il debito sovrano con volatilità di ripercussioni e velocità di propagazione sovente poco prevedibili. Si tratta, in primo luogo, delle tensioni manifestatesi già dalla fine del 2009 per la Grecia per cui la significativa revisione in peggioramento di alcuni dati rilevanti di finanza pubblica, riguardanti sia i consuntivi degli anni precedenti sia le stime per il 2009, ha determinato la mancata ratifica da parte della Commissione europea della notifica semestrale delle statistiche prodotta nell'ambito della procedura di sorveglianza dei conti pubblici.

Inoltre, il Portogallo è stato percepito come un paese ad alto rischio a causa della debole crescita economica e dell'alto livello del deficit. Anche la Spagna è risultata particolarmente esposta sul fronte della crisi immobiliare e con un livello del deficit particolarmente elevato. La preoccupazione con cui gli investitori guardano alle finanze pubbliche è testimoniata dall'elevata volatilità dei premi per il rischio di credito dei titoli di Stato e dall'andamento dei differenziali (*spread*) di rendimento rispetto ai titoli tedeschi di pari scadenza (*Bund*). Il processo decisionale per gli interventi in favore della Grecia e la costituzione del pacchetto di sostegno degli Stati in difficoltà, pur percepito come inevitabile, ha tardato a giungere a compimento per cui, anche quando l'accordo è stato raggiunto a metà maggio ed è stato istituito lo *European Financial Stability Facility* (EFSF), l'incertezza sembrava essersi impossessata dei mercati facendo raggiungere picchi estremi a volatilità e *spread*.

L'Italia ha risentito del deterioramento del mercato pur avendone limitato le conseguenze nella prima parte dell'anno grazie ad una intrinseca posizione di solidità generata da un profilo delle scadenze leggero sul breve termine e ben distribuito sul medio lungo. Anche nel periodo più acuto della crisi, quando i differenziali denaro-lettera si erano allargati fino a far perdere di significatività alle quotazioni degli scambi, il mercato italiano si era posizionato relativamente meglio di molti altri paesi, non solo periferici. Nel mese di luglio, formalizzato il meccanismo di stabilizzazione per il salvataggio degli Stati e complice la confermata politica accomodante e di riacquisto titoli della Banca Centrale Europea (BCE), si è assistito a un parziale venir meno delle riallocazioni verso gli investimenti più sicuri (*flight to quality*). La propensione al rischio è parsa normalizzarsi anche grazie alla pubblicazione dei risultati delle prove di stress effettuate sulle banche dell'intera Unione Europea e delle relative informazioni sull'esposizione al debito sovrano. Tuttavia, verso la fine di agosto, le criticità di alcune banche irlandesi hanno riacceso i timori degli operatori di mercato, stimolando ulteriori spostamenti verso investimenti sicuri, e ampliando i differenziali rispetto al *Bund*, che a loro volta registravano rendimenti ai minimi storici, proprio a causa dell'elevata richiesta degli investitori. Lo *spread* del decennale greco si è

ampliato fino a superare i 950 punti base (p.b.), un livello simile a quello registrato agli inizi di maggio. Anche i differenziali dei titoli irlandesi e portoghesi hanno subito ampliamenti pari ad almeno 100 p.b. rispetto a fine giugno. La parte finale dell'anno ha ripresentato le tensioni sul debito sovrano di alcuni paesi dell'area euro, e per Irlanda e Portogallo le agenzie di rating internazionali hanno abbassato di molti match il merito di credito. Gli effetti potenzialmente benefici della costituzione di un meccanismo permanente di salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area, lo *European Stability Mechanism* (EMS) che andrà a sostituire EFSF dal giugno del 2013, non si sono materializzati sui mercati a causa dell'incertezza generata da alcune dichiarazioni relativa alle sue condizioni di funzionamento. Ancora una volta però, l'Italia è riuscita a subire in misura inferiore l'effetto contagio, anche grazie alle scarse esigenze di finanziamento di fine anno e al successo della raccolta già realizzata.

Gli effetti delle turbolenze finanziarie sono, peraltro, ben chiari osservando lo scostamento del rendimento dei titoli a tasso fisso italiani rispetto alle omologhe obbligazioni della Germania, un indice che conferma a fine anno livelli storicamente più alti di quelli registrati prima della crisi. Per il titolo di riferimento, il BTP decennale, gli *spread* per dicembre 2010 e per dicembre 2009 si assestano su valori pari a 189 p.b. e a 75 p.b. rispettivamente. I valori massimi per tali *spread* si sono registrati nel mese di novembre come conseguenza di una elevata avversione al rischio ed in concomitanza con la riduzione del rating irlandese.

Le conseguenze della perdurante instabilità sui mercati finanziari è riflessa anche dai livelli dei differenziali in *asset swap*[52] dei titoli di Stato italiani, che hanno subito, durante il periodo considerato, un ampliamento su tutte le scadenze. Nel dettaglio, il differenziale del titolo triennale si è attestato a +140 rispetto ai -1 p.b. di fine dicembre 2009 mentre, sulla parte lunga della curva, gli *spreads* per il titolo decennale e per il trentennale si sono attestati rispettivamente a + 136 p.b. e + 178 p.b., rispetto ai valori di +50 p.b. e +84 p.b. del fine anno precedente.

Infine, la curva dei rendimenti dei titoli di Stato italiani che, ad inizio anno, nel pieno della turbolenza finanziaria, si posizionava su livelli inferiori rispetto al periodo precedente, si sposta nuovamente verso l'alto per tutte le scadenze, analogamente a quanto avviene per i rendimenti dei titoli pubblici delle maggiori economie avanzate che, nel corso degli ultimi mesi del 2010, hanno segnato graduali incrementi, pur rimanendo su livelli storicamente bassi. Nel dettaglio, il rendimento è aumentato di 104 p.b. per il BOT a 12 mesi, di 94 p.b. per il BTP quinquennale e di 98 p.b. per il BTP decennale mentre leggermente meno marcato è stato l' incremento per la parte lunga della curva, poiché il titolo trentennale ha registrato un aumento di 66 p.b. .

---

52 Un'operazione di asset swap si costruisce combinando uno swap su tassi di interesse (interest rate swap) con un titolo obbligazionario, in modo da modificarne i flussi finanziari. L'eventuale vantaggio, in termini relativi, si ottiene dalla differenza tra il rendimento dell'obbligazione e il tasso fisso previsto dall'interest rate swap. Pertanto l'asset swap spread svolge un ruolo segnaletico sulle caratteristiche del titolo sottostante in termini di classe di rating e struttura cedolare, vale a dire in termini di valutazione del rischio di credito e di tasso di interesse corrisposto dall'obbligazione. L'asset swap spread è previsto per compensare determinate caratteristiche del titolo sottostante che comportano rendimenti diversi, superiori o inferiori, rispetto alla curva dei tassi di mercato presente al momento della stipula del contratto.
Nel caso dei titoli di Stato ad elevato rating, un miglioramento della posizione nei confronti della curva swap segnala una percezione di minor rischio da parte degli investitori e determina un aumento della domanda dei titoli stessi, con conseguente riduzione del loro rendimento a scadenza.

La vita media ponderata dei titoli di Stato, che ha registrato un incremento rispetto a fine anno precedente, è stata pari a 86,43 mesi, toccando un massimo storico.

ALTRE PASSIVITÀ DEL SETTORE STATALE

L'importo delle monete in circolazione, insieme ad una posta minore riguardante depositi di terzi a garanzia della gestione di contabilità speciali sono evidenziate nell'ambito di un'apposita voce denominata "Monete in circolazione". Tale valore, al 31 dicembre 2010, risultava pari a complessivi 4.054 milioni .

I conti correnti depositati presso la Tesoreria centrale dello Stato, in quanto crediti vantati nei confronti dallo stesso da parte di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, vengono rappresentati tra le partite debitorie a carico del settore statale. L'importo totale afferente alla voce "C/C presso la Tesoreria" ammontava complessivamente a 127.485 milioni, al 31 dicembre 2010, facendo registrare un aumento nell'arco dei dodici mesi pari a +3.967 milioni.

La componente maggiormente rilevante compresa in questa voce è quella relativa alle giacenze sui conti correnti di Tesoreria intestati alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., che è risultata pari a 122.536 milioni .

L'ammontare delle giacenze sui conti dei soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione diversi da Cassa Depositi e Prestiti si è attestato a 4.949 milioni .

Per quanto concerne i conti correnti postali intestati a privati, che a partire da marzo 2007 (in base al comma 1099 dell'articolo 1 della legge 296/2006) hanno fatto registrare una significativa riduzione, al 31 dicembre 2010 sono risultati pari a 678 milioni, evidenziando un decremento pari a -583 milioni rispetto al valore di fine dicembre 2009.

Per la voce relativa ai buoni postali fruttiferi, l'importo al 31 dicembre 2010 è risultato pari a 24.518 milioni, registrando una diminuzione nell'arco dei dodici mesi pari a -4.225 milioni .

Il saldo attivo netto delle posizioni del Tesoro con Banca d'Italia al 31 dicembre 2010 risulta pari a 42.310 milioni, mostrando così una leggera riduzione nell'ultimo trimestre considerato, pari a 3.832 milioni . Questa variazione si è determinata per la diminuzione, non inconsueta nell'ultimo trimestre di ogni anno, del livello del conto disponibilità, attestatosi a quota 42.358 milioni . Tuttavia, rispetto al livello di fine 2009, risultato pari a 29.711 milioni, si evidenzia un aumento di ben 12.600 milioni, per affrontare più opportunamente il piano di scadenze ed emissioni del 2011.

Le giacenze presenti sul Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato si sono ridotte nell'arco del trimestre, come dettagliato nel precedente paragrafo, ed ammontavano a circa 9 milioni .

Il totale del saldo attivo è rappresentato al netto di alcune poste minori di debito inerenti al rapporto Tesoro-Banca d'Italia, pari a circa 57 milioni al 31 dicembre 2010. Il debito del settore amministrazione centrale è riportato al netto di tale saldo.

Nell'ambito dei prestiti vengono registrati i mutui contratti con le controparti bancarie dalle amministrazioni centrali, dalle amministrazioni locali e dagli altri enti il cui onere di rimborso sia a carico dello Stato, oltre ai mutui precedentemente contratti dal Tesoro per il ripianamento dei disavanzi delle A.S.L., per il Giubileo del 2000, le Olimpiadi

invernali del 2006, le imprese che operano nel campo delle aree depresse, i Consorzi di irrigazione e bonifica, l'edilizia sanitaria, le autorità portuali, nonché il finanziamento di programmi di varia natura, quali Mose, Eurofighter, FREMM ed i mutui di cui all'articolo 1, commi 511 e 512, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) sull'utilizzo e l'attualizzazione dei contributi pluriennali.

I Prestiti sono suddivisi in "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri", in relazione alla natura della controparte. L'importo complessivo relativo alla voce "Prestiti domestici" al 31 dicembre 2010 è risultato pari a 43.734 milioni, facendo registrare una flessione dello stock nell'arco degli ultimi dodici mesi di circa 1.046 milioni .

La componente più consistente relativa a questa voce è costituita dai mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., che a partire da dicembre 2003 è stata trasformata in una società di capitale esterna al settore della Pubblica Amministrazione, la cui titolarità giuridica appartiene agli enti locali ma il cui onere di rimborso è integralmente a carico dell'Amministrazione Centrale. Tale importo, a fine 2010, si è attestato a 30.477 milioni .

Una seconda componente della voce prestiti è rappresentata dai mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (di seguito ISPA). Si evidenzia, infatti, che a seguito della decisione presa da Eurostat a maggio 2005, i debiti emessi originariamente da ISPA per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC) sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi direttamente a carico del settore statale. I prestiti contratti da ISPA, quindi, sono stati opportunamente ricollocati in base alla residenza della controparte: 500 milioni per i mutui domestici e 1.000 milioni di prestiti contratti con controparti estere. L'ammontare complessivo relativo ai prestiti ISPA, al 31 dicembre 2010, è stato pari dunque a 1.500 milioni .

Le stesse considerazioni evidenziate per i prestiti sono valide per le obbligazioni ISPA, le quali, quindi, rientrano tra le passività a carico dello Stato. In questo caso, le somme relative alle emissioni obbligazionarie sono state ricomprese nella categoria "titoli di Stato", dove compaiono come voce evidenziata separatamente. Al 31 dicembre 2010 il valore complessivo delle obbligazioni ISPA si è attestato a 9.548 milioni.

Infine, la voce "Prestiti esteri" comprende, oltre ai suddetti mutui contratti da ISPA, tutte le altre passività contratte con controparti non domestiche, come ad esempio la BEI, nonché i prestiti in valuta stipulati a favore delle ex Ferrovie dello Stato, che rappresentano una passività a carico del settore statale. Questa ultima tipologia di strumento analizzata si è attestata, al 31 dicembre 2010, a circa 3.954 milioni, evidenziando una riduzione nei confronti dell'ammontare rilevato 31 dicembre dello scorso anno pari a -177 milioni.

Figura V-3 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2007-2010

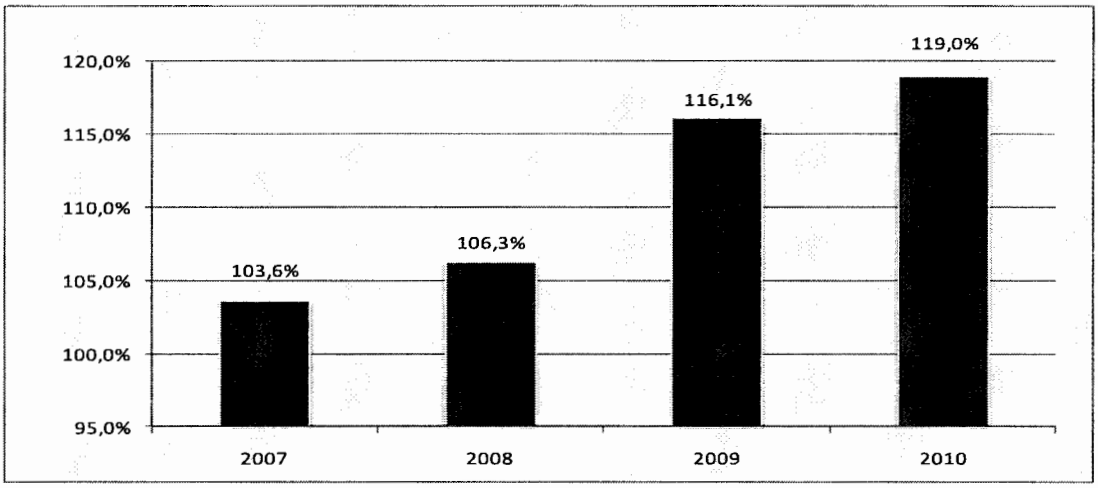


TABELLA V.1-4 OPERAZIONI DI CONCAMBIO 2010 (MILIONI)

TIPO DI OPERAZIONE	DATA OPERAZIONE		TITOLO OGGETTO DEL RIACQUISTO					TITOLI OFFERTI IN ASTA			
	Asta	Regolamento	Tipo titolo	Data emissione	Data scadenza	Prezzo di riacquisto	Nominale riacquistato (*mil.€*)	Tipo titolo	Data scadenza	Importo assegnato (*mil.€*)	Prezzo aggiudicazione (*mil.€*)
CONCAMBIO CON ASTA	20-mag-10	25-mag-10	BTP	01-feb-08	01-feb-11	101,92	66,090	BTP	01-ago-17	1.290,00	112,27
	20-mag-10	25-mag-10	BTP	01-feb-01	01-ago-11	104,53	354,433				
	20-mag-10	25-mag-10	BTP	01-set-08	01-set-11	103,48	254,956				
	20-mag-10	25-mag-10	CCT	01-nov-04	01-nov-11	99,72	90,068				
	20-mag-10	25-mag-10	BTP	01-ago-01	01-feb-12	105,74	621,127				
						Totale	1.386,67				
CONCAMBIO SINDACATO	24-giu-10	01-lug-10	CCT	01-nov-05	01-nov-12	99,15	279,997	CCTeu	15-dic-15	999,995	99,883
	24-giu-10	01-lug-10	CCT	01-lug-06	01-lug-13	98,89	269,999				
	24-giu-10	01-lug-10	CCT	01-mar-07	01-mar-14	98,39	449,999				
						Totale	999,995				
CONCAMBIO TELEMATICO	16-lug-10	21-lug-10	BTP	15-set-06	15-set-11	102,61	419,422	CCTeu	15-dic-15	1.734,066	99,975
	16-lug-10	21-lug-10	BTP	01-mar-09	01-mar-12	102,00	373,424				
	16-lug-10	21-lug-10	CCT	01-mar-05	01-mar-12	99,37	365,210				
	16-lug-10	21-lug-10	CCT	01-nov-05	01-nov-12	98,93	90,943				
	16-lug-10	21-lug-10	CCT	01-lug-06	01-lug-13	98,68	476,155				
						Totale	1.725,154				
CONCAMBIO SINDACATO	20-ott-10	27-ott-10	CCT	01-dic-07	01-dic-14	97,80	122,500	CCTeu	15-ott-17	600,000	99,789
	20-ott-10	27-ott-10	CCT	01-set-08	01-set-15	97,05	405,638				
	20-ott-10	27-ott-10	CCT	01-lug-09	01-lug-16	98,39	71,862				
						Totale	600,00				
CONCAMBIO TELEMATICO	15-nov-10	18-nov-10	BTP	15-set-06	15-set-11	101,63	322,878	CCTeu	15-ott-17	1.757,500	99,426
	15-nov-10	18-nov-10	BTP	01-mar-09	01-mar-12	101,25	356,442				
	15-nov-10	18-nov-10	CCT	01-mar-05	01-mar-12	99,65	575,661				
	15-nov-10	18-nov-10	CCT	01-nov-05	01-nov-12	99,30	436,516				
	15-nov-10	18-nov-10	BTP	01-lug-09	01-lug-12	100,40	51,001				
						Totale	1.742,50				
		Totale BTP riacquistati (*mil.€*)					2.819,77	Totale BTP assegnati (*mil.€*)			1.290,000
		Totale CCT riacquistati (*mil.€*)					3.634,55	Totale CCTeu assegnati (*mil.€*)			5.091,561
		Totale					6.454,32	Totale			6.381,561

TABELLA V.1-5 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE – TITOLI CON DURATA FINO A DUE ANNI (IN MILIONI)

		BOT			CTZ
	FLESSIBILI	3 MESI	6 MESI	12 MESI	24 MESI
gen-07		3.000	18.500	7.000	5.500
feb-07	2.000	3.000	8.500	7.000	2.750
mar-07	2.000	3.000	8.750	7.500	2.060
apr-07		3.000	9.500	8.500	2.000
mag-07	2.500	3.000	8.500	6.500	2.000
giu-07		3.000	9.500	5.500	4.375
lug-07	2.500		9.900	6.000	2.200
ago-07		3.000	9.000	6.000	2.200
set-07	2.500	3.000	8.750	7.000	2.010
ott-07	2.500	3.000	9.500	5.500	2.000
nov-07		3.000	8.652	6.000	
dic-07				4.000	
gen-08	3.500	3.500	19.000	7.000	6.751
feb-08	5.500		9.820	7.500	2.750
mar-08	5.500		9.350	7157	2.000
apr-08	2.500	4.000	9.500	8.000	3.501
mag-08	2.500	3.500	9.175	6.500	2.511
giu-08	5.500		10.450	5.500	2.750
lug-08	2.500	4.000	10.450	6.000	2.750
ago-08		3.500	9.500	6.000	2.000
set-08	3.500	3.000	10.450	7.000	4.375
ott-08	2.500	6.000	10.502	6.000	2.200
nov-08		4.500	10.195	6.000	2.200
dic-08		4.500		6.500	
gen-09	2.500	5.500	22.550	7.500	4.912
feb-09	3.500	4.500	11.000	8.250	2.750
mar-09	3.500	4.500	10.450	8.250	5.000
apr-09	3.500	5.500	10.450	8.800	3.300
mag-09	2.500	4.000	10.450	7.150	3.300
giu-09		4.000	10.550	7.200	5.000
lug-09		4.500	10.302	8.470	3.850
ago-09			11.000	7.150	3.300
set-09		4.000	10.251	8.203	5.000
ott-08			10.450	6.600	3.300
nov-08			9.795	6.050	2.750
dic-08				4.675	
gen-10		3.500	19.500	7.502	6.501
feb-10			10.738	7.700	3.300
mar-10			9.000	8.145	3.300
apr-10		3.500	9.500	8.250	4.000
mag-10			9.350	6.050	2.524
giu-10		3.000	9.000	6.600	3.000
lug-10			9.900	7.500	2.750
ago-10			9.590	7.150	4.001
set-10		3.500	9.105	7.700	3.000
ott-10			9.000	7.150	2.500
nov-10			8.500	6.050	2.000
dic-10				4.162	

TABELLA V.1-6 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE – TITOLI CON DURATA FINO A DUE ANNI (IN MILIONI)

		BOT			CTZ
	FLESSIBILI	3 MESI	6 MESI	12 MESI	24 MESI
gen-07		3.000	18.500	7.000	5.500
feb-07	2.000	3.000	8.500	7.000	2.750
mar-07	2.000	3.000	8.750	7.500	2.060
apr-07		3.000	9.500	8.500	2.000
mag-07	2.500	3.000	8.500	6.500	2.000
giu-07		3.000	9.500	5.500	4.375
lug-07	2.500		9.900	6.000	2.200
ago-07		3.000	9.000	6.000	2.200
set-07	2.500	3.000	8.750	7.000	2.010
ott-07	2.500	3.000	9.500	5.500	2.000
nov-07		3.000	8.652	6.000	
dic-07				4.000	
gen-08	3.500	3.500	19.000	7.000	6.751
feb-08	5.500		9.820	7.500	2.750
mar-08	5.500		9.350	7157	2.000
apr-08	2.500	4.000	9.500	8.000	3.501
mag-08	2.500	3.500	9.175	6.500	2.511
giu-08	5.500		10.450	5.500	2.750
lug-08	2.500	4.000	10.450	6.000	2.750
ago-08		3.500	9.500	6.000	2.000
set-08	3.500	3.000	10.450	7.000	4.375
ott-08	2.500	6.000	10.502	6.000	2.200
nov-08		4.500	10.195	6.000	2.200
dic-08		4.500		6.500	
gen-09	2.500	5.500	22.550	7.500	4.912
feb-09	3.500	4.500	11.000	8.250	2.750
mar-09	3.500	4.500	10.450	8.250	5.000
apr-09	3.500	5.500	10.450	8.800	3.300
mag-09	2.500	4.000	10.450	7.150	3.300
giu-09		4.000	10.550	7.200	5.000
lug-09		4.500	10.302	8.470	3.850
ago-09			11.000	7.150	3.300
set-09		4.000	10.251	8.203	5.000
ott-08			10.450	6.600	3.300
nov-08			9.795	6.050	2.750
dic-08				4.675	
gen-10		3.500	19.500	7.502	6.501
feb-10			10.738	7.700	3.300
mar-10			9.000	8.145	3.300
apr-10		3.500	9.500	8.250	4.000
mag-10			9.350	6.050	2.524
giu-10		3.000	9.000	6.600	3.000
lug-10			9.900	7.500	2.750
ago-10			9.590	7.150	4.001
set-10		3.500	9.105	7.700	3.000
ott-10			9.000	7.150	2.500
nov-10			8.500	6.050	2.000
dic-10				4.162	

TABELLA V.1-7 DEBITO: EMISSIONI LORDE SUL MERCATO AL VALORE NOMINALE – RIAPERTURE TITOLI OFF THE RUN (IN MILIONI)

	CCT	BTP€I			BTP			
	inf. a 7 anni	5 – 10ANNI	11 – 15 anni	16 - 30 anni	3 - 5 anni	6 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 30 anni
gen-09								1.649
feb-09							880	956
mar-09	631	527				1.229		1.521
apr-09	1.019					1.633		1.486
mag-09	2.027					1.309		
giu-09	841						1.481	
lug-09	972							
ago-09						2.119		
set-09								
ott-09								
nov-09							2.000	
dic-09								
gen-10		1.025						
feb-10							1.901	
mar-10								
apr-10								
mag-10		1.078						
giu-10						1.739		1.262
lug-10							1.756	
ago-10								
set-10								
ott-10							846	1.154
nov-10								1.320
dic-10								

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

TABELLA V.1-8 DEBITO: VITA RESIDUA MEDIA PONDERATA DEI TITOLI DI STATO (VALORI ESPRESSI IN MESI)

	BOT	CCT (*)	CCTeu (*)	CTZ	BTP			Estero (**)	TOTALE (**)
					ordinari	Indicizzato	Conv. debiti		
gen-07	4,61	40,88		10,87	103,66	108,02	199,81	117,08	81,40
feb-07	4,79	40,34		10,59	104,12	110,32	198,65	119,84	81,52
mar-07	4,80	39,71		10,01	104,98	107,32	197,63	120,29	81,32
apr-07	4,99	39,13		12,32	104,37	105,41	196,64	119,40	81,62
mag-07	4,89	38,87		11,65	103,19	104,84	195,62	117,94	80,65
giu-07	4,90	38,31		11,85	104,46	108,81	194,64	116,39	81,31
lug-07	4,87	37,70		11,36	104,25	109,33	193,62	118,56	81,02
ago-07	4,77	39,02		10,82	102,91	108,31	192,60	118,06	80,55
set-07	4,05	38,56		13,87	101,70	107,27	191,61	121,66	80,56
ott-07	4,51	37,84		13,18	104,06	106,42	190,59	121,16	81,34
nov-07	4,43	37,17		12,20	104,73	105,43	189,61	119,37	81,32
dic-07	4,42	36,17		11,18	104,12	104,41	188,59	122,17	82,23
gen-08	4,75	35,46		11,90	105,42	102,52	187,57	122,18	81,68
feb-08	4,88	35,42		11,53	106,17	101,84	186,34	119,91	81,36
mar-08	4,85	34,90		10,93	104,52	101,47	185,32	121,65	80,08
apr-08	4,92	36,01		10,79	103,57	102,10	184,34	118,18	79,81
mag-08	4,69	35,29		14,01	105,92	102,60	183,32	124,81	81,71
giu-08	4,63	34,34		13,54	107,20	101,73	182,33	129,30	82,08
lug-08	4,63	33,51		12,98	105,88	101,24	181,31	132,29	81,39
ago-08	4,49	32,74		12,27	104,49	100,41	180,29	130,37	80,36
set-08	4,55	34,20		12,26	105,52	119,65	179,31	129,45	82,13
ott-08	4,36	33,51		11,68	103,93	118,63	178,29	129,48	80,68
nov-08	4,36	32,75		11,10	103,67	120,60	177,30	130,13	80,84
dic-08	4,26	31,54		13,17	102,51	119,73	176,28	131,54	81,79
gen-09	4,50	30,77		12,89	101,93	120,24	175,26	130,45	80,63
feb-09	4,72	30,11		12,33	103,01	119,90	174,03	128,20	80,61
mar-09	4,70	29,40		12,38	102,20	118,85	173,02	125,45	79,65
apr-09	4,82	30,95		12,00	103,18	118,53	172,03	122,07	80,31
mag-09	4,76	60,65		11,53	105,28	118,73	171,01	122,29	81,22
giu-09	4,69	29,95		14,02	106,19	117,83	170,02	124,81	82,10
lug-09	4,76	31,50		13,62	105,04	117,56	169,00	126,17	82,28
ago-09	4,78	33,72		13,07	103,63	116,58	167,99	127,45	82,15
set-09	4,79	33,52		12,93	104,30	116,21	167,00	127,35	82,39
ott-09	4,73	35,59		12,41	103,69	124,36	165,98	124,14	83,32
nov-09	4,77	35,26		11,80	105,24	123,98	164,99	124,18	84,15
dic-09	4,61	34,24		12,73	104,28	122,96	163,97	123,98	84,90
gen-10	4,63	33,79		12,74	105,60	123,24	162,96	121,44	84,59
feb-10	4,77	35,80		12,36	104,57	122,23	161,69	121,80	84,56
mar-10	4,79	35,90		11,84	105,31	122,49	160,67	121,77	84,77
apr-10	4,96	35,39		13,77	104,19	121,92	159,68	120,52	84,83
mag-10	4,86	34,76		13,12	103,13	121,74	158,66	119,68	84,15
giu-10	4,79	36,99		12,53	103,83	120,94	157,68	118,72	84,87
lug-10	4,93	36,01	64,54	11,85	103,11	121,26	156,66	118,74	84,57
ago-10	4,93	34,99	63,52	11,49	103,86	120,24	155,64	117,75	84,58
set-10	5,04	34,01	62,53	13,63	103,68	137,65	154,65	110,74	85,91
ott-10	4,98	32,89	67,35	12,95	102,61	138,50	153,63	109,72	85,14
nov-10	4,89	32,00	67,72	12,27	103,76	137,51	152,64	108,71	85,56
dic-10	4,65	34,36	67,59	11,26	102,69	136,49	151,63	115,86	86,43

(**) Dal mese di gennaio del 2001 il dato sui prestiti esteri è stato calcolato dopo le operazioni di swap, dal mese di dicembre 2006 include i titoli Ispa.

TABELLA V.1-9 DEBITO: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI DEI TITOLI DI STATO (MEDIE PONDERATE MENSILI)

(*)	BOT				CTZ	CCT	CCTeu	BTP€i (**)				BTP				
	Flessibili	3 mesi	6 mesi	12 mesi	24 mesi	7 anni	5/7 anni	5 anni	10 anni	15 anni	30 anni	3 anni	5 anni	10 anni	15 anni	30 anni
gen-07		3,66	3,74	3,88	3,86	3,84			4,31			3,85	4,00	4,17		4,48
feb-07	3,91	3,73	3,87	3,92	3,92	3,91					4,47	3,93	4,05	4,29	4,42	
mar-07	3,96	3,83	3,92	3,95	3,94	4,00		4,08				3,90	3,87	4,14	4,23	
apr-07		3,90	4,02	4,09	4,06	4,03		4,25				3,98	4,17	4,22		4,72
mag-07	3,93	3,98	4,14	4,18	4,28	4,14			4,55			4,13	4,28	4,37	4,60	
giu-07		4,08	4,18	4,34	4,40	4,25				4,95		4,33	4,61	4,51		5,12
lug-07	4,12		4,25	4,38	4,41	4,29			4,60		4,92	4,47	4,64	4,74		
ago-07		4,15	4,06	4,25	4,08	4,36						4,43			4,60	
set-07	4,07	4,07	4,06	4,04	4,07	4,17		4,32		4,80		4,19	4,12	4,55		
ott-07	4,09	4,04	4,01	4,01	3,95	4,20			4,45			4,25	4,32	4,66		5,06
nov-07		4,03	4,01	4,00		4,16						4,09	4,14	4,47		
dic-07				4,01												
gen-08	3,61	4,03	3,91	3,95	3,88	4,15		3,82				4,20	4,04	4,62		4,97
feb-08	3,88		3,90	3,41	3,51	4,20			4,37			3,64	3,68	4,31		
mar-08	4,11		4,17	3,79	3,89	4,11		4,01			5,01	3,66	3,80	4,43		
apr-08	4,12	4,05	4,08	3,95	4,10	4,42						3,93	4,02	4,42	4,89	
mag-08	4,20	4,09	4,17	4,03	4,36	4,35			4,73			4,15	4,29	4,65		5,14
giu-08	4,44		4,49	4,58	4,80	4,43		4,99		4,95		4,49	5,00	4,86	5,34	
lug-08	4,43	4,42	4,43	4,53	4,58	4,98			5,06			4,81	4,90	5,08	5,24	
ago-08		4,41	4,39	4,30	4,17	4,92		4,38		4,87		4,64	4,46	5,00		
set-08	4,30	4,46	4,29	4,30	4,30	4,86					5,32	4,51	4,38	4,76		5,20
ott-08	3,08	2,38	2,94	3,06	3,49	4,80						4,34	4,35	4,95		
nov-08		2,82	2,48	2,64	3,27	3,79			4,39		4,95	3,95	3,90	5,28		5,25
dic-08		2,49		2,63								3,59	3,99	4,49	5,02	
gen-09	1,44	1,67	1,70	1,84	2,69	3,49			4,69		5,41	3,44	3,87	4,43		5,55
feb-09	1,27	1,21	1,24	1,37	1,83	2,67			4,31	4,99		2,80	3,50	4,62	5,07	
mar-09	1,15	1,08	1,17	1,32	2,08	2,38			4,13			2,94	3,51	4,57		5,61
apr-09	1,07	1,06	1,07	1,36	1,85	2,10			4,11	4,63		2,54	3,30	4,39	4,89	
mag-09	0,94	0,89	1,03	1,14	1,71	1,81				4,90		2,42	3,05	4,39		5,32
giu-09		1,00	0,76	1,27	1,73	2,44			2,62			2,44	3,61	4,59	5,10	
lug-09		0,49	0,60	0,86	1,60	1,50				4,67		2,46	3,21	4,50	5,16	
ago-09			0,55	0,95	1,51	1,27			3,80			2,22	3,07	4,23		
set-09		0,39	0,55	0,74	1,40	1,14				4,36		2,19	2,83	4,03	4,61	5,18
ott-09			0,63	0,92	1,47	1,12					5,02	1,91	2,77	4,06	4,59	4,98
nov-09			0,68	0,86	1,48	1,10						1,94		4,06		
dic-09				1,02										4,01		
gen-10		0,37	0,59	0,80	0,76	1,00					4,85	2,19	2,93	4,07		4,91
feb-10			0,65	0,98	1,45	0,98			3,82			2,15	2,86	4,08	4,50	
mar-10			0,57	0,90	1,27	1,28				4,24	4,82	1,92	2,72	3,99		4,84
apr-10			0,82	0,93	1,75	1,13			3,94			1,70	2,64	3,96	4,39	
mag-10			1,33	1,44	2,05	1,63					4,97	2,07	2,57	4,09	4,42	
giu-10		0,84	0,98	1,38	1,92	2,32			4,01			2,35	2,91	4,07		
lug-09			1,04	1,40	1,64		1,83		3,94		4,95	2,33	2,85	4,09		5,08
ago-09			0,96	1,37	1,72		1,70					2,01	2,63	3,92	4,36	
set-09		0,685	1,06	1,43	1,83		1,74		3,86			2,07	2,69	3,81	4,54	4,80
ott-10			1,21	1,44	1,77		1,97	-	3,80	-	4,705	2,21	2,53	3,90		
nov-10			1,49	1,78	2,31							2,32	3,24	3,89	4,81	
dic-10				2,01			2,30					2,86	-	4,43		

(*) Escluse le operazioni di concambio
(**) Rendimento lordo comprensivo dell'aspettativa di inflazione al momento dell'emissione.

TABELLA V.1-10 DEBITO: RENDIMENTI COMPOSTI LORDI DEI TITOLI DI STATO – RIAPERTURE TITOLI OFF THE RUN (MEDIE PONDERATE MENSILI)

	CCT	BTP€I			BTP			
	INF. A 7 ANNI	5 – 10ANNI	11 – 15 anni	16 - 30 anni	3 - 5 ANNI	6 - 10 ANNI	11 - 15 ANNI	16 - 30 ANNI
gen-09								5,48
feb-09							4,83	5,38
mar-09	2,29	3,86				3,81		5,53
apr-09	2,02					4,23		5,26
mag-09	1,75					3,33		
giu-09	1,43						4,86	
lug-09	1,45					3,82		
ago-09								
set-09								
ott-09								
nov-09							4,03	
dic-09								
gen-10		3,36						
feb-10							4,04	
mar-10								
apr-10								
mag-10		3,42						
giu-10						3,32		4,91
lug-10							4,43	
ago-10								
set-10								
ott-10								
nov-10							3,98	4,53
dic-10								5,12

N.B. Non sono compresi i titoli collocati in occasione delle operazioni di concambio

Figura V-4 Bot: rendimenti composti lordi

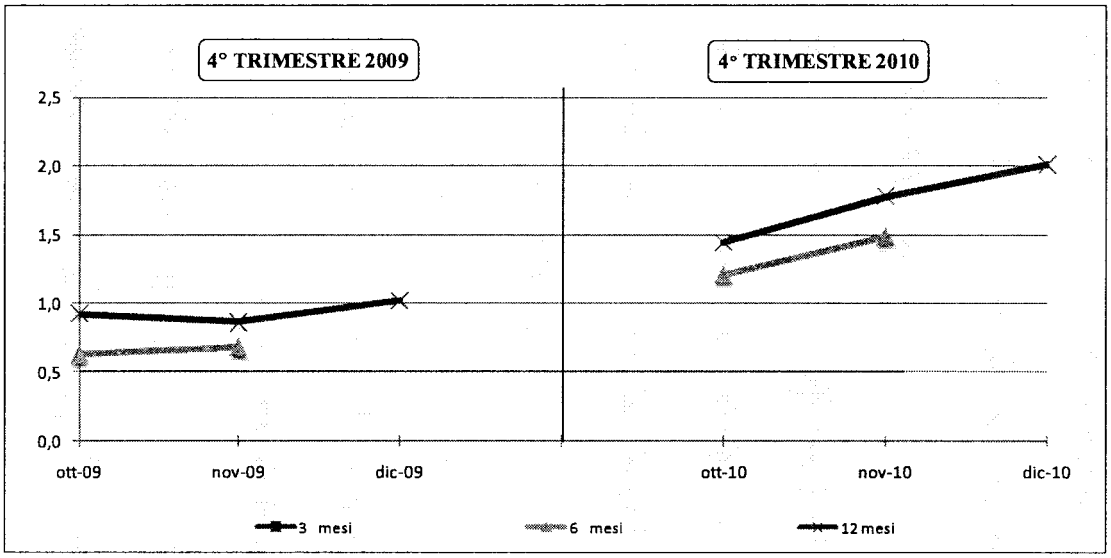


Figura V-5 CCT: rendimenti composti lordi

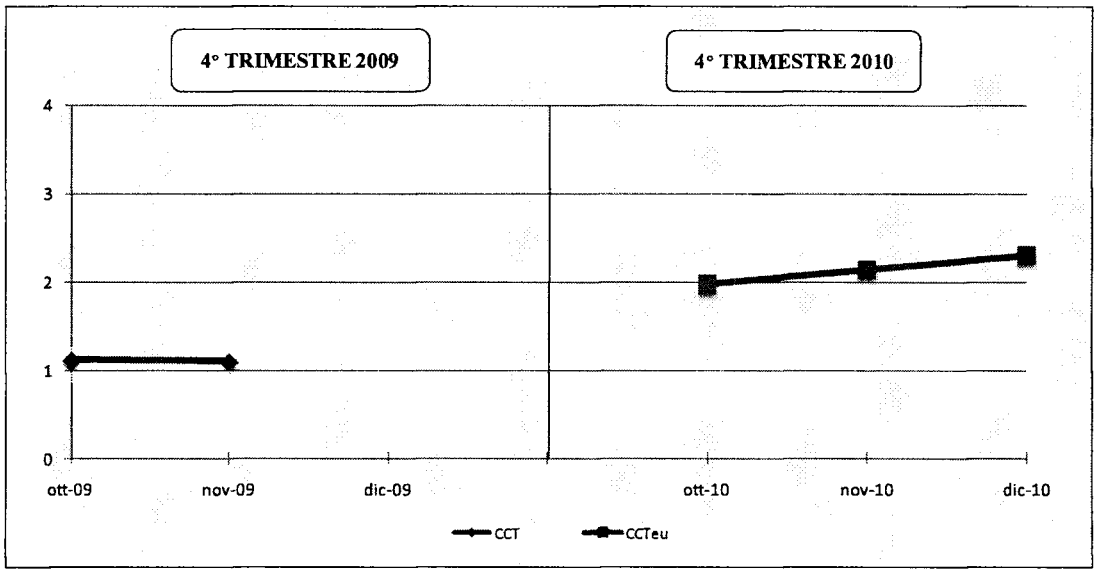


Figura V-6 CTZ: rendimenti composti lordi

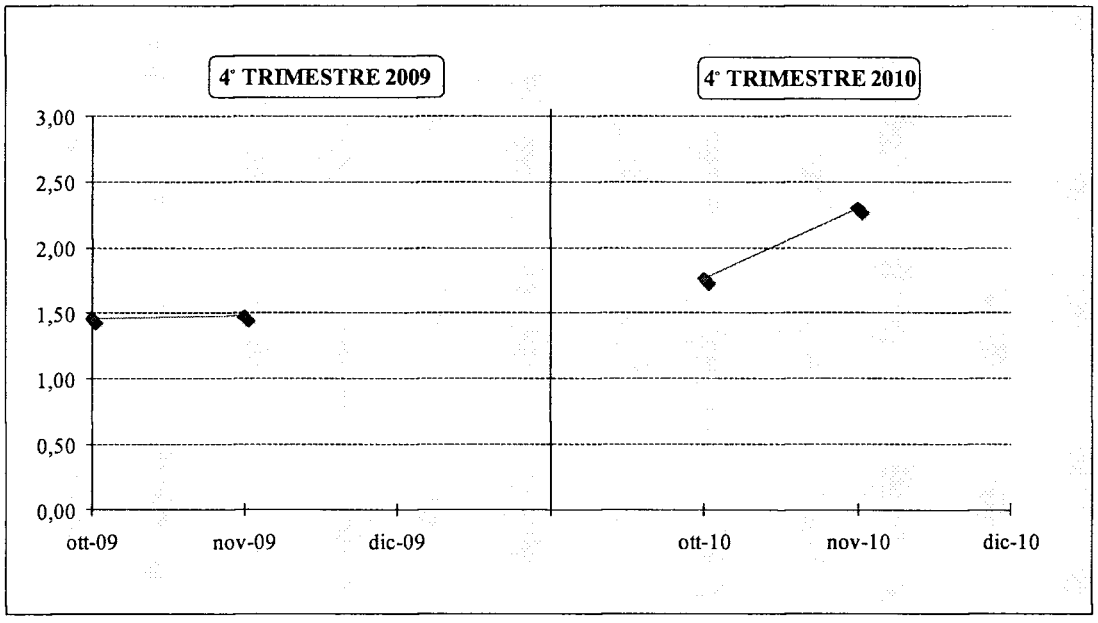


Figura V-7 BTP: rendimenti composti lordi

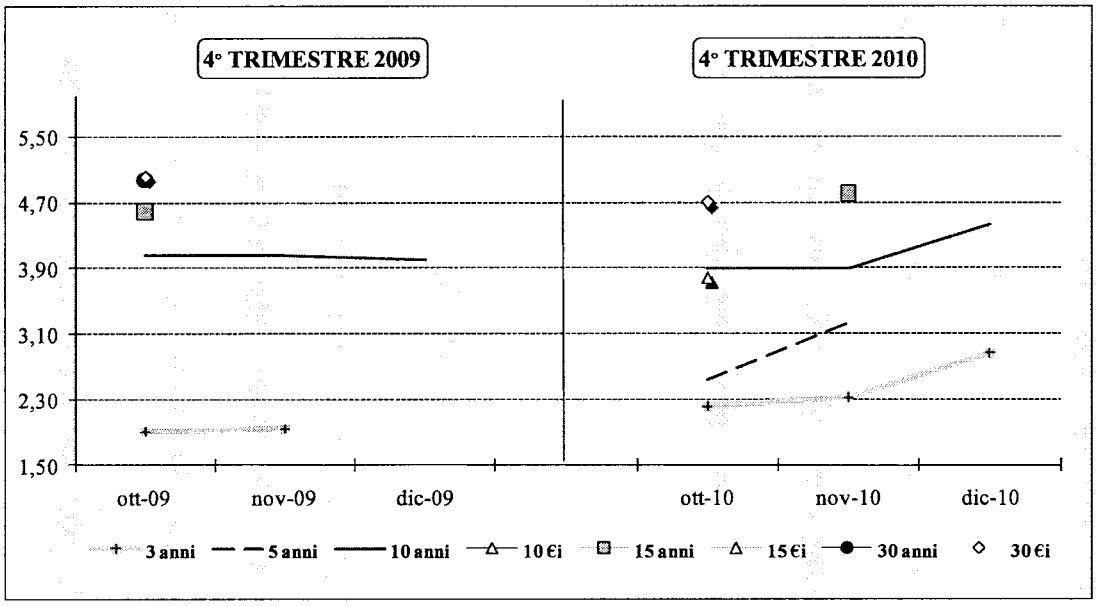


Figura V-8 Curva dei rendimenti sul mercato secondario

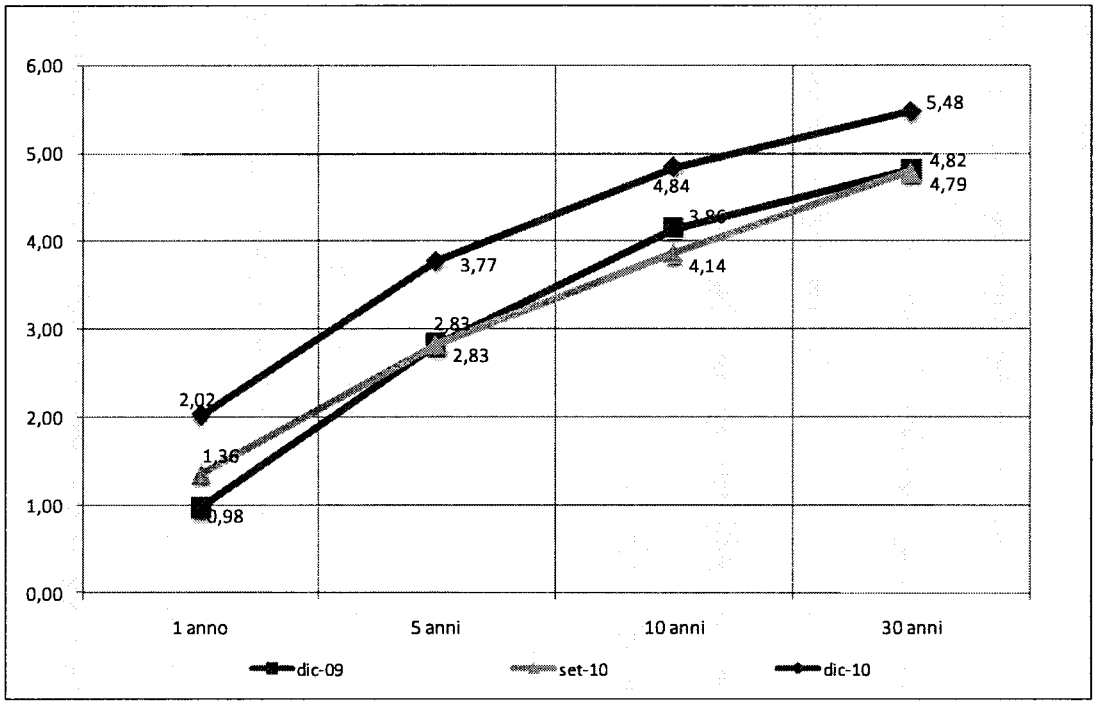


Figura V-9 Spreads titoli decennali area euro rispetto al bund

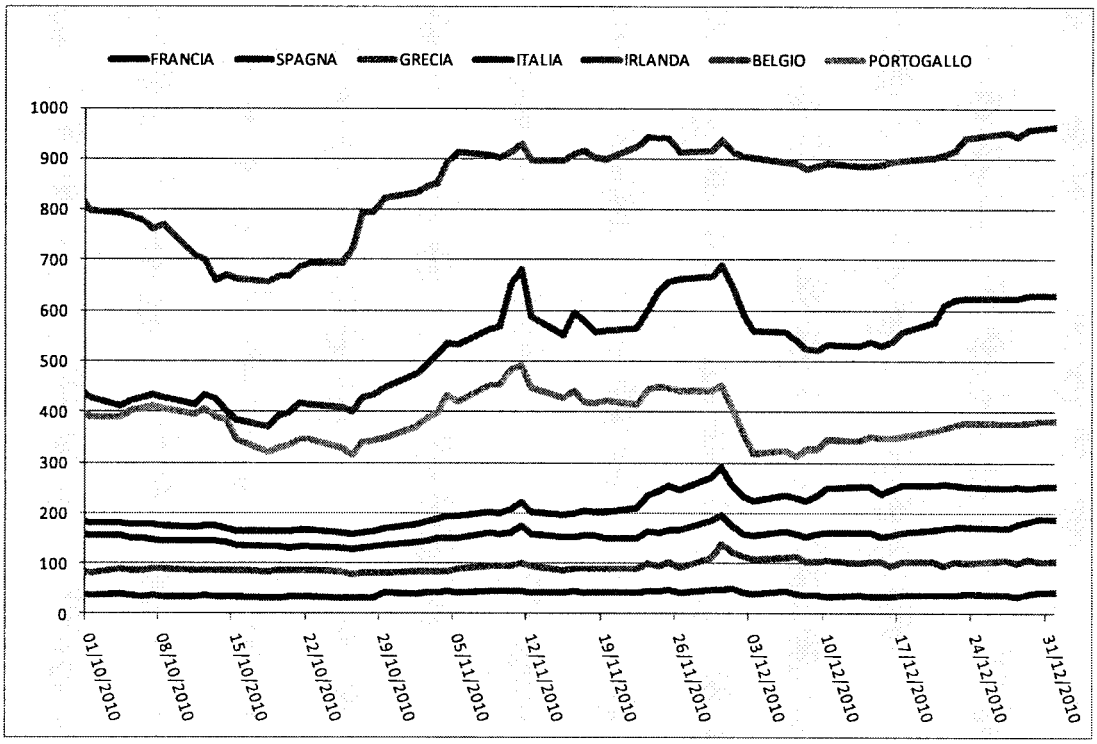


Figura V-10 Asset Swap Spread

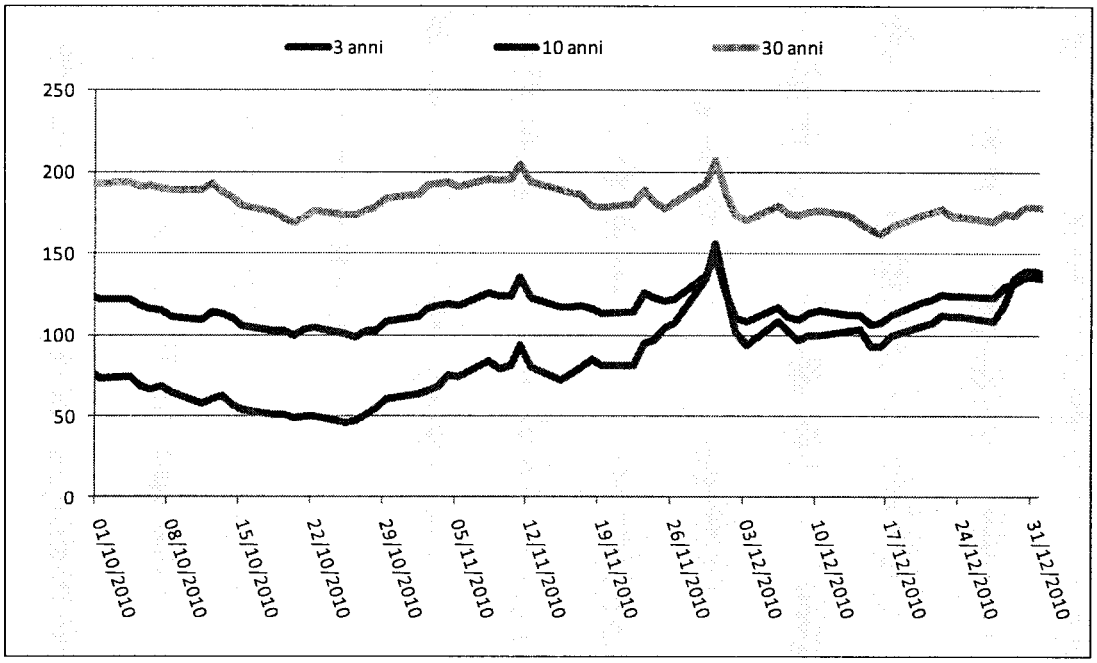


Figura V-11 Vita residua media ponderata dei titoli di Stato

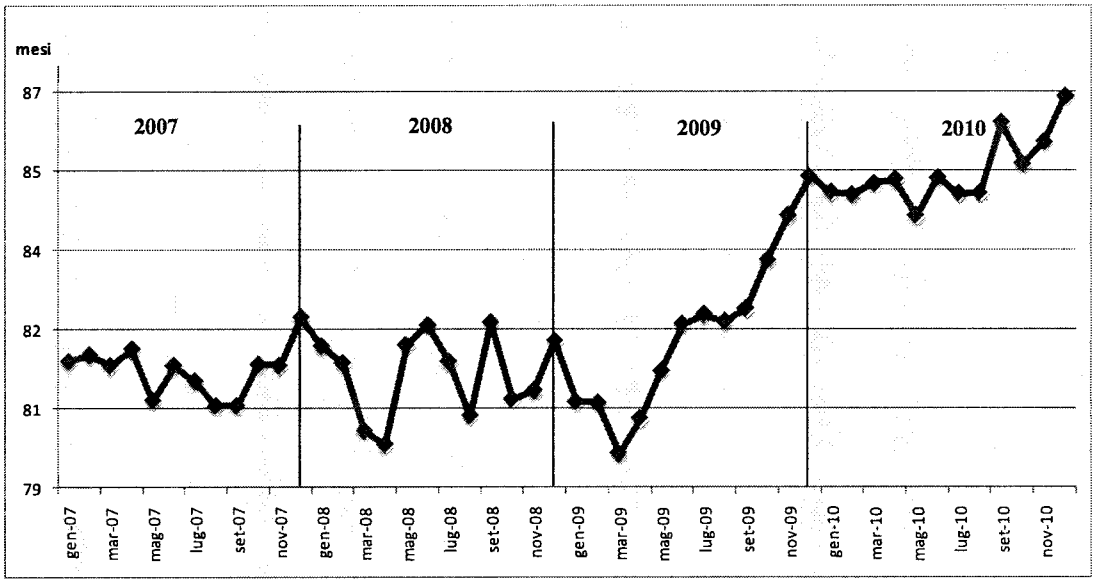


TABELLA V.1-11 CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2010 (MILIONI DI EURO)

Tipo di strumento	31/12/2007	31/12/2008	30/09/2009	31/12/2009	30/09/2010	31/12/2010
BOT	128.302	147.753	167.976	140.096	143.867	130.054
CTZ	43.063	46.772	70.399	64.748	67.176	71.989
CCT[1]	189.739	182.348	170.054	163.599	161.995	156.584
CCT credito d'imposta	786	385	0	0	0	0
BTP	768.065	823.706	902.369	906.302	978.720	992.692
BTP€i	79.133	84.659	98.254	101.797	101.205	103.489
Titoli esteri Tesoro[2]	69.314	60.342	59.323	60.058	66.372	61.979
Obbligazioni F.S. estero[3]	672	710	0	0	0	0
Titoli ISPA[4]	9.505	9.533	9.533	9.534	9.547	9.548
TOTALE TITOLI DI STATO	1.288.578	1.356.207	1.477.908	1.446.133	1.528.882	1.526.335
Monete in circolazione	3.490	3.773	3.829	3.851	4.003	4.054
Conti correnti presso la Tesoreria[5]	102.456	112.925	116.025	123.518	122.651	127.485
Conti correnti postali intestati a privati	344	968	1.230	1.261	551	678
Buoni postali	36.831	30.524	29.136	28.743	25.891	24.518
Depositi attivi presso B.I.	-9.671	-19.072	-69.245	-29.711	-46.142	-42.310
Prestiti domestici[4]	50.064	48.409	45.985	44.780	44.039	43.734
Prestiti esteri[4]	7.136	4.893	4.215	4.131	3.995	3.954
TOTALE	1.479.228	1.538.628	1.609.083	1.622.707	1.683.870	1.688.447

1 La voce comprende anche i CCT emessi per finalità particolari, diverse dal rimborso di crediti d'imposta.
2 Il valore dei prestiti emessi sul mercato estero viene calcolato considerando gli effetti delle operazioni di swap, in armonia con le regole adottate in sede comunitaria.
3 La voce comprende i prestiti esteri originariamente emessi da Ferrovie dello Stato e successivamente assunti dallo Stato.
4 A seguito di quanto disposto dalla legge Finanziaria per il 2007, art.1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente, mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno delle voci "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri" in relazione alla natura della controparte.
5 La voce comprende i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione.

TABELLA V.1-12 DIFFERENZE IN VALORE ASSOLUTO DELLA CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2010 (MILIONI DI EURO)

Tipo di strumento	30/09/2010 31/12/2010	31/12/2009 31/12/2010
BOT	-13.813	-10.042
CTZ	4.813	7.241
CCT[1]	-5.411	-7.015
CCT credito d'imposta	0	0
BTP	13.972	86.390
BTP€i	2.284	1.692
Titoli esteri Tesoro[2]	-4.393	1.921
Obbligazioni F.S. estero[3]	0	0
Titoli ISPA[4]	1	14
		0
TOTALE TITOLI DI STATO	**-2.547**	**80.202**
		0
Monete in circolazione	51	203
Conti correnti presso la Tesoreria[5]	4.834	3.967
Conti correnti postali intestati a privati	127	-583
Buoni postali	-1.373	-4.225
Depositi attivi presso B.I.	3.832	-12.600
Prestiti domestici[4]	-305	-1.046
Prestiti esteri[4]	-42	-178
		0
TOTALE	**4.577**	**65.740**

1 La voce comprende anche i CCT emessi per finalità particolari, diverse dal rimborso di crediti d'imposta.
2 Il valore dei prestiti emessi sul mercato estero viene calcolato considerando gli effetti delle operazioni di swap, in armonia con le regole adottate in sede comunitaria.
3 La voce comprende i prestiti esteri originariamente emessi da Ferrovie dello Stato e successivamente assunti dallo Stato.
4 A seguito di quanto disposto dalla legge Finanziaria per il 2007, art.1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente, mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno delle voci "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri" in relazione alla natura della controparte.
5 La voce comprende i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione.

TABELLA V.1-13 CONSISTENZA DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE AL 31.12.2010 (VALORI PERCENTUALI)

Tipo di strumento	31/12/2007	31/12/2008	30/09/2009	31/12/2009	30/09/2010	31/12/2010
BOT	8,67%	9,60%	10,44%	8,63%	8,54%	7,70%
CTZ	2,91%	3,04%	4,38%	3,99%	3,99%	4,26%
CCT[1]	12,83%	11,85%	10,57%	10,08%	9,62%	9,27%
CCT credito d'imposta	0,05%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
BTP	51,92%	53,54%	56,08%	55,85%	58,12%	58,79%
BTP€i	5,35%	5,50%	6,11%	6,27%	6,01%	6,13%
Titoli esteri Tesoro[2]	4,69%	3,92%	3,69%	3,70%	3,94%	3,67%
Obbligazioni F.S. estero[3]	0,05%	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Titoli ISPA[4]	0,64%	0,62%	0,59%	0,59%	0,57%	0,57%
TOTALE TITOLI DI STATO	**87,11%**	**88,14%**	**91,85%**	**89,12%**	**90,80%**	**90,40%**
Monete in circolazione	0,24%	0,25%	0,24%	0,24%	0,24%	0,24%
Conti correnti presso la Tesoreria[5]	6,93%	7,34%	7,21%	7,61%	7,28%	7,55%
Conti corr. postali intestati a privati	0,02%	0,06%	0,08%	0,08%	0,03%	0,04%
Buoni postali	2,49%	1,98%	1,81%	1,77%	1,54%	1,45%
Depositi attivi presso B.I.	-0,65%	-1,24%	-4,30%	-1,83%	-2,74%	-2,51%
Prestiti domestici[4]	3,38%	3,15%	2,86%	2,76%	2,62%	2,59%
Prestiti esteri[4]	0,48%	0,32%	0,26%	0,25%	0,24%	0,23%
TOTALE	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

1 La voce comprende anche i CCT emessi per finalità particolari, diverse dal rimborso di crediti d'imposta.
2 Il valore dei prestiti emessi sul mercato estero viene calcolato considerando gli effetti delle operazioni di swap, in armonia con le regole adottate in sede comunitaria.
3 La voce comprende i prestiti esteri originariamente emessi da Ferrovie dello Stato e successivamente assunti dallo Stato
4 A seguito di quanto disposto dalla legge Finanziaria per il 2007, art.1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente, mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno delle voci "Prestiti domestici" e "Prestiti esteri" in relazione alla natura della controparte
5 La voce comprende i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione

PAGINA BIANCA

APPENDICI

APPENDICE A : BILANCIO DELLO STATO

A.1 RISULTATI DI SINTESI

Alla fine dell'esercizio finanziario 2010 la gestione di cassa del Bilancio statale ha fatto registrare, con riferimento alle entrate e alle spese di natura finale, incassi per 444.888 milioni e pagamenti per 503.995 milioni: ne è derivato un saldo di bilancio negativo pari a 59.107 milioni contro gli 67.906 milioni registrati in termini omogenei nel corrispondente periodo 2009 (Tab. A-1).

Con riferimento agli incassi si ricorda che quelli relativi all'IVA comunitaria e a multe ed ammende, ecc., sono contabilizzate nella voce "Altri".

Nei due successivi paragrafi si forniscono, come di consueto, dettagliate specificazioni sull'evoluzione fatta registrare dagli incassi e dai pagamenti negli anni 2008 – 2010.

A-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2008-2010

				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Assolute	%
INCASSI					
- Tributari	419.732	412.142	408.770	-3.372	-0,8
- Altri	35.612	43.199	36.118	-7.081	-16,4
Totale incassi	**455.344**	**455.341**	**444.888**	**-10.453**	**-2,3**
PAGAMENTI [53]					
- Correnti	462.534	469.843	452.608	-17.235	-3,7
- In conto capitale	61.487	53.404	51.387	-2.017	-3,8
Totale pagamenti	**524.021**	**523.247**	**503.995**	**-19.252**	**-3,7**
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	**-68.677**	**-67.906**	**-59.107**	**8.799**	**-13,0**

A.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate a tutto dicembre 2010 (come si evince dalla successiva Tabella A-2) sono state, nel complesso, pari a 444.888 milioni, con una flessione di 10.453 milioni (-2,3%), quale risultante dell'andamento delle entrate tributarie (-3.372 milioni) e delle altre entrate (-7.081 milioni).

Si precisa che gli importi 2009 riguardano dati di consuntivo, mentre quelli relativi a tutto dicembre 2010 presentano un margine di provvisorietà, tenuto conto che l'esercizio finanziario ancora non è stato consuntivato.

Per una maggiore significatività del raffronto si ritiene opportuno operare depurazioni e integrazioni degli incassi contabilizzati a bilancio per tener conto dei seguenti fattori:

---

[53] I dati dei pagamenti sono consolidati della spesa relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

- regolazioni contabili di quote di gettito erariale riscosse dalle regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia: 12.455 milioni per il 2010 e 12.732 milioni per il 2009;
- regolazioni contabili relative al lotto pari a 3.611 milioni per il 2010 e 6.215 milioni per il 2009;
- incassi contabilizzati rispettivamente nel 2010 (306 milioni) e nel 2009 (1.393 milioni), ma di competenza degli esercizi precedenti;
- integrazioni per giacenze relative alla struttura di gestione (489 milioni per il 2010 e 1.570 milioni per il 2009) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2010 della quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 55 milioni, attribuibile per 44 milioni alle imposte dirette e per 11 milioni alle indirette;
- rettifica per 303 milioni a seguito degli incassi per l'acconto IVA.

I risultati delle suddette rettifiche sono recepiti nella Tabella A-3.

A.3 ENTRATE TRIBUTARIE

Per il comparto tributario sono stati realizzati per il 2010 introiti pari a 392.805 milioni, contro i 392.787 milioni dell'anno 2009 (+18 milioni).

Imposte dirette

Nella Tabella A-4 viene analizzato nel dettaglio l'andamento dei principali tributi diretti. L'aumento registrato per l'IRE (+7.039 milioni) è ascrivibile principalmente all'andamento osservato per le ritenute sui dipendenti pubblici (+2.971 milioni) e privati (+1.040 milioni), per le ritenute sui lavoratori autonomi (+130 milioni) e per l'autotassazione a titolo di saldo (+833 milioni) e di acconto (+1.139 milioni).

Per l'IRES si osserva, rispetto allo scorso anno, una riduzione, pari nel suo complesso a 103 milioni, riconducibile soprattutto a minori versamenti per autotassazione a saldo (-1.015 milioni).

Le ritenute sui redditi da capitale diminuiscono di 5.955 milioni, per effetto soprattutto dell'andamento delle ritenute sui depositi bancari (-5.244 milioni) e della riduzione dell'imposta sostitutiva sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obbligazioni (-786 milioni).

Imposte indirette

Per le imposte indirette (Tabella A-6) si registra un aumento del 3,6 per cento, pari a 6.136 milioni, a seguito delle variazioni positive che hanno interessato tutte le categorie del comparto, ad eccezione delle imposte sui consumi e sulla produzione (-466 milioni).

L'aumento di gettito registrato per la categoria "Affari" (+5.039 milioni) è imputabile soprattutto all'IVA (+5.173 milioni), il cui andamento è illustrato in dettaglio nella Tabella A-5, al Canone RAI (+38 milioni) e alle tasse sulle concessione governative (+18 milioni).

Per la categoria delle imposte sulla produzione, consumi e dogane, si osserva una flessione di 466 milioni (-1,7%), determinata soprattutto dall'andamento delle accise sugli oli minerali (-289 milioni) e dall'imposta di consumo sul gas metano (-191 milioni).

L'aumento registrato per la categoria dei Monopoli è da imputare all'andamento dell'imposta di consumo sui tabacchi (+170 milioni), mentre per il Lotto si osserva un aumento di 1.393 milioni, nonostante l'andamento negativo registrato per i proventi del lotto e del superenalotto.

A.4 ENTRATE NON TRIBUTARIE

Se si considerano le entrate extratributarie, al netto dei dietimi di interesse e altri proventi connessi alla gestione del debito (i quali passano da 3.238 milioni nel 2009 a 2.402 milioni nel 2010), si evidenzia una variazione negativa di 6.411 milioni (-16%), da attribuirsi soprattutto ai trasferimenti correnti (-2.102 milioni) e al venir meno dei trasferimenti in conto capitale effettuati dalle Regioni a statuto ordinario (-3.318 milioni).

A-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2008-2010

				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE	**232.371**	**227.870**	**221.340**	**-6.530**	**-2,9**
- IRE	163.761	159.933	166.684	6.751	4,2
- IRES	48.169	38.771	38.520	-251	-0,6
- Sostitutiva	12.347	12.335	6.375	-5.960	-48,3
- Ritenuta sui dividendi	685	432	389	-43	-10,0
- Rivalutazione beni d'impresa	234	16	9	-7	-43,8
- Altre	7.175	16.383	9.363	-7.020	-42,8
IMPOSTE INDIRETTE	**187.361**	**184.272**	**187.430**	**3.158**	**1,7**
AFFARI	139.692	132.608	137.826	5.218	3,9
- IVA	116.612	109.854	115.342	5.488	5,0
- Registro, bollo e sostitutiva	11.492	11.006	10.956	-50	-0,5
PRODUZIONE	26.178	28.490	27.103	-1.387	-4,9
- Oli minerali	20.291	20.827	20.003	-824	-4,0
MONOPOLI	10.176	10.349	10.762	413	4,0
- Tabacchi	10.171	10.344	10.757	413	4,0
LOTTO	11.315	12.825	11.739	-1.086	-8,5
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE [54]	**419.732**	**412.142**	**408.770**	**-3.372**	**-0,8**
ALTRE ENTRATE	**35.612**	**43.199**	**36.118**	**-7.081**	**-16,4**
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.183	1.935	2.141	206	10,6
- Trasferimenti correnti	12.897	13.110	11.008	-2.102	-16,0
- Risorse proprie U.E.	5.108	3.866	4.902	1.036	26,8
- Vendita beni e servizi	3.309	5.112	4.731	-381	-7,5
- Trasferimenti in conto capitale	2.184	7.304	4.476	-2.828	-38,7
- Dividendi e utili B.I.	2.452	1.935	2.388	453	23,4
TOTALE ENTRATE FINALI [55]	**455.344**	**455.341**	**444.888**	**-10.453**	**-2,3**

[54] Al netto di 2.907 milioni per il 2008, di 1.869 milioni per il 2009 e di 1.047 milioni per il 2010 quali risorse proprie U.E. contabilizzate tra le "altre entrate".

A-3 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2008, 2009 E 2010 (IN MILIONI)

				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE [56]	**225.957**	**220.120**	**214.002**	**-6.118**	**-2,8**
- IRE	158.405	153.494	160.533	7.039	4,6
- IRES	47.441	37.844	37.741	-103	-0,3
- Sostitutiva	12.083	12.087	6.132	-5.955	-49,3
- Ritenuta sui dividendi	676	432	389	-43	-10,0
- Rivalutazione beni d'impresa	233	16	8	-8	-50,0
- Altre	7.119	16.247	9.199	-7.048	-43,4
IMPOSTE INDIRETTE	**179.698**	**172.667**	**178.803**	**6.136**	**3,6**
AFFARI	136.156	128.259	133.298	5.039	3,9
- IVA	114.398	106.790	111.963	5.173	4,8
- Registro, bollo e sostitutiva	10.859	10.419	10.416	-3	0,0
PRODUZIONE	26.141	27.596	27.130	-466	-1,7
- Oli minerali	20.311	20.052	19.763	-289	-1,4
MONOPOLI	9.909	10.076	10.246	170	1,7
- Tabacchi	9.904	10.071	10.241	170	1,7
LOTTO[57]	7.492	6.736	8.129	1.393	20,7
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	**405.655**	**392.787**	**392.805**	**18**	**0,005**
ALTRE ENTRATE [58]	**31.816**	**39.961**	**33.550**	**-6.411**	**-16,0**
di cui					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	2.183	1.935	2.141	206	10,6
- Condono edilizio	12.897	13.110	11.008	-2.102	-16,0
- Risorse proprie U.E.	5.108	3.866	4.902	1.036	26,8
- Vendita beni e servizi	3.309	5.112	4.731	-381	-7,5
- Trasferimenti in c/capitale	2.184	7.304	4.476	-2.828	-38,7
- Dividendi e utili B.I.	2.452	1.935	2.388	453	23,4
TOTALE ENTRATE FINALI [59] [60]	**437.471**	**432.748**	**426.355**[61]	**-6.393**	**-1,5**

[55] Al netto: delle duplicazioni (58 milioni per il 2008, 50 milioni per il 2009 e 36 milioni per il 2010), del Fondo Ammortamento Titoli di Stato (19 milioni per il 2008 e 682 milioni per il 2009)

[56] Comprende la quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, stimata in 55 milioni, attribuibile per 44 milioni alle imposte dirette e per 11 milioni alle indirette.

[57] Al netto delle regolazioni contabili relative al LOTTO (3.825 milioni per il 2008, 6.215 milioni per il 2009 e 3.611 milioni per il 2010).

[58] Al netto delle retrocessioni e dietimi (cap. 3240) pari a 3.796 milioni per il 2008, 3.238 milioni per il 2009 e 2.402 milioni per il 2010.

[59] Comprende le giacenze della Struttura di Gestione versate nel mese di gennaio dell'anno successivo (milioni 1.393 per il 2008, milioni 1.570 per il 2009 e milioni 489 per il 2010), mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti (1.360 milioni per il 2008, 1.393 milioni per il 2009 e 306 milioni per il 2010).

[60] Al netto delle regolazioni contabili Sicilia e Sardegna e F.V.Giulia (10.492 milioni per il 2008, 12.732 milioni per il 2009 e 12.455 milioni per il 2010).

[61] Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

A-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI)

					Variazioni 2010/2009	
		2008	2009	2010	Assolute	%
IRE		**158.405**	**153.494**	**160.533**	**7.039**	**4,6**
Ruoli		918	1.055	1.217	162	15,4
Ritenute	sui dipendenti pubblici	54.428	56.933	59.904	2.971	5,2
	sui dipendenti privati	63.658	60.169	61.209	1.040	1,7
	d'acconto per redditi di lavoro autonomo	13.277	12.825	12.955	130	1,0
Versamenti	a saldo per autotassazione	7.072	5.442	6.275	833	15,3
	acconto per autotassazione	8.892	15.734	16.873	1.139	7,2
Accertamento con adesione		10.160	1.336	2.100	764	57,2
IRES		**47.441**	**37.844**	**37.741**	**-103**	**-0,3**
Ruoli		280	418	497	79	18,9
Versamenti	a saldo per autotassazione	12.078	9.843	8.828	-1.015	-10,3
	acconto per autotassazione	34.737	26.660	27.444	784	2,9
Accertamento con adesione		346	923	972	49	5,3
RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE		**12.083**	**12.087**	**6.132**	**-5.955**	**-49,3**
Ritenute	sulle obbligazioni	147	121	97	-24	-19,8
	sui depositi bancari	4.950	6.436	1.192	-5.244	-81,5
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D. Lgs. 1.4.96, n. 239		5.986	4.774	3.988	-786	-16,5
Altre ritenute		1.000	756	855	99	13,1

A-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA

				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Assolute	%
IVA contabilizzata a bilancio [62]	**119.519**	**111.723**	**116.389**	**4.666**	**4,2**
Scambi interni	102.566	99.171	100.351	1.180	1,2
Importazioni	15.535	11.113	14.187	3.074	27,7
Ruoli	1.186	1.174	1.502	328	27,9
Accert. con adesione	232	265	349	84	31,7
RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI					
Quota gettito 2007 imputata al bilancio 2008	-257				
2008 imputata al bilancio 2009		-117			
2009 imputata al bilancio 2010			-74		
Regolazioni contabili Sicilia,Sardegna e F.V.Giulia	-2.074	-2.996	-2.633		
Rettifica acconto IVA			-862		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	+117	+49	+190		
TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA	**117.305**	**108.659**	**113.010**	**4.351**	**4,0**
IVA U.E.	-2.907	-1.869	-1.047		
TOTALE IVA NETTA [63]	**114.398**	**106.790**	**111.963**	**5.173**	**4,8**

[62] Considera IVA UE.
[63] Al netto dell'IVA UE.

A-6 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE					
				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Assolute	%
IMPOSTE INDIRETTE	**179.698**	**172.667**	**178.803**	**6.136**	**3,6**
AFFARI - di cui:	**136.156**	**128.259**	**133.298**	**5.039**	**3,9**
IVA	114.398	106.790	111.963	5.173	4,8
Registro, bollo e sostitutiva	10.859	10.419	10.416	-3	0,0
Assicurazioni	3.113	3.602	3.340	-262	-7,3
Ipotecaria	2.178	1.909	1.885	-24	-1,3
Canone RAI	1.644	1.660	1.698	38	2,3
Conc. Governative	1.546	1.541	1.559	18	1,2
Successioni e donazioni	346	432	375	-57	-13,2
PRODUZIONE - di cui:	**26.141**	**27.596**	**27.130**	**-466**	**-1,7**
Oli minerali	20.311	20.052	19.763	-289	-1,4
Gas metano	2.211	4.357	4.166	-191	-4,4
Spiriti	554	545	529	-16	-2,9
Gas incond. raffinerie e fabb.	454	489	528	39	8,0
Energia elettrica	1.386	1.286	1.244	-42	-3,3
Sovrimposta di confine	70	55	56	1	1,8
MONOPOLI - di cui:	9.909	10.076	10.246	170	1,7
Tabacchi	9.904	10.071	10.241	170	1,7
LOTTO:	**7.492**	**6.736**	**8.129**	**1.393**	**20,7**
Provento del lotto e superenalotto	3.256	4.304	2.265	-2.039	-47,4
Altre	4.236	2.432	5.864	3.432	141,1

A.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

I pagamenti registrati nel bilancio dello Stato relativi all'esercizio finanziario 2010 sono esposti nella Tabella A-7 e sono posti a confronto con quelli dell'esercizio precedente. Nei suddetti pagamenti sono state consolidate le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, al fine di allineare le spese del bilancio dello Stato con il conto economico del settore istituzionale del comparto Stato, elaborato secondo i dati del sistema di contabilità nazionale. A tal proposito, si ritiene utile segnalare che, pur in assenza di trasferimenti da parte del bilancio verso i predetti Enti, si sono comunque registrati esborsi, mediante utilizzo delle somme giacenti in Tesoreria.

I suddetti pagamenti, pari a 503.995 milioni, sono costituiti per il 89,8 per cento da spese di natura corrente. Gli esborsi relativi a tale tipologia di spesa rispetto all'esercizio 2009 registrano un forte decremento, mentre risulta più contenuta la variazione negativa dei pagamenti in conto capitale.

Spese aventi impatto diretto sull'indebitamento netto della P.A.

Spese correnti

Il livello dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente, pari a 90.814 milioni, risulta sostanzialmente in linea con quello dell'esercizio precedente (90.993 milioni).

I pagamenti per consumi intermedi (12.174 milioni), rispetto all'esercizio 2009, diminuiscono di 3.271 milioni. La contrazione del comparto in esame è dovuta alla circostanza che nell'anno 2009 si sono avuti pagamenti per circa 1.650 milioni finalizzati all'estinzione dei debiti pregressi, accertati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto

legge n. 185 del 2008, con il quale si è disposta l'estinzione dei crediti maturati verso l'Erario alla fine dell'esercizio 2008. L'ammontare di detti debiti è stato accertato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Si registrano, inoltre, minori pagamenti per le spese relative al funzionamento della Difesa (-716 milioni) e della Giustizia (-707 milioni).

I trasferimenti correnti alle imprese presentano un incremento di 884 milioni, rispetto al precedente esercizio; l' incremento è imputabile, in particolare, alle maggiori trasferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato (+522 milioni).

Si evidenzia che i pagamenti per trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private presentano, rispetto all'anno precedente, un decremento del 30,8 per cento imputabile, in particolar modo, al fondo istituito per il solo anno 2009, presso il MEF ai sensi dell'articolo 1, comma 22, del citato decreto – legge n. 185/2008, relativo al bonus straordinario da assegnare alle famiglie e alle persone non autosufficienti (1.800 milioni).

I pagamenti relativi alle Risorse proprie U.E. risultano sostanzialmente in linea con quelli registrati nell'esercizio 2009.

I pagamenti per interessi passivi, nel complesso, registrano una flessione per 3.419 milioni. Tutte le componenti di tale aggregato, con l'eccezione degli interessi sui buoni postali fruttiferi, evidenziano un decremento: dal confronto tra i valori dei due esercizi emerge, infatti, come l'onere degli interessi relativi ai BOT sia passato da 4.598 milioni a 1.454 milioni, mentre quello per gli interessi pagati su conti correnti di tesoreria da 5.326 milioni a 2.536 milioni.

Spese in conto capitale

I pagamenti per gli investimenti fissi lordi risultano in linea con il 2009.

I pagamenti per i contributi agli investimenti alle imprese, incluse le società di servizi pubblici, registrano un decremento di 777 milioni rispetto all'anno precedente, derivante, soprattutto dai minori trasferimenti al gruppo Ferrovie dello Stato (-2.241 milioni), poichè nell'anno 2010 non sono stati sottoscritti i previsti contratti di programma. All'interno del comparto in esame, tuttavia, si evidenzia una crescita dei pagamenti relativi:

- a crediti d'imposta concessi per la rottamazione di autovetture e autoveicoli (+1.439 milioni), ai sensi dell'articolo 1 comma 1, del decreto legge n. 5 del 2009;
- al bonus occupazionale (+271 milioni) previsto per i datori di lavoro ai sensi della legge finanziaria n. 244/2007, articolo 2, comma 547;
- al reintegro delle anticipazioni concesse a favore di Alitalia – Linee aeree italiane S.p.A. (+300 milioni) per consentirle di far fronte al fabbisogno di liquidità (decreto legge n. 80 del 2008, articolo 1, comma 1);
- al fondo per la finanza d'impresa (+331 milioni) che, ai sensi degli articoli 7-quinques e 8 del decreto legge n. 5 del 2009, risulta incrementato, per l'anno 2010, di 280 milioni.

Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche ed altri pagamenti

Nell'ambito delle spese correnti non aventi impatto diretto sull'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni, i pagamenti per trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche presentano una riduzione pari a 5.265 milioni rispetto al precedente esercizio, risultante da:

- una riduzione dei trasferimenti agli Enti di previdenza e assistenza sociale e, nello specifico, dei trasferimenti all'Inps (-5.635 milioni);
- un incremento relativo ai trasferimenti alle Amministrazioni locali, per 779 milioni. Tale incremento è attribuibile al fondo ordinamento Regioni a Statuto Speciale (+ 1.299 milioni) e alle somme per la compensazione dei minori introiti ICI conseguenti ad ulteriori detrazioni di imposta dovuta per le abitazioni principali (+ 1.687 milioni); all'interno di tale comparto, tuttavia emerge anche una contrazione dei pagamenti per il federalismo fiscale (-1.097 milioni) e per il fondo ordinario relativo agli Enti locali (-1.244 milioni).

Le poste correttive e compensative delle entrate ammontano a 50.146 milioni, in diminuzione di 3.269 milioni rispetto al 2009. Tale diminuzione è connessa, in particolare:

- ai minori versamenti alla contabilità speciale n. 1778 per 2.498 milioni;
- ai decrementi registrati nelle vincite e commissioni relative al Lotto, pari a 506 milioni.

I pagamenti in conto capitale per trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche diminuiscono di circa 2.000 milioni per effetto della contrazione dei contributi alle Amministrazioni locali (-2.403 milioni).

Tale flessione riguarda principalmente le somme da destinare alle intese istituzionali di programma (-1.029 milioni), al Comune di Roma e Catania ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto-legge n. 154 del 2008 (-460 milioni) e all'edilizia residenziale pubblica (-515 milioni).

Per contro, i trasferimenti agli Enti di previdenza e assistenza sociale aumentano di circa 450 milioni, mentre quelli concernenti le Amministrazioni centrali sono in linea con quelli del 2009.

Di particolare rilevanza è il decremento registrato negli altri trasferimenti in conto capitale, pari a -3.928 milioni. La flessione è riconducibile:

- all'art. 43-bis del decreto-legge n. 207/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 14 del 2009, che ha posto, nel 2009, in liquidazione il patrimonio separato relativo alla prima operazione di cartolarizzazione effettuata dalla società di cartolarizzazione degli immobili pubblici (SCIP1) ed il patrimonio separato relativo alla seconda operazione di cartolarizzazione effettuate dalla stessa SCIP2 (-1.460 milioni);
- ai rimborsi pregressi ultradecennali (-373 milioni), per i quali l'articolo 9 del citato decreto legge n. 185 del 2008, ha attribuito specifiche risorse, attraverso l'utilizzazione delle disponibilità rivenienti dall'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 del decreto-legge 15 settembre 2006, n. 258, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2006, n. 278 (sentenza IVA auto), per fronteggiare gli oneri

derivanti dalla liquidazione dei suddetti rimborsi e versate a tal fine nella contabilità speciale n. 1778;

- al concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (disavanzi pregressi ASL -1.074 milioni).

Da sottolineare, infine, l'incremento del 175 per cento dei pagamenti per acquisizione di attività finanziarie, relativo per 3.909 milioni al programma triennale di sostegno finanziario, mediante prestiti, alla Grecia (decreto legge n. 67 del 2010, articoli 1 e 2) e per 150 milioni alle somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da banche italiane (decreto-legge n. 185/2008, art. 12).

A-7 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2008 - 2010 (IN MILIONI)

				Variazioni 2010/2009	
	2008	2009	2010	Differenze	%
PAGAMENTI CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	91.010	90.993	90.814	-179	-0,2
Consumi intermedi	12.756	15.445	12.174	-3.271	-21,2
IRAP	5.087	5.014	4.915	-99	-2,0
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	197.175	202.769	197.504	-5.265	-2,6
Amministrazioni centrali	4.288	4.710	4.086	-624	-13,2
Amministrazioni locali:	114.488	111.513	112.292	779	0,7
Regioni	88.795	84.864	85.093	229	0,3
Comuni e Province	16.726	17.657	17.821	164	0,9
Altre	8.967	8.992	9.378	386	4,3
Enti previdenziali e di assistenza sociale	78.399	86.546	81.126	-5.420	-6,3
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	4.639	6.709	4.644	-2.065	-30,8
ad imprese	5.188	3.975	4.859	884	22,2
ad estero	1.881	1.579	1.575	-4	-0,3
Risorse proprie UE	15.500	15.829	15.429	-400	-2,5
Interessi passivi e redditi da capitale	79.982	72.909	69.490	-3.419	-4,7
Poste correttive e compensative	48.633	53.415	50.147	-3.268	-6,1
Ammortamenti	186	350	186	-164	-46,9
Altre uscite correnti	497	856	871	15	1,8
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	**462.534**	**469.843**	**452.608**	**-17.235**	**-3,7**
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.853	7.199	7.258	59	0,8
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	25.064	23.268	21.259	-2.009	-8,6
Amministrazioni centrali	13.478	10.194	10.141	-53	-0,5
Amministrazioni locali:	10.722	11.673	9.270	-2.403	-20,6
Regioni	6.691	7.193	5.983	-1.210	-16,8
Comuni e Province	3.391	3.833	2.733	-1.100	-28,7
Altre	640	647	554	-93	-14,4
Enti previdenziali e di assistenza sociale	864	1.401	1.848	447	31,9
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	127	143	112	-31	-21,7
ad imprese	9.627	12.199	11.422	-777	-6,4
ad estero	919	484	692	208	43,0
Altri trasferimenti in conto capitale	10.071	7.689	3.976	-3.713	-48,3
Acquisizione di attività finanziarie	8.826	2.422	6.668	4.246	175,3
TOTALE PAGAMENTI DI CAPITALI	**61.487**	**53.404**	**51.387**	**-2.017**	**-3,8**
TOTALE PAGAMENTI FINALI	**524.021**	**523.247**	**503.995**	**-19.252**	**-3,7**

A.6 RAFFRONTO TRA RISULTATI E STIME 2010

Incassi

I risultati relativi agli incassi di bilancio sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione del documento di finanza pubblica per l'anno 2010.

Tale raffronto evidenzia uno scostamento positivo di 1.602 milioni, quale conseguenza del maggior gettito realizzato, rispetto alle previsioni, sia dal comparto delle tributarie (+803 milioni, al netto dei condoni), che dai cespiti di natura diversa da quella tributaria (+807 milioni).

Le maggiori entrate realizzate per il comparto tributario sono la risultante della flessione delle imposte dirette (-2.027 milioni) e dell'aumento delle imposte indirette (+2.830 milioni). Nell'ambito della categoria delle imposte dirette, lo scostamento negativo rispetto alle previsioni è determinato in particolare dall'IRE (-1.639 milioni), dall'IRES (-2.167 milioni) e dalle ritenute sui redditi da capitale (-623 milioni), mentre un miglioramento rispetto alle stime si è avuto per le altre imposte (+2.513 milioni), in parte grazie agli introiti realizzati dallo scudo fiscale (+621 milioni).

Nell'ambito dei tributi indiretti, le imposte sugli affari hanno registrato complessivamente un andamento migliore del previsto, in particolare per l'IVA (+4.618 milioni) e per i restanti affari (+2.843 milioni), mentre si osserva uno scostamento negativo rispetto alle stime per le imposte di registro, bollo e sostitutiva (-3.258 milioni).

Per la categoria delle imposte sulla produzione si registra invece un andamento positivo rispetto alle previsioni per le accise sul gas metano (+166 milioni) e negativo per le accise sugli oli minerali (-469 milioni).

Per la categoria dei Monopoli si registrano risultati superiori, rispetto alle stime, di 35 milioni e nella categoria del Lotto, lotterie ed altre attività di gioco sono stati realizzati introiti, al netto delle regolazioni contabili, pari a 1.137 milioni in meno rispetto alla previsione.

Per le entrate non tributarie si osserva uno scostamento positivo pari a 973 milioni.

Pagamenti

Come risulta dalla successiva Tabella A-8 i pagamenti effettuati nell'anno 2010 ammontano a 504.030 milioni, inferiori rispetto a quelli stimati per 21.697 milioni.

Lo scostamento ha interessato sia la spesa di parte corrente che quella in conto capitale. Per la parte corrente la differenza, rispetto alle stime, di 17.932 milioni è dovuta principalmente:

- ai redditi da lavoro dipendente (-2.211 milioni). La differenza è principalmente ascrivibile, quanto a 1.300 milioni circa, a contratti relativi al comparto del Personale forze armate e di polizia che risultano sottoscritti nell'anno 2010, ma non erogati entro l'anno;
- i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (-14.486 milioni), la cui differenza è per lo più imputabile ai pagamenti relativi agli Enti previdenziali ed in particolare

all'INPS (-8.100 milioni circa), la cui differenza è giustificata dal fatto che per le esigenze dell'INPS sono state utilizzate le giacenze sui conti di Tesoreria per circa 7.500 milioni ed alle Amministrazioni locali per le quali, lo scostamento interessa le Regioni, che, rispetto alle stime, registrano un minor livello di erogazioni del Fondo per il federalismo fiscale (-7.000 milioni); ciò, per effetto di un minor fabbisogno anche in relazione allo sfasamento temporale connesso alla definitiva determinazione dei dati del gettito;

- ai finanziamenti al Bilancio della UE (-1.770 milioni), per effetto di minori contributi erogati sulla base del RNL. Eventuali scostamenti tra gli stanziamenti iscritti nel bilancio nazionale e l'effettivo utilizzo derivano, quindi, da fattori esterni all'Italia, essendo legati all'effettivo andamento delle spese comunitarie. In tale ottica, gli stanziamenti del bilancio comunitario, nel corso dell'esercizio finanziario, subiscono molte modifiche legate a variazioni non prevedibili al momento degli stanziamenti iniziali; queste variazioni incidono ovviamente sui versamenti che la Commissione europea mensilmente richiede agli Stati membri ed a cui occorre dare immediata esecuzione, pena l'applicazione di pesanti sanzioni ed interessi moratori.

  Ciò stante, si evidenzia come l'attuale sistema di allocazione delle risorse sui predetti capitoli del bilancio nazionale sia l'unico in grado di soddisfare adeguatamente agli obblighi di contribuzione a carico dell'Italia, in quanto strettamente collegato al livello delle spese definito nel bilancio annuale UE. Eventuali diverse impostazioni non assicurerebbero la correntezza del flusso di risorse verso l'UE, esponendo l'Italia al rischio di sanzioni per mancato rispetto degli obblighi di contribuzione sanciti dal Trattato;

- ai pagamenti sulle poste correttive e compensative (+3.927 milioni). Su tale partita sono stati previsti minori versamenti, di quelli effettivamente realizzati, alla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione "Fondi di bilancio" (+4.000 milioni circa), in quanto su tale conto di tesoreria risultavano significative giacenze, non utilizzate nel corso dell'esercizio 2010;

- quanto a 1.677 milioni, in relazione a maggiori erogazioni sui consumi intermedi. Tale differenza si concentra sostanzialmente nelle spese di funzionamento dell'Amministrazione della Difesa e sulle spese relative agli Aggi.
  Con riferimento alle spese in conto capitale, si registrano complessivamente minori pagamenti per 3.765 milioni in relazione soprattutto a:

- minori contributi agli investimenti alle imprese, che risultano inferiori rispetto alle stime, per 1.409 milioni. Tale scostamento è prevalentemente imputabile alle Ferrovie dello Stato in relazione al fatto che i previsti contratti di programma sono stati sottoscritti solo all'inizio del 2011;

- minori erogazioni per altri trasferimenti in conto capitale per 922 milioni. Tale differenza è imputabile alle minori somme per interventi di ricostruzione nei territori dell'Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009.

A-8 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2010 (IN MILIONI)

	Risultati	Stime 2010	Scostamenti
A. INCASSI FINALI	**426.355**	**424.753**	**1.602**
Tributari al netto condoni	**392.563**	**391.760**	**803**
Diretti:	**213.760**	**215.787**	**-2.027**
- IRE	160.533	162.172	-1.639
- IRES	37.741	39.908	-2.167
- Ritenute sui redditi da capitale	6.132	6.755	-623
- Sostitutiva rivalutaz.beni impresa	8	9	-1
- imposte sostitutive ex L. 662/96	857	967	-110
- Altre	8.489	5.976	2.513
di cui:scudo fiscale	621	0	621
Indiretti	**178.803**	**175.973**	**2.830**
- IVA (*)	111.963	107.345	4.618
- Registro, bollo e sostitutiva	10.416	13.674	-3.258
- Restanti affari	10.919	8.076	2.843
- Gas metano	4.166	4.000	166
- Oli minerali	19.763	20.232	-469
Altre imposte di produzione	3.201	3.169	32
Monopoli	10.246	10.211	35
- Lotto e lotteria netti	8.129	9.266	-1.137
Condoni	**242**	**250**	**-8**
Altri incassi	**33.550**	**32.743**	**807**
B. PAGAMENTI [64]	**504.030**	**525.727**	**-21.697**
Correnti	**452.621**	**470.553**	**17.932**
di cui			
Redditi da lavoro dipendenti	90.827	93.038	2.211
Consumi intermedi	12.174	13.851	1.677
Trasferimenti a imprese	4.859	5.634	775
Trasferimenti A.P.	197.504	211.990	14.486
FIN. BILANCIO U.E.	15.430	17.200	1.770
Interessi	69.491	69.389	-102
Poste correttive e compensative	50.146	46.219	-3.927
In Conto Capitale	**51.409**	**55.174**	**3.765**
di cui			
Contributi investimenti imprese	11.422	12.831	1.409
Contributi investimenti A.P.	21.260	21.320	60
Investimenti fissi	7.258	6.800	-458
Altri trasferimenti in conto capitale	3.997	4.919	922
SALDO	**-77.675**	**-100.974**	**23.299**
Incassi al netto di:			
Regolazioni contabili regioni Sicilia e Sardegna e Friuli V.G.	12.455	12.750	-295
Regolazioni lotto	3.611	4.000	-389
(*) al netto IVA UE	1.047	2.500	-1.453

Le disponibilità del bilancio statale per l'anno 2011

Il quadro previsionale iniziale delle gestioni di competenza e di cassa per l'anno in corso, nei termini in cui risulta definito dalla legge di bilancio per l'anno 2011, necessita di

[64] I risultati e le stime comprendono anche i movimenti di tesoreria conseguenti alle oiperazioni di consolidamento di Presidenza, Corte, Tar e Agenzie fiscali.

modifiche e integrazioni per costituire - sulla base degli elementi al momento disponibili - idoneo supporto alla formulazione di attendibili stime per il nuovo anno dei fabbisogni di cassa del bilancio e del settore statale.

Tali modifiche e integrazioni riguardano entrambe le componenti delle disponibilità del bilancio e più specificamente:

- la consistenza presunta dei residui all'inizio dell'anno 2011, si configura al momento in termini notevolmente diversi da quelli della richiamata legge di bilancio, che ha sostanzialmente recepito le stime dei residui iniziali elaborate in occasione della presentazione al Parlamento del progetto di bilancio lo scorso mese di ottobre;
- la competenza dell'esercizio 2011, che va modificata per tener conto di talune operazioni che verranno recepite dal bilancio nel corso dell'esercizio, in attuazione di specifiche disposizioni legislative.

Inoltre, è necessaria la riclassificazione di alcune poste di bilancio per consentire un raccordo più agevole tra il bilancio dello Stato e il quadro di costruzione del settore statale.

Le modifiche e integrazioni da apportare alla disponibilità 2011 di cui si è appena fatto cenno, modificano corrispondentemente il quadro previsionale espresso dalla legge di bilancio.

Pertanto, nei successivi paragrafi si rideterminano, stimandole, nell'ordine:

- le autorizzazioni di competenza e di cassa iniziali dell'esercizio, integrando quelle risultanti dalla legge di bilancio con le operazioni cui si è prima fatto cenno;
- le correlative stime degli incassi e dei pagamenti del bilancio statale, elaborate tenuto degli effetti della citata rideterminazione della consistenza iniziale dei residui, dell'evoluzione prevista per le variabili macroeconomiche più rilevanti e dell'acquisizione dei risultati della gestione di cassa 2010.

Nella Tabella A-9 si espone in sintesi il processo di formazione del quadro previsionale di competenza 2011, quale esso risulta al momento definito, tenuto conto:

- della legge di bilancio 2011, espressiva delle rettifiche apportate all'originario progetto di bilancio, per il recepimento della manovra di finanza pubblica e delle riclassificazioni di cui si è precedentemente accennato;
- delle principali riassegnazioni di entrate, ai sensi del D.P.R. 469 del 1999, nonché ulteriori variazioni di bilancio da apportare in applicazione di specifiche disposizioni, che si presume si verificheranno nell'anno 2011. In particolare trattasi dell'applicazione degli effetti recati dal decreto-legge n. 225/2010 (mille proroghe), nonché delle somme da destinare a favore della Grecia mediante emissione dei titoli del debito pubblico e ricorso alle anticipazioni di Tesoreria.

Di seguito, con distinto riferimento all'entrata ed alla spesa, vengono analizzate le caratteristiche essenziali della legge di bilancio 2011.

Nella Tabella A-10 è riportato l'elenco delle regolazioni contabili e debitorie.

Le entrate

L'ammontare delle entrate finali di competenza – al netto delle regolazioni contabili – riportate nella citata Tabella A-9 è pari a 450.574 milioni.

Nella successiva Tabella A-11 sono evidenziate, in termini di maggiori entrate nette, le misure adottate in sede di manovra di finanza pubblica per il 2011.

Le spese

Le spese finali di competenza – al netto delle regolazioni contabili e debitorie – previste per l'anno 2011 poste a base per l'elaborazione delle stime di cassa oggetto della presente relazione, ammontano a 496.811 milioni (Tabella A-9).

A-9 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2011

	Residui provvisori	DLB 2011	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio2011	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CP 2011	Disponibilità Bilancio 2011
	1	2	3	4	5	6	7=5-6
Entrate tributarie	111.310	412.115	71	412.186	34	412.220	523.530
Altre entrate	116.328	34.834	3.183	38.017	337	38.354	154.682
Totale entrate	227.638	446.949	3.254	450.203	371	450.574	678.212
Spese correnti	63.799	362.697	1.812	364.509	369	364.878	428.677
Interessi	1.744	84.243	0	84.243	0	84.243	85.987
Spese In conto capitale	42.309	39.662	2.429	42.091	5.599	47.690	89.999
Totale spese finali	107.852	486.602	4.241	490.843	5.968	496.811	604.663
Saldo netto da finanziarie	-119.786	39.653	987	40.640	5.597	46.237	-73.550

A-10 BILANCIO DELLO STATO: REGOLAZIONI CONTABILI DEBITORIE

	Assestato emendato 2010		Iniziali 2011	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
ENTRATE	31.946	31.946	30.445	30.445
Rimborsi Iva	31.946	31.946	30.445	30.445
SPESA CORRENTE	37.213	37.233	41.751	41.751
Rimborsi Iva (compresi i pregressi)	31.946	31.946	30.445	30.445
Sospesi Banca d'Italia	689	689	1.991	1.991
Debiti pregressi poligrafico dello Stato	110	110	0	0
FSN-saldo IRAP	1.054	1.054	5.923	5.923
Rimborso imposte dirette pregresse	3.150	3.170	3.150	3.150
Poste editoria	23	23	242	242
Entrate erariali Sicilia e Sardegna	241	241	0	0
SPESA IN CONTO CAPITALE	0	500	0	0
Rimborsi IVA Autovetture	0	500	0	0
TOTALE SPESA	37.213	37.733	41.751	41.751

Esse tengono conto della manovra finanziaria per l'anno 2011, finalizzata a creare una situazione di stabilità e certezza dei conti pubblici ed a rispettare i parametri europei consentendo nel contempo il rilancio dell'economia.

Per quanto concerne le misure in materia di spesa nel 2011 l'azione di contenimento sul Bilancio dello Stato si determina in un ammontare di 2.129 milioni, mentre gli interventi attuati per favorire lo sviluppo ammontano a 6.369 milioni (al netto delle regolazioni contabili). Nella Tabella A-12 sono riportate le misure di maggior rilevanza che hanno inciso sul bilancio dello Stato. In particolare, per quanto attiene le misure di contenimento:

- Fondo ISPE: 1.752 milioni;
- Fondo strategico FAS (quota previdenza): 242 milioni;
- Ordinamento Valle d'Aosta: 103 milioni;
- Altro: 32 milioni.

Per gli interventi si rileva:

- Compensazione emittenti locali: 195 milioni;
- Fondo Università: 800 milioni;
- Borse di studio: 100 milioni;
- Missioni di pace (I semestre): 750 milioni;
- Fondo politiche sociali: 200 milioni;
- Soppressione aumento contributivo: 509 milioni;
- Fondo art. 7-quinques Dl 5/2009: 924 milioni;
- SCAU 2010-2011: 206 milioni;
- Ticket sanità primi 5 mesi 2011: 348 milioni;
- Editoria PCM: 100 milioni;
- Credito d'imposta per la ricerca: 100 milioni;
- Fondo occupazione: 1.000 milioni;
- Tabelle Legge di Stabilità: 977 milioni;
- Altro: 161 milioni.

A-11 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA FINANZIARIA PER L'ANNO 2011

ENTRATE TRIBUTARIE	Importo
Legge 13 dicembre 2010, n.220 (Legge di stabilità 2011)	
Contrasto all'illegalità e all'evasione	+149
Detassazione contratti produttività	-835
Leasing immobiliare	+348
Piano straordinario verifiche	+125
Piccola proprietà contadina	-44
Potenziamento attività di controllo fiscale	+102
Riqualificazione energetica edifici	+125
Semplificazione in materia di IVA	-14
Soppressione aumento contributivo	+116
Proroga detrazione italiani all'estero	-1
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	**+70**
ALTRE ENTRATE	
Legge 13 dicembre 2010, n.220 (Legge di stabilità 2011)	
Assegnazione frequenze comunicazione	+2.400
Contrasto all'illegalità e all'evasione	+78
Migliori pratiche concessione giochi non a distanza	+40
Ordinamento Friuli Venezia-Giulia	+150
Potenziamento attività di controllo fiscale	+18
Restituzione credito d'imposta aggregazione professionisti	+7
Riduzione misure sanzioni casi pagamento agevolato	+490
TOTALE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	**+3.183**
TOTALE ENTRATE FINALI	**+3.254**

A-12 BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2011 (IN MILIONI)

	Importo
1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)	**2.129**
Minori spese articolato L.F.	**2.129**
- Spese correnti	**2.127**
- Fondo ISPE	1.752
- Risparmi spesa art. 12, c. 12-terdecies, 1° periodo, dl 78/2010	30
- Fondo strategico - FAS (quota previdenza)	242
- Ordinamento Valle d'Aosta	103
- Spese capitale	**2**
2. INTERVENTI (B)	**6.369**
Maggiori spese articolato	**5.393**
- Spese correnti	**4.290**
- Compensazione emittenti locali	195
- Fondo Università	800
- Borse di studio	100
- Missioni di pace (I semestre)	750
- Fondo politiche sociali	200
- Soppressione aumento contributivo	509
- Fondo art. 7-quinques Dl 5/2009	924
- SCAU 2010-2011	206
- Ticket sanità primi 5 mesi 2011	348
- Editoria PCM	100
- Altro	158
- Spese capitale	**1.103**
- Credito d'imposta per la ricerca	100
- Fondo occupazione	1.000
- Sisma Umbria 2009	3
Tabelle LF	**977**
Totale manovra netta (A-B)	**4.241**

Le autorizzazioni di cassa del bilancio statale 2011 e le relative stime

Per la formulazione delle stime delle operazioni gestionali del bilancio di cassa per l'anno 2011 è indispensabile disporre dei volumi di bilancio acquisibili e spendibili.

Più specificamente, (Tabella A-13) la procedura per l'elaborazione delle stime di cassa ha preso le mosse dalle autorizzazioni di incasso e di pagamento risultanti dalla legge di bilancio - comprensive degli effetti delle determinazioni della legge di stabilità - e le ha integrate con le medesime operazioni considerate per la competenza analiticamente illustrate in precedenza.

Le previsioni finali di incasso si attestano a 437.705 milioni (in particolare quelle tributarie, a 396.939 milioni) e quelle di pagamento a 508.422 milioni (quelle per le spese correnti a 459.487 milioni).

Le stime degli incassi evidenziate nella Tabella A-13, tengono conto, rispetto alle correlative autorizzazioni, delle partite indicate nella successiva Tabella A-15.

Le stime dei pagamenti, si basano sui criteri di costruzione del fabbisogno del settore statale.

Tali stime sono state formulate, di norma, nel presupposto della permanenza del vincolo relativo al contenimento delle autorizzazioni di cassa di bilancio, anche nel caso di accertamento di maggiori residui passivi rispetto a quelli considerati dalla legge di bilancio.

Stime incassi 2011

Le entrate finali - al netto delle regolazioni contabili Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia, delle regolazioni contabili del lotto, nonché delle retrocessioni e dei dietimi di interessi – sono stimate in 437.705 milioni con un aumento, rispetto ai risultati 2010, di 11.350 milioni (+2,7%), quale risultante del maggior gettito stimato per il comparto delle entrate tributarie (+4.176 milioni, al netto dei condoni) e dell'incremento previsto per gli altri incassi (+7.216 milioni).

Le variazioni relative ai principali cespiti sono evidenziate nella tabella A-15.

Se si considerano le entrate tributarie al netto dei condoni, i migliori risultati si prevedono per le imposte dirette (+1.056 milioni), ascrivibili soprattutto all'IRE (+7.197 milioni), a fronte di una flessione prevista per gli altri tributi, in particolare per l'IRES (-2.141 milioni) e per le ritenute sui redditi da capitale (-5.788 milioni).

Nel comparto delle imposte indirette (+3.120 milioni, rispetto alle stime) si prospetta una variazione positiva per la categoria degli "Affari", dovuta essenzialmente all'IVA (+1.775 milioni, pari allo 1,6%) e per le imposte di registro, bollo e assicurazioni (+3.084 milioni, pari al 29,6%).

Tra le imposte di produzione si ipotizza un aumento per le accise sugli oli minerali (+369 milioni) e sulle imposte di consumo sul gas metano (+290 milioni).

Per il 2011 si stima un andamento positivo per la categoria "Monopoli" (+170 milioni) e per la categoria del Lotto e le altre lotterie (+104 milioni, al netto delle regolazioni contabili).

L'aumento ipotizzato per i cespiti di natura non tributaria (+7.216 milioni) scaturisce, oltre che dai fattori esogeni che ne condizionano l'andamento tendenziale, dagli effetti della manovra di finanza pubblica prevista per il 2011.

A-13 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI ANNO 2011

	Residui provvisori	DLB 2011	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2011	Ulteriori variazioni considerate	Regolazioni Contabili[65]	Autorizzaz. Integrate CS 2011	STIME
	1	2	3	4=2+3	5	6	7=4+5+6	8
Entrate tributarie	111.310	383.849	29	383.878	34	30.445	414.357	396.939
Altre entrate	116.328	24.546	2.855	27.401	337		27.738	40.766
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	**227.638**	**408.395**	**2.884**	**411.279**	**371**	**30.445**	**442.095**	**437.705**
Spese correnti (netto interessi)	63.799	372.857	1.812	374.669	416	41.751	416.836	386.028
Interessi	1.744	84.243	0	84.243	0	0	84.243	73.459
Spese in conto capitale	42.309	39.174	2.429	41.603	6.547	0	48.150	48.935
TOTALE SPESE FINALI (B)	**107.852**	**496.274**	**4.241**	**500.515**	**6.963**	**41.751**	**549.229**	**508.422**
SALDO NETTO DA FINANZIARE (B-A)	**-119.786**	**87.879**	**1.357**	**89.236**	**6.592**	**11.306**	**107.134**	**70.717**

A-14 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE GESTIONI DI CASSA 2010 (RISULTATI) E 2011 (STIME)

	Risultati 2010	Stime 2011	Variazioni 2009/2008	
			assolute	%
INCASSI				
- Tributarie	392.805	396.939	4.134	1,1
- Altri	33.550	40.766	7.216	21,5
Totale Incassi	426.355	437.705	11.350	2,7
PAGAMENTI				
- Correnti	452.608	459.487	6.879	1,5
- In conto capitale	51.387	48.935	-2.452	-4,8
Totale Pagamenti	503.995	508.422	4.427	0,9
AVANZO (+) / FABBISOGNO (-)	-77.640	-70.717	6.923	-8,9

[65] Gli importi inseriti nella colonna rendono coerenti le masse acquisibili e spendibili con il quadro di costruzione del settore statale.

A-15 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2010 E STIMATI PER IL 2011 (IN MILIONI)

	Risultati 2010	Stime 2011	Variazioni (risultati-stime) Assolute	%
A. INCASSI FINALI [1]	426.355	437.705	11.350	2,7
- Tributari al netto condoni	392.563	396.739	4.176	1,1
- diretti:	213.760	214.816	1.056	0,5
-IRE	160.533	167.730	7.197	4,5
-IRES	37.741	35.600	-2.141	-5,7
-Ritenute redditi capitale	6.132	344	-5.788	-94,4
-altre	9.354	11.142	1.788	19,1
- indiretti:	178.803	181.923	3.120	1,7
-IVA [66]	111.963	113.738	1.775	1,6
-Registro, bollo e assicurazioni	10.416	13.500	3.084	29,6
-Restanti affari	10.919	8.161	-2.758	-25,3
-Gas metano	4.166	4.456	290	7,0
-Oli minerali	19.763	20.132	369	1,9
-Altre imposte di produzione	3.201	3.287	86	2,7
-Monopoli	10.246	10.416	170	1,7
-Lotto e lotterie netti	8.129	8.233	104	1,3
- Condoni e concordati	242	200	-42	**n.s.**
- Altri incassi	33.550	40.766	7.216	21,5
[1] Incassi al netto di:				
Regolazioni contabili regioni Sicilia e Sardegna e Regione Friuli Venezia Giulia	12.455	12.600	145	1,2
Regolazioni lotto	3.611	3.600	-11	-0,3

Stime pagamenti 2011

Le stime consolidate per l'anno 2011, appena richiamate vengono raffrontate, in termini omogenei con i corrispondenti risultati gestionali di cassa dell'anno 2010 (Tabella A-16).

In tale ambito, si ricorda che le stime 2011 includono gli effetti del decreto legge sopra citato, nonché le spese di: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzie Fiscali, Corte dei Conti, Tar e Consiglio di Stato.

Le previsioni dei suddetti pagamenti per l'anno 2011 ammontano a 508.422 milioni, mentre i pagamenti effettuati nel 2010 sono pari 503.995 milioni. La differenza positiva tra le stime 2011 e i risultati 2010 (4.427 milioni) è da imputare esclusivamente alla parte corrente, per la quale si stima un incremento di 6.879 milioni, mentre per le spese in conto capitale viene valutato un decremento pari a 2.452 milioni.

[66] L'importo per il 2008 dell'IVA é al netto di 194 milioni quali versamenti di competenza non erariale.

A-16 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2010 E STIMATI PER IL 2011

	Risultati 2010	Stime 2011	Valori assoluti	In termini %
PAGAMENTI CORRENTI				
Redditi da lavoro dipendente	90.814	92.450	1.636	1,8
Consumi intermedi	12.174	11.377	-797	-6,5
IRAP	4.915	5.009	94	1,9
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	197.505	199.275	1.770	0,9
Amministrazioni centrali	4.086	4.111	25	0,6
Amministrazioni locali:	112.293	105.004	-7.289	-6,5
regioni	85.093	81.037	-4.056	-4,8
comuni	17.821	15.567	-2.254	-12,6
altre	9.379	8.400	-979	-10,4
enti previdenziali e assistenza sociale	81.126	90.160	9.034	11,1
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	4.644	4.589	-55	-1,2
Trasferimenti correnti a imprese	4.859	4.710	-149	-3,1
Trasferimenti correnti a estero	1.575	1.620	45	2,8
Risorse proprie CEE	15.429	18.300	2.871	18,6
Interessi passivi e redditi da capitale	69.490	73.459	3.969	5,7
Poste correttive e compensative	50.146	48.083	-2.063	-4,1
Ammortamenti	186	186	0	0,0
Altre uscite correnti	871	430	-441	-50,6
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	452.608	459.487	6.879	1,5
PAGAMENTI CAPITALI				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.258	7.270	12	0,2
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	21.259	17.547	-3.712	-17,5
Amministrazioni centrali	10.141	9.144	-997	-9,8
Amministrazioni locali:	9.270	6.803	-2.467	-26,6
regioni	5.983	3.993	-1.990	-33,3
comuni	2.733	2.195	-538	-19,7
altre	554	615	61	11,0
enti previdenziali e assistenza sociale	1.848	1.600	-248	-13,4
Contributi agli investimenti ad imprese	11.422	10.017	-1.405	-12,3
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	112	51	-61	-54,5
Contributi agli investimenti ad estero	692	450	-242	-35,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.976	4.940	964	24,2
Acquisizione di attività finanziarie	6.668	8.660	1.992	29,9
TOTALE PAGAMENTI DI CAPITALI	51.387	48.935	-2.452	-4,8
TOTALE PAGAMENTI FINALI	503.995	508.422	4.427	0,9

La lievitazione dei pagamenti correnti è soprattutto dovuta agli aggregati relativi a:

- spese per il personale (+ 1.636 milioni, esclusa l'IRAP) appare connesso in particolare ad incrementi (600 milioni circa) per gli arretrati contrattuali delle forze armate e della sicurezza, mentre circa 1.000 milioni sono relativi a contratti sottoscritti nel 2010 e che saranno pagati nell'esercizio 2011. Inoltre per quanto riguarda l'adozione del sistema del cedolino unico è stato valutato un ulteriore incremento corrispondente all'introduzione a regime della prevista procedura di versamento all'entrata delle residue somme non utilizzate nel corso dell'anno stesso;

- consumi intermedi (- 797 milioni) è da ascrivere alle manovre correttive di cui al decreto – legge n. 112/2008 e n. 78/2010 con conseguente riduzione degli stanziamenti di competenza, derivante sia dall'applicazione dei tagli lineari che dalle misure di contenimento delle spese. Inoltre occorre considerare che le risorse destinate allo svolgimento delle missioni di pace sono limitate alla copertura degli oneri autorizzate solo per il primo semestre 2011;

- ai Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (+ 1.770 milioni) il cui incremento è da attribuirsi alla compensazione negli andamenti opposti relativamente alle seguenti voci:
  - maggiori trasferimenti stimati per gli enti previdenziali (+ 9.034 milioni), connessi quanto ad euro 2.235 milioni all'INPDAP, e quanto ad euro 7.000 milioni circa in relazione a previsto maggior fabbisogno per l'INPS;
  - minori trasferimenti previsti per gli enti locali e nel loro ambito: alle regioni (- 4.056 milioni), con riferimento in particolare in particolare al Fondo ordinamento regioni a statuto speciale (- 3.325 milioni), al Fondo sanitario nazionale (- 1.213 milioni) ed al federalismo amministrativo (- 790 milioni), parzialmente compensati da previsti maggiori trasferimenti per il Fondo per il federalismo fiscale; agli Enti locali (- 2.254 milioni), relativi a minori trasferimenti previsti in relazione alla compensazione Ici per abitazione principale e al fondo ordinario per la finanza locale;
- le previsioni concernenti i trasferimenti correnti alle famiglie, imprese ed estero risultano sostanzialmente in linea con i risultati dell'esercizio 2010;
- gli interessi passivi sono stimati per 73.459 milioni. Il gravame rispetto all'esercizio 2010 è legato sia ai maggiori interessi sui titoli del debito pubblico che ai previsti maggiori pagamenti sugli interessi dei buoni postali fruttiferi.

Relativamente alle spese in conto capitale, dal confronto delle stime 2011 con i risultati 2010 (- 2.902 milioni), emerge in particolare:

- il decremento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (-3.712 milioni) è la risultante di minori somme previste, rispettivamente:
  - ad amministrazioni centrali (-997 milioni), in relazione a minori stanziamenti previsti per il fondo rotazione politiche comunitarie;
  - alle regioni, la cui contrazione pari a 2.390 milioni è riferita in particolar modo al federalismo amministrativo per il quale l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n.78/2010 ha previsto la riduzione delle risorse per l'anno 2011 e alle intese istituzionali di programma alimentate dal FAS;
  - ai comuni (-538 milioni), con riferimento in particolare al fondo per il finanziamento degli enti locali (articolo 14, comma 2, del citato decreto-legge n. 78/2010) compensato in parte da maggiori somme previste a favore del comune di Roma per il piano di rientro finanziario;
- Il decremento relativo ai contributi agli investimenti alle imprese (10.017 milioni nel 2011 contro 11.422 milioni nel 2010), in relazione soprattutto ai crediti d'imposta e al fondo per la competitività e lo sviluppo.

L'incremento delle acquisizioni di attività finanziarie (+1.992 milioni) è da ascrivere in particolare al programma triennale di sostegno finanziario mediante prestiti alla Grecia, come sancito dal d.l. 67/2010, artt. 1 e 2 (+2.751 milioni), nonché per il previsto pagamento dei residui relativi alle anticipazioni per i piani di rientro in materia sanitaria, ai sensi dell'art. 2, comma 98, della legge finanziaria 2010 (+ 1.400 milioni circa), compensati in parte dal venir meno delle somme destinate alla sottoscrizione per l'anno 2009 di

strumenti finanziari emessi da banche italiane (d.l. 185/2008, art. 12), erogate in conto residui nel corso dell'esercizio 2010 (- 2.100 milioni).

A-17 CAT. I – REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

	2008	2009	2010
Economia e Finanze	13.050	13.623	14.280
di cui : contribuzione aggiuntiva	(8.361)	(8.900)	(9.600)
Presidenza del Consiglio dei Ministri	216	310	313
TAR e Consiglio di Stato	137	153	148
Corte dei conti	221	223	217
Agenzie fiscali	2.467	2.233	2.620
Giustizia	5.200	5.318	5.407
Affari esteri	800	797	771
Istruzione, Università e Ricerca	42.936	41.264	40.896
Interno	7.908	8.435	8.133
Infrastrutture	806	866	844
Difesa	15.369	15.729	15.117
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	444	510	551
Sviluppo Economico e Commercio Internazionale	173	176	181
Lavoro, Salute e Politiche Sociale	477	495	488
Beni Culturali	749	798	789
Ambiente	57	63	59
TOTALE	**91.010**	**90.993**	**90.814**

A-18 CAT. II – CONSUMI INTERMEDI

	2008	2009	2010
Economia e Finanze	2.930	3.813	2.791
Presidenza del Consiglio dei Ministri	280	370	695
TAR e e Consiglio di Stato	43	36	36
Corte dei Conti	37	38	43
Agenzie fiscali	1.575	1.506	1.642
Giustizia	1.116	1.501	1.190
Affari esteri	249	252	197
Istruzione, Università e Ricerca	813	1.166	913
Interno	1.659	2.634	1.278
Infrastrutture	366	316	399
Difesa	2.956	2.995	2.273
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	95	95	76
Sviluppo Economico e Commercio Internazionale	74	93	72
Lavoro, Salute e Solidarietà Sociale	271	331	320
Beni Culturali	138	163	124
Ambiente	154	136	125
TOTALE	**12.756**	**15.445**	**12.174**

A-19 CAT. III – IRAP	2008	2009	2010
Economia e Finanze	244	243	249
Presidenza del Consiglio dei Ministri	11	13	13
TAR e e Consiglio di Stato	8	10	10
Corte dei Conti	13	15	13
Agenzie fiscali	169	173	167
Giustizia	341	340	342
Affari esteri	16	15	14
Istruzione, Università e Ricerca	2.644	2.532	2.474
Interno	547	576	540
Infrastrutture	52	42	54
Difesa	923	927	906
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	27	30	37
Sviluppo Economico e Commercio Internazionale	11	11	11
Lavoro, Salute e Solidarietà Sociale	30	30	30
Beni Culturali	48	52	51
Ambiente	3	5	4
TOTALE	**5.087**	**5.014**	**4.915**

A-20 CAT. IV – TRASFERIMENTI CORRENTI	2008	2009	2010
Amministrazioni centrali	4.288	4.710	4.086
Amministrazioni locali	114.488	111.513	112.292
- Regioni	88.795	84.864	85.093
- Comuni e Province	16.726	17.657	17.821
- altri	8.967	8.992	9.378
Enti previdenziali e assistenza sociale	78.399	86.546	81.126
Famiglie e ISP	4.639	6.709	4.644
Imprese	5.188	3.975	4.859
Estero	1.881	1.579	1.575
TOTALE	**208.883**	**215.032**	**208.582**

A-21 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	2008	2009	2010
Organi costituzionali	1.831	1.865	1.863
ANPA	71	71	56
AGEA (ex AIMA)	329	224	164
Autorità Indipendenti (Authorities)	75	70	57
ENAC	62	107	92
ANAS	349	579	5
Enti di ricerca	540	570	626
Istituto Commercio Estero (ICE)	169	138	175
CONI	466	449	465
Croce Rossa Italiana	41	41	39
ENIT	0	40	0
Contributo da assegnare all'UNIRE	0	150	150
Altri Enti centrali	207	259	333
TOTALE	**4.140**	**4.563**	**4.025**
Presidenza del Consiglio dei Ministri	51	128	45
TAR e Consiglio di Stato	22	4	16
Corte dei Conti	75	15	0
Agenzie fiscali	0	0	0
TOTALE PAGAMENTI BILANCIO	**4.288**	**4.710**	**4.086**

A-22 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI			
	2008	2009	2010
REGIONI	88.795	84.864	85.093
di cui			
Fondo prestiti d'onore	152	195	202
Fondo per il sostegno alle locazioni	310	234	141
Fondo per le non autosufficenze	299	400	375
Fondo Sanitario Nazionale	4.865	5.920	6.444
Regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna	10.492	9.532	9.443
Regolazioni contabili con le regione Friuli Venezia Gliulia	0	3.200	3.012
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	18.050	11.226	12.525
Aziende Pubbliche di Trasporto	101	101	181
Somma da erogare alle Regioni per ammortamento mutui per maggiore spesa sanitaria anno 1990	180	34	34
Edilizia residenziale	737	703	633
Federalismo amministrativo	1.441	1.450	1.390
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	48.111	48.152	47.072
Fondo politiche sociali	656	518	191
Sostegno istruzione	155	152	122
Devoluzione quote entrale Trento e Bolzano	533	0	724
Comp. Al gettito d'accisa sul gasolio per autotrazione	1.748	1.732	1.764
PCM : Regioni	667	662	283
COMUNI E PROVINCE	16.726	17.657	17.821
di cui			
Compartecipazione IRPEF	1.325	1.487	1.558
Fondo ordinario per il fin. dei bilanci degli Enti locali	2.263	2.447	2.356
Fondo consolidato per la finanza locale	8.369	8.874	7.630
Fondo perequativo per la finanza locale	903	970	980
Uffici giudiziari	165	340	384
Federalismo amministrativo	130	125	124
Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazioni di servizi	241	290	202
Trasporto pubblico locale	318	76	108
Compensazione minori ICI abitazione principale	2.861	2.612	4.299
UNIVERSITA'	8.146	8.392	8.673
ENTI LOCALI ALTRO	821	600	705
Enti produttori di servizi sanitari	326	163	349
Ente Parco	76	85	70
Enti produttori di servizi economici	15	0	0
FUS – Enti lirici e altri	404	352	286
TOTALE	**114.488**	**111.513**	**112.292**

A-23 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE			
	2008	2009	2010
INPS	78.071	80.399	74.643
TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI	49.589	52.769	50.588
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	15.906	16.655	16.505
Pensioni sociali, assegni sociali e vitalizi	2.821	2.817	2.823
Trattamenti minimi pensioni	1.140	1.140	1.140
Maggiorazione sociale pensione soggetti disagiati	1.375	1.375	1.197
Pensioni di invalidità	4.217	4.403	4.780
Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	2.098	2.098	1.158
Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	2.999	3.044	2.020
Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	32	32	33
Oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	1.156	900	1.156
Disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	121	131	121
Invalidi civili	13.054	15.504	15.685
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	2.862	2.862	2.862
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	1.808	1.808	1.108
TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA	2.771	2.823	2.832
Oneri familiari coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	41	41
Oneri relativi ai trattamenti di famiglia per i lavoratori dipendenti	0	0	0
Oneri a sostegno della maternità e paternità	1.966	1.943	1.944
Oneri a favore di pensione disabili	220	299	310
corresponsione assegni di maternità	229	230	229
assegni nuclei familiari legge 109	315	310	308
TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO	1.583	1.200	1.317
Oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	10	10	10
Oneri trattamenti di sussidiazione del reddito	0	4	0
Oneri trattamento mobilità lavoratori	809	1.186	1.307
Oneri relativi a trattamenti di disoccupazione	764	0	0
TRASFERIMENTI PER RIDUZIONE ONERI PREVIDENZIALI	800	652	537
Somma all'INPS per assicurazione contro la tubercolosi	237	237	113
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	563	415	424
TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE	13.744	13.039	10.804
agevolazioni contributive ed esoneri	12.172	11.793	9.933
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	1.142	653	651
Misure agevolative riscatto ai fini pensionistici corsi di laurea	0	234	0
Sgravi a favore di imprese impegnate nei settori marittimi	237	215	0
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	0	144	144
Sgravi a favore di imprese armatoriali	193	0	76
ANTICIPAZIONI SUL FABBISOGNO GESTIONI PREVIDENZIALI	959	1167	1305
ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS	8.625	8.749	7.260
Fondo INPDAI	1.127	1.147	0
FF.SS	3.745	3.900	3.946
Altri interventi in materia previdenziale	738	695	462
Somme da trasferire all'INPS per funzionamento GIAS	322	320	320
Ex combattenti	357	480	473
Ricostituzione posizione assicurativa personale Poste e Telecomunicazioni	100	101	111
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	62	65	65
Agenzia del demanio per canoni di affitto	27	1	17
Riassegnazione residui passivi perenti	0	78	0
Ammortizzatori sociali	52	0	0
Previdenza complementare INPS	1.183	1.007	374
Protocollo su previdenza lavoro e competitività	0	0	650
IPOST	810	810	695
Altri Inps	102	145	147
INPDAP	53	5.727	6.307
- di cui apporto Stato confluito in anticipazione inpdap	0	5627	6221
INAIL e altri Enti previdenziali	275	420	176
- di cui ENPALS	91	139	95
TOTALE	**78.399**	**86.546**	**81.126**

A-24 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP

	2008	2009	2010
Personale navigante: assistenza sanitaria	26	24	25
Spese per detenuti	375	194	117
Contributo partiti politici	291	268	288
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	155	163	164
Pensioni di guerra	909	852	776
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	376	432	473
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana	1.003	968	1067
Assegno nuovi figli	2	0	0
Altre confessioni religiose	16	17	20
Assistenza profughi	225	193	213
Fondo Prev. Personale Finanze	79	175	104
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	147	116	133
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	54	56	52
Risarcimento errori giudiziari	34	40	43
Bonus straordinario a famiglie e persone non autosufficienti	0	1.800	0
Fondo Social Card	168	487	273
Speciale elargicizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	120	108	79
5 per mille da assegnare alle ONLUS	184	240	241
Altri trasferimenti a famiglie (a)	475	576	576
TOTALE	**4.639**	**6.709**	**4.644**

A-25 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE

	2008	2009	2010
TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	3.326	2.475	3.319
TELECOM	25	25	21
Ferrovie dello Stato S.p.A.	1.951	1.573	2.113
Poste	872	91	592
Poste: agevolazione editoria	228	214	238
Gestione servizi navigazione lacuale	30	17	17
Società di servizi marittimi (Finmare)	157	357	181
Aziende di trasporto in gestione diretta e in regime di concessione di competenza statale	36	0	0
ENAV	0	182	0
RAI	27	2	143
Monopoli	0	14	14
TRASFERIMENTI AD ALTRE IMPRESE	1862	1500	1540
Crediti di imposta	55	33	81
Fondo settore marittimo	116	90	41
Contributi in conto interessi	193	203	180
Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione di oneri finanziari	64	46	47
Fondo usura e antiraket	153	62	29
Scuole private, elementari e materne	514	460	398
Università e scuole non statali	112	93	89
Servizi ferroviari in concessione	93	93	93
IGED: mutui settore marittimo	110	0	0
CONSOB	9	18	1
Fondo finanziamento serv. Pubb. Viaggiatori e merci media e lunga percorrenza	86	18	0
Contributi emittenti locali	115	131	148
Altre imprese	242	253	433
TOTALE	**5.188**	**3.975**	**4.859**

A-26 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO	2008	2009	2010
Accordi con i paesi ACP	366	381	315
Contributi ad organismi internazionali	489	435	530
i Contributi volontari ad organizzazioni internazionali	385	211	180
Accordi internazionali Difesa	177	195	194
Aiuti ai Paesi in via di sviluppo	202	135	156
Altri trasferimenti correnti all'estero	262	222	200
TOTALE	**1.881**	**1.579**	**1.575**

A-27 RISORSE PROPRIE CEE	2008	2009	2010
Risorse proprie tradizionali	2.210	2.014	2212
Finanziamento a titolo di risorsa complementare basata sul PIL	9.490	11.149	11554
Risorse IVA	3.800	2.666	1663
TOTALE	**15.500**	**15.829**	**15.429**

A-28 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	2008	2009	2010
Interessi sui AV/AC	621	546	530
Interessi su c/c di Tesoreria	4.100	5.326	2536
Interessi buoni fruttiferi	12.794	6.927	8962
Interessi su c/c postali	1.012	359	215
Cassa DD.PP. s.p.a	1.355	1.231	1206
CREDIOP e BEI	7	5	3
FF.SS.	72	69	1
Aree depresse	33	28	23
Interessi di mora	980	665	603
Altri mutui	96	61	41
Titoli debito pubblico	58.902	57.321	55345
Altri interessi	10	371	25
TOTALE	**79.982**	**72.909**	**69.490**

A-29 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	2008	2009	2010
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette	2.844	2.516	2827
Restituzione e rimborsi di imposte indirette	572	527	705
Vincite al lotto	3.828	4.133	3627
Canoni RAI-TV	1.625	1.647	1677
Contabilità speciali fondi di bilancio	39.620	43.593	41095
Altri	144	999	216
TOTALE	**48.633**	**53.415**	**50.147**

A-30 AMMORTAMENTI

	2008	2009	2010
Ammortamento beni immobili	0	0	0
beni mobili	186	350	186
TOTALE	**186**	**350**	**186**

A-31 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

	2008	2009	2010
G8	0	310	3
Edilizia di servizio	174	183	159
Sistemi informativi	453	473	391
Ammodernamento potenziamento Difesa	3.191	2.331	2.328
Aree depresse	158	118	17
Acquisizione mezzi tecnico logistici	114	320	190
Altro	2.763	3.464	4.170
Di cui			
Presidenza	219	904	839
Corte dei Conti	12	9	17
TAR e Consiglio di Stato	3	7	7
Agenzie Fiscali	152	124	133
TOTALE	**6.853**	**7.199**	**7.258**

A-32 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2008	2009	2010
Contributi agli investimenti a:			
Amministrazioni pubbliche:	25.064	23.268	21.259
Centrali	13.478	10.194	10.141
Locali	10.722	11.673	9.270
Enti previdenziali e di assistenza sociale	864	1.401	1.848
Famiglie e ISP	127	143	112
Imprese	9.627	12.199	11.422
Estero	919	484	692
Altri trasferimenti in c/capitale	10.071	7.689	3.976
TOTALE	**45.808**	**43.783**	**37.461**

A-33 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI

	2008	2009	2010
Fondo rotazione politiche comunitarie	8.660	5.776	6.598
Enti di ricerca maggiori	1.883	1.823	2.156
Enti di ricerca minori	381	247	211
ANAS	1.905	1.808	665
ENAC	59	0	0
Fondo rotazione formazione professionale	305	42	0
Agea BSE	53	0	0
Altri investimenti ad amm.ni pubbliche centrali	232	498	511
TOTALE	**13.478**	**10.194**	**10.141**

A-34 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI

	2008	2009	2010
REGIONI	6.691	7.193	5.983
di cui			
Contratto pubblico trasporto	200	217	147
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	132	268	132
Contributi straordinari Sicilia e Calabria	144	132	188
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	86
Salvaguardia Venezia	133	184	129
Trasporto pubblico locale	89	100	85
Piani edilizia scolastica	100	77	0
Fondo occupazione (quota)	121	275	386
Edilizia sanitaria e ospedaliera	840	841	894
Fondo Sanitario Nazionale (Infrastrutture)	0	0	0
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	522	147	77
Regioni a statuto ordinario e speciale: Aree depresse	1.860	2.024	1.004
di cui :Intese istituzionali di programma	1.600	1.977	947
Federalismo amministrativo	1.902	1.905	1.922
Riqualificazione strutture sanitarie	70	88	9
Libri testo gratuiti	0	67	77
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	57	51	61
Acquisto sostituzione autobus pubblici	239	238	350
COMUNI E PROVINCE	3.391	3.833	2.733
di cui			
Cooperative Napoli e Campania	88	100	110
Trasporto rapido di massa	199	200	199
Somme da trasferire al comune di Catania e Roma ai sensi del D.L. 154/2008	0	550	90
Contributi al comune di Roma per il rimborso a CDP per somme erogate a titolo di compartecipazione finanziaria	488	0	0
Finanziamento Enti locali (Fondo investimenti)	1.034	982	691
Libri testo gratuiti	91	36	57
Edilizia residenziale pubblica	30	515	0
Roma Capitale	126	268	139
Aree Depresse	15	18	21
Federalismo amministrativo	387	370	364
Contributi Venezia	163	162	148
Contratto pubblico trasporto enti locali	109	126	148
Risanamento e recupero ambientale e tutela beni cult.	86	0	138
Fondo occupazione quota	73	75	73
Fondo per il sostegno trasporto pubblico locale	0	0	125
UNIVERSITA'	90	94	85
ALTRI ENTI LOCALI	550	553	469
Enti produttori di servizi economici	498	529	464
Enti produttori di servizi ricreativi e culturali	52	24	5
TOTALE	**10.722**	**11.673**	**9.270**

A-35 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA

	2008	2009	2010
Fondo occupazione - INPS	864	1.401	1.848
Sgravi in quota capitaria - INPS	0	0	0
TOTALE	**864**	**1.401**	**1.848**

A-36 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE

	2008	2009	2010
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	3.897	4.865	2.417
Ferrovie in regime di concessione	444	363	200
Ferrovie dello Stato S.P.A.	3.170	4.288	2.047
Poste	281	211	167
Servizi navigazione lacuale	2	3	3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	5.730	7.334	9.005
Interventi sistema autostrada (ANAS)	191	240	192
Interventi aree depresse	53	22	7
Artigiancassa	20	7	0
Industria navalmeccanica ed armatoriale	176	195	173
Settore agricolo	155	143	86
Programma FREMM	99	361	265
Fondo occupazione quota	30	52	58
Mutui settori trasporti	62	47	47
Sistemi ferroviari passanti	217	144	106
FUS- attività cinematografiche e circense	61	74	71
Imprenditorialità giovanile	300	0	0
Salvaguardia Venezia	145	133	132
Agevolazioni alle imprese industriali	1.632	1.665	1.842
di cui settore aeronautico	414	295	388
Fondo per la competitività e lo sviluppo	310	1.705	456
Contributi trasporto merci	54	62	36
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	255	207	321
Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati	16	13	15
Rete nazionale interporti	15	28	39
MOSE	80	59	11
Sicurezza stardale	20	20	20
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	258	191	234
Crediti di imposta perinvestimenti occupazione	0	347	549
Crediti di imposta	716	914	1.098
Crediti di imposta per la rottamazione	441	61	1.500
Reintegro anticipazioni concesse a favore di Alitalia	0	0	300
Bonus occupazionale	0	0	271
Fondo finanza d'impresa	0	0	390
Altri contributi ad imprese	424	644	786
TOTALE	**9.627**	**12.199**	**11.422**

A-37 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO

	2008	2009	2010
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	15	13	14
Aiuti a PVS - Sostegno a piccole e medie imprese	678	237	334
EUMETSAT	24	28	22
CERN-AIEA	101	107	110
Accordi Internazionali	25	17	39
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	19	18	21
Accordi di Bruxelles	4	4	5
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti paesi poveri	4	50	50
Altri investimenti all'estero	49	10	97
TOTALE	**919**	**484**	**692**

A-38 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			
	2008	2009	2010
A IMPRESE	5.177	2.685	731
SIMEST	181	69	42
Mediocredito	19	10	51
Cassa DD.PP. s.p.a.	115	69	69
SCIP2	0	1.460	0
Rimborso gestori telefonia	31	4	0
Rimborso IVA autovetture	119	249	116
Rimborsi pregressi ultradecennali	4.677	823	450
Altre imprese	35	1	3
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	3.973	3.474	2.000
Disavanzi USL	1.449	1.074	0
Regioni	77	47	0
Regioni: Protezione Civile	1.958	1.917	1.523
di cui: mutui banche	(604)	(604)	(643)
Comuni	18	27	18
Comuni: Protezione Civile	26	115	28
PCM: investimenti in materia di SPORT	178	196	111
Interventi ricostruzione Sima Abruzzo 2009	0	0	260
Azienda Universitaria Umberto I° per estinzione debiti pregressi	250	4	0
Altre Amministrazioni pubbliche	17	94	60
A FAMIGLIE e ISP	0	0	0
A FONDI	921	1.530	1.245
TOTALE	**10.071**	**7.689**	**3.976**

A-39 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE			
	2008	2009	2010
Anticipazioni alle Regioni piani di rientro in materia sanitaria	8.378	0	0
Ricapitalizzazione della società FINCANTIERI	18	18	18
Conferimenti a Banche ed Organismi Internazionali	7	0	2
Somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da Banche Italiane	0	1.950	2.100
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	33	33
Fondo rotativo imprese	334	186	288
Fondo rotativo riduzioni immissioni gas	0	200	253
Oneri derivanti da garanzie di cambio	5	30	61
Aumento capitale sociale ferrovie Calabria, Appolo-Lucane e del Sud Est	30	0	0
Erogazioni prestiti in favore della Grecia	0	0	3.909
Fondo ricapitalizzazione fondazioni lirico sinfoniche	20	0	0
Altre partite finanziarie	1	5	4
TOTALE	**8.826**	**2.422**	**6.668**

APPENDICE B : QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2009 – 2010

B-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2009 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite Duplicative	Settore Pubblico
Incassi correnti	**394.944**	**293.040**	**163.324**	**109.926**	**65.163**	**22.315**	**6.951**	**-343.914**	**711.749**
Tributarie	360.089	0	60.290	0	25.449	2.875	0	0	448.703
Imposte dirette	207.682	0	15.284	0	4.010	0	0	0	226.976
Imposte indirette	152.407	0	45.006	0	21.439	2.875	0	0	221.727
Risorse Proprie UE	3.866	0	0	0	0	0	0	0	3.866
Contributi sociali	0	207.666	0	0	0	21	0	0	207.687
Vendita di beni e servizi	4.830	72	0	5.062	5.484	1.850	0	0	17.298
Redditi da capitale	4.209	1.708	739	346	3.103	344	0	-1.143	9.306
Trasferimenti correnti totali	20.870	82.752	100.581	103.268	28.835	15.234	6.951	-342.771	15.720
da Settore Statale	0	82.731	100.169	0	19.314	12.603	0	-214.817	0
da Enti di Previdenza	6.425	0	0	0	0	0	1.377	-7.802	0
da Regioni	5	2	0	102.770	9.359	764	3.936	-116.836	0
da Sanità	0	0	0	0	0	184	0	-184	0
da Comuni e Province	2	0	77	219	0	153	1.529	-1.980	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	31	0	3	23	30	0	109	-196	0
da Enti Pub. non Consolidati	165	19	80	145	85	462	0	-956	0
da Famiglie	2.208	0	91	29	0	965	0	0	3.293
da Imprese	4.313	0	161	82	36	93	0	0	4.685
da Estero	7.721	0	0	0	11	10	0	0	7.742
Altri incassi correnti	1.080	842	1.714	1.250	2.292	1.991	0	0	9.169
Incassi in conto capitale	**8.520**	**264**	**8.770**	**2.937**	**12.320**	**3.720**	**4.069**	**-34.524**	**6.076**
Trasferimenti in conto capitale totali	6.062	0	8.616	2.764	10.827	3.591	4.069	-34.524	1.405
da Settore Statale	0	0	8.297	0	3.807	2.630	1.638	-16.372	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	6.060	0	0	2.669	5.552	717	2.241	-17.239	0
da Sanità	0	0	0	0	0	4	0	-4	0
da Comuni e Province	0	0	38	0	0	46	136	-220	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	2	0	11	1	64	0	54	-132	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	241	34	220	62	0	-557	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	29	60	1.184	132	0	0	1.405
Ammortamenti	350	0	0	0	0	0	0	0	350
Altri incassi in conto capitale	2.108	264	154	173	1.493	129	0	0	4.321
Incassi partite finanziarie	**2.179**	**9.679**	**2.559**	**98**	**2.163**	**433**	**52**	**-14.810**	**2.353**
Riscossione crediti	2.179	0	168	0	924	123	0	-1.477	1.917
da Regioni	746	0	0	0	0	0	0	-746	0
da Sanità	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Comuni e Province	588	0	0	0	0	0	0	-588	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	26	0	0	0	0	0	0	-26	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	69	0	36	12	0	-117	0
da Famiglie, Imprese, Estero	819	0	99	0	888	111	0	0	1.917
Riduzione depositi bancari	0	0	1.961	0	703	0	0	-2.664	0
Altre partite finanziarie	0	9.679	430	98	536	310	52	-10.669	436
da Settore Statale	0	9.660	409	0	334	87	0	-10.490	0
da Altri Enti Pub.	0	19	0	0	0	108	52	-179	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	21	98	202	115	0	0	436
Incassi totali	**405.643**	**302.983**	**174.653**	**112.961**	**79.646**	**26.468**	**11.072**	**-393.248**	**720.178**
Fabbisogno complessivo	**-85.178**	**0**	**-321**	**-3.022**	**-198**	**-371**	**0**	**83**	**-89.007**

TABELLA B - 1(SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2009 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite Duplicative	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	**437.290**	**297.494**	**143.775**	**110.730**	**58.505**	**20.322**	**6.202**	**-343.914**	**730.404**
Personale	94.582	3.387	6.436	38.260	18.981	11.758	0	0	173.404
Acquisto di beni e servizi	16.904	1.835	3.594	66.388	27.318	4.104	0	0	120.143
Trasferimenti correnti totali	249.698	290.970	128.766	1.074	6.961	2.137	6.202	-342.771	343.037
a Settore Statale	0	6.425	5	0	2	31	165	-6.628	0
a Enti di Previdenza	82.731	0	2	0	0	0	19	-82.752	0
a Regioni	100.169	0	0	0	77	3	80	-100.329	0
a Sanità	0	0	102.770	0	219	23	145	-103.157	0
a Comuni e Province	19.314	0	9.359	0	0	30	85	-28.788	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	12.603	0	764	184	153	0	462	-14.166	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	1.377	3.936	0	1.529	109	5.246	-6.951	5.246
a Famiglie	7.438	282.675	2.634	890	3.807	1.343	0	0	298.787
a Imprese	10.538	493	9.296	0	1.174	588	0	0	22.089
a Estero	16.905	0	0	0	0	10	0	0	16.915
Interessi	68.056	220	2.881	709	3.189	115	0	-1.143	74.027
Ammortamenti	350	0	0	0	0	0	0	0	350
Altri pagamenti correnti	7.701	1.082	2.098	4.299	2.056	2.208	0	0	19.444
Pagamenti in conto capitale	**38.095**	**2.086**	**29.177**	**3.473**	**19.541**	**5.426**	**3.379**	**-34.524**	**66.653**
Costituzione capitali fissi	6.921	1.871	4.045	3.469	17.922	4.510	0	0	38.738
Trasferimenti in conto capitale totali	30.277	0	24.763	4	1.619	403	3.379	-34.524	25.921
a Settore Statale	0	0	6.060	0	0	2	0	-6.062	0
a Regioni	8.297	0	0	0	38	11	241	-8.587	0
a Sanità	0	0	2.669	0	0	1	34	-2.704	0
a Comuni e Province	3.807	0	5.552	0	0	64	220	-9.643	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	2.630	0	717	4	46	0	62	-3.459	0
ad Enti Pub. non Consolidati	1.638	0	2.241	0	136	54	2.822	-4.069	2.822
a Famiglie	143	0	1.191	0	813	157	0	0	2.304
a Imprese	13.278	0	6.333	0	586	104	0	0	20.301
a Estero	484	0	0	0	0	10	0	0	494
Altripagamenti in conto capitale	897	215	369	0	0	513	0	0	1.994
Pagamenti partite finanziarie	**15.436**	**3.403**	**2.022**	**1.780**	**1.798**	**1.091**	**1.491**	**-14.893**	**12.128**
Partecipazioni e conferimenti	29	0	283	0	539	108	0	0	959
a Istituti di credito speciale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A Imprese ed estero	29	0	283	0	539	108	0	0	959
Mutui ed anticipazioni	5.747	0	724	0	641	196	0	-882	6.426
a Regioni	409	0	0	0	0	0	0	-409	0
a Sanità	0	0	0	0	0	0	0	0	0
a Comuni e Province	334	0	0	0	0	0	0	-334	0
a Altri Enti Pub. Consolidati	87	0	0	0	0	0	0	-87	0
a Enti Pub. non Consolidati	0	0	6	0	43	3	0	-52	0
a Istituti di credito speciale	247	0	0	0	0	0	0	0	247
a Famiglie, Imprese, Estero	4.670	0	718	0	598	193	0	0	6.179
Aumento depositi bancari	0	166	0	1.774	0	206	1.247	-2.664	729
Altre partite finanziarie	9.660	3.237	1.015	6	618	581	244	-11.347	4.014
a Settore Statale	0	83	746	0	588	26	0	-1.443	0
a Altri Enti Pub.	9.660	0	0	0	0	0	244	-9.904	0
a Famiglie, Imprese, Estero	0	3.154	269	6	30	555	0	0	4.014
Pagamenti totali	**490.821**	**302.983**	**174.974**	**115.983**	**79.844**	**26.839**	**11.072**	**-393.331**	**809.185**

B-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2010 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite Duplicative	Settore Pubblico
Incassi correnti	**401.509**	**307.898**	**157.723**	**110.560**	**63.785**	**21.037**	**6.087**	**-348.412**	**720.186**
Tributarie	366.019	0	60.534	0	25.990	2.788	0	0	455.331
Imposte dirette	202.408	0	15.467	0	3.925	0	0	0	221.800
Imposte indirette	163.611	0	45.067	0	22.065	2.788	0	0	233.531
Risorse Proprie UE	3.855	0	0	0	0	0	0	0	3.855
Contributi sociali	0	207.383	0	0	0	23	0	0	207.406
Vendita di beni e servizi	4.729	194	0	5.081	5.664	1.804	0	0	17.472
Redditi da capitale	6.074	1.647	406	220	3.026	287	0	-984	10.676
Trasferimenti correnti totali	18.447	97.738	95.011	103.949	26.341	14.186	6.087	-347.428	14.331
da Settore Statale	0	97.625	94.595	0	16.978	11.941	0	-221.139	0
da Enti di Previdenza	5.120	0	1	0	0	0	626	-5.747	0
da Regioni	1	90	0	103.432	8.856	764	3.925	-117.068	0
da Sanità	0	0	0	0	130	191	0	-321	0
da Comuni e Province	1	0	75	219	0	166	1.411	-1.872	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	36	0	3	15	27	0	125	-206	0
da Enti Pub. non Consolidati	129	2	62	156	311	415	0	-1.075	0
da Famiglie	1.851	21	90	30	0	606	0	0	2.598
da Imprese	3.574	0	185	97	32	92	0	0	3.980
da Estero	7.735	0	0	0	7	11	0	0	7.753
Altri incassi correnti	2.385	936	1.772	1.310	2.764	1.949	0	0	11.116
Incassi in conto capitale	**3.990**	**101**	**6.359**	**2.758**	**11.041**	**3.198**	**5.652**	**-29.099**	**4.000**
Trasferimenti in conto capitale totali	3.117	0	6.322	2.655	9.610	3.054	5.652	-29.099	1.311
da Settore Statale	0	0	6.226	0	3.360	2.267	3.179	-15.032	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	2.744	0	0	2.540	4.980	558	2.335	-13.157	0
da Sanità	0	0	0	0	7	22	0	-29	0
da Comuni e Province	0	0	24	0	0	42	81	-147	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	4	1	50	0	57	-112	0
da Enti Pub. non Consolidati	373	0	36	36	117	60	0	-622	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	32	78	1.096	105	0	0	1.311
Ammortamenti	186	0	0	0	0	0	0	0	186
Altri incassi in conto capitale	687	101	37	103	1.431	144	0	0	2.503
Incassi partite finanziarie	**2.414**	**386**	**1.495**	**482**	**1.584**	**1.016**	**71**	**-3.419**	**4.029**
Riscossione crediti	2.414	0	306	0	699	93	0	-1.342	2.170
da Regioni	672	0	0	0	0	0	0	-672	0
da Sanità	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Comuni e Province	526	0	0	0	0	0	0	-526	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	18	0	0	0	0	0	0	-18	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	86	0	29	11	0	-126	0
da Famiglie, Imprese, Estero	1.198	0	220	0	670	82	0	0	2.170
Riduzione depositi bancari	0	386	167	147	400	616	0	-1.513	203
Altre partite finanziarie	0	0	1.022	335	485	307	71	-564	1.656
da Settore Statale	0	0	53	0	280	74	0	-407	0
da Altri Enti Pub.	0	0	0	0	0	86	71	-157	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	969	335	205	147	0	0	1.656
Incassi totali	**407.913**	**308.385**	**165.577**	**113.800**	**76.410**	**25.251**	**11.810**	**-380.930**	**728.214**
Fabbisogno complessivo	**-67.087**	**0**	**1.086**	**-1.311**	**-525**	**14**	**0**	**97**	**-67.727**

TABELLA B-2 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2010 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite Duplicative	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	**433.450**	**306.963**	**141.631**	**111.588**	**59.326**	**19.576**	**5.371**	**-348.412**	**729.493**
Personale	94.291	3.439	6.216	39.223	18.542	11.111	0	0	172.822
Acquisto di beni e servizi	13.957	2.044	3.195	66.680	28.792	3.991	0	0	118.659
Trasferimenti correnti totali	253.669	300.044	127.716	1.031	6.871	2.144	5.371	-347.428	349.418
a Settore Statale	0	5.120	1	0	1	36	129	-5.287	0
a Enti di Previdenza	97.625	0	90	0	0	0	2	-97.717	0
a Regioni	94.595	1	0	0	75	3	62	-94.736	0
a Sanità	0	0	103.432	0	219	15	156	-103.822	0
a Comuni e Province	16.978	0	8.856	130	0	27	311	-26.302	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	11.941	0	764	191	166	0	415	-13.477	0
ad Enti Pub. non Consolidati	0	626	3.925	0	1.411	125	4.296	-6.087	4.296
a Famiglie	5.529	293.738	2.369	710	3.777	1.331	0	0	307.454
a Imprese	10.538	559	8.279	0	1.222	590	0	0	21.188
a Estero	16.463	0	0	0	0	17	0	0	16.480
Interessi	66.573	307	2.543	292	2.958	78	0	-984	71.767
Ammortamenti	186	0	0	0	0	0	0	0	186
Altri pagamenti correnti	4.775	1.129	1.961	4.362	2.163	2.252	0	0	16.642
Pagamenti in conto capitale	**36.135**	**438**	**21.606**	**3.356**	**16.354**	**5.187**	**4.812**	**-29.099**	**58.789**
Costituzione capitali fissi	6.859	102	2.992	3.327	15.013	4.331	0	0	32.624
Trasferimenti in conto capitale totali	28.611	0	18.360	29	1.341	328	4.812	-29.099	24.381
a Settore Statale	0	0	2.744	0	0	0	373	-3.117	0
a Regioni	6.226	0	0	0	24	4	36	-6.290	0
a Sanità	0	0	2.540	0	0	1	36	-2.577	0
a Comuni e Province	3.360	0	4.980	7	0	50	117	-8.514	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	2.267	0	558	22	42	0	60	-2.949	0
ad Enti Pub. non Consolidati	3.179	0	2.335	0	81	57	4.189	-5.652	4.189
a Famiglie	107	0	927	0	716	122	0	0	1.872
a Imprese	12.780	0	4.276	0	478	79	0	0	17.613
a Estero	692	0	0	0	0	15	0	0	707
Altripagamenti in conto capitale	666	336	254	0	0	528	0	0	1.784
Pagamenti partite finanziarie	**5.414**	**984**	**1.254**	**167**	**1.255**	**474**	**1.627**	**-3.516**	**7.659**
Partecipazioni e conferimenti	15	0	290	0	306	143	0	0	754
a Istituti di credito speciale	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A Imprese ed estero	15	0	290	0	306	143	0	0	754
Mutui ed anticipazioni	5.399	0	292	0	394	139	0	-476	5.748
a Regioni	53	0	0	0	0	0	0	-53	0
a Sanità	0	0	0	0	0	0	0	0	0
a Comuni e Province	280	0	0	0	0	0	0	-280	0
a Altri Enti Pub. Consolidati	74	0	0	0	0	0	0	-74	0
a Enti Pub. non Consolidati	0	0	35	0	19	15	0	-69	0
a Istituti di credito speciale	132	0	0	0	0	0	0	0	132
a Famiglie, Imprese, Estero	4.860	0	257	0	375	124	0	0	5.616
Aumento depositi bancari	0	0	0	98	0	0	1.415	-1.513	0
Altre partite finanziarie	0	984	672	69	555	192	212	-1.527	1.157
a Settore Statale	0	97	672	0	526	18	0	-1.313	0
a Altri Enti Pub.	0	2	0	0	0	0	212	-214	0
a Famiglie, Imprese, Estero	0	885	0	69	29	174	0	0	1.157
Pagamenti totali	**475.000**	**308.385**	**164.491**	**115.111**	**76.935**	**25.237**	**11.810**	**-381.027**	**795.941**

PAGINA BIANCA

Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali

Allegato alla sezione II

PAGINA BIANCA

INDICE DELL'ALLEGATO ALLA SEZIONE II

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 245

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO ..... » 247

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ..... » 250

II.1 Le entrate

Entrate tributarie ed extratributarie

Le entrate contributive

Flussi finanziari Italia-UE

Riquadro: Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)

II.2 Le spese

Redditi da lavoro dipendente

Consumi intermedi

Prestazioni sociali in denaro

Riquadro: Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Riquadro: Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2010

Altre spese correnti

Interessi passivi

Investimenti fissi lordi

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

III. Indebitamento netto strutturale, *output gap* ed evoluzione del debito ..... » 275

III.1 Saldo strutturale di bilancio

Riquadro: Modifica della metodologia del luglio 2010

III.2 Evoluzione dello stock di debito pubblico

IV. Analisi tematiche ..... » 281

IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato

Riquadro: La procedura di stima del FAS

IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano

La sanità

Province e comuni

Le università e gli enti di ricerca

IV.3 La spesa sanitaria

INTRODUZIONE

Le modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/09) mirano a recepire nella normativa nazionale le nuove regole sul "Semestre europeo" innovando la tempistica del ciclo della programmazione e introducendo novità di rilievo sulla denominazione e sui contenuti degli strumenti di programmazione economico-finanziaria. Ai sensi del novellato art. 10, il Documento di economia e finanza, suddiviso in tre sezioni, diviene il documento principale del ciclo di programmazione.

Il comma 4, del predetto art. 10 prevede che la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza (DEF) sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente.

A differenza della Nota metodologica presentata a settembre 2010, in allegato alla Decisione di Finanza pubblica 2010-2013, il presente documento riporta la metodologia generalmente adottata per l'individuazione del quadro macroeconomico, per l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica, per il saldo strutturale di bilancio e per l'evoluzione dello stock di debito pubblico. Il presente documenta conferma, inoltre, gli approfondimenti tematici sul bilancio dello Stato, sugli Enti territoriali e sulla spesa sanitaria. I criteri generali esposti nella prima edizione della Nota sono stati dunque modificati solo laddove necessario.

Rimangono pertanto valide le indicazioni fornite nella Nota di settembre in merito alle finalità della stessa, agli attori, al processo e agli strumenti utilizzati per la definizione delle previsioni e che, a buon conto, si riportano di seguito.

La Nota risponde all'esigenza di rendere chiaro al Parlamento quali siano i criteri e le assunzioni utilizzati per la formulazione delle stime contenute nel Documento e relative al conto economico delle Amministrazioni Pubbliche (AP), al saldo di cassa e al debito, sia nel complesso, che ripartiti per i sotto-settori in cui le AP. risultano articolate (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale).

Le previsioni tendenziali a legislazione vigente colgono l'evoluzione delle entrate, delle spese e delle altre variabili di finanza pubblica sulla base del quadro macroeconomico assunto a riferimento, delle tendenze verificatesi in passato e nell'anno in corso (grazie all'attività di monitoraggio) e della legislazione vigente al momento di effettuazione della previsione, per il periodo considerato dalla previsione medesima. Esse rappresentano il punto di partenza per la definizione degli obiettivi programmatici e di conseguenza, dell'entità della manovra netta di finanza pubblica necessaria per conseguire tali obiettivi.

Le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) anche con l'ausilio del modello di finanza pubblica gestito dallo stesso Dipartimento. Tale modello, articolato per sottosettori istituzionali e integrato con gli **output** di altri specifici modelli settoriali (quali i flussi finanziari con l'Unione Europea, la spesa per prestazioni sociali in denaro e la spesa sanitaria), consente di elaborare stime in termini di cassa e di competenza economica e di effettuare i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto.

L'iter operativo per la predisposizione dei quadri previsivi inizia con l'elaborazione da parte del Dipartimento del Tesoro di un quadro di evoluzione macroeconomica

tendenziale sulla base del quale, alla luce della legislazione vigente e delle più aggiornate indicazioni tratte dal monitoraggio svolto dal Dipartimento della RGS in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene elaborata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni Pubbliche articolato per sottosettori istituzionali.

Il quadro tendenziale a legislazione vigente viene successivamente trasmesso al Dipartimento del Tesoro per la verifica della coerenza con le ipotesi di alcune variabili di finanza pubblica assunte nel quadro macroeconomico precedentemente fornito.

Va inoltre precisato che, per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi, le valutazioni previsive inglobate nei quadri predisposti per la DFP e negli altri documenti di finanza pubblica da presentare al Parlamento vengono elaborate congiuntamente ai competenti Dipartimento delle Finanze e Dipartimento del Tesoro.

Si ricorre, invece, esclusivamente al modello di finanza pubblica e ai modelli settoriali del Dipartimento della RGS per il monitoraggio mensile del Conto delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di segnalare tempestivamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze situazioni di criticità o prospettive di miglioramento che possano manifestarsi rispetto alle previsioni ufficiali contenute nel Documento.

I LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno dello stesso Dipartimento che confluisce nel *Judgement Based Model*[1]. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in tre fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, anch'esse di competenza del Dipartimento del Tesoro, nonché per le stime di finanza pubblica.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre menzionare le recenti innovazioni introdotte a seguito delle disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti dei Programma di Stabilità. I nuovi criteri richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione Europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Con il Programma di Stabilità per il 2011 il Dipartimento si è allineato alle nuove disposizioni. Per le variabili esogene non vincolate dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate dei principali Organismi internazionali (tra cui anche l'OCSE e il FMI). Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali disponibili. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono aggiornate qualora siano disponibili

[1] Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:
http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.
Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:
http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html
Un recente modello a frequenza mista per la previsione a breve è documentato in:
http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/WP_n.3_2010.pdf

ulteriori elementi informativi per l'anno in corso ovvero nel caso in cui siano considerate superate rispetto agli sviluppi più recenti[2].

2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene internazionali, il *Judgement Based Model*[3] *(JBM)* e il modello econometrico ITEM[4] effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT, sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli econometrici e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche[5]. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Il modello fornisce indicazioni circa l'impatto dell'aggiornamento della base dati in occasione della pubblicazione dei conti economici trimestrali, tenendo conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*[6]). Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM.

   Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione, inclusi gli interventi di carattere strutturale nell'ambito dell'elaborazione del contributo al Programma

---

[2] Nel caso in cui l'avvio del processo previsivo sia antecedente alla comunicazione da parte della Commissione delle variabili esogene, in via provvisoria il Dipartimento del Tesoro utilizza per le variabili esogene le ipotesi tecniche definite secondo la procedura descritta nella "Nota Metodologica allegata alla Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013" (cfr. 1.Le Previsioni macroeconomiche di riferimento, http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=25284). Il processo previsivo viene ridefinito all'atto della comunicazione da parte della Commissione delle variabili esogene da includere nel Programma di Stabilità.

[3] Cfr. http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf

[4] Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model----ITEM.pdf

[5] Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

[6] I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

Nazionale delle Riforme. Nel caso di interventi di carattere strutturale le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle del modello QUEST III per l'Italia. Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) sviluppato dalla Commissione Europea e adattato dal Dipartimento del Tesoro all'economia italiana. Esso costituisce un robusto strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a *shock* di varia natura e interventi di *policy*.

3. *Definizione del quadro macroeconomico*. I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del gruppo di lavoro sulle previsioni e sulla modellistica costituito presso il Dipartimento del Tesoro. Tale gruppo di lavoro ha anche lo scopo di potenziare i modelli previsivi utilizzati e di sviluppare nuovi strumenti quantitativi. Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni interne e di consenso, formulate da alcuni Istituti italiani indipendenti che effettuano ricerche e previsioni economiche (CER, REF e Prometeia) e dai maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione Europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva. In caso di eventuali incoerenze del quadro macroeconomico con le stime di finanza pubblica o di aggiornamento delle variabili esogene in seguito alle ipotesi comunicate dalla Commissione Europea, si elabora una nuova versione del quadro macroeconomico e si avvia una seconda fase del ciclo previsivo fino alla coerenza delle stime macroeconomiche.

II I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC95[7]. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate fiscali (tributarie e contributive) e per alcune componenti della spesa corrente[8], mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge n. 196/2009, spetta all'ISTAT individuare "gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore delle Amministrazioni Pubbliche" ed effettuare una ricognizione annuale sulla base delle definizioni e dei criteri stabiliti dai regolamenti comunitari. L'ISTAT è dunque tenuto a pubblicare in Gazzetta ufficiale entro il 31 luglio di ogni anno, la lista delle Amministrazioni Pubbliche (Lista S13)[9]. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa.

Il saldo del conto economico – in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate e al netto delle operazioni finanziarie – è l'indebitamento netto (o deficit)[10]. L'indebitamento

---

[7] Il SEC95, è stato adottato quale *Regolamento del Consiglio (CE).* Si tratta del *Regolamento n. 2223/96 del 25 giugno 1996.* Nei conti nazionali italiani le prime stime secondo il SEC95 sono state pubblicate nel 1999.

[8] Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

[9] L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 171 del 24 luglio 2010.*

[10] Per un approfondimento sui saldi di finanza pubblica, si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS - Servizio studi (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi,* Luglio.

netto nominale e strutturale[11] (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, rappresentano i parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e in particolare per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e le stime del debito sono effettuate rispettivamente dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi Uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora le previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità interno.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come *input* esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno (Fonte Banca d'Italia), segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva *forward* dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE

Le previsioni delle entrate tributarie utilizzano come dati di base quelli relativi all'anno precedente nella versione di preconsuntivo e contengono gli effetti della manovra

[11] Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo 3.1*.

di finanza pubblica per l'anno corrente approvata dal Parlamento. Le stesse previsioni rappresentano i dati di base per le stime delle entrate tributarie del triennio successivo.

Le previsioni di entrata contenute nel DEF, sia dell'anno in corso che di quelli successivi, vengono rielaborate, rispetto al precedente documento programmatico, per tener conto di:

- eventuali aggiornamenti delle variabili del quadro macroeconomico;
- valutazioni sull'andamento del gettito (incluso quello dell'autoliquidazione) noto al momento e derivanti dall'attività di monitoraggio mensile delle entrate tributarie;
- eventuali effetti prodotti dagli interventi normativi della manovra di finanza pubblica.

Altra eventuale revisione delle stime potrebbe essere operata in occasione di un eventuale aggiornamento del DEF.

Le procedure di previsione descritte si traducono nel modello di previsione[12] delle entrate tributarie che assume come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse comprese le imposte locali (circa 700).

Dal punto di vista operativo, il modello è costituito da una serie di variabili di "approssimazione" (derivate dal quadro macroeconomico), individuate singolarmente per ciascuna voce d'imposta, che vengono utilizzate come tassi di crescita delle basi imponibili e del tributo. La scelta delle variabili è collegata all'evoluzione del quadro macroeconomico e a valutazioni di tipo storico-statistico.

Le previsioni tendenziali delle entrate tributarie a legislazione vigente, formulate in sede di predisposizione dello schema del Documento di Economia e Finanza, sono elaborate, operando, inoltre, una distinzione tra l'anno corrente e gli anni successivi: l'anno in corso diventa l'anno base per la previsione del triennio successivo; mentre la revisione di quest'ultimo è determinata dal nuovo quadro macroeconomico e dagli effetti delle eventuali manovre fiscali.

In dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie del DEF sono costruite:

---

[12] Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.
Il modello previsionale delle entrate tributarie è un modello che durante il ciclo delle previsioni incorpora tutte le informazioni che si rendono nel tempo disponibili, per poter elaborare delle stime statisticamente "robuste". Ad ogni momento del ciclo di previsione sono utilizzate tutte le informazioni disponibili per fornire le migliori stime ad ogni dato tempo. Il modello di previsione delle entrate tributarie è un modello in continua evoluzione ed adattamento, così da cogliere eventuali mutamenti nella dinamica dei comportamenti dei contribuenti.
Il modello è ormai, dopo più di un decennio di utilizzo e sviluppo, ben tarato sulla struttura economico-fiscale del Paese, ed è ormai considerato come uno dei più affidabili modelli di stima (assieme al già ricordato modello della Banca d'Italia e a quello del Fondo Monetario Internazionale).

- con riferimento all'anno in corso:
  - sulla base del monitoraggio dell'andamento del gettito dei singoli tributi (capitoli/articoli di bilancio), con riferimento particolare alle imposte autoliquidate (IRE, IRES, IRAP), alle altre imposte dirette, con scadenze predeterminate di versamento, e a quelle indirette versate mensilmente;
  - tenendo conto dell'andamento delle poste correttive (in particolare rimborsi d'imposta e compensazioni);
  - elaborando una proiezione dei gettiti e delle poste correttive sull'intero anno anche in relazione all'entità del gettito rateizzato in sede di autoliquidazione;
  - considerando i fattori legislativi intervenuti nell'anno i cui effetti si riflettono sul livello degli incassi dell'esercizio finanziario corrente (ad es. variazioni di aliquote di imposta, variazioni della misura delle percentuali di acconto, variazioni delle basi imponibili);
- con riferimento agli anni successivi:
  - calcolando l'effetto base, ossia l'impatto dell'eventuale variazione risultante dall'elaborazione della proiezione dell'anno corrente sugli anni successivi;
  - tenendo conto dei nuovi andamenti macroeconomici tendenziali;
  - considerando gli effetti correlati a provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alle previsioni già formulate nell'ultimo documento di finanza pubblica presentato al Parlamento.

La previsione delle entrate tributarie indicata nel DEF è riferita al sottosettore Amministrazioni centrali e al sottosettore Amministrazioni locali ed è ripartita tra imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale. Alla costruzione di detti aggregati si perviene, secondo i criteri suindicati, partendo dai singoli tributi e, in particolare, per il bilancio dello Stato, dall'unità elementare del bilancio, vale a dire il capitolo o, qualora questo sia articolato, il capitolo/articolo, considerando la tipologia di introiti che sono destinati ad affluirvi. Una volta determinata la previsione per tali unità elementari, il dato previsionale relativo agli aggregati esposti nel DEF deriva dalla somma degli importi relativi ai capitoli e agli articoli che trovano collocazione nei predetti aggregati di ordine superiore.

Per entrate extratributarie si intendono le entrate relative ai proventi dei beni dello Stato e delle altre AP, nonché gli utili di gestione delle imprese pubbliche.

Il modello di finanza pubblica effettua la previsione di cassa del complesso delle categorie economiche che compongono tale aggregato, tra le quali si ricordano i proventi speciali, quelli derivanti dai servizi minori offerti dalle AP, i proventi dei beni dello Stato, le entrate derivanti dagli utili di gestione delle ex-società pubbliche e i prodotti netti delle aziende autonome, le multe inflitte dall'autorità giudiziaria, le oblazioni in materia di tutela delle strade, gli interessi attivi ed altre entrate a vario titolo.

La previsione utilizza come base di partenza l'ultimo anno di consuntivo disponibile, depurato di eventuali entrate non ricorrenti. Storicamente si è verificata una sostanziale stabilità, in termini di rapporto al PIL di questa eterogenea categoria di entrate, la cui evoluzione storica è ben approssimata dal deflatore dei consumi delle famiglie.

La previsione di competenza si ottiene applicando la stessa dinamica della corrispondente voce di cassa, tranne casi particolari di entrate accertate in un esercizio (a seguito di una gara o asta pubblica) e incassate in più esercizi successivi, in quanto per tali cespiti se ne prevede la possibilità di rateizzazione (tipico il caso delle licenze UMTS). Tali

entrate di carattere eccezionale costituiscono variabili esogene per il modello e vengono previste sulla base di informazioni istituzionali.

LE ENTRATE CONTRIBUTIVE

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai lavoratori dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, le variabili esplicative sono le stesse utilizzate nelle previsioni di cassa. La differenza è determinata dalla necessità di definire le stime secondo la competenza economica (*accrual*) e cioè dalla regola di registrazione secondo la quale la contabilizzazione degli incassi contributivi dipende dal periodo in cui la prestazione di lavoro è stata effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

Per quanto riguarda la componente privata, si considera il dato accertato relativo al valore delle entrate contributive di fonte INPS. Tale valore viene rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che consente di tener conto degli importi accertati ma che presumibilmente non saranno mai riscossi. Tale coefficiente viene stimato sulla base dell'esperienza passata e proiettato mantenendo costante il valore dell'ultimo anno di consuntivo, oppure sulla base delle aspettative/informazioni relative alla effettiva esigibilità degli importi accertati.

Per quanto riguarda la componente pubblica, l'ammontare in termini di competenza economica registrato dalla contabilità nazionale viene proiettato in funzione della dinamica delle retribuzioni del settore pubblico.

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

FLUSSI FINANZIARI ITALIA - UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) dà luogo, annualmente, a reciproci movimenti finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune – PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, la contribuzione comunitaria - che può variare a seconda delle diverse tipologie di intervento - rappresenta in linea di massima il 50 per cento della spesa complessiva del progetto; la parte rimanente è a carico dello Stato e delle altre Amministrazioni Pubbliche. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso una quota in conto anticipazione, mentre la restante parte viene trasferita a rimborso previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della certificazione delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari di specifici programmi.
- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario[13] (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEP e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

[13] Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la tassa di produzione sullo zucchero e sull'isoglucosio, le risorse calcolate sull'imponibile IVA nazionale, basate su un'aliquota fissa di prelievo pari allo 0,30 per cento e le risorse correlate al Reddito Nazionale Lordo (RNL).

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

a) i piani finanziari annuali dei singoli programmi;

b) l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;

c) gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate che rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Facendo leva su tale meccanismo, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico.

Sulla base di queste considerazioni, la variabile che segnala il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno *t-2* e l'importo cumulato delle spese rendicontate fino all'anno *t-1*. Questa variabile RES_t viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno *t*:

$$(1) \qquad RES_t = \sum_{i=2}^{j} (CP)_{t-i} - \sum_{i=1}^{j} (DOM)_{t-i}$$

dove CP_{t-i} è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno t-i per il singolo intervento e il singolo fondo e DOM_{t-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno t-i per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno *t* (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si tradurrà in accrediti nella prima parte dell'anno t. Sulla base delle variabili note al momento della previsione dell'anno t, il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande (DOM) e gli accrediti (ACC) dell'anno *t*:

$$(2) \qquad DOM_t = \alpha_1 RES_t$$

$$(3) \qquad ACC_t = \delta_1 RES_t + \delta_2 (DOM_{t-1} - ACC_{t-1})$$

Le previsioni degli accrediti per l'anno *t*, devono tener conto sia del residuo di cassa sia del fatto che una parte degli ammontari dell'anno t saranno rimborsati nell'anno *t+1*. Tali previsioni assumono valori di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri[14], l'impatto sull'indebitamento netto degli accrediti effettuati dall'UE in favore dell'Italia e destinati alle Amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati, è limitato, in linea di principio, alla quota nazionale di compartecipazione (Fondo di rotazione nazionale). Per la quota comunitaria, vengono registrate in entrata le somme corrisposte dall'UE per rimborso delle spese sostenute e rendicontate a consuntivo. Da tali importi sono escluse le anticipazioni[15]. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari[16] dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto per il saldo finale.

In maniera analoga sono trattati gli accrediti dell'UE relativi ad "altri contributi".

L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali ultimi contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Anche per tale tipologia di contributi non sussistono pre-assegnazioni in favore degli Stati membri e la loro entità dipende dai progetti approvati dalla UE. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

RIQUADRO: PREVISIONE DEGLI ACCREDITI DELL'UNIONE EUROPEA RELATIVI ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC)

Per l'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia). Gli accrediti comunitari, anche in questo caso, sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane. Anche da tali importi sono escluse le anticipazioni. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento PAC del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni della Politica Agricola Comune in favore dell'Italia.

Le previsioni di rientri infrannuali, viceversa, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane.

Per quanto riguarda il conto consolidato delle AP, va segnalato che tali contributi non impattano sul saldo in quanto si configurano come trasferimenti diretti dall'Unione Europea alle imprese.

---

[14] Eurostat (2005), *The treatment of transfers from the EU budget to the Member States*, 15 *February*.

[15] Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto della AP.

[16] Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa degli enti che concorrono alla definizione delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, delle variabili macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale[17], è elaborata seguendo un approccio di tipo differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base della previsione è costruita depurando il dato di consuntivo più recente per la quota relativa agli arretrati contrattuali[18] e per gli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente. Rispetto a tale base, si definisce un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e di riduzione della spesa, in particolare l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

La previsione può essere letta come il risultato dell'aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali[19] - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale[20].

---

[17] Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, così come definiti nell'ambito della lista S13 dell'ISTAT.

[18] In quanto componente *una tantum* che non si consolida nella retribuzione.

[19] Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

[20] Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc.).

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziate risorse con la legge di stabilità[21,22]. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali[23], sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti[24], si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate, qualora intervengano nuovi elementi informativi[25], in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate[26].

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni di fatto e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali[27] e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione

---

[21] Per un'esposizione delle problematiche relative all'applicazione del criterio della legislazione vigente, con riferimento anche ad altre tipologie di spesa, si rimanda al DPEF 2008-2011. paragrafo III.3 "Legislazione vigente e altre spese", pagg. 31-35.

[22] Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di stabilità.

[23] Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

[24] Per esempio, la Legge Finanziaria per il 2009 ha integrato le risorse previste per il biennio economico 2008-09. In questo caso, si è adottata l'ipotesi di conclusione di tutti i contratti relativi al biennio 2008-2009 entro l'anno 2009.

[25] Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

[26] L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

[27] Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

economica della spesa per redditi da lavoro[28] e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo Entrate contributive*.

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia, ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente[29] (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

CONSUMI INTERMEDI

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, nonché i servizi di ricerca e sviluppo, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci.

Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunta, per convenzione contabile, una posta che rappresenta il valore dei servizi di intermediazione bancaria ed assicurativa (SIFIM) che non trova riscontro nei dati di cassa. Il valore dei SIFIM deriva dall'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo.

Le regole del SEC95 stabiliscono che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo

---

[28] In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC95, è compresa fra le imposte.

[29] E' questo, per esempio, il caso delle misure che coinvolgono gli Enti locali, per cui è configurato un obiettivo complessivo di contenimento della spesa per il personale, funzionale al rispetto dei limiti del Patto di stabilità.

produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market).* In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsive dei principali comparti.

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cfr. par.* IV.1).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno.

Nell'ambito dei consumi intermedi una voce rilevante è costituita dalle spese per le cosiddette forniture militari. Quest'ultime, nonostante i relativi stanziamenti siano iscritti in bilancio tra le spese in conto capitale, sono contabilizzate - secondo il SEC95 - tra i consumi intermedi (negli investimenti fissi rimane la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile). Per tale voce si iscrive, sul conto, il valore dei beni militari che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul *trend* storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell'ottica di rispetto del Patto di stabilità interno. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del Conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali importi. Per gli altri enti minori

dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa preponderante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è data dalla componente "consumi intermedi" della spesa sanitaria.

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica, si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi e le prestazioni sociali in natura.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari (Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Policlinici).

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura[30] ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN (Servizio Sanitario Nazionale) di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati[31] ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi di assistenza sanitaria ricompresi nell'aggregato sono:

- medicina di base;
- assistenza farmaceutica convenzionata;
- ospedaliera;
- riabilitativa;
- integrativa;
- specialistica;
- psichiatrica;
- altre prestazioni sanitarie (anziani, tossicodipendenti, ecc).

Con riferimento ai consumi intermedi, il profilo di spesa per il periodo previsionale di riferimento viene definito tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica dell'aggregato (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. Con riferimento alla componente delle prestazioni sociali in natura, in linea generale la dinamica dell'aggregato si basa sulle informazioni più aggiornate sulla dinamica delle diverse tipologie di spesa incluse nell'aggregato[32] (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativi da cui derivino effetti economici per l'aggregato. Un

---

[30] Il SEC95 definisce tale componente di spesa come "trasferimenti sociali in natura finalizzati a sgravare le famiglie dall'onere finanziario rappresentato dai rischi o dai bisogni sociali".

[31] Cliniche private, ambulatori privati accreditati, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, policlinici privati.

[32] L'adozione, a partire dal 2008, del nuovo modello di rilevazione CE caratterizzato da un incremento del livello di dettaglio delle voci di spesa, ha incrementato la possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

discorso specifico deve essere fatto con riferimento alla spesa per le prestazioni per la medicina di base. Relativamente a tale voce di spesa, infatti, le previsioni tengono anche conto, analogamente a quanto operato per il personale dipendente, dei rinnovi delle convenzioni e, conseguentemente, delle valutazioni quantitative circa il costo del loro rinnovo.

PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

La spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni a cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio[33] dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro[34] è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del Conto delle AP, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee – Working Group on Ageing*, EPC-WGA). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La prima di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione. Infatti, in aggiunta a requisiti reddituali, il diritto alla pensione sociale (o assegno sociale) non è conseguibile prima dei 65 anni.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazioni ordinaria, straordinaria, in deroga), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le

---

[33] Tra la fine del 1998 e l'inizio del 1999 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato si è dotato di una struttura (Ispettorato Generale per la Spesa Sociale – IGESPES) tra i cui compiti vi è quello del monitoraggio e della previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro.

[34] L'aggregato di spesa in esame ingloba la spesa pensionistica, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali per i cittadini con età pari o superiore a 65 anni e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro.

pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

RIQUADRO: IL MONITORAGGIO DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- *confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del Conto delle AP dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;*
- *predisporre, tra il mese di dicembre dell'anno di riferimento e di gennaio dell'anno successivo, una stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'ISTAT. Ciò nell'ambito dell'attività di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT;*
- *fornire i necessari elementi per la predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte dell'ISTAT (sulla base di specifica convenzione tra il Dipartimento della RGS e l'ISTAT);*
- *disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.*

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto[35].

[35]Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

L'input di tale modello integrato si riferisce di fatto, per l'anno per il quale vengono ricostruiti i risultati del Conto delle AP (anno n), all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i più aggiornati dati.

Le previsioni vengono elaborate sulla base dei parametri normativo-istituzionali, del quadro macroeconomico e delle basi tecniche fornite dai diversi Enti previdenziali. Le previsioni vengono analiticamente elaborate con riferimento alle diverse causali che ne costituiscono le determinanti.

E' assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

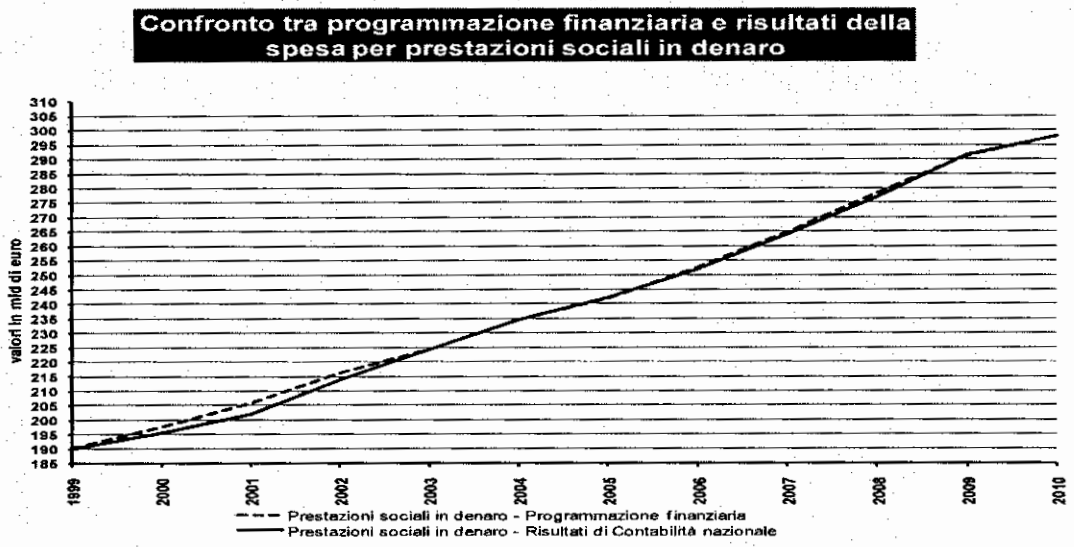
Le singole componenti del modello previsivo sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

L'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini previsivi, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti previsivi della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;
- realizzare, per il periodo di previsione, un coerente sistema informativo, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni afferenti gli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

RIQUADRO: UN RAFFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL PERIODO 1999-2010

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 45per cento della complessiva spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni e circa il 65per cento della spesa corrente al netto della spesa per interessi delle Amministrazioni o enti centrali (Amministrazioni non locali) – di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2010. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti, assume in generale[36] *rilievo il confronto per un dato anno n tra le previsioni indicate per l'anno n a fine settembre dell'anno n-1 in* RPP *dell'anno n ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno n-1 (nel caso di modifiche rispetto alla* RPP*) e risultati dell'anno n, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno n e i risultati conseguiti.*



*Nella tabella seguente, sono altresì presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica (*RPP *anno n – settembre n-1 ovvero Aggiornamento Programma Stabilità anno n-1), Relazione Trimestrale di cassa/*RUEF *anno n – marzo/aprile anno n, DPEF n+1 – giugno anno n ovvero Decisione di finanza pubblica anno n+1, RPP anno n+1 – settembre n ovvero Aggiornamento Programma Stabilità anno n, con relativa presentazione di Nota di aggiornamento della* RPP *n+1) e i risultati di Contabilità Nazionale. Dal 2011, per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno n) con relativo aggiornamento a*

---

[36] Tranne nei casi in cui vengono effettuati interventi normativi in corso d'anno che mutano significativamente l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità. In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle AP, come indicato in RUEF 2009.

settembre con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (e, successivamente, con l'eventuale aggiornamento della Nota tecnica a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1).
In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame (oltre un decennio) per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle PA (circa il 45%) sia stato conseguito il rispetto di quanto programmato in modo coerente e trasparente. E' stata pertanto assicurata, per effetto della complessiva attività di sopra illustrata, l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE PA - UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI

(valori in mld di euro)

	Previsioni Conto PA		Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,0
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,4
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	202,3
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,1
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,5
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,7
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,3
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,2
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,2
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,5
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013 (3)	291,3	
	RPP 2010 (3)	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009) (3)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,2
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
Anno 2011	DFP 2011-2013	305,6	
	DEF 2012-2014 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	

1) Inglobante i maggiori oneri previsti in 900 milioni di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL n. 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.
(2) Inglobante l'onere di circa 170 milioni di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).
(3) Inglobante gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle AP, come indicato in RUEF 2009.
(4) Con effetti DL n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.
(5) Inglobante gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal D.L. n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

ALTRE SPESE CORRENTI

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione[37], gli aiuti internazionali, il contributo all'Unione Europea sul Reddito nazionale lordo, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese. Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle entrate – cosiddette Risorse Proprie - che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte[38], dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

Per definire l'entità del contributo da versare all'UE (a titolo di quarta risorsa) sul RNL, si applica a una base imponibile (data dalla somma dei redditi nazionali lordi ai prezzi di mercato), un'aliquota determinata annualmente nel quadro della procedura di bilancio europeo ed è funzione dello scarto fra le spese e la somma di tutte le altre risorse di bilancio. La Risorsa IVA è calcolata applicando un'aliquota comune alla base imponibile IVA.

Indipendentemente dalla circostanza che detto contributo sia utilizzato o meno dalla Commissione, nel bilancio dello Stato a legislazione vigente così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo risultante a carico dello Stato sulla base dei bilanci proposti dalla Commissione e approvati dal Parlamento europeo[39]. Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul conto delle AP e sul relativo saldo, la contabilizzazione per competenza economica prevede che la migliore approssimazione sia rappresentata dalla registrazione delle operazioni per cassa, ovvero secondo l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari. Di conseguenza, anche in sede di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente si prendono a riferimento i flussi di pagamento previsti per il triennio.

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa

---

[37] I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "*produzione di tipo market*" (ossia venduta a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. Per un approfondimento anche sulle metodologie di stima, si veda MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (2009), *Relazione sulle metodologie per la valutazione degli effetti del fabbisogno e l'indebitamento netto del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche,* presentata al Parlamento ai sensi del comma 7, art. 60 del D.L. n.112/2008 convertito in legge n. 133/2008.

[38] Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai prelievi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

[39] In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

INTERESSI PASSIVI

Le previsioni della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche – su base annua - contenute nel Documento di Economia e Finanza, vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro degli aggregati di fabbisogno di cassa primario delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni centrali e territoriali o che, comunque, detengono conti correnti presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC95), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosettore delle Amministrazioni centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC95), è quella del settore statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del settore statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del settore statale[40] e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

[40] Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area euro - questa ultima per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea - per gli anni oggetto di stima. Tale scenario base dei tassi di interesse si basa principalmente sulla struttura a termine dei tassi *forward*, ma tiene conto anche di valutazioni ed analisi espresse da analisti del settore finanziario, soprattutto quando la volatilità dei mercati è molto elevata e le stesse curve *forward* si rivelano solo parzialmente indicative del probabile andamento futuro dei tassi sui titoli italiani; l'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona tiene conto delle stime (Indice HICP) della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica[41].

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC95).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato, dagli *swap* di copertura di tali titoli (*cross currency swap*) e delle altre posizioni esistenti in derivati (*interest rate swap*).

Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizza che i volumi che saranno emessi ogni anno siano tali da coprire quelli di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni. Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di *cross currency swap* che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta saranno coperte con tali *swap*[42].

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della

---

[41] E' utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCT ed i CCTeu).

[42] Si evidenzia come infatti attualmente il 98 per cento delle emissioni non domestiche è coperto attraverso *cross-currency swap* per cui la componente non coperta ammonta a solo il 2 per cento del totale emesso in valuta estera.

configurazione della curva *swap* euro. E' questo il caso di tutti i titoli che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato della curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza un programma in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato a dei *provider* di dati finanziari in tempo reale: le curve dei tassi di interesse e di cambio vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi[43] di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti[44], ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29813 e n. 29814)[45]. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato[46].

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano, a deduzione, anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia, che vengono stimati in base ai tassi dello scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si considerino la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC95), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)[47] che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95) del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi

---

[43] Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

[44] Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

[45] Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

[46] Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

[47] Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione centrale[48], nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica (SEC95).

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC95), delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni locali ed agli Enti di previdenza a quella delle Amministrazioni centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico. Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica (SEC95), si corregge per le stime SIFIM.

INVESTIMENTI FISSI LORDI

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC95, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL o si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione in quanto considerato come il dato che meglio approssima la competenza economica oppure, nel caso soprattutto di nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga mediamente erogato in almeno 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio, sempre in termini di competenza. Nel caso degli investimenti effettuati tramite ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto di quanto stabilito nel contratto di programma tra la società ed il Ministero vigilante.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano i contributi pluriennali destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali (di norma quindicennali). Queste possono essere di due tipi:

a) erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;

[48] Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

b) autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un mutuo presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo[49].

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto) del mutuo assunto equivalente - per gli anni successivi - al valore degli stati di avanzamento lavori stimati.

I contributi di cui alla lettera a) possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull'apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

L'utilizzo di contributi pluriennali per il finanziamento di spese d'investimento avviene in particolare nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo – Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

Secondo il SEC95, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, si ricorda che in contabilità nazionale la previsione di cassa viene corretta, con segno negativo, di un ammontare pari ai pagamenti correlati al valore delle consegne per forniture militari pluriennali corrispondentemente iscritte tra i consumi intermedi. La previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti al Patto di stabilità interno, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico e applicando ad esso una quota del totale di manovra previsto dalla normativa che quantifica il contributo di ciascun ente alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

---

[49] Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI E GLI ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

In linea generale, per i contributi agli investimenti (a famiglie, a imprese e all'estero) si adotta in previsione il criterio di cassa, correlato quindi ai pagamenti effettuati a favore dei beneficiari.

Per il citato aggregato, i contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato spa), la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nel contratto di programma tra le società interessate e il Ministero vigilante. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta.

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a prenotazione/autorizzazione, comunichi l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

La modalità di fruizione di questi contributi da parte dei beneficiari determina incertezze nel procedimento previsivo, in quanto, sebbene sia noto l'ammontare dei crediti autorizzati ai contribuenti dall'Agenzia delle Entrate, non è possibile prevedere con sufficiente attendibilità quando e quanto sarà utilizzato in compensazione negli anni successivi alla maturazione del credito da parte degli interessati. Il monitoraggio mensile dei suddetti crediti di imposta, reso possibile dalla disponibilità di informazioni puntuali, associato alla conoscenza storica dei comportamenti dei soggetti beneficiari, permette, comunque, di superare le predette incertezze, aggiornando, se la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda, la previsione sottostante.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli altri trasferimenti in conto capitale vanno registrati anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti anche sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali, ad esempio, i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sull'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti, quali quelli a favore dei Paesi in via di sviluppo o alle imprese (come avvenuto, nel 2006, a favore di Ferrovie dello Stato spa, per le anticipazioni ricevute da ISPA).

Per la previsione, infine, della remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo, nei tendenziali di spesa si tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

III INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, *OUTPUT GAP* ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Come ricordato nella premessa al capitolo 2, l'indebitamento netto e la consistenza del debito in rapporto al PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

Va, inoltre, evidenziato che con la revisione del Patto di Stabilità operata nel 2005, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO) che gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti a conseguire viene espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"[50], misurato al netto delle ***una tantum*** e degli effetti del ciclo economico. Il Patto di Stabilità e Crescita stabilisce, inoltre, che la convergenza verso l'obiettivo di medio periodo (MTO) debba avvenire con una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0.5 punti percentuali l'anno.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo strutturale, è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia, ossia al netto della componente ciclica e delle misure di bilancio ***una tantum***. La componente ciclica, a sua volta, misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto tra *output gap* e la sensitività del saldo di bilancio alla crescita economica.

La metodologia utilizzata per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e dei saldi strutturali è quella sviluppata dalla Commissione Europea[51] e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sugli *Output Gaps* (*Output Gap Working Groups* - OGWG) costituito nell'ambito del Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per il calcolo del livello potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti del capitale e del lavoro, quale la *Cobb-Douglas*. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

---

[50] La riforma del Patto di Stabilità non ha abrogato l'obbligo di avere un deficit di bilancio inferiore al 3 per cento in termini nominali. Il Patto ha stabilito obiettivi di medio periodo differenziati per ciascun Paese basati su saldi strutturali. Per dettagli si veda: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2005-03-23_council_presidency_conclusions_en.pd

[51] Per approfondimenti si veda: D'Auria F., C. Denis, K. Havik, K. McMorrow, C. Planas, R. Raciboski, W. Roger and A. Rossi, 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy, Economic Paper, n. 420.

$$(1) \qquad Y_t = L_t^{\alpha} \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale, e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (circa 0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003.

Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori prevede che il processo tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro:

$$(2) \qquad TFP_t = (E_L^{\alpha} E_K^{1-\alpha})(U_L^{\alpha} U_K^{1-\alpha})$$

Questa espressione riassume l'efficienza del fattore lavoro (E_L), del capitale (E_k) e del loro grado di utilizzazione (U_L U_K).

Per passare dal livello del PIL reale a quello di PIL potenziale è necessario ottenere una stima dell'uso potenziale o del livello di *trend* dei singoli fattori produttivi (lavoro, capitale e produttività totale). Le serie storiche utilizzate per il calcolo del PIL potenziale coprono, di norma, il periodo dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato. Generalmente, la componente di *trend* dei singoli *input* produttivi si ottiene attraverso semplici procedure di filtraggio tramite metodi statistici univariati quali, per esempio, il filtro di Hodrick e Prescott (HP). Tuttavia, una delle limitazioni del filtro HP risiede nel cosiddetto *end point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. Pertanto, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie sottostanti la procedura di stima vengano estrapolate oltre l'orizzonte temporale di previsione per un periodo di 6 anni. I filtri statistici vengono applicati sulla serie originaria e sulla corrispondente estensione di medio periodo.

Sulla base di tali premesse, la stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di trend delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Analiticamente, la stima del fattore lavoro potenziale è rappresentata dalla seguente formula:

$$(3) \qquad LP_t = PARTS_t * POPW_t * HOURST_t * (1 - NAWRU_t)$$

dove $PARTS_t$ rappresenta la componente legata al *trend* del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica sottostante costruita a partire dai dati riguardanti il numero degli occupati, la popolazione in età lavorativa e il tasso di disoccupazione ed estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ la popolazione in età lavorativa; anche i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* HP del numero medio di ore lavorate per lavoratore. In questo caso, l'estensione di medio periodo viene ottenuta sulla base di un processo ARIMA. Infine, 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. Il tasso NAWRU viene stimato applicando un filtro di Kalman alla serie del tasso di disoccupazione e all'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (curva di Phillips).

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo la piena utilizzazione dello *stock* di capitale esistente, i.e. $U_K = 1$. Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa lungo l'orizzonte di medio periodo per mezzo di un processo auto-regressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

La stima della componente di lungo periodo della TFP è ottenuta applicando un filtro HP al residuo di Solow esteso oltre l'orizzonte previsivo per mezzo di un processo auto-regressivo di ordine primo. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del lavoro e il valore stimato per lo *stock* di capitale.

Una volta ottenuta una stima dei livelli potenziali e di *trend* dei singoli fattori produttivi LP_t, K_t e della TFP_t^* il prodotto potenziale si calcola sostituendo tali valori nell'equazione (1):

$$(4) \qquad Y_t^{pot} = LP_t^{\alpha} K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

Dal livello del prodotto potenziale dell'economia italiana è facile ottenere una misura dell'*output gap* che rappresenta lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale:

$$(5) \qquad OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{Pot}}\right) - 1\right] \cdot 100$$

Sulla base dell'*output gap* è anche possibile derivare il saldo di bilancio strutturale. Quest'ultimo misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia e può essere rappresentato analiticamente attraverso la seguente espressione:

$$(6) \qquad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

dove CAB_t è il saldo di bilancio corretto per il ciclo e $oneoffs_t$ rappresenta l'ammontare delle misure temporanee e *una tantum* in percentuale del PIL.

La variabile del saldo di bilancio corretto per il ciclo CAB_t si ottiene sottraendo dal saldo nominale (in percentuale del PIL) b_t la componente ciclica $\varepsilon\, OG_t$:

$$(7) \qquad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la sensitività del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE[52] e concordata dall'OGWG, aggregando le elasticità di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia. Dalla parte delle entrate,

[52] Per ulteriori approfondimenti si veda: Girouard, N. and C. André, (2005), *Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for the OECD Countries*, OECD Working Paper No. 434.

si calcolano le singole elasticità distinguendo secondo quattro tipologie separate: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole elasticità vengono aggregate in un unico indicatore η_R. Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

Le elasticità di entrate, η_R, e spese, η_G, vengono successivamente riponderate sulla base delle entrate (R/Y) e delle spese correnti (G/Y) in percentuale del PIL in modo tale da ottenere una misura della sensitività complessiva di tali variabili rispetto al ciclo economico:

$$(8) \qquad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La sensitività del bilancio rispetto al ciclo economico, il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene, pertanto, come differenza tra $\varepsilon_R - \varepsilon_G$. Per l'Italia il valore calcolato secondo la metodologia OCSE è pari a 0,5.

Come indicato nell'equazione (6), il saldo di bilancio strutturale è ottenuto aggiungendo o sottraendo dal CAB_t l'ammontare delle misure ***una tantum (one offs)***.

Le misure temporanee e ***una tantum*** possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia complessiva che permetta di identificare univocamente gli interventi ***una tantum***. Pertanto, si procede a una valutazione caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva[53], si riportano alcune misure generalmente considerate come ***una tantum***:

- Condoni fiscali;
- Vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- Modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate;
- Entrate straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti).
- Sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

[53] La Commissione Europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Cfr. European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

RIQUADRO: MODIFICA DELLA METODOLOGIA DEL LUGLIO 2010

Nel luglio 2010 la Commissione Europea, sulla base delle indicazioni dell'OGWG, ha introdotto delle modifiche alla metodologia per il calcolo dell'output gap e del PIL potenziale entrate pienamente a regime a fine 2010. Il cambiamento più significativo riguarda la stima della componente di trend della TFP. In luogo del filtro univariato di Hodrick e Prescott (HP), la nuova metodologia utilizza un filtro di Kalman bivariato (KF) applicato a un modello che include il valore della TFP e la serie della Capacità Utilizzata. Tale modello riconosce il legame tra l'andamento ciclico della TFP e il grado di utilizzazione delle risorse nell'economia.

L'adozione di una nuova metodologia per il calcolo della componente di trend della TFP è stata motivata dai persistenti dubbi suscitati dall'utilizzo del filtro HP che, secondo la Commissione Europea, produrrebbe delle stime poco affidabili per il periodo finale dell'orizzonte campionario generando periodiche revisioni nella serie del prodotto potenziale.

La Commissione Europea riconosce diversi vantaggi derivanti dell'implementazione della nuova metodologia basata sull'utilizzo del KF bivariato:

- *minor numero di revisioni rispetto all'approccio HP;*
- *risultati più realistici per le stime di breve e medio periodo. Il filtro di Kalman, infatti, utilizza l'informazione sul ciclo economico rappresentata dalla variabile della capacità utilizzata per estrarre la componente ciclica dalla TFP;*
- *il filtro di Kalman non produce stime distorte per l'ultimo periodo del campione. Il KF infatti utilizza in modo efficiente l'informazione economica sulla componente ciclica della TFP in modo tale da produrre proiezioni più accurate. Il filtro HP, al contrario, non permette di utilizzare l'informazione derivante da altre variabili ed è soggetto al cosiddetto end point bias.*

III.2 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale – che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al settore statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene quindi elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato).

per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;

per le Amministrazioni locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

IV ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato poiché la previsione e il monitoraggio degli andamenti di tali spese rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali delle voci economiche aventi impatto diretto sul conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo hanno quale ambito di riferimento gli Enti territoriali, oggetto, nella legislatura presente, di profonde riforme normative che avranno, negli anni a venire, anche un impatto sulle grandezze di finanza pubblica, e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

Per la formulazione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente, è indispensabile disporre sia delle risultanze dell'ultimo consuntivo, sia dell'ammontare della massa spendibile di bilancio data dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza.

Nel caso in cui il consuntivo non fosse ancora disponibile è necessario "costruire" un preconsuntivo sulla base dei più aggiornati dati disponibili relativi a stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui al primo gennaio dell'anno in cui si formulano le previsioni, stimando conseguentemente i residui al 31 dicembre dell'anno precedente.

In sede di valutazione delle previsioni si tiene, altresì, conto della serie storica delle risultanze di bilancio degli anni precedenti a quello di riferimento, ottenuta applicando metodologie omogenee che consentono una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. La costruzione della serie storica, infatti, comporta una preliminare operazione di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato ha subito più di una modificazione.

La formulazione dei tendenziali può essere distinta in diverse fasi a partire dall'affiancamento dei dati di consuntivo (o di preconsuntivo) dell'esercizio precedente -ivi compresi i residui passivi stimati al 31 dicembre - agli stanziamenti iniziali di competenza e cassa della legge di bilancio, comprensivi degli effetti delle decisioni contenute nella legge finanziaria. La base così costruita consente di quantificare la massa spendibile del bilancio e costituisce il quadro contabile di partenza delle previsioni. Tale quadro è articolato secondo la classificazione economica di bilancio, con un grado di dettaglio molto maggiore rispetto ad essa.

Successivamente si procede ad una serie di operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza secondo le fasi sotto elencate. Tali operazioni porteranno ad ottenere la stima delle previsioni definitive di competenza e di cassa.

In primo luogo, si procede alla ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire[54] di parte corrente e di conto capitale. Di seguito si evidenziano i criteri utilizzati per i principali di essi:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, si esamina la ripartizione attuata negli ultimi quattro anni e si utilizza, come criterio di riparto, la media dei pesi percentuali relativi alle singole categorie economiche di spesa;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione avviene sulla base della consistenza dei residui passivi risultanti dall'ultimo consuntivo, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione risultanti dall'ultimo consuntivo e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti;
- per i fondi speciali destinati alla copertura dei nuovi provvedimenti legislativi (cd. Fondi globali), si utilizzano le informazioni che derivano dai provvedimenti legislativi in corso di approvazione cui essi sono collegati, attribuendo conseguentemente le risorse alle pertinenti voci economiche di spesa;
- per la ripartizione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), la stima dell'impatto sui tendenziali di spesa della programmazione del FAS – quota nazionale e dei relativi utilizzi prevedibili per il periodo 2011-2016 è valutata seguendo una metodologia basata sulla ricognizione delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo e sulla spendibilità/realizzabilità delle spese, in funzione della natura economica delle stesse e dalla tempistica prevista, di volta in volta dalle norme autorizzative e dalle delibere CIPE di ripartizione, in base alla programmazione 2007-2013.

  La ricognizione tiene quindi conto della suddivisione delle spese tra i fondi nei quali si ripartiscono le risorse FAS - quota nazionale (fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale e fondo infrastrutture), nonché delle risorse destinate alla programmazione regionale e di quelle destinate a specifici interventi previsti dalla normativa vigente[55].

  Le stime sono pertanto effettuate, sia per quanto riguarda la competenza, in relazione alla prevedibile ripartizione delle risorse FAS, sia per quanto riguarda il profilo di cassa, basato sulla prevedibile scansione temporale di stati avanzamento lavori e relativi pagamenti, tenendo conto, nei casi di carenza di informazioni al riguardo, di un rapporto spendibilità/competenza pari a un terzo.

---

[54] I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

[55] Va precisato, tuttavia, che le risorse del fondo sociale per l'occupazione e la formazione, istituito ai sensi della legge n. 185/2008, destinate agli ammortizzatori sociali su tutto il territorio nazionale, sono state interamente allocate in bilancio, anche per la quota dei residui, nel corso del 2010 e pertanto non vi sono ulteriori disponibilità da ripartire per l'anno 2011.

RIQUADRO: LA PROCEDURA DI STIMA DEL FAS

La procedura seguita può essere sintetizzata nel seguente profilo metodologico:

1) *verifica delle risorse disponibili, sia per quanto concerne i residui presunti del 2011 (pari alla somma delle disponibilità di competenza 2010 ed alle somme conservate di provenienza degli esercizi precedenti, complessivamente non utilizzate nel corso del 2010), sia per quanto riguarda le risorse iscritte nel bilancio pluriennale 2011-2013, avuto riguardo alle variazioni disposte a legislazione vigente, per tener conto degli utilizzi delle norme introdotte nel corso del 2010 e della rimodulazione della tabella E e delle ulteriori modifiche disposte con la legge di stabilità per l'anno 2011;*
2) *analisi economica per natura della spesa delle variazioni di bilancio disposte nel corso del 2010, distinguendo tra quelle per dare applicazione a riduzioni del FAS legislativamente previste e quelle per provvedere alla ripartizione del Fondo, in attuazione di delibere CIPE;*
3) *valutazione degli impatti sui tendenziali di spesa previsti a decorrere dall'anno 2011, sia in termini di competenza che di cassa in relazione alle variazioni di bilancio da porre in essere in applicazione di specifiche norme di copertura e delle delibere CIPE, per quanto concerne la programmazione nazionale 2007-2013. In particolare, sono state effettuate specifiche valutazioni per quanto riguarda talune esigenze programmate di particolare rilevanza, avuto riguardo alla loro peculiarità e natura (ad esempio, gli interventi per la ricostruzione in Abruzzo, i contratti di servizio e di programma per le imprese pubbliche, interventi previsti da OPCM e destinati alla gestione di situazioni emergenziali e di risanamento ambientale, alla realizzazione di grandi eventi e di grandi opere pubbliche);*
4) *valutazione delle ulteriori disponibilità di bilancio destinate alla programmazione nazionale, al netto della programmazione regionale (i cui utilizzi, essendo vincolati al rispetto del patto di stabilità interno, non impattano sull'indebitamento netto) e delle suddette esigenze più rilevanti, tenendo conto prudenzialmente di un complessivo rapporto in termini di spendibilità/ competenza per ciascuna annualità mediamente valutato a un terzo in ragione d'anno, in linea con le stime effettuate nell'ambito delle relazioni tecniche predisposte a corredo delle più recenti normative introdotte in materia; oltre a tale analisi si è tenuto conto anche delle quote residuali di spese (destinate anche per le vecchie iniziative), per le quali non sono ancora state individuate le annualità da parte del CIPE, seppure con un impatto mediamente inferiore al suddetto rapporto di un terzo;*
5) *analisi economica per natura della spesa delle prevedibili ripartizioni delle risorse iscritte nel conto dei residui, tenendo conto della proiezione delle valutazioni di cui al punto 2), con riferimento esclusivamente delle variazioni di disposte per provvedere alla ripartizione del Fondo, in attuazione di delibere CIPE (al netto delle variazioni applicative di norme specifiche). Tenuto conto che nel corso dell'anno 2010 si è verificato un sensibile incremento delle quote ripartite, rispetto ai decorsi esercizi (fino al 50% delle risorse disponibili, al netto degli utilizzi di legge e del completamento del suddetto riparto del*

fondo sociale per l'occupazione e la formazione), si è valutato complessivamente un rapporto in termini di spendibilità/competenza per ciascuna annualità mediamente maggiore rispetto al passato (in linea con il suddetto andamento recente);

6) *riepilogo delle suddette ipotesi risultanti dall'analisi economica, sia in termini di ripartizione annua delle risorse di competenza e residui, sia in termini di spendibilità dei principali fondi nei quali si ripartiscono le risorse FAS. Resta fermo che le suddette valutazioni tengono conto, tra l'altro, degli attuali profili temporali delle ripartizioni e sono suscettibili di modificazioni – oltre che in conseguenza del grado di approssimazione nella valutazione delle ulteriori quote disponibili non ancora ripartite dal CIPE - in funzione di un diverso utilizzo delle risorse rispetto alle annualità indicate nelle delibere stesse.*

La ripartizione viene stimata anche per altri fondi iscritti nelle previsioni iniziali di bilancio, come per esempio il fondo di cui al comma 1 dell'art. 7-*quinquies* del D.L. n. 5/2009 convertito nella legge n. 33/2009 (Fondo per interventi urgenti e indifferibili)[56], il Fondo per la sottoscrizione dei contratti del pubblico impiego, ecc.

Va sottolineato che per la ripartizione dei fondi, oltre a prendere come base di riferimento quanto avvenuto negli anni precedenti, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno, sia delle indicazioni provenienti dalle Amministrazioni stesse che evidenziano con apposite note le principali esigenze cui devono far fronte.

Successivamente si esaminano e si considerano tutti gli effetti finanziari, non presenti negli stanziamenti iniziali di bilancio, perché derivano da interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione del disegno di legge di bilancio.

La fase seguente prevede la considerazione nel citato quadro contabile delle riassegnazioni di entrata (D.P.R. n. 469/1999) che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo e alle conseguenti richieste delle amministrazioni interessate intese ad ottenere l'iscrizione in spesa di un ammontare pari al versamento effettuato. In sede di prima valutazione si tiene anche conto di alcuni tipi di riassegnazioni aventi carattere ricorrente che, pertanto, sono considerate nelle stime sulla base di un criterio storico statistico.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate, seguendo la sequenza precedentemente rappresentata, si aggiungono alla previsione iniziale ottenendo in tal modo la previsione definitiva di competenza e cassa.

Acquisita una previsione definitiva di competenza e cassa, si procede all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo

[56] Il fondo è stato istituito al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi.

conto sempre della natura della spesa e l'andamento della stessa negli ultimi dieci anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle relative alle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie Fiscali. Nella sostanza, si tratta di operazioni di riclassificazione di poste di bilancio: i trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato, vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato. In quest'ultimo caso, per talune voci di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, ecc.), non sono utilizzati i dati relativi ai pagamenti di bilancio, bensì quelli relativi agli impegni.

IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE[57], Patto

[57] Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.
Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere,

di stabilità interno, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

L'integrazione tra la dinamica storica e gli input determinati dalle norme vigenti determina l'individuazione dell'andamento futuro delle variabili di spesa e di entrata e quindi la loro quantificazione per ciascun anno di riferimento.

Le previsioni sono elaborate facendo riferimento agli aggregati di enti appartenenti al medesimo comparto. Al fine di consentire l'elaborazione di stime riferite ai singoli enti, da aggregare successivamente, l'articolo 30 della soppressa legge n. 468/1978 chiedeva agli Enti pubblici di trasmettere, tra l'altro, le previsioni di cassa annuali. I risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti in quanto gli enti trasmettevano le loro previsioni di bilancio, che risultavano pari alla somma delle previsioni di competenza finanziaria con i residui.

Pertanto, al momento, non risulta possibile elaborare le previsioni di cassa riferite ai singoli enti.

I conti degli enti soggetti al Patto di stabilità interno sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole del Patto.

LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province Autonome e per gli enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, la distribuzione delle voci di spesa soggette al Patto di stabilità interno è determinata in considerazione dell'obiettivo di spesa programmatico complessivo e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi precedenti.

Il conto delle Regioni a statuto speciale è elaborato tenendo conto degli effetti finanziari complessivi derivanti dagli accordi che si prevede verranno sottoscritti con i singoli enti per dare attuazione alle regole del Patto di stabilità interno. A tal fine si tiene conto degli accordi definiti negli esercizi precedenti.

Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali), e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009.

LA SANITÀ

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

PROVINCE E COMUNI

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le norme relative al Patto di stabilità interno che individuano, distintamente per il comparto delle Province e quello dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, il saldo obiettivo espresso in termini di competenza mista[58] per il triennio successivo. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto del Patto da parte del comparto. La trasposizione delle regole del Patto in dati di previsione di cassa è attuata attraverso la traduzione delle informazioni di competenza mista in quelle di cassa, rendendo evidente le relazioni esistenti tra vincoli determinati sulla cassa e sulla competenza in vincoli sulla sola cassa. Inoltre, è adottata una stima differenziata delle dinamiche tra gli enti soggetti alle regole del patto di stabilità interno e i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per i quali non esiste una cornice di vincoli finanziari stringenti.

LE UNIVERSITÀ E GLI ENTI DI RICERCA

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati sia sulla base delle disposizioni recate dall'articolo 2, comma 9, della legge n. 191/2009 - che hanno confermato le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto dei due comparti di spesa già previste per il triennio 2007-2009 dalla Legge Finanziaria 2007 – sia e sulla crescita effettiva del fabbisogno realizzato nel corso degli anni precedenti dal comparto università e dai principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), soggetti alla regola del fabbisogno.

---

[58] Dal 2008 il concorso al Patto di stabilità e crescita da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è garantito da vincoli all'evoluzione dei saldi espressi in termini di "competenza mista" (ossia accertamenti e impegni per la parte corrente e riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale).

Oltre agli andamenti registrati nel passato, le stime tendenziali dei due comparti di spesa tengono conto altresì delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dal legislatore anche nell'anno 2010, in particolare quelle correlate alla riforma del sistema universitario.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria elaborate ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei documenti di finanza pubblica, sono costruite secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros), in accordo ai criteri contabili dettati dal SEC 95.

Le previsioni vengono sviluppate a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità predisposto annualmente dall'ISTAT [59]. Tale Conto rappresenta, in uno schema coerente, le spese (e le relative fonti di finanziamento) sostenute per interventi nel settore sanitario dalle Amministrazioni Pubbliche: oltre alle ASL, alle Aziende Ospedaliere, agli IRCCS e ai Policlinici, l'aggregato di riferimento include lo Stato, gli enti locali e altri enti minori (Croce Rossa, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.). Oltre al dato della spesa sanitaria complessiva, il conto riporta anche l'articolazione dello stesso per categoria economica (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, prestazioni sociali in natura, altre voci di spesa).

A partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno (anno t) del predetto conto, le previsioni della spesa sanitaria per l'anno t+1 e successivi vengono costruite sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento.

Nel corso dell'anno, gli andamenti tendenziali previsti sono confrontati con gli andamenti effettivi desumibili dalle informazioni più aggiornate circa la dinamica della spesa derivanti dall'attività di monitoraggio trimestrale.

---

[59] Tale conto è pubblicato ogni anno sulla *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* (Volume I, Allegato CN 38). Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del conto sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni Pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t) elaborato sulla base dei dati del quarto trimestre.

Sezione III

Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

INDICE DELLA SEZIONE III

I. Quadro complessivo e obiettivi di politica economica . *Pag.* 295

I.1 La logica del Programma nazionale di riforma

I.2 Le principali misure

Riquadro: Le modifiche agli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione

II. Il PNR dell'Italia nell'ambito del semestre europeo e il patto Euro Plus ..... » 301

Riquadro: Il patto Euro Plus

II.1 Le azioni prioritarie discendenti dall'*Annual Growth Survey* (AGS) e dagli specifici impegni di *policy* del patto Euro Plus

II.2 I « colli di bottiglia » e le misure per il loro superamento

II.3 I *target* nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020

III. Il sistema economico italiano e l'analisi degli squilibri macroeconomici ..... » 313

III.1 Quadro macroeconomico

III.2 Analisi degli squilibri macroeconomici

Riquadro: La competitività dell'Italia da un'analisi dell'andamento delle esportazioni

IV. Una valutazione dell'impatto macroeconomico delle riforme del PNR ..... » 331

Riquadro: Le opere in infrastrutture

V. Le riforme dell'Italia ..... » 343

Riquadro: L'analisi del *Lisbon Assessment Framework* (LAF) e i « colli di bottiglia » dell'Italia

V.1 Gli impegni in materia di occupazione

Riquadro: L'utilizzo dei Fondi comunitari per l'occupazione e l'inclusione sociale

V.2 R & S e innovazione

Riquadro: Il contributo della politica regionale all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione

V.3 Istruzione

Riquadro: Fondo per il merito

Riquadro: Politica regionale e istruzione

Riquadro: Programma di potenziamento

V.4 Economia eco-efficiente e cambiamenti climatici

Riquadro: Le regioni e la sostenibilità ambientale

Riquadro: Le iniziative di efficienza a supporto del governo del patrimonio della PA

V.5 Consolidamento fiscale

Riquadro: La *governance* del sistema della spesa sanitaria

Riquadro: Progetto « Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato »

V.6 Mercato dei prodotti e pubblica amministrazione

Riquadro: Le azioni regionali per il sostegno alle PMI

Riquadro: Fondo italiano d'investimento

Riquadro: Fondo per le infrastrutture *Greenfield*

Riquadro: Jeremie Mezzogiorno

Riquadro: Banca del Mezzogiorno

Riquadro: Il codice dell'amministrazione digitale e la digitalizzazione della PA

Riquadro: Il processo di digitalizzazione della PA per gli acquisti di beni e servizi: l'esperienza del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA)

V.7 Disparità regionali e politiche di sviluppo

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e alle priorità dell'*Annual Growth Survey* (AGS)
Tavola II.2	I 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*) per l'Italia
Tavola II.3	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai 'colli di bottiglia' (*bottlenecks*)
Tavola II.4	I *target* Europa 2020
Tavola II.5	Classificazione delle misure attuate in base alle aree d'intervento e ai *target* della Strategia Europa 2020
Tavola III.1	Quadro macroeconomico (variazioni percentuali ove non diversamente indicato)
Tavola III.2	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche
Tavola III.3	Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Risorse aggiuntive nello scenario a politiche invariate
Tavola III.4	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.5	Determinanti del debito pubblico (in percentuale del PIL)
Tavola III.6	Effetti complessivi misure assunte nel 2010
Tavola III.7	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola III.8	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola III.9	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche
Tavola III.10	Scenario prudenziale: Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche
Tavola III.11	Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento
Tavola IV.1	Impatto finanziario delle misure del PNR (in milioni di euro)
Tavola IV.2	Oneri per infrastrutture e trasporti (in milioni di euro)
Tavola IV.3	Impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola IV.4	Scenario prudenziale: impatto delle riforme del PNR sulle principali variabili macroeconomiche (differenza media nei tassi di variazione)
Tavola IV.5	Impatto delle misure del PNR per aree d'intervento (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)
Tavola IV.6	Deviazioni percentuali del PIL rispetto allo stato stazionario (QUEST) o rispetto alla simulazione base (ITEM)
Tavola V.1	Raccomandazioni dell'*Annual Growth Survey* in materia di *welfare* e misure rilevanti
Tavola V.2	Misure chiave per raggiungere l'obiettivo nazionale di efficienza energetica
Tavola V.3	Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (per area di regolazione)
Tavola V.4	Quadro macroeconomico territoriale: PIL e incidenza degli investimenti fissi lordi su PIL
Tavola V.5	Fondi strutturali e co-finanziamento nazionale 2007-2013 per priorità della Strategia Europa 2020 e altre priorità (valori in milioni)

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.1	Conto corrente dei maggiori paesi europei (in percentuale del PIL)
Figura III.2	Scomposizione del conto corrente dell'Italia (in percentuale del PIL)
Figura III.3	*Net Financial Assets* – Totale economia (in percentuale del PIL)
Figura III.4a	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - CLUP
Figura III.4b	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - IPCA
Figura III.4c	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Deflatore del PIL
Figura III.4d	Tassi di cambio effettivi reali (indici 1999=100) - Prezzi alle Esportazioni
Figura III.5	Costo unitario del lavoro dei maggior paesi europei (variazioni percentuali)
Figura III.6	Indice dei prezzi al consumo armonizzato (variazioni percentuali a/a)
Figura III.7a	Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III7b	Prezzi degli immobili dei maggiori paesi europei (indici, 2000-1=100)
Figura III.8	Valore aggiunto nel settore delle costruzioni (in percentuale del VA complessivo)
Figura III.9	Componenti del debito del settore privato (in percentuale del PIL)
Figura IV.4	Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
Figura V.1	Cassa integrazione guadagni – ore autorizzate anni 2006-2010
Figura V.2	Obiettivo e traiettoria di efficienza energetica al 2020, Italia
Figura V.3	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL
Figura V.4	Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL sotto differenti ipotesi normative
Figura V.5a	Divari nel servizio di gestione dei rifiuti
Figura V.5b	Divari nel servizio idrico

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) sintetizza le riforme strutturali già avviate e quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020. Tiene conto delle dieci priorità identificate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) e degli impegni politici presi con il Patto Euro Plus.

La situazione venutasi a creare in tutta Europa dopo la più grave crisi economica dal dopoguerra e dopo un decennio di crescita modesta, impone obiettivi ancora più stringenti sulla gestione della finanza pubblica. Solo la stabilità finanziaria (sia pubblica che privata) può garantire una crescita duratura ed equa. L'Unione Europea dovrà contare, in prospettiva, su una riforma complessiva del settore finanziario e su una sorveglianza sempre più stretta in campo fiscale e macroeconomico.

I.1 LA LOGICA DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Il PNR contiene azioni mirate, nella consapevolezza che il Paese richiede riforme dirette ad aumentare il grado di competitività, accrescere la produttività del lavoro, completare e rafforzare l'assetto concorrenziale di alcuni mercati e ammodernare la Pubblica amministrazione.

Il Governo si propone di intervenire sulle criticità dell'economia italiana con riforme incisive e integrate, in grado di rafforzarsi reciprocamente. I pilastri principali saranno il federalismo fiscale, il riordino del sistema fiscale, l'attuazione d'interventi di tipo regolatorio per aumentare l'efficienza del sistema economico e la promozione d'iniziative per orientare il risparmio privato verso obiettivi di politica economica. Tutto ciò, incidendo sul tasso di crescita dell'economia, contribuirà a raggiungere gli obiettivi di riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL.

E' evidente che è terminata la fase in cui lo Stato faceva politica economica esclusivamente con la spesa pubblica. Si apre per l'Italia ora la fase delle misure con un impatto basso o nullo sui conti pubblici, ma con significativi effetti sull'economia. Seguendo quest'approccio, le politiche di seguito delineate devono contribuire a ridurre i divari territoriali – vero problema per l'Italia – e rendere più competitive le aziende italiane.

I.2 LE PRINCIPALI MISURE

Il consolidamento del bilancio pubblico passa necessariamente attraverso interventi strutturali sui due principali capitoli di spesa, ossia le pensioni e la sanità.

Riforma pensionistica

La riforma delle pensioni, già varata con il D.L. n. 78/2010, consentirà la sostanziale stabilizzazione dell'incidenza della spesa previdenziale sul PIL fino al 2045 e una successiva riduzione. La riforma tocca sia i requisiti per il pensionamento ordinario sia

quelli di vecchiaia, soprattutto nel pubblico impiego, con un allungamento dell'anzianità contributiva effettiva al momento del pensionamento. Al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel lungo periodo, prestazioni e requisiti minimi per il pensionamento saranno adeguati periodicamente in base all'aumento della speranza di vita senza la necessità di successivi interventi normativi ma in modo automatico.

Sanità e federalismo fiscale

Negli ultimi anni è stata progressivamente migliorata la *governance* del settore sanitario. In particolare, si sono introdotti meccanismi virtuosi che conducono strutturalmente a un contenimento e a una razionalizzazione della spesa, attraverso il finanziamento in base a costi *standard* delle prestazioni (in via di definizione), in contrapposizione alla spesa storica, e la responsabilizzazione regionale in campo fiscale in caso di squilibri di bilancio con la predisposizione di piani di rientro impegnativi.

Le innovazioni nel settore sanitario s'inquadrano nel capitolo, più ampio, della riforma fiscale in senso federale. Nel corso del 2010, sono stati approvati i decreti sulla valorizzazione del patrimonio demaniale, che demandano agli enti locali e rendono più flessibile la gestione di questi cespiti (anche attraverso la possibilità di procedere a dismissioni finalizzate alla riduzione del debito). Per gli Enti locali è anche prevista una compartecipazione alle entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, che dovrebbe portare, sul lungo periodo, a una riduzione drastica e strutturale di questo fenomeno. Pur salvaguardando il principio della solidarietà tra le diverse aree del paese, attraverso un fondo perequativo, è anche prevista una semplificazione delle imposte locali e una maggiore compartecipazione alla fiscalità generale. In particolare, il nuovo sistema fiscale prevede la possibilità per gli enti locali di ricorrere a piccole modifiche delle aliquote vigenti e all'introduzione di tasse di scopo, in modo da aumentare il grado di responsabilizzazione degli amministratori locali nei confronti dei cittadini. Anche questo meccanismo produrrà una razionalizzazione e, probabilmente, anche una riduzione della spesa pubblica.

Concorrenza, imprese e Pubblica Amministrazione (P.A.)

La Legge annuale sulla Concorrenza permetterà di affrontare le numerose rigidità presenti nel mercato italiano, anche attraverso una drastica semplificazione di obblighi formali e oneri burocratici per le imprese. Nel contempo, tali provvedimenti rafforzano la protezione dei consumatori, grazie ad una riduzione della frammentazione delle competenze in questo campo. In particolare, le misure prevedono una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI, anche attraverso un uso estensivo di 'sportelli unici', autocertificazione, ricorso a organismi certificatori, e con la possibilità di istituire zone 'a burocrazia zero' nel Mezzogiorno. Per le imprese dell'UE che investono in Italia, sarà anche possibile usufruire per tre anni del regime fiscale del paese d'origine. A sostegno delle PMI, è stato rafforzato il Fondo Centrale di Garanzia, che intende facilitare l'accesso al credito per le imprese minori, in modo da stimolare gli investimenti e l'innovazione ed è stato costituito il Fondo Italiano di Investimento, il più grande fondo istituzionale di *private equity* esistente in Europa esclusivamente destinato alle imprese di minori dimensioni per favorire il rafforzamento patrimoniale.

Energia

Attraverso il pieno recepimento del 'Terzo pacchetto mercato interno', verrà ulteriormente migliorata la legislazione sulla regolazione del mercato energetico, che in Italia è già avanzata. Verrà anche migliorata la rete distributiva, con particolare riguardo agli scambi intraeuropei e alla trasparenza del mercato.

Il rispetto degli accordi di Kyoto sulle emissioni di gas serra ha già richiesto un rifinanziamento dei Fondi per l'attuazione del protocollo, per le energie rinnovabili e la mobilità sostenibile, ed è probabile che richiederà l'impiego di ulteriori risorse. Nel frattempo, sono stati varati numerosi provvedimenti che riducono strutturalmente le emissioni, attraverso il divieto di circolazione e incentivi al rinnovo dei mezzi di trasporto più inquinanti, e specifiche misure a favore dell'utilizzo di caldaie a biomassa e per stimolare l'adozione di tecnologie *energy saving* in agricoltura. Anche la pubblica amministrazione sarà impegnata direttamente (attraverso un apposito Piano d'azione) a ridurre i propri consumi energetici. In prospettiva, si prevede di conseguire un significativo incremento dell'efficienza energetica attraverso la piena attuazione del Direttive CE che fissano *standard* più severi nel campo degli elettrodomestici, lampade, autovetture, motori elettrici e edilizia.

Capitale umano e innovazione

La riforma del sistema scolastico e universitario persegue alcuni obiettivi specifici, relativi alla valorizzazione della formazione tecnica, all'integrazione con il mercato del lavoro, con l'obiettivo di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, nonché a un più stretto legame con il territorio (anche attraverso il coinvolgimento del settore privato). Per l'università è stata inoltre ridotta la frammentazione degli indirizzi, con consistenti guadagni di efficienza anche nel breve periodo. Più in generale, al pari della Pubblica Amministrazione, sono stati promossi anche nel sistema formativo la cultura della valutazione e dell'innovazione.

Le riforme hanno comportato ingenti investimenti in dotazioni tecnologiche e strutture di valutazione a livello centrale e regionale, anche in vista dell'estensione del processo formativo all'intera vita lavorativa. Si è avviato un ridisegno complessivo del sistema della ricerca per adattarlo alla particolare struttura produttiva italiana, caratterizzata da PMI operanti in settori tradizionali e con una specifica vocazione al *design* e alla creatività. Sono state dunque privilegiate le azioni indirizzate a reti d'impresa, alla valorizzazione delle esperienze pilota, alla promozione delle sinergie pubblico-privato e al trasferimento dell'innovazione nelle realtà produttive.

In particolare, il Programma nazionale della Ricerca sarà caratterizzato da alcuni 'progetti-faro', e saranno varati bandi per il finanziamento di progetti e organismi specifici, soprattutto all'interno del Programma Operativo Nazionale ricerca e competitività. Sarà incrementato il Fondo di finanziamento degli enti di ricerca, dopo il riordino del settore, e sarà rifinanziato il Fondo per l'innovazione e la ricerca scientifica e tecnologica. Saranno inoltre privilegiati gli incentivi automatici, come il credito d'imposta e il contributo in conto interessi per finanziare la ricerca all'interno delle imprese. Inoltre saranno messe in campo anche per questo settore iniziative di semplificazione come l'attivazione di uno sportello della ricerca. Risorse specifiche sono previste per lo sviluppo di una rete ultraveloce con un'ampia copertura territoriale, cofinanziata da amministrazioni centrali, locali e privati. Più in generale, verrà valorizzato il ruolo degli enti locali nella creazione di

tecnopoli, parchi scientifici e altre iniziative di promozione della ricerca e del suo trasferimento.

Mercato del lavoro, relazioni industriali e coesione sociale

L'Italia ha contenuto l'impatto della caduta della domanda globale sull'occupazione garantendo la continuità dei rapporti di lavoro attraverso l'allargamento della platea dei beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni e la maggiore convenienza dei contratti di solidarietà. Questa scelta è stata condivisa con le parti sociali perché ha consentito la sopravvivenza della base produttiva ed occupazionale del Paese e le imprese sono in condizioni di cogliere le opportunità della ripresa perché hanno conservato il patrimonio di competenze delle proprie risorse umane.

Ne è derivato un tasso di disoccupazione che si è costantemente collocato ad un livello inferiore a quello dell'Eurozona di circa 1,5 punti percentuali.

L'Italia continua oggi ad utilizzare strumenti ordinari e straordinari di protezione del reddito, anche con il concorso di risorse europee, rafforzando, tuttavia, i servizi di accompagnamento alla nuova occupazione e lo sviluppo di attività formative quanto più collocate in ambienti lavorativi. Vi concorrono le parti sociali con diffuse reti di enti bilaterali la cui adesione è stata incoraggiata da strumenti regolatori.

Il basso tasso di occupazione giovanile è al centro delle politiche che il governo sta implementando nell'ambito del 'Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro - Italia 2020', con particolare attenzione al Sud. I giovani, infatti, necessitano di competenze e professionalità maggiormente corrispondenti a quelle richieste dal mercato del lavoro. Ad essi si sono rivolte le consistenti riforme del sistema educativo e formativo nel segno di una maggiore integrazione tra apprendistato e lavoro e di una adeguata promozione delle conoscenze pratiche. La riforma dei contratti di apprendistato si caratterizzerà da un lato per la maggiore convenienza regolatoria per le imprese e dall'altro per la maggiore efficacia dei percorsi formativi secondo una certificazione sostanziale dell'effettiva professionalità acquisita. Anche in questo caso vi concorrono Regioni e parti sociali sulla base di intese intervenute con il Governo.

Il contratto di apprendistato si configura come il contratto base per l'ingresso nel mercato del lavoro anche grazie ad oneri contributivi ridotti e alla flessibilità in uscita al termine del percorso formativo.

Le relazioni industriali si caratterizzano oggi per una forte promozione di accordi di prossimità nella direzione territoriale o aziendale, collegando una parte sempre più significativa degli incrementi retributivi alla maggiore efficienza e produttività, grazie anche alla tassazione agevolata di questa parte di reddito da lavoro. Ciò ha posto le premesse per una complessiva riforma del diritto del lavoro nell'ambito della redazione i un Testo Unico – 'Statuto dei Lavori' ora alla consultazione delle parti sociali – orientato a riconoscere in sussidiarietà un maggiore ruolo delle parti sociali che saranno abilitate ad adattare alle diverse situazioni di impresa, settore e territorio disposizioni attualmente irrigidite nella legge.

In questo contesto il Governo ha confermato il prioritario impegno per il riconoscimento del principio di legalità del lavoro, attraverso il rafforzamento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza e protocolli di integrazione nelle attività di vigilanza tra Ministero del Lavoro, enti previdenziali, agenzie fiscali e forze dell'ordine,

soprattutto nel Sud. L'emersione è allo stesso tempo agevolata da modalità semplici di regolazione delle esperienze lavorative, in particolare attraverso buoni lavoro e contratti di lavoro intermittente.

La politica sociale si è caratterizzata per una crescente prossimità alle condizioni di disagio attraverso la valorizzazione del ruolo degli enti locali e, in sussidiarietà, delle organizzazioni del volontariato e del terzo settore. L'identificazione e la risposta ad uno stato di bisogno richiedono la necessaria vicinanza per individuare l'assenza o la debolezza del contesto familiare e comunitario e per realizzare interventi caratterizzati anzitutto da un significativo contenuto relazionale.

La stessa evoluzione della carta sociale per le persone in condizioni di povertà assoluta si evolve verso la possibile gestione sussidiaria degli enti locali e delle organizzazioni sociali *non profit* sulla base di una sperimentazione nelle realtà urbane di maggiore dimensione, in quanto soggette al pericolo di maggiore rarefazione delle relazioni umane.

Divari territoriali

In tutte le politiche è previsto un coinvolgimento e una responsabilizzazione sempre più intensa del territorio, sviluppando, ove possibile, sinergie tra soggetti pubblici e privati. Sarà inoltre data priorità a pochi grandi progetti strategici, in grado di attivare lo sviluppo territoriale in modo da non disperdere le risorse disponibili. In particolare, per lo sviluppo del Mezzogiorno è prevista la realizzazione di grandi assi ferroviari, un programma di miglioramento del sistema formativo, il rafforzamento della sicurezza e della legalità, la riqualificazione dell'Amministrazione Pubblica e dei servizi pubblici locali (con particolare riguardo al trattamento dei rifiuti), l'istituzione di una Banca specializzata in credito a medio e lungo termine per le imprese che operano nel Mezzogiorno. Le misure di riduzione dei divari territoriali sono inoltre mirate a rafforzare le politiche d'inserimento al lavoro.

Le misure elencate nel Programma Nazionale di Riforma riflettono l'impegno del Paese ad attuare tutte le riforme necessarie per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di crescita e di occupazione che l'Unione Europea si è data nella Strategia Europa 2020. Allo stesso tempo l'Italia è consapevole che tali obiettivi dovranno accompagnarsi a una crescita della competitività e a una progressiva eliminazione degli squilibri interni ed esterni. A tal fine, il presente Rapporto si pone sulla scia del recente Patto Euro Plus e ne riflette i principali orientamenti.

LE MODIFICHE AGLI ARTICOLI 41, 97 E 118 DELLA COSTITUZIONE

Il Disegno di Legge recentemente presentato dal Governo al Parlamento propone la modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione ponendosi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione Europea. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, infatti, con gli articoli 81 e 82, già sembrava aver soppiantato quel concetto restrittivo di libertà economica privata così come desunto dalla formulazione attuale dell'articolo 41 della Costituzione Italiana.

La globalizzazione dei mercati impone, inoltre, di aumentare la competitività del nostro sistema–Paese, approntando dei cambiamenti, a partire dal dominio giuridico. Le regole che pesano sull'economia, cresciute anche a causa della moltiplicazione delle competenze - centrali, regionali, provinciali, comunali - vanno snellite.

Nell'attuale formulazione dell'articolo 41, il primo comma sembra prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata ("l'iniziativa economica privata è libera"); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata e indica che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire lo scopo di indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività.

Nell'attuale art.41 della Costituzione ci sono elementi fondamentali che assolutamente devono essere conservati e potenziati. Non appare invece di facile soluzione la conciliazione dell'assoluta libertà d'iniziativa con i vincoli previsti al terzo comma. Si propone pertanto l'eliminazione di quest'ultimo al fine di restituire al testo della disposizione la necessaria chiarezza. Inoltre, sempre nella direzione di affermare la libertà dell'iniziativa economica privata, nella proposta di revisione costituzionale viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge.

In stretta connessione con la modifica dell'articolo 41 si pone l'intervento di modifica concernente l'articolo 97 della Costituzione. Il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Efficienza, efficacia, trasparenza, procedure più semplici, fanno parte dei valori richiesti a un servizio pubblico sempre più finalizzato alle necessità dei cittadini e delle imprese. A tal fine, lo schema di disegno di legge in esame propone di aggiungere nel testo della Costituzione il principio che 'le pubbliche funzioni sono al servizio del bene comune', esplicitando così un diverso concetto di amministrazione, affermatosi a partire dagli anni Novanta, che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati e la cui efficacia può essere misurata.

L'ultimo intervento riguarda il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione al quale viene aggiunto che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, non solo sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma devono anche garantirla. Con tale modifica s'intende rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

In conclusione la visione che la riforma promuove è positivista ovvero si basa sulla fiducia verso il cittadino, sulla capacità individuale di produrre ricchezza sociale ed economica e sulla sua capacità di concorrere al bene comune. Il cittadino resta l'impianto centrale del sistema, ma va considerato, prima che come un controllato dallo Stato, come una risorsa della collettività. Inoltre, il bene comune va considerato non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un'auspicata prospettiva della responsabilità nell'agire privato.

II. IL PNR DELL'ITALIA NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO E IL PATTO EURO PLUS

Il primo semestre europeo, avviatosi nei mesi scorsi, permetterà di integrare le procedure di sorveglianza delle politiche nazionali in un quadro di politica economica completo ed efficace. Il primo passo verso questo nuovo ciclo è l'*Annual Growth Survey*, presentato dalla Commissione Europea all'inizio dell'anno, che costituisce il punto di riferimento delle azioni da attuare, a livello nazionale, per rafforzare l'uscita dalla crisi e raggiungere gli obiettivi fissati nella Strategia Europa 2020.

Su tale quadro s'innesta il Patto Euro Plus, che prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche nell'Area dell'Euro, con l'obiettivo di consolidare il pilastro economico dell'UEM attraverso l'adozione a livello nazionale di azioni mirate ad aumentare il grado di competitività e convergenza. L'adozione del Patto indurrà anche l'Italia a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale, al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL.

IL PATTO EURO PLUS

Il Patto Euro Plus, approvato dai capi di Stato o di Governo della Zona euro nel Consiglio Europeo di marzo 2011, prevede un coordinamento rafforzato delle politiche economiche per migliorare la competitività e aumentare il livello di convergenza. Hanno aderito al Patto, approvato dagli Stati Membri della Zona euro, anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania.

Il rinnovato coordinamento delle politiche economiche dovrebbe essere attuato sulla base delle seguenti linee guida: (a) rafforzamento della governance *economica europea e piena integrazione con gli strumenti vigenti (Europa 2020, Semestre europeo, Patto di Stabilità e Crescita,* macroeconomic surveillance *ecc.) attraverso la previsione d'impegni concreti integrati nei rispettivi Piani Nazionali di Riforma e Programmi di Stabilità e Crescita; (b) concentrazione degli interventi sui settori prioritari per innescare competitività e convergenza, attraverso la definizione di obiettivi comuni; (c) assunzione d'impegni concreti a cadenza annuale da parte dei vertici dei governi, sulla base delle* best practices *a livello europeo e mondiale, con conseguente controllo politico dei capi di Stato e di Governo sui progressi conseguiti, sulla scorta di una Relazione della Commissione Europea; (d) allineamento del Patto Euro Plus con il processo di completamento del mercato unico. È importante rilevare come la competenza per gli interventi resti in capo allo stato membro interessato. Il controllo del grado di realizzazione degli obiettivi sarà esercitato sulla base di un gruppo d'indicatori relativi a competitività, occupazione, sostenibilità di bilancio e stabilità finanziaria.*

Nello specifico, il Patto Euro Plus prevede l'assunzione d'impegni precisi e vincolanti per gli Stati Membri per conseguire il raggiungimento di quattro obiettivi prioritari: stimolare la competitività, stimolare l'occupazione, miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria.

Competitività e occupazione. Ogni paese è responsabile delle politiche specifiche, con particolare attenzione per la modifica del processo negoziale, dei meccanismi d'indicizzazione, degli accordi settoriali, dell'allineamento tra retribuzione e produttività tra settore pubblico e privato, della dinamica dei costi in linea con la produttività. Si dovranno tenere inoltre in considerazione le seguenti riforme; promozione della 'flexicurity'*; aumento della partecipazione alla forza lavoro; riduzione del lavoro sommerso; apprendimento permanente; riforme fiscali (riduzione imposizione sul lavoro).*

Produttività. Si auspica un'ulteriore apertura dei settori protetti, il miglioramento dei sistemi d'istruzione e ricerca, innovazione e dotazione infrastrutture attraverso interventi specifici, il miglioramento del contesto imprenditoriale e la riduzione degli oneri amministrativi, con particolare riferimento alle Piccole e Medie Imprese.

Patto di Stabilità e Crescita. Si evidenzia la rilevanza dei progressi nella sostenibilità dei sistemi pensionistici, assistenza sanitaria e prestazioni sociali. La valutazione sarà effettuata sulla base degli indicatori di sostenibilità delle politiche in corso.

Sistemi pensionistici. Tra le possibili riforme necessarie per assicurare in prospettiva futura la sostenibilità di pensioni e prestazioni sociali, si segnala il possibile allineamento tra sistemi pensionistici ed evoluzione delle situazioni demografiche nazionali, la limitazione dei regimi di pensionamento anticipato e l'adozione d'incentivi per l'assunzione di lavoratori al di sopra dei cinquantacinque anni.

Regole di bilancio nazionali. Gli Stati Membri della Zona Euro s'impegnano a recepire nella normativa nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita, per garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale sia locale.

Squilibri finanziari. La nuova regolamentazione europea del settore finanziario sarà integrata dagli Stati membri nella legislazione nazionale e saranno effettuati rigorosi stress test *sulle banche. La Presidenza CERS e dell'Eurogruppo produrrà periodicamente un rapporto sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della Zona Euro bisognosi d'interventi specifici, con particolare riferimento al livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.*

Coordinamento politico fiscale. Anche se l'imposizione diretta resta di competenza nazionale, gli Stati membri terranno discussioni approfondite sulle principali problematiche a politica fiscale, allo scopo di migliorare il coordinamento e la lotta contro la frode e l'evasione fiscale e individuare le best practices *in materia.*

Per rispondere agli obiettivi che il nuovo quadro europeo indica ai Paesi Membri, l'Italia ha messo in atto un numero consistente di azioni con lo scopo di trasporre a livello nazionale le misure prioritarie indicate dalla Commissione Europea nell'*Annual Growth Survey* e procedere efficacemente verso il raggiungimento dei *target* nazionali discendenti dalla Strategia Europa 2020. L'obiettivo ultimo è quello di superare i colli di bottiglia (*bottlenecks*) che ancora costituiscono un impedimento alla crescita del paese. Le riforme adottate, infine, appaiono perfettamente rispondenti agli obiettivi del rinnovato coordinamento delle politiche economiche derivante dal Patto Euro Plus.

Le misure che il Governo ha recentemente approvato possono essere suddivise in nove aree di azione principali, basate sulla Strategia Europa 2020 e rispondenti alle sfide ritenute indispensabili per la crescita del Paese:

- Occupazione;
- Federalismo;
- Consolidamento della finanza pubblica;
- Lavoro e pensioni;
- Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- Energia e ambiente;
- Innovazione e capitale umano;
- Infrastrutture e sviluppo;
- Sostegno alle imprese.

Di seguito le misure nazionali saranno suddivise in base alle dieci priorità stabilite nell'*Annual Growth Survey*, e alle specifiche azioni di *policy* richieste nel Patto Euro Plus. Si distingueranno, inoltre, le misure che sono funzionali al raggiungimento dei *target* nazionali e al superamento dei colli di bottiglia. Per una descrizione di maggiore dettaglio delle singole misure si rinvia alle relative parti tematiche e alla griglia riportata in appendice contenente il totale delle riforme descritte nel presente Programma con i relativi riferimenti legislativi.

II.1 LE AZIONI PRIORITARIE DISCENDENTI DALL'*ANNUAL GROWTH SURVEY* (AGS) E DAGLI SPECIFICI IMPEGNI DI *POLICY* DEL PATTO EURO PLUS

Requisiti macroeconomici per la crescita

Nell'ambito delle misure dirette a stabilire i presupposti macroeconomici per la crescita, l'Italia ha proseguito nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche con l'obiettivo di ridurre progressivamente il livello del debito pubblico (priorità AGS n.1); otto sono le misure che ricadono in quest'ambito. In primo luogo, si sta cercando di contenere la crescita di un importante canale di spesa pubblica, rappresentato dalla sanità. Per questo il Governo sta attuando gli accordi stipulati con le regioni deficitarie. Tra le regole a carico delle regioni si annovera il Patto per la Salute, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica. Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema.

Passi importanti in direzione del riequilibrio finanziario sono stati fatti anche con i decreti attuativi della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale. La legge, attuando l'articolo 119 della Costituzione, assicura autonomia di entrata e di spesa a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, garantendo i princìpi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il finanziamento basato sul criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione. I decreti attuativi, appena approvati, riguardano il federalismo demaniale, in base ai quali le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio, la determinazione dei fabbisogni

standard per le funzioni fondamentali degli Enti locali, e l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, e il federalismo fiscale municipale[1]. Le Regioni e gli Enti locali avranno anche una maggiore autonomia nella gestione del demanio e del patrimonio.

È stata modificata la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (L. n.196/2009) allineando i tempi e i contenuti dei documenti interni di finanza pubblica a quanto previsto in ambito comunitario con l'introduzione del semestre europeo. La riforma, prevede un più ampio coinvolgimento sia del Parlamento nazionale sia dei livelli di governo decentrati al processo di programmazione che è ora pienamente integrato con quello europeo. Nell'ambito della stessa legge, sono ulteriormente rafforzate le misure volte a favorire la disciplina fiscale, sia dal lato della spesa sia da quello delle entrate. Non potranno, infatti, essere utilizzati i proventi inattesi per la copertura delle spese correnti decise con la legge di stabilità, né le maggiori entrate per le coperture delle leggi ordinarie.

La delega per l'applicazione dei tetti di spesa è estesa, inoltre, dalle risorse 'rimodulabili' all'intero aggregato delle spese dello Stato. È confermata la previsione dell'avvio di un'attività di analisi e valutazione della spesa, in un contesto in cui la programmazione diviene, più di prima, improntata al medio periodo. Questa riforma consentirà, tra l'altro, di avere un maggiore controllo sulla spesa in conto capitale e, quindi, di seguire con maggiore efficacia gli stati di realizzazione degli investimenti pubblici.

La predisposizione di una banca dati unitaria per tutte le amministrazioni pubbliche, renderà maggiormente efficace e tempestivo il monitoraggio dei conti pubblici e maggiore il livello qualitativo delle informazioni di finanza pubblica a disposizione del *policy maker* e dei cittadini, destinatari ultimi delle politiche pubbliche.

Il Governo è anche impegnato nella ricognizione del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche attraverso il progetto del 'Rendiconto patrimoniale a valori di mercato', che consentirà di introdurre una gestione più efficiente del patrimonio.

In un'ottica di migliore distribuzione del carico tributario e di riduzione degli effetti distorsivi della tassazione sulla crescita è in corso di definizione una riforma della tassazione orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali. In tale ambito, l'Italia ritiene di fondamentale importanza un coordinamento a livello europeo, espresso nel Patto per l'Euro, pur nel rispetto delle sovranità nazionali. Infine l'introduzione dei Buoni-Lavoro per i lavori occasionali ha consentito di recuperare una parte importante dei contributi, altrimenti evasi.

Riguardo agli effetti di tali misure sulla crescita si rinvia al paragrafo relativo agli effetti macroeconomici.

Per quanto riguarda le azioni volte a 'Correggere gli squilibri macro-economici' (priorità AGS n.2) e a 'Assicurare la stabilità del settore finanziario' (priorità AGS n.3) si rimanda alla dettagliata analisi presentata nel successivo capitolo III. Com'è logico intuire la correzione degli squilibri macro-economici è trasversale a molte delle misure descritte nel documento e ha rappresentato un elemento di estrema attenzione nella strategia di riforma nazionale particolarmente focalizzata a stimolare la competitività nazionale e promuovere un efficiente mercato del lavoro. In particolare, le misure di liberalizzazione dei mercati e di promozione della concorrenza favoriscono un incremento del livello di

[1] D.Lgs n. 23/2011.

produttività del Paese; le misure riguardanti la contrattazione salariale e la *'flexicurity'* contribuiscono ad aumentare la competitività delle imprese, sia grazie alla riduzione del costo unitario del lavoro, sia in termini di flessibilità organizzativa; infine, gli interventi infrastrutturali, quelli diretti alla promozione dell'innovazione, nonché quelli volti alla semplificazione normativa e amministrativa costituiscono la base per il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

L'Italia non presenta criticità particolari sul fronte della stabilità del settore finanziario, tuttavia è attivamente impegnata nella definizione di un quadro europeo di supervisione e regolazione del settore finanziario, come sottoscritto nel Patto per l'Euro.

Le misure di consolidamento delle finanze pubbliche sopra brevemente esposte, sono state accompagnate dal proseguimento degli interventi per rendere più dinamico il mercato del lavoro e creare opportunità d'impiego. Entrambe le aree di azione sono perfettamente coincidenti con gli obiettivi concreti di *policy* del Patto Euro Plus, diretti a incrementare competitività e occupazione attraverso la riforma della contrattazione salariale, la promozione della *'flexicurity'*, la riduzione del lavoro sommerso, l'aumento del tasso di attività, la formazione continua e la riduzione delle tasse sul lavoro.

Rendere dinamico il mercato del lavoro, creando opportunità d'impiego

Rinviando al capitolo dedicato alle riforme in Italia per una trattazione specifica ed esaustiva degli interventi, si riepilogano di seguito le principali misure messe in atto nel mercato del lavoro. Tra le azioni dirette a rendere il lavoro più attraente (priorità AGS n.4) possono essere enumerate diverse misure. Le Parti sociali e il Governo hanno definito nuove regole di contrattazione salariale, che vedono un rafforzamento della contrattazione decentrata, promuovendo un legame più stretto tra salario e produttività, favorito anche dalla detassazione dei salari di secondo livello. L'Italia ha agito su questo fronte già in sede di rinnovo dei contratti collettivi del 2009 e del 2010 prevedendo un adeguamento delle retribuzioni in base ad un indice di prezzi che esclude la dinamica dei beni energetici importati. Questo consentirà anche di affrontare e ridurre le pressioni inflazionistiche provenienti da *shock* sui mercati energetici mondiali. Oltre a ciò si è ampliata la portata dei contratti decentrati, che consentiranno un incremento dei premi di produttività in linea con la produttività aziendale e territoriale. A questo riguardo il Governo ha prorogato al 2011 il trattamento fiscale favorevole (introdotto per il 2009 e il 2010) per lo spostamento delle quote di salario sulla contrattazione decentrata. Tale forma di detassazione, al momento in via sperimentale, è stata prorogata e ampliata.

Il Piano Triennale del Lavoro, adottato dal Governo a luglio 2010, si pone tra le priorità la lotta al lavoro irregolare e lo sviluppo della contrattazione collettiva decentrata (territoriale, aziendale) legando la dinamica dei salari alla produttività. La lotta al lavoro irregolare ha beneficiato anche di alcune innovazioni con le quali si è modificato il sistema sanzionatorio e si è intensificata l'attività di vigilanza anche attraverso lo scambio d'informazioni tra gli enti preposti.

È stato poi adottato il Programma Italia 2020 per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro, con misure dirette a conciliare occupazione e famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro. Infine è ora prevista la possibilità di cumulo tra la pensione e i redditi da lavoro autonomo o dipendente.

Gli obiettivi di consolidamento fiscale sono stati infine supportati dal completamento della riforma delle pensioni (priorità AGS n.5) avviata all'inizio degli anni

'90 e ulteriormente perfezionata con la recente Legge 122/2010 che modifica i requisiti di accesso al pensionamento ordinario e anticipato e adegua le prestazioni pensionistiche alle aumentate speranze di vita. Gli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL evidenziano come il processo di riforma del sistema pensionistico italiano sia riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. L'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

Ulteriori interventi hanno riguardato gli incentivi per chi deve reimmettersi nel mercato del lavoro (priorità AGS n.6) e per bilanciare sicurezza e flessibilità nell'ambito delle regole che sovrintendono il mercato del lavoro stesso (priorità AGS n.7). A tal fine sono stati previsti interventi a sostegno del reddito (ordinari, straordinari, in deroga) che hanno svolto un ruolo chiave, nella misura in cui assicurano un reddito ai lavoratori, impediscono la perdita del capitale professionale delle imprese ed evitano effetti depressivi sui consumi. Per quanto riguarda il reimpiego dei lavoratori disoccupati, Stato e Regioni hanno accresciuto le risorse per le tutele economiche e le politiche attive al fine di fronteggiare l'emergenza lavorativa conseguente alla crisi economica, anche con il concorso delle risorse comunitarie. È stata migliorata la funzionalità della rete dei servizi per il lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta con il lancio del portale 'Cliclavoro'. Il Piano Triennale del Lavoro e il Piano Giovani, tra le loro priorità, individuano anche lo sviluppo delle competenze per favorire l'occupazione e il reimpiego, rafforzando l'utilizzo del contratto di apprendistato. La Legge n. 183/2010 ha operato un adeguamento del quadro di regolazione introducendo la possibilità di apprendistato in azienda come alternativa all'ultimo anno di obbligo scolastico (cioè dai 15 ai 16 anni di età), norme sulla conciliazione e l'arbitrato e infine l'obbligo, per le università pubbliche e private, di conferire al sistema 'Cliclavoro' i *curricula* dei laureati.

Infine, il Governo ha sottoposto alle Parti sociali per un loro avviso comune lo Statuto dei Lavori, che completa l'assetto regolatorio con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare l'attuale impianto normativo.

Oltre alle misure considerate, l'assorbimento della disoccupazione potrà essere anche favorito dalla deducibilità dell'IRAP sul costo del lavoro ai fini dell'IRES e delle imposte societarie.

Infine a marzo 2011 le Parti sociali hanno siglato al Ministero del Lavoro l'Avviso comune sulle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, con l'obiettivo primario di sostenere la crescita dell'occupazione femminile. L'intesa richiama l'importanza di una modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro, tanto nell'interesse dei lavoratori che dell'impresa e sottolinea il ruolo della contrattazione di secondo livello.

Misure di pronta attuazione (*frontloading*) per rafforzare la crescita

Uno sforzo particolarmente rilevante è stato profuso per la priorità AGS n.8 'Liberare le potenzialità del Mercato Unico', per cui sono state predisposte diciassette misure. Questa priorità è più direttamente connessa alla necessità di ripresa all'indomani della crisi economica e alle conseguenti riforme strutturali, sulle quali si fondano le ambizioni di crescita della Strategia Europa 2020. Anche in tale ambito il percorso di riforme intrapreso dall'Italia è perfettamente coerente con il Patto Euro Plus che, tra le

misure dirette a incrementare la produttività, considera particolarmente rilevanti l'apertura dei settori ancora protetti e la rimozione di restrizioni ingiustificate, come pure il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, soprattutto nell'ottica di ridurre il carico amministrativo e migliorare il quadro regolatorio.

L'Italia considera cruciali in particolare le riforme del mercato dei servizi e dei prodotti, e in tal senso ritiene l'implementazione della Direttiva servizi uno dei tasselli fondamentali per la crescita economica e occupazionale e per lo sviluppo della competitività dell'Unione europea. L'Italia ha attuato tutte le misure necessarie per dare completa attuazione nell'ordinamento giuridico italiano alla direttiva, che è stata recepita con il D.Lgs. n.59/2010. A tal fine è stato avviato il riesame di tutta la regolamentazione esistente sulle attività di servizi a livello centrale, regionale, locale con un'attenzione particolare alle norme che disciplinano la libera prestazione dei servizi transfrontalieri.

Accanto alle misure specificamente dirette all'attuazione della Direttiva Servizi altre ne sono state promosse nella direzione di rafforzare le potenzialità del mercato unico, tra cui la promozione di accordi internazionali in materia doganale volti, tra l'altro, a evitare le doppie imposizioni in materia d'imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale. A questo si aggiungono iniziative dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale e l'efficienza amministrativa oltre che le azioni di tutela della concorrenza contenute nella Legge annuale per il mercato e la concorrenza, il cui obiettivo è migliorare il funzionamento di alcuni mercati anche a vantaggio della competitività del Paese. L'apertura del mercato interno potrà essere favorita anche dal recepimento della direttiva 2009/81, che riguarda gli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza.

L'energia costituisce uno dei settori fondamentali ai fini della competitività della nostra economia. A questo fine, il Governo sta recependo le direttive del 'Terzo pacchetto del mercato interno', che riguardano la cooperazione tra i regolatori nazionali e l'accesso alle infrastrutture di trasmissione e trasporto. Il Ministero dello Sviluppo Economico, inoltre, individuerà una procedura trasparente e non discriminatoria per la realizzazione di nuova capacità di produzione elettrica, al fine di aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti e l'equilibrio tra domanda e offerta. La normativa di attuazione del Terzo Pacchetto sul Mercato Interno dell'energia, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, è ora all'esame del Parlamento.

Una particolare attenzione è rivolta al miglioramento dell'efficienza e al contenimento dei costi della Pubblica Amministrazione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove i minori oneri amministrativi costituiscono anche una leva importante di sviluppo e di recupero dei divari territoriali. A livello nazionale è stata introdotta la segnalazione certificata d'inizio attività, che consente l'immediato avvio dell'impresa.

Per quanto riguarda il funzionamento della Pubblica Amministrazione in senso stretto, è in corso d'implementazione il Piano Industriale della Pubblica Amministrazione, che prevede la riforma della contrattazione e il suo collegamento con la performance e la trasparenza dell'azione pubblica nonché l'innovazione nell'organizzazione del lavoro anche attraverso un maggiore e migliore uso di tecnologie informatiche (ICT).

Gli accordi internazionali in materia di cooperazione doganale e fiscale, la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie transfrontaliere e la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane potranno contribuire ad aumentare il

livello d'integrazione tra i paesi dell'Unione Europea e, in quest'ambito, a migliorare la competitività delle imprese italiane.

La priorità AGS n. 9, 'Attrarre il capitale privato per finanziare la crescita', è implementata in Italia attraverso due misure, che riguardano le infrastrutture strategiche e il Piano per l'edilizia abitativa. In entrambi i casi, attraverso l'utilizzo delle risorse dei privati (capitale proprio, prestiti bancari o risparmio) sarà possibile realizzare quelle infrastrutture, che possono aumentare il potenziale di crescita del nostro paese.

Circa la priorità AGS n. 10 'Creare un accesso efficiente all'energia' sono attivate otto misure. L'Italia ha sempre sostenuto, sin dall'avvio del Pacchetto energia-clima, la necessità di ripensare le politiche energetiche sia in funzione di una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti che della lotta ai cambiamenti climatici. In tal senso, ritiene essenziale l'implementazione di misure dirette a creare un accesso efficiente agli usi energetici dal punto di vista dei costi sia accelerando la piena ed effettiva costruzione di un mercato interno dell'energia sia sostenendo le politiche europee sull'efficienza energetica. A questo proposito l'impegno del paese è verso la definizione di un corretto insieme di politiche per l'efficienza, evitando tuttavia l'indicazione di obiettivi numerici vincolanti, senza distogliere l'attenzione dalle politiche di medio termine e indurre a un *lock in* su tecnologie solo relativamente efficienti nel breve.

In vista della progressiva attuazione a livello nazionale degli obiettivi previsti dal Pacchetto energia-clima, il Governo ha approvato numerose iniziative legislative dirette a rafforzare la diffusione delle energie rinnovabili, a incoraggiare i risparmi energetici degli autoveicoli oltre che il *green public procurement.*

TAVOLA II.1: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO E ALLE PRIORITÀ DELL'*ANNUAL GROWTH SURVEY* (AGS)

		Priorità AGS								
Aree d'intervento	Totale	Consolidamento fiscale	Riforma delle pensioni	Rendere il lavoro più attraente	Far tornare i disoccupati al lavoro	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita	Liberare le potenzialità del mercato unico	Accesso efficiente alle risorse energetiche	Totale
Contenimento della spesa pubblica	4	4	-	-	-	-	-	-	-	4
Energia e ambiente	11	-	-	-	-	-	-	-	9	9
Federalismo	5	5	-	-	-	-	-	-	-	5
Infrastrutture e sviluppo	6	-	-	-	-	-	4	2	-	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	8	-	-	1	9	-	18
Lavoro e pensioni	11	1	1	4	3	2	-	-	-	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	-	-	-	-	1	15	-	16
Sostegno alle imprese	12	-	-	-	-	-	11	1	-	12
Totale	85	10	1	12	3	2	17	27	9	81

Nota: le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e le priorità dell'AGS.

II.2 I 'COLLI DI BOTTIGLIA' E LE MISURE PER IL LORO SUPERAMENTO

L'impegno del paese verso l'attuazione di misure di risposta alla crisi, anche attraverso la piena e progressiva realizzazione delle azioni prioritarie indicate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) completa e rafforza le iniziative già intraprese per superare i colli di bottiglia che agiscono da ostacolo alla crescita del paese nel medio-lungo periodo. Non è, infatti, un caso che alcune azioni prioritarie coincidano con i colli di bottiglia.

La tavola seguente mostra i 'colli di bottiglia' dell'economia italiana (o *bottlenecks*)[2] che a giudizio della Commissione Europea frenano la crescita del paese in cinque aree chiave.

TAVOLA II.2: I 'COLLI DI BOTTIGLIA' (*BOTTLENECKS*) PER L'ITALIA

	Finanze pubbliche	Competitività	Mercato del lavoro	Mercato dei prodotti	Innovazione - R&S
BOTTLENECKS PER L'ITALIA	Perseguire un consolidamento fiscale durevole e ridurre il debito pubblico	Allineare i salari alla produttività Accrescere la produttività Ridurre le disparità regionali	Accrescere il tasso di occupazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani Ridurre le disparità regionali	Aprire ulteriormente il mercato dei servizi e delle industrie a rete Migliorare il contesto imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	Migliorare il capitale umano attraverso un maggiore collegamento tra scuola e mercato del lavoro Aumentare la spesa privata in R&S

Numerosi sono gli interventi approvati dal Governo che contribuiranno nei prossimi mesi a riportare il Paese verso un percorso di crescita più attento alla competitività, all'occupazione, alla concorrenza, e alla valorizzazione del capitale umano. Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche in Italia, miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova Legge di contabilità e finanza pubblica.

L'introduzione del principio della programmazione di bilancio orientata al medio-lungo periodo e di una pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, costituisce la base normativa per perseguire una disciplina fiscale più rigorosa. La Legge di riforma di contabilità e finanza pubblica consente alle regole fiscali numeriche già esistenti di operare più efficacemente. Al Patto di Stabilità Interno (PSI), che costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano, si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio, volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica (il Patto per la Salute).

[2] I colli di bottiglia sono stati identificati, su richiesta del Consiglio ECOFIN, dal Comitato di Politica Economica (CPE) e dal Comitato Economico Finanziario (CEF), e sono elencati nel '*Report on EU macro-structural bottlenecks to growth at the national level*' presentato al Consiglio ECOFIN ed al Consiglio Europeo di giugno 2010.

Tra gli squilibri macroeconomici che maggiormente incidono sulla crescita, vi è l'andamento negativo della competitività del sistema paese. Le riforme più urgenti in questo senso devono creare le condizioni per favorire sistemi di contrattazione salariale e sviluppi del costo del lavoro coerenti con la stabilità dei prezzi, in modo da non provocare spinte inflazionistiche e che stabiliscano un legame virtuoso tra salario e produttività. Interventi su questo fronte garantiscono non solo la rimozione di uno dei principali ostacoli alla competitività del paese, ma possono anche stimolare la crescita nel breve periodo e ridurre le disparità regionali. In tal senso vi è perfetta coincidenza con le azioni di riforma della contrattazione salariale richieste nell'*Annual Growth Survey* e nel Patto Euro Plus.

I progressi verso una crescita 'inclusiva' si basano sulla maggiore partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro. Le politiche volte a stimolare l'occupazione sono uno strumento essenziale per garantire ai cittadini europei accesso e opportunità, e ridurre la povertà e l'esclusione sociale. Le sfide chiave cui l'Italia sta rispondendo, in quest'ambito, riguardano in particolare l'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro delle fasce più deboli della popolazione (donne, giovani e lavoratori anziani) e la riduzione delle disparità regionali. Queste azioni si pongono in perfetta coincidenza con le priorità indicate nell'*Annual Growth Survey* e nel Patto Euro Plus.

Il programma di riforma dell'Italia punta poi a intervenire nel mercato dei prodotti con azioni di apertura dei mercati e miglioramento del quadro normativo, specialmente per le imprese. Gli ostacoli che impediscono lo sviluppo pro-competitivo del mercato dei prodotti in Italia sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente i settori dei servizi e delle industrie a rete e nell'aumento dell'efficienza amministrativa a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale.

Una pronta risposta a queste sfide attraverso azioni d'immediata attuazione potrà contribuire a incoraggiare la crescita nel breve periodo. L'Italia ha avviato una serie d'importanti azioni che troveranno completa attuazione nei prossimi mesi, in particolare nel quadro delle misure volte a implementare la Direttiva Servizi.

Uno sforzo intenso è profuso per il miglioramento dell'ambiente competitivo per le imprese. In particolare, l'Italia è impegnata, in collaborazione con la Banca Mondiale[3], a valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e i relativi differenziali territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie a ogni livello di governo interessato.

Inoltre, il D.L. n. 78/2010 ha previsto alcune iniziative di particolare rilievo volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle PMI, alla semplificazione degli obblighi fiscali per le imprese estere, a rafforzare la collaborazione tra distretti industriali, a istituire zone a 'burocrazia zero' nel Sud Italia.

A queste azioni vanno poi affiancate quelle destinate a realizzare una società della conoscenza e dell'innovazione, attraverso la valorizzazione del capitale umano, una migliore qualità dell'istruzione, il potenziamento e l'internazionalizzazione della ricerca e il pieno sfruttamento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Questi obiettivi sono particolarmente rilevanti nel contesto italiano, in cui il debole legame tra istruzione e mondo del lavoro è un fattore di rallentamento della crescita del paese. A tal fine dovranno anche essere create le condizioni per incoraggiare gli investimenti privati in R&S.

---

[3] Il progetto riguarda l'attuazione dell'indagine *Doing Business* della Banca Mondiale, con particolare riguardo alle regioni del Mezzogiorno.

In questo settore il Governo è impegnato in uno sforzo generale di riforma. In primo luogo, si sta riformando il sistema universitario e quello degli enti di ricerca, al fine di migliorarne l'efficienza e la produzione accademica e scientifica. In secondo luogo, sono stati pubblicati tre bandi per un importo di 500 milioni volti a promuovere l'utilizzo dei risultati dei progetti di ricerca nei settori manifatturiero, dell'energia elettrica e dei servizi alle imprese, l'innovazione per la tutela dell'ambiente per le imprese alimentari, delle apparecchiature elettriche e della produzione di biotecnologie e lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e del risparmio energetico.

TAVOLA II.3: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO ED AI 'COLLI DI BOTTIGLIA' (*BOTTLENECKS*)

		Bottlenecks					
Aree d'intervento	Totale	Bottleneck n. 1 - Consolidamento fiscale e debito pubblico	Bottleneck n. 2 - Competitività salari e produttività	Bottleneck n. 3 - Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Bottleneck n. 4 - Innovazione - R&S	Bottleneck n. 5 - Ridurre le disparità regionali	Totale
Contenimento della spesa pubblica	4	3	1	-	-	-	4
Energia e ambiente	11	-	-	-	2	1	3
Federalismo	5	5	-	-	-	-	5
Infrastrutture e sviluppo	6	-	-	2	-	4	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	-	19	1	20
Lavoro e pensioni	11	2	6	-	-	3	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	-	14	-	2	16
Sostegno alle imprese	12	-	-	7	1	4	12
Totale	85	10	7	23	22	15	77

Nota: Le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e i colli di bottiglia.

II.3 I *TARGET* NAZIONALI NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Il cammino che gli Stati membri e l'intera Unione dovranno percorrere fino al 2020 è indicato chiaramente nei cinque *target* definiti nella Strategia Europa 2020, il cui raggiungimento permetterà di realizzare l'ambizioso obiettivo di un'Europa inclusiva innovativa e sostenibile. L'Italia, consapevole che il successo degli obiettivi europei si fonda su eguali impegni a livello nazionale, ha definito un percorso di miglioramento entro il 2020 in tutti gli indicatori individuati a livello europeo nei settori dell'istruzione, della ricerca, dell'occupazione, della lotta alla povertà e della crescita sostenibile. La tavola seguente mostra gli impegni nazionali in ciascuno dei *target* insieme all'obiettivo europeo.

TAVOLA II.4: I *TARGET* EUROPA 2020

POLITICHE	*TARGET* ITALIA	*TARGET* EUROPEO
Abbandono scolastico	15-16%	10%
Rischio di povertà	2,2 milioni di poveri in meno	20 milioni di poveri in meno
R&S/PIL	1,53%	3%
Educazione superiore	26-27%	40%
Tasso di occupazione 20-64 anni	67-69%	75%

TAVOLA II.5: CLASSIFICAZIONE DELLE MISURE ATTUATE IN BASE ALLE AREE D'INTERVENTO ED AI *TARGET* DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

		Target Europa 2020						
Aree d'intervento	Totale	Fonti rinnovabili	Tasso di occupazione	Efficienza energetica	Abbandono scolastico	Istruzione universitaria	R&S	Somma
Contenimento della spesa pubblica	4	-	1	-	-	-	-	1
Energia e ambiente	11	7	-	2	-	-	-	9
Federalismo	5	-	-	-	-	-	-	-
Infrastrutture e sviluppo	6	-	6	-	-	-	-	6
Innovazione e capitale umano	20	-	-	-	2	5	12	19
Lavoro e pensioni	11	-	11	-	-	-	-	11
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	16	-	9	-	-	-	3	12
Sostegno alle imprese	12	-	10	-	-	-	2	12
Totale	85	7	37	2	2	5	17	70

Nota: Le misure, classificate nella griglia in Allegato, sono aggregate secondo le aree d'intervento e i *target* UE2020.

Nel capitolo dedicato alla valutazione quantitativa delle riforme e nella parte tematica del documento saranno esaustivamente indicati gli impatti macroeconomici delle azioni messe in campo dal Governo. In particolare, notevole sforzo è stato profuso nella strategia di raggiungimento degli obiettivi legati all'occupazione e all'istruzione. Più della metà del divario rispetto agli obiettivi prefissati dalla Strategia dovrebbe essere colmato grazie alle azioni attuate con questo primo Piano Nazionale di Riforma. L'Italia è impegnata a monitorare con attenzione i progressi effettuati verso gli obiettivi nazionali e attenta a rafforzare le azioni intraprese nell'ottica di accelerare il processo di convergenza europeo.

III. IL SISTEMA ECONOMICO ITALIANO E L'ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

III.1 QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2010 l'economia mondiale è tornata a crescere a un ritmo sostenuto, anche se più di recente si manifestano segnali di rallentamento. Si stima che il PIL sia aumentato del 4,8 per cento e il commercio internazionale del 12,0 per cento. Tuttavia la crescita economica è stata disomogenea e differenziata, più forte nei paesi emergenti e di più recente industrializzazione. In questi paesi si sono inoltre manifestate forti pressioni inflazionistiche.

Nel 2011, sono state riviste al rialzo le previsioni tanto sulla crescita dell'economia globale, ora al 4,0 per cento, quanto sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento.

Nonostante ciò, persistono elementi di rischio. Nei paesi avanzati è presente il rischio d'indebolimento della congiuntura, a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive. In aggiunta, le economie avanzate potrebbero anche risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte riconducibile alle politiche economiche che iniziano a farsi restrittive.

Nei mesi più recenti i prezzi delle materie prime hanno inoltre ripreso a crescere in modo significativo, rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Sulle prospettive economiche mondiali pesano inoltre le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico.

Lo scorso anno l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, secondo un ritmo analogo a quanto registrato in altri paesi europei, come ad esempio il Regno Unito ed appena di poco inferiore a quello della Francia, paese dove comunque lo stimolo fiscale in *deficit* è stato significativo. Il risultato è stato lievemente migliore rispetto a quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica presentata a settembre dello scorso anno (1,2 per cento). Il PIL italiano è attualmente previsto aumentare dell'1,1 per cento nel 2011, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa con la Decisione di Finanza Pubblica. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre 2010 (0,1 per cento rispetto al trimestre precedente), è plausibile una prosecuzione dell'espansione, con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe in media all'1,5 per cento. Nel 2010 gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 2,5 per cento, anche in virtù della dinamicità della componente dei macchinari legata all'effetto delle agevolazioni fiscali introdotte dal Governo nella seconda metà del 2009. I consumi privati hanno mostrato un incremento dell'1,0 per cento e continuerebbero a crescere in misura moderata anche nei prossimi anni. A fronte della ripresa del commercio mondiale, nel 2010 le esportazioni italiane sono aumentate del 9,1 per cento. In previsione, le esportazioni continuerebbero a espandersi, pur essendo nel breve periodo influenzate dal rallentamento della domanda estera e dall'apprezzamento della moneta unica. Il disavanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti si collocherebbe al 3,0 per cento in rapporto al PIL nel 2014, in riduzione rispetto agli anni precedenti.

Nel 2010 la crisi ha continuato a influire sul mercato del lavoro, seppur con segnali di miglioramento nell'ultimo trimestre dell'anno. In media d'anno, l'occupazione ha registrato una contrazione dello 0,7 per cento che ha interessato in particolare il settore dell'industria. Il tasso di disoccupazione si è collocato all'8,4 per cento circa. Nell'anno in corso, il mercato del lavoro sarebbe caratterizzato da un moderato recupero.

Nel complesso, i dati italiani sul mercato del lavoro risultano migliori della media europea. Nel 2010, il costo del lavoro per unità di prodotto misurato sul PIL è risultato stazionario rispetto al 2009, per effetto del recupero della produttività del lavoro e della moderazione salariale. I tassi di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto resterebbero moderati per tutto il periodo considerato.

TAVOLA III.1: QUADRO MACROECONOMICO (variazioni percentuali ove non diversamente indicato)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	-10,7	12,0	7,1	6,8	7,0	7,0
Prezzo del petrolio (Brent FOB dollari/barile)	61,7	80,2	110,7	109,7	109,7	109,7
Cambio dollaro/euro	1,39	1,33	1,39	1,39	1,39	1,39
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Importazioni	-13,7	10,5	4,5	3,9	4,2	4,6
Consumi finali nazionali	-1,1	0,6	0,8	0,9	1,1	1,3
- Spesa delle famiglie residenti	-1,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5
- Spesa della P.A. e I.S.P.	1,0	-0,6	0,0	-0,2	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	-11,9	2,5	1,8	2,5	2,7	3,0
- Macchinari, attrezzature e vari	-15,3	9,6	2,8	3,7	3,7	4,0
- Costruzioni	-8,7	-3,7	0,0	1,2	1,6	1,7
Esportazioni	-18,4	9,1	4,8	4,3	4,5	4,8
p.m. Saldo corrente bil. pag. in % PIL	-2,1	-3,5	-3,6	-3,4	-3,1	-3,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)						
Esportazioni nette	-1,3	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	-0,6	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-3,3	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7
PREZZI						
Deflatore importazioni	-7,4	8,6	4,5	2,1	1,7	1,7
Deflatore esportazioni	-1,4	4,9	3,8	2,4	2,1	1,9
Deflatore PIL	2,3	0,6	1,8	1,8	1,8	1,8
PIL nominale	-3,1	1,9	2,9	3,1	3,3	3,4
Deflatore consumi	0,0	1,5	2,3	2,0	1,8	1,8
Inflazione (programmata)	*0,7*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	*1,5*
Indice IPCA al netto energetici importati (**)	*1,5*	*1,3*	*2,0*	*1,8*	*1,7*	*nd*
LAVORO						
Costo del lavoro	1,7	2,0	1,2	1,5	1,5	1,8
Produttività (misurata su PIL)	-2,4	2,0	0,6	0,7	0,9	0,9
CLUP (misurato su PIL)	4,2	0,0	0,7	0,8	0,7	0,9
Occupazione (ULA)	-2,9	-0,7	0,5	0,6	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	7,8	8,4	8,4	8,3	8,2	8,1
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,5	56,9	57,1	57,5	57,9	58,4
p.m. PIL nominale (val. assoluti milioni €)	*1.519.702*	*1.548.816*	*1.593.314*	*1.642.432*	*1.696.995*	*1.755.013*

Nota: (*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte:ISAE.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 31 marzo 2011. Le variabili esogene sono in linea con quelle definite dalla Commissione Europea.
PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2000), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Il deflatore del PIL è cresciuto dello 0,6 per cento mentre quello dei consumi delle famiglie dell'1,5 per cento, riflettendo l'incremento dei prezzi dei beni e servizi importati e la diversa composizione merceologica dei consumi. Un analogo incremento ha contraddistinto l'indice dei prezzi al consumo armonizzato IPCA (1,6 per cento). Dopo il

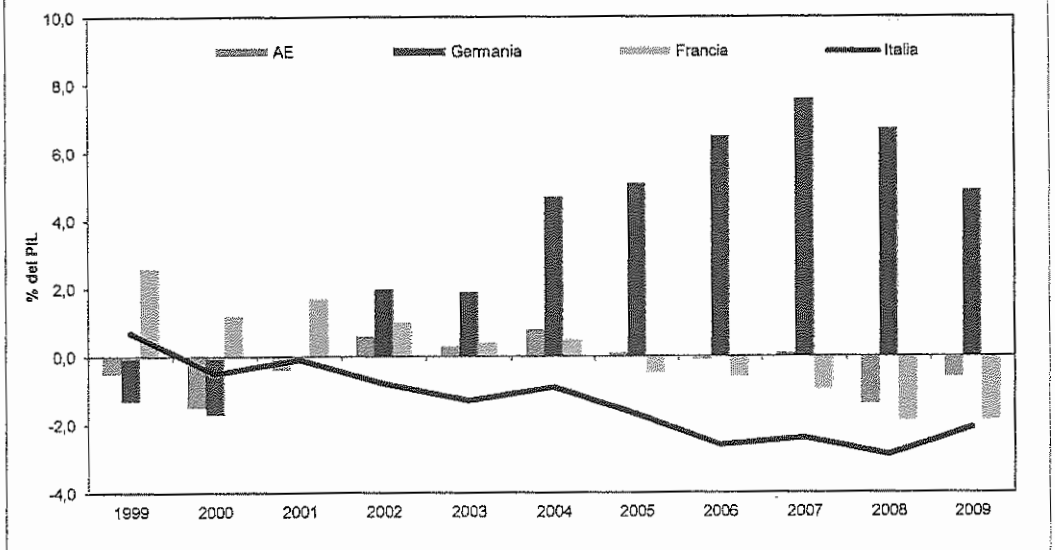
rialzo dei prezzi atteso per l'anno in corso, nel 2012 il deflatore dei prezzi al consumo è stimato in decelerazione al 2,0 per cento e all'1,8 per cento nel biennio successivo 2013-2014, con un andamento ricollegabile soprattutto al progressivo esaurirsi delle spinte esogene sulle materie prime.

III.2 ANALISI DEGLI SQUILIBRI MACROECONOMICI

Nella Strategia Europa 2020 e nella nuova procedura per gli squilibri eccessivi si pone grande enfasi sui rischi associati alla presenza di divari di competitività e di squilibri macroeconomici. Tale enfasi costituisce una lezione appresa dalla recente crisi economico-finanziaria. L'azione sistematica promossa a livello europeo per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici ha come presupposto una diffusa e articolata attività di sorveglianza mirante a individuare le diverse dimensioni degli squilibri in ciascun paese membro.

Sebbene esistano stretti legami di dipendenza tra le varie manifestazioni degli squilibri macroeconomici e dei problemi legati alla competitività di un paese, è opportuno distinguere tra squilibri di tipo esterno e squilibri di tipo interno. Tipicamente la presenza di squilibri macroeconomici esterni si riferisce alla posizione del singolo paese riguardo alle transazioni internazionali e in particolare al saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e alla consistenza di attività finanziarie nette sull'estero del paese. Dalla fine degli anni '90, gli squilibri a livello globale della bilancia di parte corrente si sono ampliati. La crisi finanziaria ha attenuato in parte l'entità degli squilibri commerciali pur non rimuovendo i fattori sottostanti. L'Italia ha registrato un deterioramento del saldo delle partite correnti a partire dall'inizio della terza fase dell'UEM (1999), in larga parte per effetto delle importazioni energetiche (cfr. Fig. III.1).

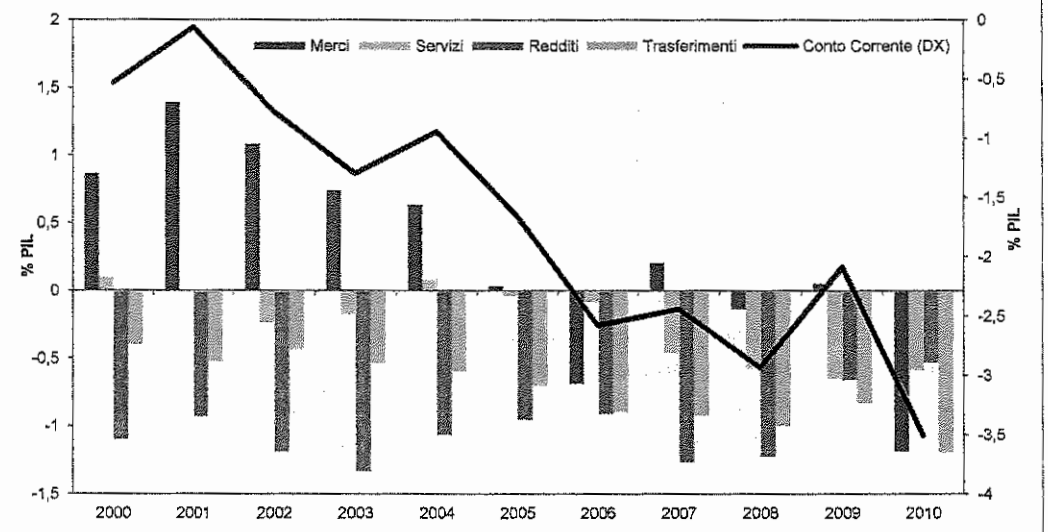
FIGURA III.1: CONTO CORRENTE DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Esaminando in dettaglio l'articolazione del conto corrente dell'Italia si osserva come la componente merci abbia registrato un peggioramento dalla metà degli anni 2000; viceversa, i servizi hanno mostrato una certa stazionarietà negli anni 2002-2006 per poi realizzare un peggioramento nei successivi tre anni. Negli ultimi due anni si registra un miglioramento per la componente dei redditi (cfr. Fig. III.2).

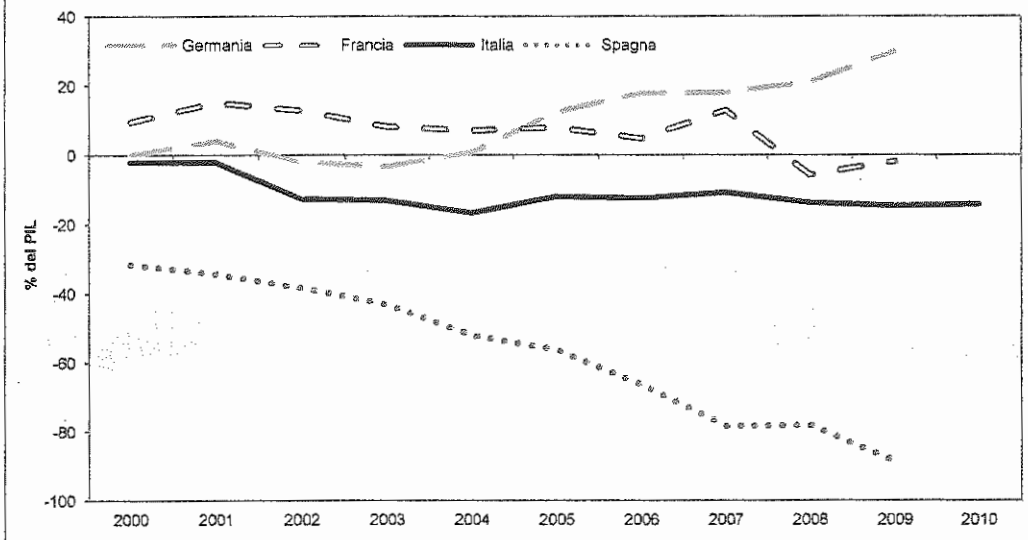
FIGURA III.2: SCOMPOSIZIONE DEL CONTO CORRENTE DELL'ITALIA (in percentuale del PIL)



Fonte: Banca d'Italia.

Tali dinamiche hanno determinato un moderato e graduale deterioramento del saldo di conto corrente, passato dal -0,5 per cento del PIL nel 2000 al -3,5 per cento del PIL nel 2010. In ambito europeo, si riscontra una progressiva divergenza tra l'evoluzione del conto corrente della Germania e quello delle altre grandi economie dell'area. I paesi più simili alla Germania sotto questo profilo sono l'Olanda, la Finlandia e la Svezia.

FIGURA III.3: *NET FINANCIAL ASSETS* – TOTALE ECONOMIA (in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.
Nota: Attualmente i dati sono disponibili fino al 2009 e non sono disponibili per l'Area dell'Euro. Per il 2010 i dati dell'Italia sono di fonte Banca d'Italia e sono disponibili fino al terzo trimestre 2010.

Sebbene l'andamento della bilancia delle partite correnti in Italia risulti in disavanzo, il dato sulla posizione patrimoniale netta dell'Italia sull'estero non sembra indicare criticità di rilievo. Alla fine del terzo trimestre del 2010 la posizione patrimoniale dell'Italia è stata negativa e pari al -19,6 per cento del PIL, un valore stabile rispetto a quello registrato alla fine del 2009 e inferiore (in valore assoluto) a quello registrato nei due anni precedenti. Si tratta di valori ben distanti dalla soglia che le istituzioni europee considerano rivelatrice di una situazione di possibile squilibrio di fondo del paese (-35 per cento). Nella Fig. III.3 si riporta l'andamento delle attività finanziarie nette (*net financial assets*) in percentuale del PIL per l'Italia e alcuni altri paesi europei. Queste risultano sostanzialmente stabili in Italia dal 2005. In particolare, nel 2009, risultano pari al -14,7 per cento[1] e alla fine del terzo trimestre del 2010 pari al -14,2 per cento.

Una dimensione parallela da considerare nell'analisi degli squilibri di tipo esterno di un paese attiene al suo grado di competitività internazionale. L'andamento del tasso di cambio effettivo reale consente di valutare se in un paese si registrano guadagni o perdite della competitività di prezzo dei propri prodotti nei confronti dei principali partner commerciali. Tale dinamica può associarsi a una corrispondente evoluzione della qualità relativa dei prodotti esportati.

Nell'ultimo decennio si è notata una forte divergenza di competitività di prezzo sia tra i paesi dell'Area dell'euro sia tra quelli dell'UE-27. Nell'Area dell'euro, la Germania e l'Austria hanno accresciuto il loro grado di competitività, mentre negli altri, inclusa l'Italia, si assiste in genere a una riduzione. Tra i paesi che non appartengono all'Area dell'euro la

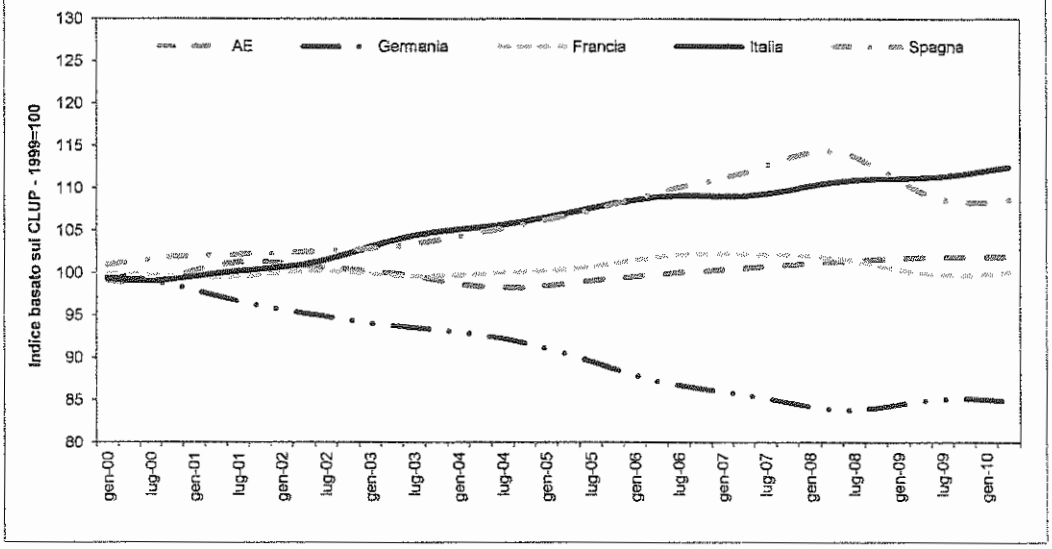
[1] Nel derivare la posizione patrimoniale netta sull'estero del paese (*Net international investment position*) si utilizzano le statistiche di bilancia dei pagamenti, mentre per determinare la posizione del paese riguardo alle attività finanziarie nette sull'estero si utilizzano i dati dei conti finanziari.

Svezia e il Regno Unito sono divenuti più competitivi. Incrementi della competitività internazionale si sono registrati anche per la Polonia.

È bene sottolineare che i guadagni o le perdite di competitività variano a seconda dell'indicatore utilizzato per il tasso di cambio effettivo reale. In Italia, il tasso di cambio effettivo reale rivela una perdita di competitività a partire dall'inizio dello scorso decennio.

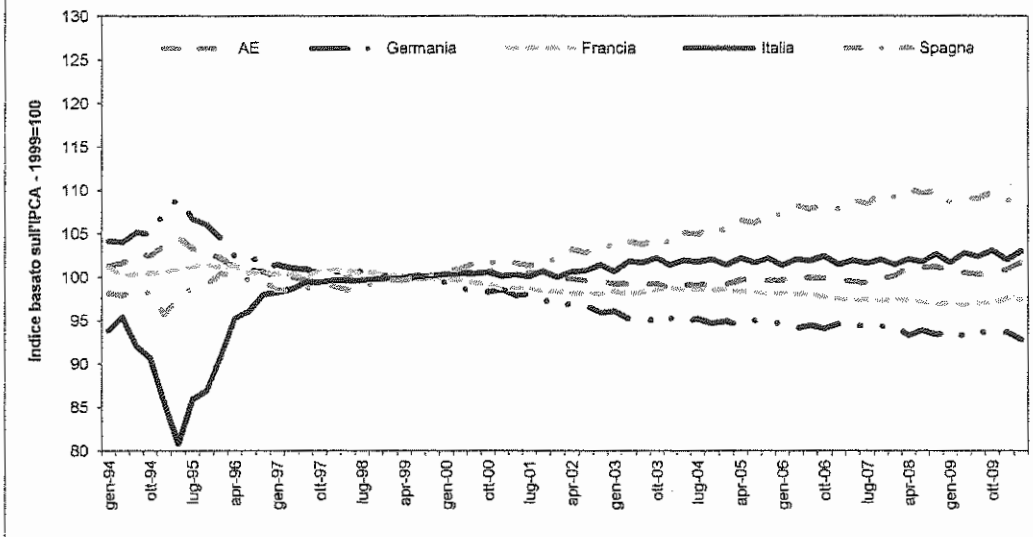
Questa, tuttavia, risulta più contenuta se per costruire la misura di tasso di cambio effettivo reale si considerano il deflatore del PIL o l'indice dei prezzi al consumo. La perdita di competitività appare più significativa se si considera il tasso di cambio reale basato sul costo unitario del lavoro o sull'indice dei prezzi all'esportazione (si veda la Fig. III.4) [2].

FIGURA III.4a: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) - CLUP



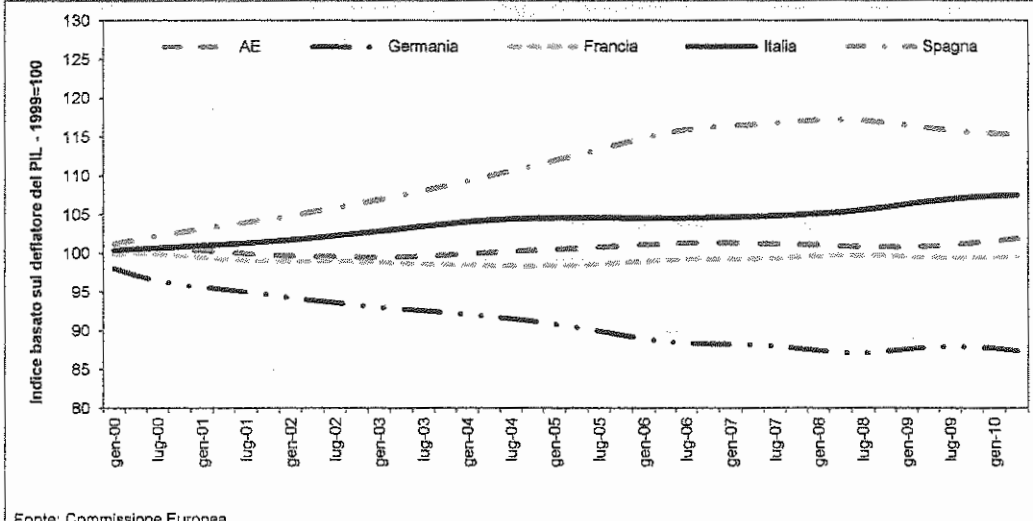
[2] La fonte dei dati illustrati sul tasso di cambio effettivo reale è la Commissione Europea.

FIGURA III.4b: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) - IPCA



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

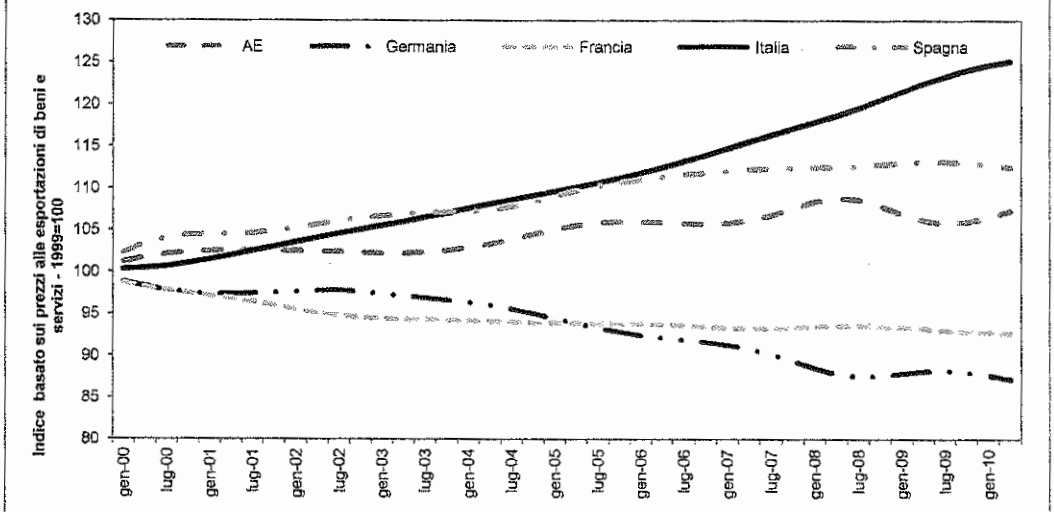
FIGURA III.4c: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) - DEFLATORE DEL PIL



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

Nei primi due trimestri del 2010, il tasso di cambio effettivo reale basato sul costo unitario del lavoro ha registrato, rispetto allo stesso periodo del 2009, una crescita dell'1,0 per cento per l'Italia, più elevata rispetto a quella di altri paesi europei (dal -1,62 per cento della Spagna al +0,35 per cento della Germania).

FIGURA III.4d: TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI REALI (indici 1999=100) – PREZZI ALLE ESPORTAZIONI



Fonte: Commissione Europea.
Nota: Un aumento dell'indice rappresenta una perdita di competitività.

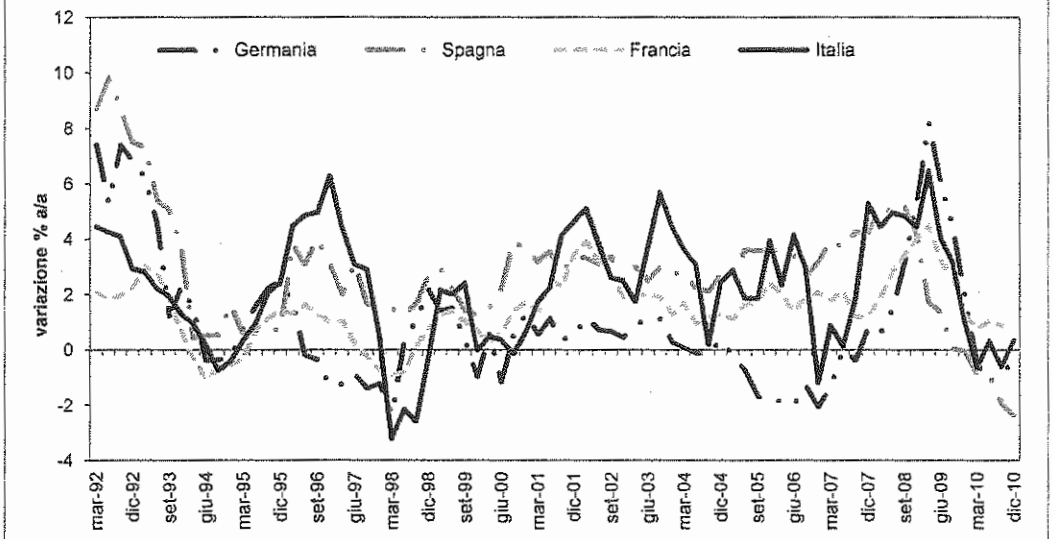
Il fattore che ha inciso in maniera negativa sulla competitività internazionale dell'Italia è l'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), riconducibile prevalentemente a sviluppi non favorevoli della produttività del lavoro. Indubbiamente un miglioramento della competitività di un paese è legata all'andamento favorevole della produttività, che si traduce in una dinamica più contenuta dei costi unitari di produzione e dei prezzi (cfr. Fig. III.5). Una crescita eccessiva del CLUP rivela un ampliarsi del divario tra la variazione della remunerazione media dell'*input* di lavoro in termini unitari e la variazione della produttività del lavoro, con effetti sfavorevoli sulla capacità di competere con i concorrenti esteri sul fronte dei costi. In Italia nel 2010 si è registrato un incremento del CLUP rispetto al valore di tre anni prima pari al 9,1 per cento, un ritmo di crescita di poco superiore a quello ritenuto in sede europea segnaletico di una situazione di squilibrio di fondo (9 per cento dell'Area dell'euro).

Il Governo sta intervenendo attivamente per ridurre tali squilibri che incidono negativamente sulla produttività del lavoro, in particolare attraverso l'estensione della contrattazione legata alla produttività, a livello aziendale o territoriale, per collegare maggiormente la dinamica dei salari alla produttività.

Una particolare attenzione è rivolta anche ad accrescere la produttività nelle regioni del Mezzogiorno.

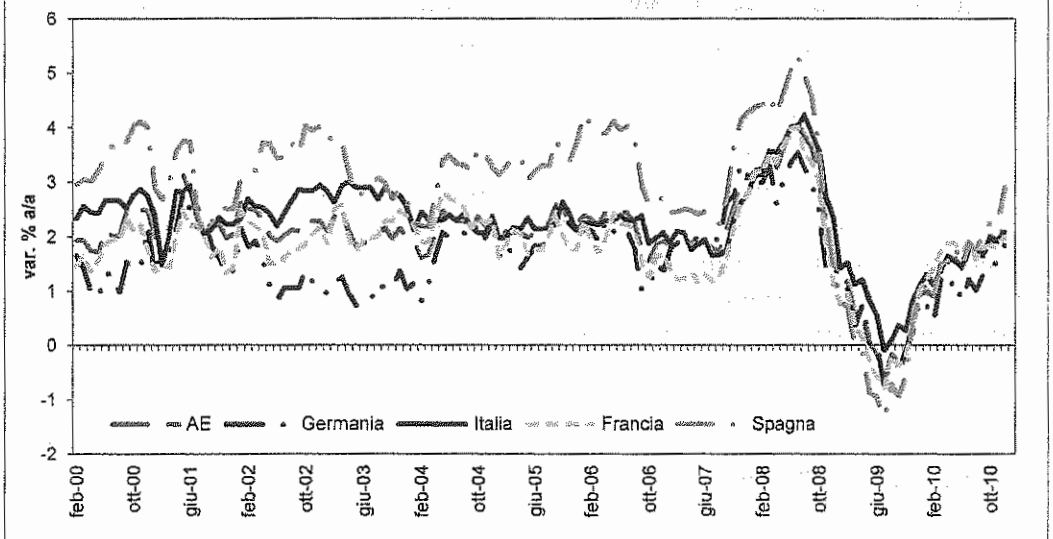
Per quanto riguarda l'inflazione al consumo (IPCA), dal 2005 l'Italia ha mostrato un andamento in linea con quello dell'Area dell'euro e nel 2010 l'aumento dei prezzi è stato pari all'1,6 per cento (cfr. Fig. III.6).

FIGURA III.5: COSTO UNITARIO DEL LAVORO DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (variazioni percentuali)



Fonte: BCE.

FIGURA III.6: INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATO (variazioni percentuali a/a)



Fonte: Eurostat.

Se la dinamica del tasso di cambio reale e quella del CLUP riflettono una nozione di competitività internazionale di un paese che attiene a fattori legati ai prezzi o ai costi del suo sistema produttivo, vi sono in realtà fattori non legati ai prezzi e ai costi di produzione che risultano determinanti per la capacità di competere di un sistema produttivo nei confronti dei concorrenti esteri (*non-price e non-cost competitiveness factors*). Tipicamente i fattori non di prezzo che influenzano il grado di competitività internazionale di un paese riguardano il contenuto qualitativo dei prodotti nonché la realizzazione di un'ampia

gamma di prodotti all'interno di uno stesso settore produttivo così da soddisfare la predilezione per la varietà che i consumatori tendono a manifestare. I fattori di competitività di tipo *non-price* riguardano inoltre la disponibilità di servizi per le imprese resi in modo efficiente e capillare, la presenza di adeguate infrastrutture di trasporto nonché, più in generale, l'esistenza di condizioni di contesto favorevoli allo svolgimento dell'attività produttiva da parte delle imprese.

La misurazione di questi fattori di competitività non di prezzo è certamente più complessa di quella dei fattori tradizionali di competitività di prezzo. Si ritiene di frequente che l'andamento delle quote di mercato di un paese con riferimento alle esportazioni sia un'informazione idonea a rivelare se nel paese sia in atto un guadagno o una perdita di competitività facendo riferimento a una nozione allargata di competitività, sia quella legata a fattori di prezzo e costo sia a quella legata a fattori *non-price*. In altre parole, si ritiene che la *performance* di un paese sul fronte delle esportazioni, misurata rapportando le esportazioni del paese al complesso delle esportazioni a livello mondiale, offra utili indicazioni per appurare se un paese perde posizioni in termini relativi nel contesto competitivo globale.

Riguardo all'economia italiana, l'indebolimento della dinamica delle esportazioni a partire dalla metà degli anni novanta, risultante dalla tendenza al ribasso della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale, è per molti osservatori la manifestazione dei problemi di competitività esterna delle imprese italiane. Nei primi dieci mesi del 2010 la variazione della quota di mercato dell'Italia sul mercato mondiale (a prezzi correnti) ha subito una riduzione di circa il 17 per cento rispetto al livello di cinque anni prima, passando dal 3,6 per cento del 2005 al 3,0 per cento. I maggiori paesi europei hanno registrato riduzioni simili. La Germania ha mostrato una riduzione percentualmente più contenuta di quella italiana (all'8,2 per cento dal 9,4 per cento, con una riduzione del 13 per cento) e, in misura minore, anche la Spagna (all'1,6 per cento dall'1,9 per cento, -16 per cento)[3]. La quota di mercato della Francia ha registrato una contrazione più ampia, passando dal 4,5 per cento del 2005 al 3,5 per cento dei primi dieci mesi del 2010 (-22 per cento). Occorre tenere presente che nel periodo tra il 1994 e il 2007 le esportazioni mondiali di beni e servizi sono aumentate di oltre l'80 per cento per numerosi fattori tra cui il ruolo crescente nei mercati internazionali di paesi emergenti quali la Cina, l'India e il Brasile, che automaticamente riducono le quote dei paesi sviluppati, l'adozione di politiche di liberalizzazione degli scambi internazionali e l'aumento del commercio internazionale dei servizi.

È da tenere presente che il calo della quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale rispetto alla metà degli anni novanta è più pronunciato nel caso in cui si considerino le esportazioni in volume piuttosto che quelle in valore. Le esportazioni in volume si ottengono applicando alle esportazioni in valore i deflatori delle esportazioni, che discendono dai valori medi unitari all'esportazione (VMUX). Questi ultimi colgono la dinamica dei prezzi delle esportazioni ma possono presentare distorsioni che sono tanto maggiori quanto più è intenso il processo di ricomposizione del paniere dei prodotti esportati.[4] Le recenti revisioni da parte dell'ISTAT degli indici di commercio estero hanno portato a un'attenuazione della crescita temporale dei valori medi unitari delle

[3] Dati del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'ICE.

[4] Si veda AA.VV. (2009), '*Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo*', Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 45.

esportazioni e di conseguenza a un aumento dei volumi delle esportazioni. Tuttavia, esistono indicazioni desunte da altre tipologie d'informazioni sui prezzi secondo cui la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni potrebbe tuttora sovrastimare la crescita del deflatore delle esportazioni più di quanto avvenga negli altri paesi europei[5]. Questo implica che le statistiche sui volumi delle esportazioni italiane potrebbero sottostimare in qualche misura il loro effettivo andamento. Una spiegazione convincente della discrepanza tra la dinamica dei valori medi unitari delle esportazioni e quella di altre informazioni di prezzo fa riferimento a un processo di miglioramento della qualità media dei prodotti esportati dalle imprese italiane nei mercati internazionali. Secondo alcune analisi, l'evidenza che le quote delle esportazioni in valore si contraggono di meno rispetto alle quote delle esportazioni in volume segnalerebbe una maggiore diffusione di strategie d'innovazione di prodotto, di accrescimento della qualità e di diversificazione degli sbocchi commerciali, che a sua volta rifletterebbero un processo di selezione tra gli esportatori italiani avvenuto in concomitanza con l'accrescersi della concorrenza internazionale.[6]

Questo processo legato a fattori di competitività non di prezzo ha consentito alle imprese di intercettare parte della domanda dei mercati emergenti, sebbene con intensità meno pronunciata rispetto ai paesi europei più dinamici (ad esempio la Germania), a causa delle difficoltà di penetrazione in tali mercati (costi iniziali legati all'esportazione e alla distribuzione), acuiti da alcune peculiarità del sistema imprenditoriale italiano, quale la ridotta dimensione delle imprese.

Il quadro tratteggiato riguarda la posizione esterna dell'Italia. L'altro ambito per individuare situazioni di squilibrio macroeconomico riguarda la presenza di squilibri di tipo interno. In particolare, alla luce della recente crisi si ritiene cruciale prestare attenzione alle dinamiche del mercato immobiliare, nonché all'andamento del debito nelle sue varie dimensioni all'interno del paese. Vi è ampio consenso tra gli osservatori nell'attribuire un ruolo di fattore scatenante della crisi finanziaria, anche se in concorso con altri, alle dinamiche nel mercato immobiliare che in alcuni paesi hanno condotto alla formazione di una 'bolla'. Per questa ragione l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni può offrire utili elementi per valutare una possibile manifestazione di squilibri di tipo interno. Peraltro, i prezzi delle abitazioni tendono a esibire un elevato grado di accostamento con la serie storica degli investimenti residenziali e dunque hanno un contenuto informativo piuttosto ampio.

In Italia, la crescita dei prezzi delle case dal 2000, pur sostenuta, è stata inferiore rispetto a quella di altri paesi europei, come ad esempio la Francia.[7] Anche l'aggiustamento successivo alla crisi è stato di entità più contenuta (cfr. Fig. III.7). Un ulteriore elemento di stabilità è il valore comparativamente basso della propensione marginale al consumo della ricchezza immobiliare risultante dalle stime econometriche, che offre motivi di rassicurazione circa il limitato impatto sui consumi delle famiglie di eventuali future riduzioni dei prezzi delle case.[8] Si rileva inoltre che il peso del settore delle

---

[5] Cfr. Banca d'Italia, 2009.

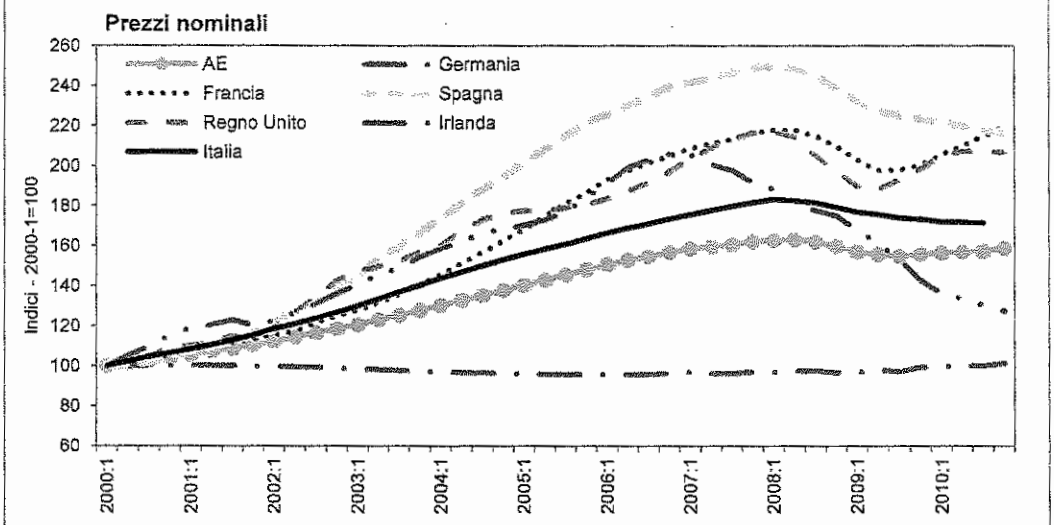
[6] Si veda, ad esempio, Lanza e Quintieri, a cura di (2007), '*Eppur si muove. Come cambia l'export italiano*', Rubbettino Editore.

[7] I dati sui prezzi degli immobili sono di fonte OCSE (sia per i prezzi nominali sia per quelli reali).

[8] Si veda Zollino, F. e A. Bassanetti (2008), '*The Effects of Housing and Financial Wealth on Personal Consumption: Aggregate Evidence for Italian Households*', in AA.VV. '*Household wealth in Italy*', Banca d'Italia.

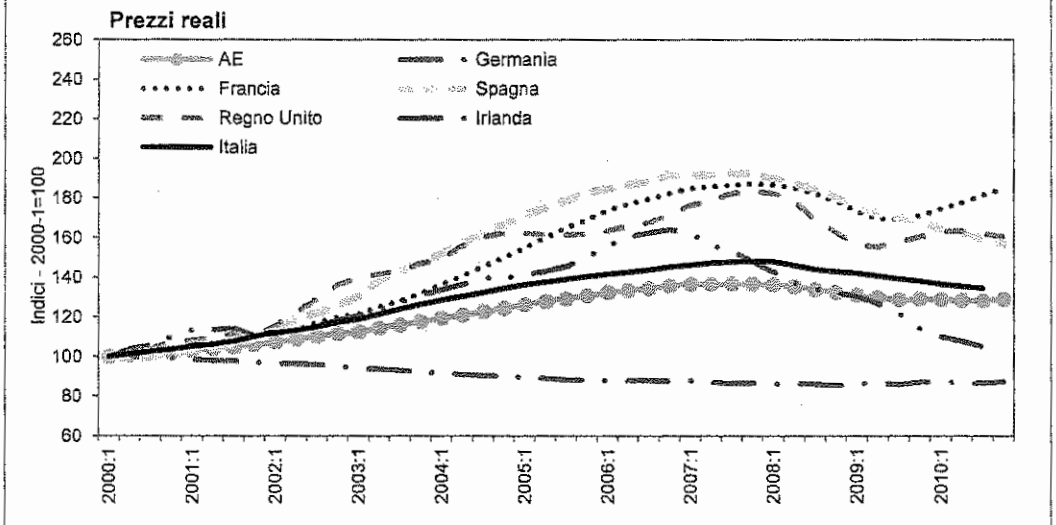
costruzioni sul valore aggiunto complessivo è stato sostanzialmente costante negli ultimi quindici anni (compreso tra il 5,0 e il 5,5 per cento) e non si discosta dai valori medi dell'Area dell'euro (cfr. Fig. III.8).

FIGURA III.7a: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



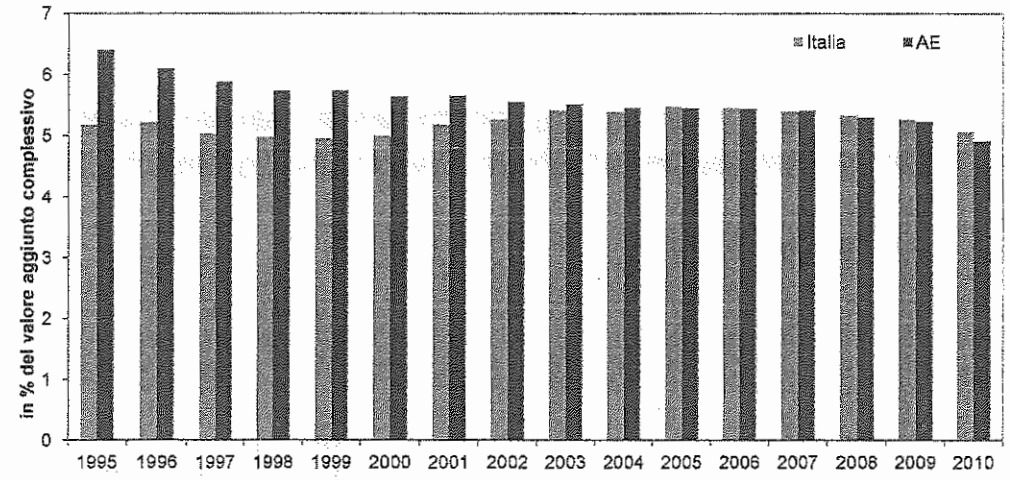
Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.7b: PREZZI DEGLI IMMOBILI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (indici, 2000-1=100)



Fonte: OCSE.
Nota: I dati per l'Italia e l'Irlanda sono disponibili fino al terzo trimestre del 2010.

FIGURA III.8: VALORE AGGIUNTO NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI (in percentuale del VA complessivo)



Fonte: Eurostat.

Riguardo all'esposizione debitoria del settore privato, analisi empiriche a livello internazionale hanno certificato che nei paesi dove maggiore è il ricorso al debito e maggiore la crescita del credito, l'impatto della crisi è stato più pronunciato.[9] In generale un ampio *stock* di debito del settore privato e forti aumenti del credito possono minare la stabilità finanziaria e introdurre elementi di vulnerabilità.

La contenuta propensione all'indebitamento del settore privato (delle famiglie e delle imprese non finanziarie) ha consentito all'Italia di continuare a registrare anche nel 2009 livelli di debito del settore privato più contenuti rispetto alla media dei paesi europei (cfr. Fig. III.9).[10]

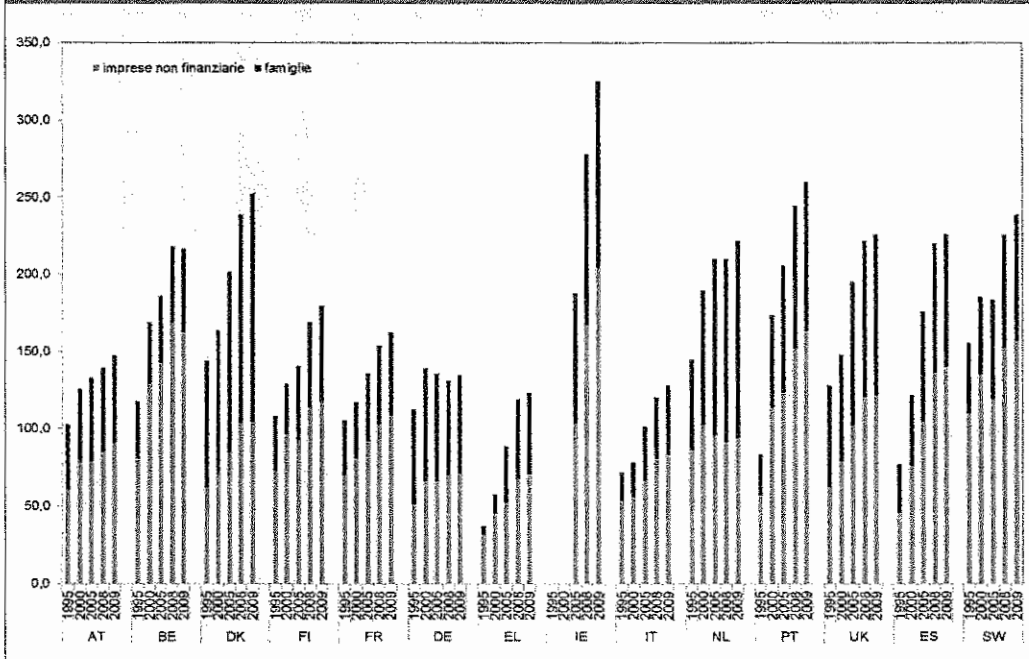
Il debito delle famiglie italiane è risultato pari al 44,4 per cento (rispetto a una media europea dell'82,3 per cento) e quello delle imprese non finanziarie è risultato pari all'83,8 per cento (rispetto a una media europea del 120,8 per cento). In generale, l'Italia è tra i paesi meno indebitati a fronte dell'elevato debito della Pubblica Amministrazione, pari nel 2010 al 119 per cento del PIL. Tuttavia, vi sono alcuni aspetti che consentono di qualificare meglio la posizione italiana riguardo alla questione critica dell'entità del debito. Queste attengono alla vita media del debito, alla sensibilità ai tassi d'interesse, e al grado di esposizione al rischio di cambio. Secondo i dati più recenti, la vita media del debito pubblico in Italia è di sette anni e la quota di debito in mano ai residenti, a giugno 2010, è pari, al 55,7 per cento, laddove in Francia e in Germania i residenti detengono una quota di debito pubblico molto più bassa (rispettivamente pari al 31,1 per cento e al 47,1 per cento). Inoltre, l'esposizione del debito pubblico italiano al rischio di cambio è pressoché inesistente. Secondo le stime della Commissione dello scorso Novembre (*Autumn Forecast*, Novembre 2010), nel 2012 l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi europei, insieme a Germania e Svezia, in cui il debito della P.A. in rapporto al PIL si ridurrebbe. Tra gli altri

[9] Si veda ad esempio Berkmen, P. et al. (2009) '*The Global Financial Crisis: Explaining Cross- Country Differences in the Output Impact*', IMF Working Paper 09/280.

[10] Facendo riferimento ai Paesi dell'UE-15, con esclusione del Lussemburgo.

fattori rilevanti nella valutazione complessiva del debito pubblico italiano, va anche considerato che, relativamente agli interventi pubblici a sostegno del sistema bancario, nel 2009 l'Italia è, secondo i dati Eurostat, tra i paesi dell'UE i cui interventi a sostegno delle istituzioni finanziarie hanno avuto una minore incidenza sul debito pubblico (pari a circa 4 miliardi di euro, ovvero lo 0,3 per cento del PIL).[11]

FIGURA III.9: COMPONENTI DEL DEBITO DEL SETTORE PRIVATO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF sui dati Eurostat.

Nel complesso, la relativa maggior solidità del sistema bancario italiano rispetto a quello di altri paesi e il limitato *stock* di debito del settore privato (famiglie in particolare) hanno consentito all'Italia in questi ultimi anni di registrare livelli complessivi di debito più contenuti rispetto alla media dei paesi esaminati. All'orientamento prudente verso il debito del settore privato italiano, si è affiancato anche un cauto atteggiamento della finanza pubblica volto, all'apice della crisi economica, a contenere il deterioramento dei saldi e a ripristinare il percorso di risanamento fiscale, come accaduto a partire dal 2010.

Il sistema bancario italiano è caratterizzato da una specializzazione in attività di tipo tradizionale e una limitata diffusione del modello di business *originate-to-distribute*, da un ampio radicamento sul territorio e da uno stretto rapporto banca-cliente. Inoltre, la

[11] Gli interventi attuati dal Regno Unito (pari a 125 miliardi di euro), dalla Germania (96 miliardi di euro) e dall'Olanda (57 miliardi di euro) sono stati molto più consistenti. Le ricadute maggiori sul debito pubblico (in rapporto al PIL) si sono osservate soprattutto nei Paesi Bassi (circa il 10,0 per cento del PIL), nel Regno Unito (circa l'8,0 per cento) nel Lussemburgo (circa il 7,0 per cento), in Belgio (circa il 6,0 per cento), in Lettonia (circa il 5,0 per cento) e in Danimarca (circa il 5,0 per cento). Un forte impatto si è avuto anche in Germania (circa il 4,0 per cento), Irlanda (3,3 per cento) e Austria (2,1 per cento).

vigilanza prudenziale appare più severa che negli altri paesi e il quadro regolamentare ben articolato.

Nei *World* Economic Outlook pubblicati nel 2008, il Fondo Monetario Internazionale sulla base di stime econometriche ha sostenuto che la pro-ciclicità del *leverage* bancario tende a essere più elevata per i sistemi che presentano un elevato grado d'innovazione finanziaria, e che le recessioni che seguono *shock* finanziari tendono a essere più profonde e durature nelle economie che presentano un più elevato *leverage* bancario. Nella loro stima, l'Italia presenta un valore comparativamente basso del grado d'innovazione finanziaria e della pro-ciclicità del *leverage*, per cui sotto questo profilo è più immune di altre economie alle crisi finanziarie di origine bancaria

I dati sulle consistenze della Banca d'Italia complessivamente, nell'anno 2010, mostrano una ripresa nella concessione di credito bancario sia alle imprese (in particolare per i prestiti a lungo termine) che per le famiglie (in particolare per l'acquisto di abitazioni). Confrontando (in punti percentuali) i flussi delle passività finanziarie (in rapporto al PIL) del settore privato dei primi tre trimestri del 2009 con quelli del 2010 si è registrato un aumento di 2,0 punti percentuali.[12]

Per l'Italia emergono segnali in linea con l'Area dell'euro, o ancor più positivi, anche dalle indagini qualitative sul credito. Dalle *Bank Lending Survey* nel 2010 si rileva una sostanziale stabilità nelle condizioni dell'offerta di credito alle imprese italiane, analogamente all'Area dell'euro (sia per le grandi sia per le piccole e medie imprese).[13] La domanda di credito delle imprese italiane, nello stesso anno, è risultata in lieve ripresa, soprattutto quella delle piccole e medie imprese e per i prestiti a lungo termine. Diversamente, nell'Area dell'euro, nei primi sei mesi dell'anno, la domanda è risultata in calo e stabile nei restanti sei mesi. Per le famiglie, sia italiane sia dell'Area dell'euro, l'indagine sulle condizioni dell'offerta di credito nel 2010 rileva valori sostanzialmente stabili per l'acquisto di abitazioni. In marginale restrizione appaiono invece le condizioni di offerta di credito al consumo delle famiglie italiane (stabili per l'Area dell'euro), che rappresenta una quota relativamente più contenuta del credito alle famiglie.

Una dimensione aggiuntiva degli squilibri nell'economia italiana attiene al divario territoriale e al ritardo strutturale delle regioni meridionali. Nel 2009 il PIL pro capite delle regioni del Sud è stato pari al 59 per cento di quello delle regioni centro settentrionali. Sebbene negli anni recenti si sia registrata una riduzione di della distanza che separa il PIL pro capite delle regioni del Sud da quello delle regioni del Centro-Nord, la presenza di alcuni nodi strutturali che caratterizzano l'economia del paese è decisamente accentuata nel Mezzogiorno.[14] In particolare, il Sud è penalizzato da un utilizzo modesto delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel terzo trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevato tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24 anni).

---

[12] Si veda Banca d'Italia, *Conti finanziari*, n.6, 2011.
[13] Indagine trimestrale dell'Eurosistema sul credito bancario nell'Area dell'euro.
[14] Si veda Banca d'Italia (2009a), "Mezzogiorno e politiche regionali", Seminari e convegni, n. 2.

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è stato pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud. Nel periodo 2010-2014 la crescita economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

A ciò si aggiungono gli sforzi del Governo per riformare la Pubblica Amministrazione e accrescere la semplificazione normativa e amministrativa, che sono particolarmente incisivi nel Mezzogiorno.

LA COMPETITIVITÀ DELL'ITALIA DA UNA ANALISI DELL'ANDAMENTO DELLE ESPORTAZIONI

I principali fattori sottostanti la perdita di quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane sono tra loro interdipendenti e si riconducono: 1) alla bassa produttività delle imprese 2) a un modello di specializzazione settoriale di tipo tradizionale, 3) alla limitata flessibilità delle destinazioni geografiche, 4) alle ridotte dimensioni delle imprese italiane, 5) all'ancor contenuto grado di concorrenza nella distribuzione degli input *di energia e servizi pre e post vendita, 6) alla limitata propensione all'innovazione e alla R&S.*

Per quanto riguarda la produttività delle imprese italiane, un'analisi recente[15] *analizza il contributo negativo alla crescita della produttività totale dei fattori (TFP) nel periodo successivo al 1995. La specializzazione delle esportazioni italiane resta in settori in cui la domanda globale diminuisce e la concorrenza dei paesi a bassi salari aumenta. Nel 2009, c'è solo un settore – quello della metallurgia – che aumenta sia in termini di esportazioni sia di domanda globale. Certamente all'interno dei macrosettori ci sono prodotti e sottosettori in crescita, ma se confrontiamo l'Italia con un paese largamente esportatore come la Cina si nota come questa abbia modificato la sua specializzazione dai settori tradizionali con domanda stagnante (tessile, abbigliamento, giocattoli) verso settori quali quelli dei prodotti elettronici di largo consumo, delle macchine da ufficio e degli strumenti scientifici (superando l'Italia nel comparto macchinari in cui il nostro paese vantava una forte specializzazione e una lunga tradizione di successo internazionale.)*[16]*. Il quadro della specializzazione settoriale dell'Italia non sembra cambiato dopo la crisi. In Italia il rimbalzo del 2010 ha interessato praticamente tutti i settori ma nessuno registra tassi di crescita tali da far prevedere un aumento della sua quota sul commercio mondiale.*

Diversi lavori sugli indici di commercio intra-industriale caratterizzano l'Italia – ad eccezione dei settori di consumo del "Made in Italy" *– come un paese con una 'specializzazione verticale negativa' (export di prodotti a valore medio unitario nettamente più basso rispetto agli analoghi prodotti importati dello stesso settore), più simile a Spagna, Portogallo, Grecia che ai paesi europei più avanzati. Altri lavori sulla specializzazione dell'Italia, basandosi su indici di capitale umano definiti come intensità di manodopera operaia rispetto a quella di dirigenti-impiegati, trovano l'Italia relativamente specializzata in settori a bassa intensità di capitale umano.*

---

[15] Hanan Morsy and Silvia Sgherri, (2010), "*After the Crisis: Assessing the Damage in Italy*", IMF Working paper WP/10/244.

[16] Rapporto ICE 2009-2010, L'Italia nell'economia internazionale.

La differenza principale delle imprese esportatrici tedesche da quelle italiane è la loro dimensione. Sia il numero d'imprese esportatrici che la percentuale delle loro esportazioni sul fatturato cresce con la scala dimensionale delle imprese. Inoltre, maggiori sono le dimensioni dell'impresa, più complesse le strategie d'internazionalizzazione che può affrontare. La penetrazione dei mercati extra-europei è più difficile e costosa: mentre il 90 per cento degli esportatori europei vendono all'interno dell'Europa, solo una frazione arriva sui mercati emergenti. In Italia circa il 30 per cento delle esportazioni in Cina e India è fatta da imprese che hanno investimenti esteri diretti in questi due paesi.
*Le imprese esportatrici italiane, caratterizzate da piccole dimensioni, nei processi d'internazionalizzazione tendono a preferire l'*outsourcing *all'investimento estero diretto che richiede maggiori capacità finanziarie e organizzative. L'*outsourcing *internazionale*[17] *consiste nell'importare prodotti intermedi da un'impresa autonoma collocata fuori del paese, per utilizzarli nella produzione del bene finale. L'investimento estero diretto non serve solo a diminuire il costo di produzione come l'*outsourcing*, ma garantisce anche una presenza sul mercato estero facendo aumentare le esportazioni del paese di origine, come avvenuto per la Germania*[18].

A esportare sono le imprese più efficienti e innovative: la dimensione mediana dei maggiori esportatori sono imprese con 298 e 240 occupati, rispettivamente, in Francia e Germania e 130 e 120 in Spagna e Italia. La ridotta dimensione delle imprese esportatrici italiane influenza negativamente la capacità di differenziare le destinazioni delle esportazioni e la capacità d'innovare nei prodotti e quindi nei settori di specializzazione. Le piccole e medie imprese pagano salari in media meno elevati attirando personale meno qualificato sia nel marketing *sia nella finanza, aspetti cruciali per avviare processi d'internazionalizzazione.*
Uno studio recente della Commissione Europea[19] *sulla competitività non di prezzo, spiega la perdita di competitività delle esportazioni dei paesi dell'UE con l'aumento del costo unitario del lavoro in alcuni settori dei servizi, che hanno ripercussioni sull'aumento dei costi delle esportazioni.*

L'agilità con la quale un'economia adotta le tecnologie più avanzate disponibili contribuisce alla sua competitività, aumentando il rendimento degli investimenti e quindi la crescita nel medio e lungo periodo. La loro adozione è più lenta in Europa che negli USA e in Italia più che in Europa; questo ritardo è in parte riconducibile alla piccola dimensione delle imprese. Le stesse considerazioni vanno fatte per la R&S: la quantità di pubblicazioni scientifiche è più alta in Italia che in altri paesi europei, ma i brevetti, l'applicazione delle scoperte scientifiche e l'innovazione nell'industria risultano più basse.

L'Italia ha pianificato e descritto nel presente PNR *le politiche macro e micro che permetteranno alle imprese esportatrici di crescere. Queste politiche sono indirizzate sia al settore delle esportazioni sia a quello dei servizi* non-tradable *che influenzano i prezzi delle esportazioni. Tra queste ricordiamo gli incentivi alla ricerca applicata che potranno essere rapidamente tradotti in nuovi prodotti e processi produttivi, riduzione delle rigidità nei mercati dei prodotti e capitali, riforme del mercato del lavoro, snellimento nelle procedure burocratiche, ed anche la riforma della giustizia civile per ridurre la lentezza delle procedure giudiziarie e tutelare i diritti di proprietà.*

---

[17] Vedi V.Saieva, La delocalizzazione produttiva, Mimeo, MEF.
[18] Barba Navaretti, Bugamelli, Schivardi, Altomonte, Horgos, Maggioni, *The Global Operations of European Firms*, 2010.
[19] ECFIN/EPC/2011/ARES/200538.

Altri strumenti per il sostegno delle esportazioni esistono in Italia e devono essere rafforzati come il credito unito alle varie forme di assicurazione per le esportazioni (SACE) o il Fondo Italiano di Investimento che è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane con la finalità di accrescerne la dotazione patrimoniale.*

IV. UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME DEL PNR

Nel Programma Nazionale di Riforma sono state individuate otto aree di *policy* con le relative misure d'intervento. Per ciascuna di queste misure sono elencati le disponibilità finanziarie nazionali esistenti a legislazione vigente e/o gli effetti finanziari in termini di minori entrate o maggiori spese. Le principali misure distinte per aree d'intervento e le relative informazioni finanziarie sono di seguito sintetizzate (Tavola IV.1):

TAVOLA IV.1: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR (in milioni di euro)[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
LAVORO E PENSIONI						
Maggiori spese	60	60	1.676	350	383	383
Maggiori spese non ripartibili		5.350			1.140	
Minori spese	3.000	4.000	6.300	10.300	11.800	13.000
Minori entrate	1.728	1.298	2.119	1.547	1.284	1.284
CONTENIMENTO SPESA PUBBLICA						
Maggiori spese		10	11	5	5	5
Minori spese			1.018	1.732	1.732	1.732
MERCATO PRODOTTI						
Maggiori spese	2	8	10	8	8	8
ENERGIA E AMBIENTE						
Maggiori spese	200		21	21	21	
Minori entrate	477	33	17	32	293	168
Maggiori entrate			125			
INNOVAZIONE E CAPITALE UMANO						
Maggiori spese	1.039	1.254	1.953	822	902	902
Maggiori spese non ripartibili				370		
Minori entrate	9	1.833	2.390	224		
Minori spese	1.293	2.809	3.911	4.561	4.561	4.561
Maggiori entrate			2.400			
SOSTEGNO IMPRESE						
Maggiori spese	60	507	642	50	50	50
Maggiori spese non ripartibili				785		

Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013. Per gli effetti complessivi sulla spesa pensionistica e la relativa incidenza in rapporto al Pil, incluse le misure di contenimento si rinvia ad apposito approfondimento.

Lavoro e pensioni

La prima area d'intervento raggruppa misure di diversa natura. Principalmente si tratta d'interventi finalizzati ad aumentare il tasso di partecipazione della forza lavoro (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e di misure rivolte ad allineare gli incrementi retributivi all'andamento della produttività attraverso la ridefinizione di nuove regole di contrattazione collettiva tra le parti sociali.

Tra le misure approvate o in corso di approvazione si segnala, ad esempio, a decorrere dal periodo d'imposta 2008, la deducibilità dalle imposte sui redditi di un importo pari al 10 per cento dell'IRAP, riferita alla quota imponibile degli interessi passivi e oneri assimilati o delle spese per il personale dipendente e assimilato, per le quali sono stimate minori entrate in 1.078 milioni per il 2009, 648 milioni per il 2010 e 634 a

[1] Per il dettaglio delle misure e i relativi importi si veda la griglia allegata in appendice.

decorrere dal 2011. Anche l'ingresso nel mercato del lavoro di particolari categorie di lavoratori sarà incentivato (1.100 milioni per il Piano di occupazione giovanile denominato 'Italia 2020'), e si punta a riformare il modello contrattuale e ad ampliare la contrattazione decentrata senza impatto per il bilancio dello Stato.

Per l'avvio sperimentale della decontribuzione sul salario di secondo livello è stato considerato l'importo di 650 milioni previsto per gli anni 2009-2010 e per una messa a regime a decorrere dal 2011[2].

Tra le misure inserite nel PNR è compreso il finanziamento per gli ammortizzatori sociali in deroga al lordo degli oneri per contribuzione figurativa. In particolare nel biennio 2009-2010[3] (con parziale utilizzo anche nel 2011) sono state stanziate risorse statali per circa 5.350 milioni[4] per gli ammortizzatori sociali e interventi finalizzati[5]. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la Legge di Stabilità[6] ha previsto ulteriori risorse statali pari a 1.000 milioni per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati, cui si aggiungono i 304 milioni di euro stanziati dalla L. n. 2/2009 per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi.

È stata inoltre particolarmente di successo l'introduzione del "buono lavoro" per attività lavorative occasionali e accessorie. Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti oltre 10 milioni di *voucher* per un valore complessivo di 100 milioni[7].

Per il settore sociale, il Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede 15.321 milioni, di cui circa il 55per cento corrispondente al cofinanziamento nazionale.

Un esame a parte, invece, riguarda la recente riforma delle pensioni. Il potenziamento del processo di riforma avviato nel 1992/1995 - integrato con le modifiche apportate con D.L. n. 78/2010 (convertito in L. n. 122/2010) - consentirà una riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL di un punto percentuale in media all'anno nel periodo 2015-2035 (circa ventisei punti in termini cumulati al 2050), grazie alla modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato, con la revisione del sistema delle decorrenze e l'adeguamento dei requisiti anagrafici di accesso all'incremento della speranza di vita. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono essere complessivamente stimati in circa 7.000 milioni per il biennio 2009-2010,

---

[2] Art. 1, commi 67 e 68 della legge n. 247/2007. L'attuazione di dettaglio per gli anni 2008-2010 è effettuata annualmente con DM e anche per l'anno 2011 è prevista (Legge di Stabilità 2011) la proroga con D.M. nei limiti delle predette risorse fissate. Per gli anni successivi sono previste risorse per 650 milioni annui ai fini della proroga annuale dell'istituto.

[3] Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro (Eurostat-LMP, cat. 8-9).

[4] Dei 5.350 milioni, 1.300 sono indirizzati agli interventi finalizzati, 4.050 agli ammortizzatori in deroga. Circa il 94 per cento di questi ultimi sono destinati all'Accordo Stato-Regioni del biennio 2009-2010, con parziale utilizzo anche nel 2011. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga.

[5] Tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei collaboratori coordinati e continuativi previsti dalla L. n. 2/2009

[6] L. n. 220/2011.

[7] Tale importo non è ricompreso nella Tavola IV.1 in quanto il valore espresso fa riferimento al solo monte reddituale.

in circa 6.300 milioni per il 2011, 10.300 milioni per il 2012, 11.800 milioni per il 2013 e in circa 13.000 milioni per il 2014.

L'effetto simulato di tali riforme istituzionali si concretizza in una riduzione dei costi e aumento dell'occupazione, con effetti favorevoli sulla crescita.

Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa

La seconda area d'intervento include una serie di misure finalizzate a promuovere il libero mercato e a facilitare lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Il Governo ha provveduto a recepire e a dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di apertura dei mercati dei servizi, del gas e dell'energia elettrica[8], nonché a ridurre gli oneri amministrativi per imprese e famiglie senza impatto per la finanza pubblica. Sono stati, inoltre, previsti ulteriori interventi diretti al miglioramento dell'efficienza (è stata, per esempio, istituita e resa operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche[9]) e della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Sono programmate, infine, le riforme del sistema fiscale e contributivo volte a realizzare una redistribuzione tra tassazione diretta e indiretta e una riduzione del carico tributario per imprese e lavoratori. Per tali riforme in divenire, l'impatto sul bilancio dello Stato non può essere, al momento, quantificato.

Per le politiche considerate in quest'area, gli scenari definiti sono di tre tipi: uno prevede la riduzione delle barriere all'entrata delle imprese nel settore dei beni intermedi, con conseguente aumento della concorrenza; un altro consiste nel guadagno di efficienza conseguente alla riduzione degli oneri amministrativi (*administrative burdens*) connessi all'attività di produzione; un altro scenario incorpora le numerose misure connesse all'innovazione e riorganizzazione della P.A., con conseguente aumento della produttività.

Innovazione e capitale umano

Questa terza area contiene un insieme d'interventi volti a promuovere e rafforzare l'innovazione e a migliorare e riqualificare l'istruzione.

Un contributo rilevante al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 per ricerca e innovazione e istruzione giungerà dal QSN 2007-2013 che, per tale finalità, programma risorse comunitarie e nazionali per 25.000 milioni (oltre il 62 per cento delle risorse destinate alle priorità di Europa 2020).

Dalla riorganizzazione della scuola si attendono risparmi di spesa: dalla relazione tecnica alla legge[10], dal 2009 al 2011 sono previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni nel 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011 e 4.561 milioni a decorrere dal 2012. Per l'università, a parte gli oneri previsti dalla legge delega n. 240/2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa saranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma.

---

[8] Direttiva 2006/123/CE; Regolamento n. 713/2009; Direttive n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE; Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009.

[9] D.lgs. n. 150/2009 e 198/2009 (Piano industriale della Pubblica Amministrazione).

[10] Legge n. 244/2007 art. 2, comma 411 e 412, e L. n.133/2008, art. 64, comma 6.

Tra le altre misure operative, si ricordano gli incrementi per il 'Fondo ordinario per l'Università' (FFO) di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni annui dal 2012, e gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori[11].

Rilevanti per la spesa pubblica in R&S del nostro Paese, i progetti del Ministero della Difesa 'Fregate FREMM' e '*Medium Armoured Vehicles*', per i quali a bilancio risultano stanziamenti di 1.435 milioni per il periodo 2009-2011 e di 405 milioni per il triennio 2012-2014 (leggi finanziarie per il 2006 e 2008)[12].

Da tener presente anche l'effetto degli incentivi anti-crisi (D.L. n.78/2009) per gli investimenti in macchinari, con minori entrate stimate in 1.800 milioni per il 2010, 2.400 milioni per il 2011 e 224 milioni per il 2012.

Sono, infine, da segnalare le misure di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT), tra cui il completamento del 'Piano per la banda larga', per il quale le risorse disponibili a legislazione vigente corrispondono a 370 milioni per il periodo 2011-2015. Per il 'Piano nazionale per le reti di nuova generazione' si sono predisposte operazioni di partenariato pubblico-privato in cui sarà coinvolta la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. senza impatto sulla finanza pubblica.

Sostegno alle imprese

La quarta area si riferisce alle misure per ridurre il costo d'uso della tecnologia ed eliminare le barriere all'entrata.

Le misure incluse nel PNR sono quelle a sostegno di ricerca e innovazione (per es., il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti, istituito presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., prevede 785 milioni destinati ai contratti d'innovazione tecnologica di cui alla delibera CIPE del 18 novembre 2010), delle PMI, nonché quelle fiscali (sotto forma di crediti d'imposta) destinate ad agevolare l'acquisto di beni strumentali da parte delle imprese che operano in aree svantaggiate[13].

Federalismo

La quinta area d'intervento riguarda il federalismo fiscale. I decreti legislativi, attuativi della Legge delega n.42 del 5 maggio 2009, finora approvati o in corso di approvazione[14], si pongono un duplice obiettivo: consentire il superamento del criterio della spesa storica in favore di un sistema basato sui costi e fabbisogni *standard* e orientato all'efficienza e all'efficacia della spesa locale, favorire il passaggio da un sistema di finanza derivata a uno di finanza autonoma imperniato non più sui trasferimenti statali ma sulla

[11] Gli emolumenti percepiti non concorrono alla formazione della base imponibile dell'IRAP. Sulla base delle dichiarazioni IRAP presentate nel 2009 è stata registrata una perdita di gettito di 9,2 milioni.

[12] Si tratta degli stanziamenti di bilancio previsti con Legge finanziaria per il 2006 (L. n.266/2005) e integrati con i contributi previsti dalla Legge finanziaria per il 2008 (L. n.244/2007).

[13] Dai modelli di versamento unificato F24 risultano importi in compensazione di circa 50 milioni nel 2009 e 207 milioni nel 2010.

[14] Nel corso del 2010 e dei primi mesi del 2011 sono stati approvati i seguenti cinque decreti legislativi: D.lgs. n. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; D.lgs. n. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli enti locali; D.lgs. n. 156/2010 su Roma Capitale; D. Lgs. n. 23/2011 in materia di fiscalità municipale; D.lgs. in materia di fisco regionale e provinciale e costi *standard* nel settore sanitario approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011. Sono in corso di approvazione altri tre decreti legislativi diretti ad attuare la delega in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, di interventi speciali e infine in materia di premi e sanzioni.

definizione di tributi propri e compartecipazioni e sulla devoluzione di un proprio patrimonio agli enti locali. Gli effetti in termini d'impatto sul bilancio pubblico sono tendenzialmente nulli, mentre si attendono risparmi futuri connessi all'implementazione della riforma nel suo complesso.

Energia e ambiente

Tra le misure già approvate, aventi impatto sul bilancio pubblico, si ricordano in particolare: la concessione di agevolazioni fiscali, sia per la sostituzione di veicoli ad alto grado d'inquinamento (introdotte a partire dal 2007 e valide fino al 2011[15] con una previsione di minori entrate per il 2010 e il 2011 pari, rispettivamente, a 33 e a 17 milioni), sia per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati (che si traducono in un impatto positivo sul bilancio dello Stato pari a 124,8 milioni per il 2011 e in minori entrate stimate in 325,2 milioni per il biennio 2012-2013 e in 168,2 milioni annui per il periodo 2014-2016).

Si ricordano, inoltre, le misure già approvate nell'ambito del QSN 2007-2013 ai fini del raggiungimento delle priorità di Europa 2020, comportanti risorse programmate per il settore 'energia e clima' pari a 7.700 milioni; nonché quelle dirette al monitoraggio e alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla promozione della produzione di energia solare, comportanti maggiori spese per soli 20 milioni annui per il triennio 2011-2013 (attuazione della L. n.244/2007, articolo 2, comma 322).

Infrastrutture e sviluppo

Il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS) - sulla base dell'Allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013[16] - risulta essere pari a 233.000 milioni, di cui 113.000 milioni per opere d'intervento prioritarie fino al 2013. Di questo ammontare, le risorse pubbliche assegnate sui progetti della Legge obiettivo (L.n. 443/2001) a partire dal 2008 sono pari a oltre 8.300 milioni e derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla L. n.2/2009 (Tavola IV.2.)

Per quanto concerne il costo delle opere finanziate dal CIPE dal 2001, allo stato attuale esso ammonta a circa 132.400 milioni, di cui 71.300 risultano coperti con risorse pubbliche[17] e private. Tra le misure infrastrutturali si segnala, infine, il Piano di edilizia abitativa[18] finalizzato all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e per il quale risultano disponibili a bilancio 844 milioni.

Il 'Piano Nazionale della Logistica' (PNL) per gli aspetti infrastrutturali rientra nell'Allegato infrastrutture, e per la parte relativa alle procedure amministrative ('Patto della logistica 2') non comporta oneri.

Quanto al settore trasporto e logistica, le linee d'intervento riportate nel PNR prevedono disponibilità finanziarie per 1.456 milioni per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. Tra le linee strategiche, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per materiale rotabile (346 milioni) e per autotrasporto (400 milioni) rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Al finanziamento d'infrastrutture e trasporti sono destinati anche 6.800 milioni programmati nell'ambito del QSN 2007-2013.

---

[15] Si fa particolare riferimento alle leggi n. 31/2008 e n. 33/2009.
[16] Sull'Allegato si è espresso favorevolmente anche il CIPE nella seduta del 18 novembre 2010.
[17] Inclusi i di fondi comunitari.
[18] Art. 11 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. n. 133/2008.

A tali risorse si aggiungono quelle destinate agli interventi per EXPO 2015 (di cui al D.L. n.112/2008, art. 14) pari a circa 1.300 milioni per il periodo 2011-2014.

TAVOLA IV.2: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (in milioni di euro)

	2001 - 2013	2008 - 2013	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INFRASTRUTTURE								
Piano Infrastrutture Strategiche (opere finanziate CIPE) (*)	71.300							
Fondi Legge n.2/2009		8.300						
Piano edilizia abitativa infrastrutture transfrontaliere					844			
TRASPORTI e LOGISTICA			146	146	1.228	90	85	53
EXPO 2015			30	45	59	223	564	445

(*) La copertura finanziaria disposta proviene da diverse fonti, incluse quelle private.
Note: Sono escluse le risorse del QSN 2007-2013.

Contenimento della spesa pubblica

L'onere finanziario derivante dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009) e dal provvedimento appena approvato dalle Camere che ne ha rivisitato i contenuti[19], è riconducibile unicamente alla predisposizione della Banca dati unitaria (21 milioni nel biennio 2010-2011, 5 milioni dal 2012) finalizzata all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi per il controllo e il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per il supporto al processo del federalismo fiscale.

Al contenimento della spesa pubblica sono dirette anche le misure approvate nel settore sanitario con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con D.L. n. 78/2010 (art. 9, comma 16 e art. 11 comma 5). In particolare, è stata rafforzata la *governance* nel settore sanitario e sono state approvate misure di contenimento attraverso la riduzione della spesa per il personale e della spesa farmaceutica con risparmi previsti di 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012.

Impatto macroeconomico delle riforme

Al fine di fornire una prima valutazione quantitativa degli interventi strutturali previsti nel Programma Nazionale di Riforma, è stato effettuato un esercizio di simulazione finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo[20].

---

[19] Provvedimento recante 'Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri'.

[20] Tale esercizio si è avvalso dell'utilizzo congiunto del modello QUEST III con R&S calibrato per l'Italia e del modello econometrico ITEM. Per dettagli relativi a QUEST si rinvia a Werner Roeger, Janos Varga , Jan in 't Veld (2008), '*Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*', European Commission, European Economy. Economic Papers, 351, mentre per ITEM si veda Cicinelli, C., Cossio, A., Nucci, F., Ricchi, O., & Tegami, C. (2008), '*The Italian Treasury Econometric Model (ITEM)*', *Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury, Working Paper no.* 1, 2008.

L'insieme di tutte le misure prese in considerazione[21] determina nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario di base, pari in media a 0,4 punti percentuali l'anno; nello stesso periodo l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione è pari in media annua a 0,3 punti percentuali. Tali risultati positivi si confermano nel triennio successivo (2015-2017) con un impatto medio annuo sul tasso di variazione del PIL di 0,3 punti percentuali e un leggero ridimensionamento degli effetti positivi sul tasso di variazione dell'occupazione (0,2 punti percentuali). Nel triennio successivo (2018-2020) gli investimenti registrano un forte incremento del loro tasso di variazione (0,7 punti percentuali in media annua) rispetto allo scenario di base mentre l'effetto sul tasso di variazione del PIL è mediamente di 0,2 punti percentuali l'anno (Tavola IV.3).

Le misure del Programma Nazionale di Riforma concorrono anche a migliorare i conti pubblici. Infatti, come si può osservare nella precedente tavola IV.1, l'insieme delle misure considerate ha un effetto positivo sul saldo di finanza pubblica in quanto i risparmi di spesa superano i maggiori costi sostenuti per gli interventi. Pertanto i valori dell'impatto sulle variabili macroeconomiche sono da considerarsi al netto degli effetti derivanti dalla copertura finanziaria delle misure in oggetto. Più precisamente, poiché queste ultime conducono in aggregato a risparmi di spesa, non si pone per le simulazioni alcuna necessità di copertura finanziaria. E' bene rilevare che i risultati delle simulazioni devono essere comunque interpretati con cautela poiché in questo tipo di esercizi non si tiene conto delle condizioni cicliche in cui versa il sistema economico nel momento in cui le riforme vengono adottate. In altre parole, gli effetti macroeconomici delle riforme e, dunque, il loro grado di efficacia potrebbero risentire del loro *timing* a seconda che questo coincida con una fase di espansione ovvero di debolezza ciclica. Questa nota di cautela potrebbe applicarsi all'attuale fase ciclica, caratterizzata da una ripresa alquanto debole dopo la crisi economico-finanziaria. Per tali ragioni allo scenario illustrato in precedenza e riportato nella tavola IV.3 si è deciso di affiancare uno scenario 'prudenziale', dove l'entità degli *shock* simulati attraverso i modelli è stata ridotta del 50 per cento (si veda la tavola IV.4). Fa eccezione l'entità dell'intervento legato alla riforma pensionistica, che è stata mantenuta al cento per cento anche nello scenario 'prudenziale', dato che tale riforma si può ormai considerare entrata a regime.

Nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-2014 del Programma di Stabilità sono stati considerati questi effetti 'prudenziali' limitando, inoltre, la valutazione solamente alle misure adottate nel 2010 e nell'anno corrente, in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono comunque già incorporati nella definizione dello scenario macroeconomico di base.

[21] Le simulazioni considerate nell'esercizio non contemplano tutti gli interventi previsti nel PNR. Ad esempio, non includono le politiche finalizzate ad uno sviluppo e ad una crescita sostenibile (area d'intervento energia ed ambiente) e la riforma legata all'introduzione del federalismo fiscale. Inoltre, le misure comprese nell'area infrastrutture e sviluppo sono analizzate in un *box* a parte.

TAVOLA IV.3: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,4	0,3	0,2
Consumi	0,3	0,2	0,3
Investimenti	0,3	0,3	0,7
Occupazione	0,3	0,2	0,1

TAVOLA IV.4: SCENARIO PRUDENZIALE: IMPATTO DELLE RIFORME DEL PNR SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (differenza media nei tassi di variazione)

	2011-2014	2015-2017	2018-2020
PIL	0,2	0,2	0,2
Consumi	0,1	0,1	0,2
Investimenti	0,2	0,2	0,5
Occupazione	0,2	0,1	0,1

I risultati presentati nella tavola IV.3 sono stati ottenuti utilizzando congiuntamente i modelli QUEST III con R&S calibrato per l'Italia ed il modello econometrico ITEM Nella tavola IV.5 successiva sono illustrati i dettagli delle simulazioni degli effetti delle riforme strutturali. Le diverse misure del Programma Nazionale di Riforma sono state aggregate in ciascuna delle aree d'intervento considerate e quindi sono stati simulati gli *shock* corrispondenti alle misure in questione. Nella tavola IV.5 si riportano le deviazioni percentuali delle principali variabili macroeconomiche per gli anni 2014, 2017, 2020 rispetto allo stato stazionario nel caso del modello QUEST e rispetto alla simulazione di base nel caso del modello ITEM[22].

L'entità degli *shock* e dei loro effetti è in linea con simili esercizi di comparazione effettuati dalla Commissione Europea[23].

---

[22] Si rammenta che la deviazione percentuale rispetto allo scenario base di una variabile macroeconomica in un determinato anno è approssimativamente uguale alla somma cumulata fino all'anno considerato delle differenze nei tassi di variazione per la stessa variabile (come riportate nella tavola IV.3).

[23] Gli scenari simulati con i modelli QUEST e ITEM richiamano simulazioni che normalmente vengono effettuate per illustrare le proprietà e le caratteristiche dei modelli. I risultati ottenuti, in termini di deviazione percentuali del PIL rispetto allo stato stazionario (QUEST) o rispetto alla simulazione base (ITEM), sono riportati nella tavola IV.6. Gli *shock* sono stati impartiti ad alcune variabili esogene secondo importi *standard*, misurati in alcuni casi come 1% del PIL o 1% della variabile perturbata (vedi colonna 'entità' della tavola IV.6). Per raccordare tali simulazioni *standard* alle effettive misure intraprese nel PNR i risultati ottenuti sono stati rimodulati tramite una *size* riportata nella colonna 'pesi' della tavola IV.6. I valori degli impatti riportati nella tavola IV.6, se moltiplicati per i relativi pesi e aggregati per aree d'intervento, sono coerenti con gli scostamenti percentuali prospettati nella tavola IV.5. Si deve inoltre tenere conto che gli impatti di alcuni shock, come la riduzione dell'ULC, la riduzione del costo dei beni intangibili e quella delle barriere all'entrata, devono essere dimezzati perché confluiscono in più di un'area d'intervento.

Per quanto riguarda le riforme considerate nell'area del lavoro, le misure in materia di contrattazione salariale e di promozione della produttività del lavoro sono state implementate in QUEST impartendo uno *shock* di riduzione del *mark-up* salariale e, contemporaneamente, uno *shock* positivo alla produttività del lavoro. Nel contesto di un mercato del lavoro non concorrenziale, come quello ipotizzato in QUEST, un *mark-up* salariale più basso rappresenta una riduzione del potere contrattuale dei lavoratori nel fissare un salario superiore alla produttività. Nei primi anni dell'esercizio di simulazione la crescita del prodotto è inferiore a quella della occupazione, determinando una riduzione della produttività del lavoro che attenua parzialmente l'effetto complessivo della riforma. Per neutralizzare questo *trade-off* tra occupazione e produttività, contemporaneamente allo *shock* sui salari si è anche ipotizzato un impulso positivo alla

produttività del lavoro nella funzione di produzione, inducendo così un effetto permanente sul prodotto, sui consumi e sugli investimenti. A seguito di questi interventi nell'area del mercato del lavoro, il PIL presenta uno scostamento positivo dello 0,1% nel 2015 e di 0,2% nel 2030 nello scenario di sola riduzione del *mark-up* sui salari; l'entità degli effetti positivi sul PIL risulta raddoppiata nello scenario in cui si ipotizza anche uno *shock* alla produttività del lavoro: lo scarto positivo va dello 0,2% nel 2015 allo 0,4% nel 2030.
Le misure concernenti le politiche per l'occupazione (piano giovani, 'collegato lavoro' e piano triennale del lavoro) sono state valutate con il modello ITEM che presenta caratteristiche più indicate per simulare gli effetti di questo tipo di scenari. In particolare, viene considerato uno scenario in cui si adottano misure di sostegno alle imprese e uno scenario di emersione del lavoro irregolare. Le politiche di sostegno sono state disegnate nel modello tramite maggiori trasferimenti alle imprese e contribuiscono ad aumentare il PIL dello 0,7% rispetto allo scenario di base nel 2015, dello 0,5% nel 2020 e dello 0,7% nel 2030. Le politiche per l'emersione del lavoro irregolare sono disegnate tramite uno *shock* che aumenta la base imponibile degli oneri sociali e l'effetto è uno scostamento positivo del PIL pari allo 0,1% nel 2015, allo 0,5% nel 2020 e allo 0,4% nel 2030. Nel primo caso l'aumento dei trasferimenti alle imprese stimola maggiori investimenti del settore privato che, tramite i meccanismi moltiplicativi *standard*, determinano l'aumento del prodotto e dell'occupazione. Nel secondo caso l'emersione di lavoro irregolare provoca un aumento dell'occupazione; poiché quest'ultimo sopravanza l'aumento del prodotto, la produttività del lavoro si riduce determinando una riduzione dei salari e dei prezzi. Tramite questi canali si accresce la competitività sostenendo in tal modo le esportazioni e la crescita del PIL.
Una ulteriore misura considerata è relativa alla riduzione del costo del lavoro e in particolare a interventi di decontribuzione per i datori di lavoro in concomitanza con il ricorso a forme di contrattazione decentrata. Lo *shock* relativo alla misura in questione è stato implementato nel modello ITEM sotto forma di minori oneri sociali per le imprese. La riduzione del costo unitario del lavoro stimola da un lato un aumento dell'occupazione, mentre contemporaneamente induce una flessione dei prezzi interni, aumentando così la competitività dei prodotti italiani e favorendo un aumento delle esportazioni. Tali effetti positivi si ripercuotono sul PIL e sui consumi interni. Con riferimento alle simulazioni effettuate con ITEM, in questo scenario lo scostamento positivo del PIL rispetto alla simulazione base risulta dello 0,3% nel 2015 e dello 0,6% nel 2020 e nel 2030.
Nell'ambito della stessa area di intervento si è simulato uno scenario che ingloba i recenti interventi di riforma delle pensioni. Queste misure prevedono un aumento graduale dell'età pensionabile a decorrere dal 2011 sia per la pensione di vecchiaia che per il pensionamento anticipato; inoltre le recenti modifiche normative hanno stabilito un adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita con decorrenza dal 2015. L'effetto di queste misure, oltre a ridurre l'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa un punto percentuale dal 2015 in poi, favorisce un aumento dell'occupazione e una riduzione del salario procapite, che a sua volta stimola gli investimenti e, tramite i noti effetti moltiplicativi, il prodotto. Gli effetti positivi della riforma delle pensioni, che si dovrebbe tradurre a regime in un risparmio della spesa pensionistica di un punto percentuale rispetto al PIL, portano ad un incremento di quest'ultimo pari allo 0,1% nel 2015 e allo 0,5% nel 2020 e nel 2030. Rilevante, nell'area lavoro e pensioni, l'impatto sugli investimenti fissi lordi, soprattutto nel 2020, dovuto principalmente alle misure che hanno elevato l'età pensionabile e che dovrebbero manifestare pienamente i loro effetti dopo il 2015. La simulazione della riforma pensionistica causa un aumento dell'occupazione e la contemporanea riduzione del salario procapite, stimolando in tal modo una forte espansione degli investimenti.
Per quanto riguarda l'area del mercato e concorrenza, si è principalmente utilizzato il modello QUEST poiché si è ritenuto che, per molte delle specifiche misure previste (in particolare quelle riguardanti la concorrenza e l'apertura dei mercati, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, l'efficienza e la semplificazione amministrativa), i modelli DSGE rappresentano lo strumento più idoneo. Tra l'altro, esercizi simili effettuati dalla Commissione Europea con modelli di equilibrio generale (tra cui il modello QUEST europeo) forniscono una base consolidata attraverso cui poter valutare questo tipo di riforme strutturali. In QUEST, i canali di trasmissione di questi *shock* sono quelli ritenuti *standard* ed i risultati sono di immediata interpretazione. Infatti, la rimozione delle barriere all'entrata delle imprese agisce nel modello come una riduzione dei costi di entrata per nuove potenziali imprese, stimolando in tal modo la concorrenza e riducendo i prezzi. La riduzione degli oneri amministrativi si traduce in una riduzione dei costi di produzione medi 'liberando' risorse per la produzione. La riduzione delle barriere all'entrata e lo stimolo della concorrenza apporta un contributo positivo nel medio-lungo periodo con uno scostamento positivo del PIL dello 0,2% nel 2020 e nel 2030, mentre lo *shock* corrispondente alla riduzione degli oneri amministrativi genera un aumento del PIL dello 0,4% nel 2015 e dello 0,5% nel 2030. Ai precedenti interventi è stato accompagnato, utilizzando ITEM, uno *shock* di riduzione del *mark-up* sui beni finali al fine di rafforzare gli effetti che derivano dal maggior grado di concorrenza nel sistema. Questa riduzione determina un aumento della competitività dell'economia italiana, favorendo l'aumento delle esportazioni,

LE OPERE IN INFRASTRUTTURE

Le assegnazioni delle opere previste nel Piano Infrastrutture Strategiche sono avvenute da parte del CIPE nel periodo 2008-2011 su progetti di Legge Obiettivo e sono confluite in delibere CIPE. L'effettiva erogazione di tali assegnazioni è in parte avvenuta nel sistema e in parte è in corso di attuazione. Considerata pertanto la dipendenza nel tempo di tali effetti alle effettive erogazioni, le misure incluse nel Piano Infrastrutture Strategiche sono state oggetto di una valutazione ad hoc.
Lo studio prende in esame gli effetti diretti di maggiori investimenti in infrastrutture del cosiddetto 'Fondo Matteoli' pari a 8.300 milioni[24] *che derivano sostanzialmente dai fondi stanziati dalla legge n.2/2009, cui si sono aggiunti altri 8.400 milioni di effetti indiretti*[25]*. L'impatto congiunto dei maggiori investimenti contribuisce a un effetto positivo sul PIL pari allo 0,4% nel medio periodo. Se invece si considerano gli effetti conseguenti alla necessità di ridurre le spese per effettuare la copertura finanziaria del 'Fondo Matteoli' si ha un incremento medio del PIL pari allo 0,3%. Gli effetti di lungo periodo non sono immediatamente quantificabili, ma considerata la valenza*

---

che a loro volta stimolano maggiori investimenti e un incremento dell'occupazione. Di conseguenza aumentano i consumi e il PIL.
A questi risultati si accompagnano gli effetti connessi allo *shock* sulla produttività della PA: infatti la riorganizzazione dei servizi pubblici ridurrà le perdite di prodotto connesse ad inefficienze e sprechi. Tale scenario, che ipotizza un aumento dell'1% della produttività nella PA (all'interno del modello ITEM), comporta un aumento costante del PIL rispetto allo scenario di base pari allo 0,1% del PIL.
In generale, si nota come l'output risponda in maniera positiva e sensibile soprattutto alle misure che direttamente o indirettamente stimolano l'occupazione. Rientrano in questa categoria non solo quegli interventi che riguardano direttamente il mercato del lavoro, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta di lavoro, ma anche politiche volte a ridurre il potere di mercato, favorendo la concorrenza tra imprese e riducendo quindi i costi per unità di lavoro. Infatti, mentre da un lato la moderazione salariale consente di allineare l'andamento dei salari alla produttività, dall'altro le riforme orientate ad aumentare la competitività consentono di moderare le distorsioni derivanti dalla rigidità del mercato del lavoro (costi di aggiustamento), rendendo in tal modo meno costoso e quindi più veloce l'adeguamento dell'occupazione alle mutate condizioni di mercato.
Per le politiche che intervengono nell'area dell' innovazione e del capitale umano si è preferito utilizzare il modello QUEST poiché esso presenta alcune specificità (quali la crescita endogena) che lo rendono particolarmente adatto a valutare gli effetti di interventi di *policy* in questo ambito. In particolare, sono due gli *shock* considerati: da una parte sono stati simulati gli effetti di un aumento del credito di imposta per i ricercatori, uno dei provvedimenti adottati miranti al miglioramento e la riqualificazione del capitale umano; dall'altra parte, i provvedimenti di stimolo al capitale investito in ricerca e sviluppo sono stati implementati nel modello attraverso una riduzione del costo sostenuto dalle imprese per l'acquisto dei beni immateriali (*intangibles costs*). Per entrambi i tipi di *shock* il meccanismo che guida il sistema e produce effetti benefici sull'economia è indiretto e passa attraverso la maggiore domanda di lavoro a elevato contenuto di competenze (*high skilled*). Infatti, l'aumento del credito di imposta rende più contenuto il costo dei beni immateriali, incentivando le imprese ad acquistarne ulteriormente. La maggiore domanda di brevetti comporta un maggiore utilizzo dell'*input* lavoro che in questo comparto è costituito dai soli addetti *high skilled*. Questo genera un conseguente aumento della produttività media con effetti positivi sul prodotto e l'occupazione. In realtà, nel breve e medio termine tali misure generano effetti modesti sulla crescita. Il motivo è che i benefici derivanti dagli interventi per promuovere l'innovazione, quali l'aumento della spesa per istruzione e per R&S, si manifestano pienamente solo nel lungo periodo. Infatti, in entrambi gli scenari considerati, a fronte di un contenuto effetto sulla crescita nel breve periodo, solo nel lungo termine si cominciano a manifestare gli effetti benefici di stimolo al settore.
È opportuno precisare che i modelli non sono in grado di cogliere pienamente le possibili sinergie esistenti fra le riforme all'interno di ciascuna area e le interazioni che gli effetti specifici di ciascuna area possono avere su quelli generati mediante le altre aree di intervento.
[24] Si veda le implicazioni di bilancio per l'area infrastrutture e sviluppo, Tavola IV.2 del paragrafo.
[25] La somma aggiuntiva di 8.400 milioni è stata stimata dall'ANCE in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti come maggiori investimenti effettuati nell'indotto a seguito dell'avvio delle opere in infrastrutture.

strategica degli investimenti in infrastrutture di trasporto, questi dovrebbero contribuire a migliorare la produttività dell'intera economia.

TAVOLA IV.5: IMPATTO DELLE MISURE DEL PNR PER AREE D'INTERVENTO (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

ID(*)	Area	Misura	Descrizione		2014	2017	2020
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7,8,9, 10	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica, misure in materia di contrattazione salariale, promozione della produttività, politiche per l'occupazione	Modifica accesso al pensionamento, riduzione del mark-up sui salari, aumento produttività lavorativa, aumento contributi alla produzione, base imponibile contributi sociali, riduzione ULC	PIL	0,6	1,2	1,6
				Consumi	0,4	0,7	1,4
				Investimenti	0,3	0,3	2,1
				Occupazione	1,1	1,5	1,8
18, 19, 21, 31, 32, 34, 39, 41	Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa	Concorrenza ed apertura dei mercati, miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, detassazione contributiva e semplificazione amministrativa	Riduzione delle barriere all'entrata e dei mark-up sui beni, aumento della produttività della PA, riduzione ULC, riduzione degli oneri amministrativi	PIL	0,8	1,0	1,0
				Consumi	0,5	0,6	0,7
				Investimenti	0,4	1,1	1,1
				Occupazione	0,0	0,2	0,3
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 67, 68, 71	Innovazione e capitale umano	Miglioramento del capitale umano, incentivi fiscali alla ricerca, incentivazione degli investimenti in R&D	Credito d'imposta per i ricercatori e riduzione del costo dei beni intangibili	PIL	0,1	0,2	0,4
				Consumi	0,3	0,4	0,4
				Investimenti	-0,1	0,0	0,1
				Occupazione	0,1	0,1	0,1
63, 64, 65, 66, 76, 78, 79, 80, 81, 82	Sostegno alle imprese	Progetti strategici e interventi di sostegno alle attività di produzione e ricerca	Riduzione del costo dei beni intangibili, riduzione delle barriere all'entrata e contributi agli investimenti	PIL	0,1	0,2	0,2
				Consumi	0,0	0,0	0,1
				Investimenti	0,6	0,7	0,7
				Occupazione	0,0	0,0	0,0

(*) I numeri della colonna ID corrispondono ai numeri delle misure incluse nella griglia allegata in appendice.

TAVOLA IV.6: DEVIAZIONI PERCENTUALI DEL PIL RISPETTO ALLO STATO STAZIONARIO (QUEST) O RISPETTO ALLA SIMULAZIONE BASE (ITEM)

Shock	Modello	2015	2020	2030	Entità	Peso
Riduzione del mark-up sui salari	QUEST	0,3	0,3	0,4	1%	0,5
Aumento produttività lavorativa	QUEST	0,4	0,7	0,8	1%	0,5
Riduzione Unit labor cost	ITEM	0,3	0,6	0,6,	1%	0,5
Innalzamento e adeguamento alla speranza di vita dell'età pensionabile	ITEM	0,1	0,5	0,5	1% PIL	1
Aumento dei contributi alla produzione	ITEM	0,7	0,5	0,7,	1% PIL	0,1
Aumento base imponibile oneri sociali per emersione lavoro irregolare	ITEM	0,1	0,5	0,4	1% occupati	1
Riduzione delle barriere all'entrata e stimolo della concorrenza	QUEST	0,2	0,2	0,2	1%	1
Riduzione oneri amministrativi	QUEST	0,4	0,5	0,5	10%	1
Riduzione del mark-up sui beni	ITEM	0,4	0,4	0,5	1%	0,5
Aumento della produttività della PA	ITEM	0,1	0,1	0,1	1%	1
Credito d'imposta per ricercatori	QUEST	0,1	0,2	0,3	0,1% PIL	2
Riduzione del costo dei beni intangibili	QUEST	0,1	0,2	0,5	50 pb	1
Aumento dei contributi agli investimenti	ITEM	0,3	0,1	0,3	1% PIL	0,1

Fonte: Nostre elaborazioni con QUEST(Commissione Europea) e con ITEM (MEF).

V. LE RIFORME DELL'ITALIA

Gli obiettivi e le azioni di riforma messe in campo dal Governo e illustrate nel Programma Nazionale di Riforma tendono a potenziare la competitività del paese, stimolare la concorrenza nel mercato dei prodotti e migliorare le condizioni del mercato del lavoro, nel quadro di una rafforzata sostenibilità delle finanze pubbliche. Dovrebbero inoltre contribuire a ridurre o riassorbire alcune tendenze che, se protratte, porterebbero a squilibri macroeconomici. Le misure descritte nel presente capitolo sono ispirate dall'azione comunitaria per creare un'Europa competitiva, inclusiva e sostenibile, e in tal senso rispondono alle priorità elencate nell'*Annual Growth Survey* (AGS) della Commissione Europea, alle azioni previste dal Patto Euro Plus per aumentare il grado di competitività e convergenza, nonché agli obiettivi specifici previsti dalla Strategia Europa 2020 declinate negli obiettivi nazionali. Esse sono precedute da un'analisi quantitativa rigorosa per l'individuazione delle priorità di politica economica e le aree di *policy* critiche[1]. Anche grazie a questa base analitica robusta e trasparente, le riforme attuate dall'Italia si possono ritenere rispondenti pienamente agli obiettivi comunitari ma anche alle priorità del paese.

L'ANALISI DEL *LISBON ASSESSMENT FRAMEWORK* (LAF) E I 'COLLI DI BOTTIGLIA' DELL'ITALIA

La metodologia sviluppata nell'ambito del Lisbon Assessment Framework (LAF) *ha svolto un ruolo significativo nell'individuazione delle priorità di politica economica e le aree di* policy *critiche dei Paesi Membri, contribuendo alla definizione dei 'colli di bottiglia' su cui intervenire per migliorare la posizione di ciascun paese nei confronti dell'EU15. In particolare, per l'Italia la Commissione Europea ha analizzato le componenti del PIL che contribuiscono negativamente alla crescita sia in termini assoluti sia in relazione alla media UE15. Quest'analisi evidenzia come il significativo rallentamento dell'economia italiana degli ultimi anni sia dovuto sostanzialmente alla permanenza di aspetti critici nelle componenti strutturali della crescita, come alcuni elementi di rigidità nel mercato del lavoro e l'ancora basso grado di competizione nel mercato dei prodotti. Tali criticità si sono manifestate nonostante gli interventi degli ultimi anni (soprattutto quelli sull'istruzione e sul mercato del lavoro) abbiano sicuramente agito nella direzione di accrescere la partecipazione al lavoro e di ridurre il tasso di disoccupazione, seppure in misura minore rispetto agli altri paesi europei.*

Nel periodo 2001-2009, il PIL italiano si è gradualmente allontanato della media europea, con una crescita media annua inferiore di quasi un punto percentuale, ampliando progressivamente il gap con UE15. Anche il livello e il tasso di crescita del PIL pro capite sono al di sotto della media UE15.

Tale performance è dovuta principalmente a una bassa produttività e ai differenziali territoriali di crescita. Il problema della produttività è largamente dovuto a una ridotta crescita della produttività totale dei fattori (TFP) e, in misura inferiore, al basso contributo del capital deepening. *Un*

[1] Sulla base della metodologia del *Lisbon Assessment Framework* (LAF), sviluppato nell'ambito del *Lisbon Methodology Working Group* del Comitato di Politica Economica della Commissione Europea.

altro fattore che ha contribuito a tale debole performance *è certamente il basso livello della 'qualità del lavoro' (in questo esercizio misurata dal livello iniziale di istruzione della forza lavoro).*

Nel periodo 2001-2009 la TFP ha contribuito positivamente alla crescita in EU15, mentre in Italia ha fatto registrare una contrazione dell'1,0 per cento all'anno, risultando l'elemento critico più eclatante. La riduzione della TFP potrebbe parzialmente scontare gli aspetti strutturali del mercato del lavoro in termini di partecipazione giovanile, ore medie lavorate e 'qualità del lavoro', dovuta alla specializzazione dell'Italia nei prodotti a tecnologia medio-bassa.

Anche la componente demografica non agevola la crescita dell'Italia, data la consistente contrazione della popolazione in età lavorativa e della popolazione nativa, sebbene quest'ultima sia compensata dalla migrazione netta, la quale è tuttavia caratterizzata da un basso livello d'istruzione.

Per quanto riguarda le componenti del mercato del lavoro, l'Italia ha mostrato tassi di variazioni migliori di EU15 con riferimento ai tassi di partecipazione oltre i 25 anni, per i quali, comunque, permane uno svantaggio rispetto all'Europa, e al tasso di disoccupazione, per cui, invece, si rafforza il vantaggio. Questi progressi sono stati in parte compensati dalla peggiore performance in termini di ore medie lavorate pro capite e di partecipazione giovanile, per cui l'Italia ha mostrato un certo indebolimento della sua posizione.

Il contributo del capitale alla crescita, invece, è aumentato nel periodo 2001-2009, ma a un passo più lento rispetto ai Paesi EU15 e attestandosi a un livello più basso della media europea nel 2009. La 'qualità del lavoro' è lievemente migliorata nel periodo in esame, ma è ancora sotto la media europea.

Un altro fattore cruciale per la bassa performance nazionale è il forte divario esistente tra le Regioni italiane; infatti, nel Centro-Nord il livello pro capite del PIL è superiore a quello medio EU15, mentre nel Sud esso si attesta intorno al 60 per cento. D'altra parte, anche le componenti demografiche, i cui effetti sono complessivamente negativi sulla crescita, manifestano pronunciate differenze territoriali.

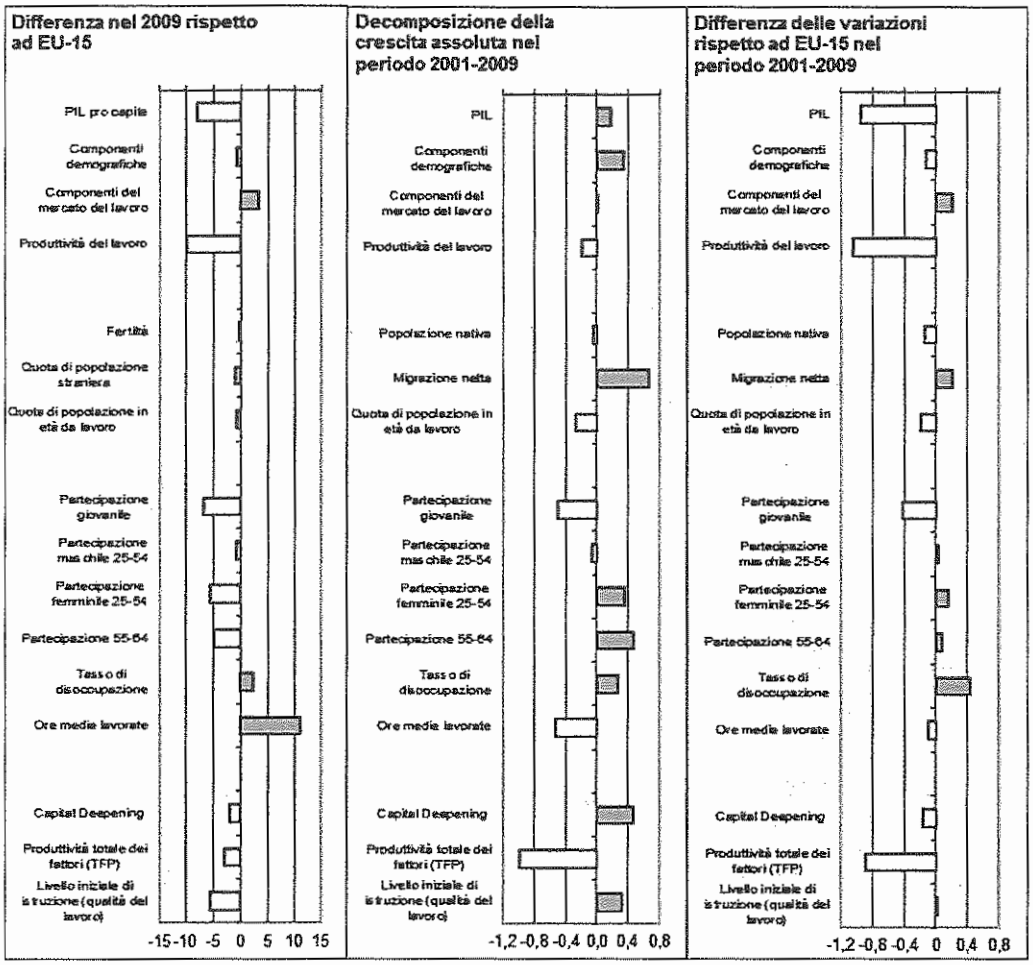
Performance relative delle componenti del PIL (rispetto alla media UE-15) – 2009

	Punteggi della decomposizione del PIL		Contributi assoluti alla crescita annua
	Livello	Crescita	
Componente demografica	-6	-2	0,3
Fertilità / Popolazione nativa	-10	-6	0,0
Quota di popolazione straniera / Migrazione netta	-4	6	0,7
Quota della popolazione in età lavorativa	-5	-11	-0,3
Componente del mercato del lavoro	4	7	0,0
Partecipazione giovanile	-15	-21	-0,5
25-54 Partecipazione maschile	-17	3	-0,1
25-54 Partecipazione femminile	-21	7	0,4
55-64 Partecipazione	-14	5	0,5
Tasso di disoccupazione	4	14	0,3
Ore medie lavorate	11	-6	-0,5
Componente della produttività del lavoro	-8	-19	-0,2
Capital Deepening	-4	-8	0,5
Produttività totale dei fattori	-4	-17	-1,0
Livello di istruzione iniziale dei lavoratori (qualità del lavoro)	-18	0	0,3
PIL procapite (livello) / PIL (crescita)	-8	-13	0,2

Fonte: Commissione Europea, LAF *Database*.

Il confronto dei risultati del LAF con le indicazioni e gli obiettivi decisi in sede nazionale e internazionale (UE e OCSE) non è facile; questa difficoltà di comparazione induce a formulare giudizi e conclusioni con estrema cautela.

Differenziali e fonti di reddito e crescita



Fonte: Commissione Europea, LAF *Database*.

In base alle risultanze del LAF, l'Italia si posiziona, in termini di livelli, al di sotto della media europea, ma si possono apprezzare anche vari miglioramenti rispetto a EU15: dal lato della domanda di lavoro, migliorano le politiche di contrattazione salariale; dal lato dell'offerta, un significativo miglioramento è ravvisabile nelle politiche attive del lavoro, nelle politiche relative all'offerta di lavoro delle donne e dei lavoratori anziani, nonché relativamente al mismatch *del mercato del lavoro, per le quali l'Italia si colloca, oltretutto, in linea o al di sopra della media europea. Un lieve miglioramento si registra anche nell'ambito delle politiche sulla tassazione volte a favorire la domanda di lavoro, accompagnato, tuttavia, da un livello lievemente inferiore rispetto ai partner europei. La* performance *risulta invece negativa per le politiche mirate all'incremento delle ore di lavoro e quelle per l'immigrazione e l'integrazione; tuttavia i livelli non destano preoccupazione, in quanto rientrano nella media.*

Nell'ambito del mercato dei prodotti, l'Italia si posiziona in generale al di sotto della media europea, con peggioramenti in termini di performance *relativamente alle politiche per la promozione della concorrenza e di un ambiente imprenditoriale favorevole, sia in termini di barriere all'imprenditorialità, sia in termini di* start-up, *mentre non si registrano progressi per la*

regolazione specifica dei settori, per il cui ambito l'Italia resta lievemente al di sotto del benchmark.

Le politiche per il mercato finanziario e l'accesso alla finanza non presentano miglioramenti e permangono sotto il livello europeo. Dinamica contraria si rileva per l'integrazione del mercato, misurata come apertura del commercio e degli investimenti, il cui livello, peraltro, rientra nella media europea.

Il settore delle politiche rivolte all'innovazione evidenzia miglioramenti in quasi tutte le aree (R&S, innovazione e istruzione e formazione permanente), pur permanendo un gap rispetto a UE15; nell'ICT, invece, vi è un consistente peggioramento, tuttavia il livello rimane nella media. Infine, relativamente alle condizioni macroeconomiche, la tendenza e la sostenibilità della finanza pubblica mostra un miglioramento che si accompagna a un livello in linea con la media europea.

Analisi della performance delle aree di policy-2009

Politiche - Punteggi aggregati per l'Italia	Valutazione basata sugli indicatori (LAF) rispetto ad EU-15	
	Livello	Variazioni
MERCATO DEL LAVORO		
Politiche attive del lavoro**	-4	2
Rendere conveniente il lavoro. Interazione tra il sistema di tassazione e quello dei benefici***	-2	-1
Tassazione del lavoro per stimolare la domanda di lavoro ***	-5	1
Protezione del lavoro e segmentazione del mercato del lavoro**	-4	-3
Politiche per l'incremento delle ore di lavoro***	11	-2
Misure specifiche per l'offerta di lavoro delle donne***	-1	4
Misure specifiche per l'offerta di lavoro degli anziani***	-3	2
Contrattazione salariale e politiche di fissazione dei salari**	-3	4
Moderazione salariale	*-6*	*-4*
Differenziazione salariale	*1*	*12*
Politiche di immigrazione ed integrazione***	-2	-10
Mismatch del mercato del lavoro e mobilità del lavoro**	5	13
REGOLAZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI E DEI CAPITALI		
Politiche per la promozione della concorrenza*	1	-4
Regolazione specifica dei settori (telecomunicazioni ed energia)**	-5	0
Sub-aggregato I: telecomunicazioni	*-3*	*-6*
Sub-aggregato II: energia	*-7*	*7*
Sub-aggregato III: altro		
Ambiente competitivo - Barriere regolatorie all'imprenditorialità**	-11	-5
Dinamica imprenditoriale - Condizioni si start-up***	-11	-14
Mercati finanziari ed accesso alla finanza*	-5	0
Sub-aggregato I: concorrenza-efficienza	*-8*	*0*
Sub-aggregato II: integrazione dei mercati finanziari	*-4*	
Sub-aggregato III: concorrenza sui mercati finanziari	*0*	
Integrazione del mercato - apertura del commercio e degli investimenti**	-3	2
INNOVAZIONE E CONOSCENZA		
R&S ed innovazione***	-9	5
ICT**	-3	-9
Istruzione e formazione permanente***	-8	4
Sub-aggregato I: istruzione	*-8*	7
Sub-aggregato II: formazione permanente	-7	-9
CONDIZIONI MACROECONOMICHE		
Tendenze e sostenibilità della finanza pubblica ***	-2	3

Nota 1: Questa tavola presenta il punteggio aggregato per ogni politica, consiste in un media ponderata degli indicatori della lista breve. I punteggi per i singoli indicatori sono calcolati come segue: 10 * (indicatore-media del *benchmark*)/deviazione *standard* del *benchmark*. I risultati indicano il livello per l'ultimo anno disponibile e i progressi realizzati (variazioni). Quindi, un punteggio di 10 significa che il valore dell'indicatore è superiore di una deviazione *standard* rispetto alla media del *benchmark*. La politica è considerata *underperforming* se il punteggio aggregato è inferiore a -4. Il *benchmark* può essere UE-15 o UE-27.

V.1 GLI IMPEGNI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE

Mercato del lavoro

L'Italia ha individuato gli obiettivi nazionali in materia di occupazione e lotta alla povertà al 2020. L'obiettivo nazionale per quanto riguarda il tasso di occupazione (20-64 anni) è stato posizionato nell'intervallo tra il 67 per cento e il 69 per cento, in coerenza con il traguardo programmatico medio del 75 per cento relativo all'Unione Europea per il 2020. Questo obiettivo è significativamente superiore a quello registrato dall'Italia nella media del 2010 (61,1 per cento). Nella fissazione del *target* nazionale si è tenuto conto del livello di partenza dell'indicatore e dell'esigenza di conseguire concreti miglioramenti anche sul fronte della produttività. L'identificazione di quest'obiettivo dipenderà ovviamente anche dall'intensità della crescita economica. In termini di posti di lavoro, l'obiettivo si potrà tradurre in un aumento complessivo dell'occupazione nel periodo 2010-2020 di circa 1,7 milioni di unità.

Con le cautele che derivano dalla fissazione di sub-obiettivi, il Governo conta di conseguire nel decennio 2010-2020 una crescita del tasso di occupazione femminile doppia rispetto a quella maschile, un significativo incremento del tasso di occupazione giovanile e una sostanziale riduzione del tasso di disoccupazione. Questi obiettivi sono sottoposti a continuo monitoraggio e comunque saranno valutati ed eventualmente rivisti nel 2015, a metà del percorso.

Per conseguire l'obiettivo occupazionale è importante il proseguimento della stretta collaborazione tra Governo, Regioni e Parti sociali, ciascuno per le parti di propria competenza, secondo linee di azione condivise. In questo quadro particolare importanza, almeno per il prossimo triennio, rivestono le azioni per innalzare l'occupazione giovanile e femminile, con specifica attenzione al Mezzogiorno; per aumentare la qualità del capitale umano; per accrescere la produttività.

Ciò significa che il Governo e le Regioni, come già indicato nell'Accordo sulla formazione del 2010, pongono l'azione sulla formazione e sul miglioramento delle competenze quale obiettivo strategico di ogni azione legislativa e di ogni azione di politica attiva. La formazione gioca un ruolo importante sia per quanto riguarda le nuove generazioni che accedono al mercato del lavoro sia per la forza lavoro interessata dai processi di ristrutturazione e riorganizzazione. Il disallineamento formativo, tra bisogni delle imprese e del mercato e competenze della persona, è oggi un ostacolo determinante nell'accesso all'occupazione. Per ovviare a questo problema, Governo, Regioni e Parti sociali intendono rafforzare l'integrazione tra sistema educativo e sistema produttivo, rendendo più trasparente il mercato del lavoro, facile l'inserimento lavorativo, flessibile la mobilità occupazionale.

A questa politica si affianca una completa opera di revisione e semplificazione del quadro normativo, in coerenza con i principi della *flexicurity* ('Statuto dei Lavori'), un uso più efficiente del sistema degli ammortizzatori sociali – oggi sostanzialmente estesi a tutte le aziende e alla quasi totalità dei lavoratori, la previsione di adozione a livello aziendale di percorsi di *opting out* dalla della contrattazione. Il collegamento tra ammortizzatori sociali e politiche attive, con un efficace sistema di orientamento e riqualificazione legato a un effettivo sistema sanzionatorio, verrà consolidato, anche a livello territoriale.

Il Governo è assolutamente consapevole che la crescita dell'occupazione a livello nazionale potrà avvenire con un recupero di occupazione nelle regioni del Mezzogiorno. Infatti, se per quattro Regioni del Centro Nord è già raggiunto l'obiettivo europeo del 67

per cento, e per altre tre Regioni, sempre del Nord, il traguardo europeo è a portata di mano, il divario del Mezzogiorno, preso nel suo complesso, resta elevato, anche se con evidenti differenze tra Regione e Regione.

In questa area territoriale, di dimensioni geografiche e di popolazione incomparabili con altre regioni europee, per conseguire significativi incrementi occupazionali occorre coniugare la crescita economica con un *mix* di politiche coordinate e interventi specifici con particolare riguardo alle donne e ai giovani. Le azioni d'intervento dovranno prevedere, dunque, semplificazioni normative e riduzioni contributive/fiscali (credito di imposta per nuove assunzioni), in coerenza con la normativa europea, per opportune tipologie contrattuali che sono più adeguate per l'inserimento lavorativo dei giovani e delle donne, soprattutto per quelle che integrano formazione e lavoro (e possono concorrere a ridurre la dispersione scolastica). Il contratto di apprendistato si configura come lo strumento più robusto per conseguire quest'obiettivo. Allo stesso tempo, il Governo è intenzionato a ridurre la quota di lavoro irregolare o sommerso in queste Regioni, attraverso una combinazione di azioni più intense di vigilanza e repressione e di politiche promozionali per l'emersione, quali l'utilizzo del lavoro accessorio.

Gli obiettivi di consolidamento del bilancio pubblico impongono che queste politiche si svolgano in un quadro di risorse pubbliche limitate. Governo e Regioni sono impegnati per un utilizzo più efficiente delle risorse finanziarie disponibili che sia orientato al conseguimento di risultati misurabili. Nello stesso tempo vi è un comune obiettivo per un uso più efficiente delle risorse comunitarie che provengono dal FSE, che devono essere messe in concorrenza con le risorse nazionali, la cui accessibilità è certamente migliorata nell'ultimo biennio ma che rimangono sottoposte a regimi di autorizzazione amministrativa eccessivi e non sempre rivolti al risultato finale. Per questo l'Italia rimane intenzionata ad agire per ulteriori semplificazioni nell'utilizzo di queste risorse anche per i prossimi anni.

Governo, Regioni e Parti sociali hanno cercato (con due differenti accordi dedicati alla gestione degli ammortizzatori sociali e al rafforzamento della formazione) di contenere l'impatto sociale della crisi economica.

Gli interventi a sostegno del reddito (ordinari, straordinari, in deroga) hanno svolto un ruolo chiave, nella misura in cui assicurano un reddito ai lavoratori, impediscono la perdita del capitale professionale delle imprese ed evitano effetti depressivi sui consumi. L'adozione di forme innovative e sperimentali di tutela, le politiche di attivazione e la valorizzazione della bilateralità sono innovazioni efficaci già nel breve termine che preparano un diverso e ancora più efficace assetto degli ammortizzatori sociali che potrà essere conseguito in una situazione di maggiore disponibilità del bilancio pubblico.

Nel biennio 2007-2009 la spesa per ammortizzatori sociali è raddoppiata in Italia, passando dal 63 per cento al 79 per cento della spesa complessiva per le politiche a sostegno del mercato del lavoro[2]. Con l'accordo del febbraio 2009 sugli ammortizzatori in deroga tra Governo e Regioni sono state accresciute le risorse per le tutele economiche e le politiche attive al fine di fronteggiare l'emergenza. Con il concorso del FSE, sono stati stanziati 8 miliardi per il biennio 2009-2010. L'accordo è in fase di proroga anche per il 2011, con una maggiore attenzione alle politiche attive e alla gestione attiva dei processi di riqualificazione e riconversione produttiva. Elemento chiave in questa fase economica è la

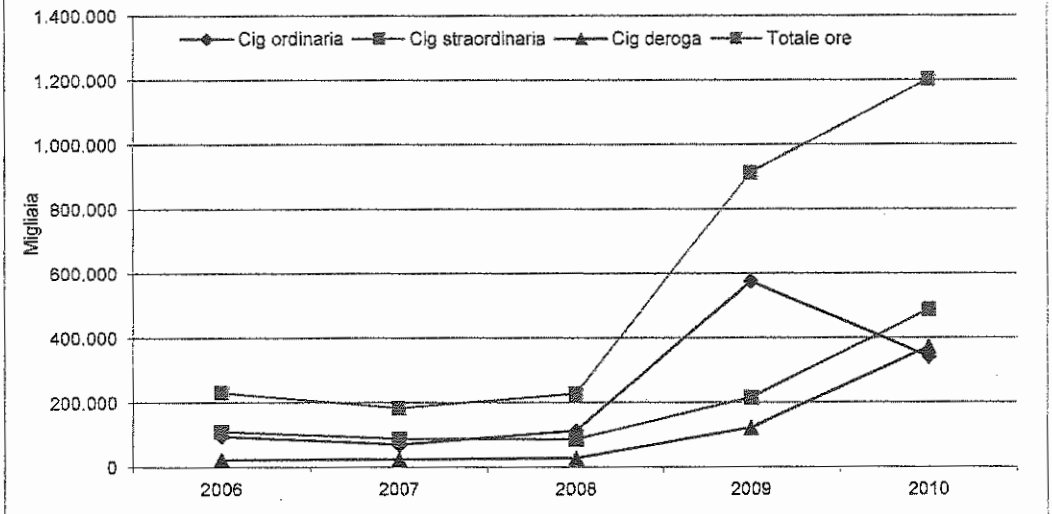
[2] Eurostat-LMP categorie 8-9;
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy.

maggiore condizionalità adottata nella prestazione di sostegno al reddito al lavoratore rispetto al suo comportamento attivo (accettazione di un'offerta di lavoro congrua, partecipazione a politiche attive).

Il Governo valuterà gli esiti delle misure introdotte a titolo sperimentale nella fase di crisi per esercitare la delega contenuta nel 'Collegato lavoro'[3], compatibilmente con le condizioni della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la cassa integrazione le ore autorizzate sono cresciute tra il 2009 ed il 2010 del 32 per cento per effetto di una riduzione delle ore di cassa integrazione ordinaria del 41 per cento e di una crescita di quella straordinaria, comprensiva degli interventi 'in deroga' del 155 per cento (vedi Fig. V.1). Gli ultimi dati, relativi al I trimestre 2011, segnalano il permanere di una situazione difficile anche se appare una relativa discesa dei tassi di utilizzo.

FIGURA V.1: CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI – ORE AUTORIZZATE ANNI 2006-2010



Fonte: INPS.

Nell'estate 2010 è stato varato il Piano triennale per il lavoro che individua tre priorità:

- La lotta al lavoro irregolare e l'aumento della sicurezza sul lavoro. Il Governo intende perseguire questi obiettivi con una duplice strategia: azioni di vigilanza selettiva e modifica dei sistemi sanzionatori al fine di accrescerne l'efficacia, da una parte, e promozione del lavoro accessorio, dall'altra.

  L'intensificazione dell'attività di vigilanza e lo scambio d'informazioni tra gli enti preposti stanno dando risultati apprezzabili. Migliora la capacità degli uffici preposti di individuare preventivamente le aziende con irregolarità (2/3 delle aziende ispezionate). Nel 2010 è aumentato del 27 per cento - 57.000 rispetto ai 45.000 del 2009 – il numero dei lavoratori 'in nero' scoperti con l'attività di vigilanza.

[3] L. n. 183/2010.

Si stanno rivelando positive anche le azioni di promozione all'emersione, condotte con la diffusione del lavoro intermittente e del lavoro accessorio (tra agosto 2008 e ottobre 2010 sono stati venduti '*voucher*' per un valore complessivo di 100 milioni);

- Il decentramento della regolazione e l'attuazione del principio della sussidiarietà. Le azioni chiave sono state la presentazione dello Statuto dei Lavori, lo sviluppo della contrattazione collettiva (a seguito dell'accordo del gennaio 2009 che promuove la contrattazione decentrata) e i provvedimenti tesi a legare maggiormente la dinamica dei salari alla produttività.

  A novembre 2010, il Ministro del Lavoro ha presentato alle Parti sociali una bozza di disegno di legge delega sullo Statuto dei lavori, auspicando la definizione di un avviso comune tra le parti che consenta di produrre un testo da sottoporre poi al Consiglio dei Ministri e al Parlamento. Si tratta del primo passo verso una riforma complessiva della legislazione del lavoro, con finalità di razionalizzazione e semplificazione delle leggi attualmente in vigore. L'obiettivo è di identificare, sulla base della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali U.E., un nucleo di diritti universali e indisponibili per tutti i lavoratori dipendenti, compresi i lavoratori a progetto e le mono-committenze. Le tutele non comprese tra i diritti universali potranno essere affidate e rimodulate grazie alla contrattazione collettiva e potranno essere definite nelle aziende e nei territori con intese anche in deroga alle norme di legge e valorizzando il ruolo degli organismi bilaterali. Quanto agli ammortizzatori sociali, il disegno di legge ne dispone la combinazione con interventi di politica attiva, facendo particolare attenzione alla valorizzazione di percorsi formativi per competenze e in ambiente produttivo.

  L'art. 53 della Legge di Stabilità 2011[4] assicura anche per l'anno in corso benefici economici per i lavoratori e per le imprese attraverso la detassazione e la decontribuzione delle retribuzioni legate agli incrementi di produttività del lavoro nell'ambito della contrattazione collettiva decentrata. È ampliata la platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e della tassazione agevolata dei redditi. La detassazione al 10 per cento troverà applicazione nel 2011 nei limiti di 6000 euro lordi per i lavoratori con un reddito da lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro l'anno. Lo sgravio contributivo per il 2010, stante il limite per le erogazioni ammesse al beneficio del 2,5 per cento della retribuzione contrattuale, è determinato nel 25 per cento dei contributi dovuti dal datore di lavoro ed è totale per il lavoratore. Il limite di spesa di questa seconda politica per il 2011 è di 650 milioni. La decontribuzione e la detassazione dei premi di risultato dovrebbero accrescere il numero delle imprese in cui si stipula il contratto di secondo livello.

- Lo sviluppo delle competenze per l'occupazione e il reimpiego. Le azioni chiave sono: un ripensamento dei modi e dei contenuti della formazione, ponendo l'attenzione sui risultati piuttosto che sulle procedure; l'azienda come luogo di formazione; l'istituzione della figura dei valutatori indipendenti: la ricerca di un

[4] L. n. 220/2010.

maggiore raccordo tra sistema formativo ed esigenze del sistema produttivo; il rilancio dell'apprendistato e dei tirocini. In quest'ambito è stato raggiunto un importante accordo tra Governo, Regioni e Parti sociali il 18 febbraio 2010 sulle linee guida in materia di formazione professionale. Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ritiene che la bilateralità possa svolgere efficacemente e con la necessaria flessibilità questo ruolo. Questi cambiamenti richiedono il potenziamento delle funzioni di monitoraggio, l'analisi della domanda di lavoro e dei fabbisogni di competenze (a breve e a medio termine). In questo senso va la ricerca di maggiori sinergie tra l'indagine sui posti vacanti ISTAT, il Progetto Excelsior di UnionCamere (con dati disaggregati a livello territoriale e con cadenza trimestrale), lo sfruttamento dei dati amministrativi del Ministero del Lavoro, dall'INPS e dalle Regioni e il potenziamento delle banche dati sulla domanda e sull'offerta di lavoro a livello nazionale e regionale. Il tutto reso trasparente mediante la progressiva implementazione del sito *web* 'Cliclavoro', il nuovo portale del sistema lavoro Italia.

Le Regioni attueranno gli interventi contenuti nei propri piani anticrisi basati su azioni 'di sistema' e su una *governance* territoriale coordinata delle misure e delle politiche della formazione e del lavoro. Gli obiettivi sono di rispondere al mantenimento dell'occupazione, alla ricollocazione dei lavoratori espulsi dai cicli produttivi nonché di sostenere la competitività delle imprese. Le politiche attive sono collegate alle attività di sostegno al reddito, prevedono interventi personalizzati, la presa in carico degli individui e la responsabilizzazione degli attori attraverso lo strumento del patto di servizio. Gli interventi di politica attiva del lavoro sono cofinanziati dal FSE, negli assi dedicati alle politiche di occupazione e adattabilità.

All'interno della strategia generale per l'occupazione l'incremento del tasso di occupazione delle donne riveste un ruolo chiave[5]. Il Governo ritiene che occorra agire sul versante delle convenienze, anche prevedendo incentivi mirati all'assunzione nel Mezzogiorno (contratti d'inserimento) senza trascurare gli interventi per la conciliazione fra lavoro e vita privata. Il Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro 'Italia 2020' presentato nel 2009 dai Ministri del Lavoro e delle Pari Opportunità è finalizzato a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli dedicati alla cura della famiglia e a promuovere le pari opportunità nell'accesso al lavoro. Le misure beneficiano in larga parte del cofinanziamento del FSE. In questa direzione deve essere intesa anche la recente modifica del regime previdenziale delle donne che lavorano nell'Amministrazione Pubblica. La misura dovrebbe favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso l'allungamento delle loro carriere nel settore pubblico.

A integrazione di tale Programma, il Ministero per le Pari Opportunità ha adottato ad aprile 2010 il Piano per la Conciliazione, frutto di un'intesa fra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali. Tale intesa mira a creare un sistema d'interventi, a livello centrale e locale, finalizzati a favorire la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro

[5] L'analisi dei flussi recenti del mercato del lavoro mostra che la performance delle donne (in termini di dinamica) tende a essere migliore anche nella crisi in corso di quella dei maschi.

nonché a potenziare i meccanismi e gli strumenti che consentano alle donne la permanenza o il rientro e il reinserimento nel mercato del lavoro.

Il 7 marzo 2011 le Parti Sociali hanno siglato al Ministero del Lavoro un avviso comune sulle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, con l'obiettivo primario di sostenere la crescita dell'occupazione femminile. L'intesa richiama l'importanza di una modulazione flessibile dei tempi e degli orari di lavoro, tanto nell'interesse dei lavoratori che dell'impresa e sottolinea il ruolo della contrattazione di secondo livello. Essa prevede l'attivazione di un tavolo tecnico che verificherà la possibilità di adottare le buone pratiche di conciliazione da sostenere e diffondere in sede di contrattazione e dovrà terminare i suoi lavori entro novanta giorni.

Un ostacolo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro è dato dall'insufficiente funzionalità della rete dei servizi per il lavoro. In questa chiave il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno promosso un nuovo sistema per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, denominato 'Cliclavoro', fondato sulle capacità della rete internet di essere al servizio delle politiche attive del lavoro. Il nuovo portale, realizzato a ottobre 2010, garantirà a tutti gli operatori del 'sistema lavoro' un accesso semplice ed immediato ad un catalogo completo e dettagliato di informazioni e servizi per il lavoro.

Una specifica linea di attività è dedicata alla realizzazione delle rilevazioni ricorrenti dei fabbisogni professionali su base territoriale e settoriale (sinergie con *'New SkiIIs for New Jobs'*) sostenute da una cabina di regia nazionale, a partire dal progetto Excelsior, degli Osservatori locali sul mercato del lavoro basati sul concorso di competenze scientifiche e di partenariato sociale e lo sviluppo dei servizi di *placement* nelle Università e scuole superiori. Sinergie e accordi in questo senso sono già stati realizzati con Regioni, Province, Associazioni, con il MIUR.

La difficile transizione dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro è una delle principali criticità su cui intervenire per contrastare i crescenti tassi di disoccupazione, la dispersione scolastica e i bassi tassi di occupazione giovanili. In sintonia con le due iniziative *'New skills for new jobs'* e *'Youth on the move'* sarà diffuso l'impiego del metodo di apprendimento 'per competenze' in situazione lavorativa in luogo di quello 'per discipline separate' in situazione scolastica, la rivalutazione dell'istruzione-formazione tecnico-professionale, il coinvolgimento delle imprese, singole o associate, nelle attività educative e formative, l'accesso degli inoccupati a tirocini d'inserimento, il rilancio dei corsi d'istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS) e dei contratti di apprendistato (legge Biagi), privilegiando l'apprendimento nell'impresa, la rivisitazione degli *stage*, l'accreditamento di 'valutatori' indipendenti in grado di certificare le effettive competenze dei lavoratori comunque acquisite.

Le politiche attive del lavoro, compresa la promozione dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere d'istruzione e formazione, per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, devono puntare a rendere più occupabili i lavoratori con basse qualifiche e competenze attraverso una formazione lungo tutto l'arco della vita che risponda maggiormente ai fabbisogni delle imprese. In tale prospettiva, e con specifico riferimento all'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, si pone un particolare accento sulle politiche di promozione, riconoscimento e validazione delle competenze acquisite attraverso percorsi formativi di carattere formale e non-formale. Il raggiungimento di tale obiettivo potrà essere conseguito anche attraverso il rafforzamento di politiche per la mobilità di giovani, studenti e lavoratori, quale strumento per lo

sviluppo di abilità ed esperienze che rafforzino l'autonomia e lo spirito imprenditoriale delle giovani generazioni.

Le Regioni e le Province autonome attuano un'ampia gamma di misure per l'occupazione. La programmazione FSE 2007-2013 conferma che la qualificazione dei servizi per il lavoro e lo sviluppo di competenze professionali rispondenti alla domanda espressa dal sistema produttivo sono una priorità delle Regioni. Le aree d'intervento riguardano la definizione di *standard* di qualità dei servizi, la costruzione di sistemi regionali basati sull'integrazione tra pubblico e privato attraverso i regimi di accreditamento e di autorizzazione, l'implementazione dei sistemi informativi nazionali e territoriali del lavoro e la validazione di procedure per la valutazione dei servizi. Un tema cardine della programmazione 2007-2013 è anche la costruzione di un sistema nazionale di *standard* minimi professionali e di certificazione delle competenze in attuazione dell'*European Qualication Framework*' (EQF).

Nei programmi delle Regioni sono presenti azioni per i giovani con contratto di lavoro atipico che riguardano il rafforzamento delle competenze e il sostegno nei periodi di disoccupazione/transizione in un'ottica di *flexicurity*. Fino al 2012 le Regioni saranno impegnate nell'attuazione del 'Programma nazionale di riqualificazione professionale e reinserimento occupazionale dei lavoratori a progetto'. Le Regioni dedicano particolare attenzione anche alle misure che promuovono la permanenza nel mercato del lavoro dei soggetti non più giovani espulsi dalle imprese in crisi attraverso interventi di riconversione delle competenze. Le Regioni prevedono interventi a sostegno dell'imprenditorialità dei giovani e dei disoccupati indennizzati. Un'altra linea d'intervento presente nei programmi delle Regioni è l'azione di contrasto del lavoro irregolare. In considerazione del crescente rilievo della consistenza e dei flussi migratori, le Regioni potenzieranno i servizi rivolti agli immigrati anche al fine di favorire la loro mobilità territoriale. In tale quadro saranno consolidate le procedure per il riconoscimento dell'esperienza professionale maturata nei paesi di provenienza, in attuazione delle disposizioni del D.Lgs. 206/2007. Le misure per favorire la conciliazione tra lavoro e vita privata sono oggetto di una specifica linea d'intervento dei Piani Operativi Regionali. Le classi primavera integrano l'offerta costituita dagli asili nido e dalla scuola dell'infanzia e puntano a favorire la permanenza o il rientro delle donne nel mercato del lavoro. Previste in forma sperimentale nel 2007, grazie al successo riscontrato sul territorio, fanno ora parte dell'offerta formativa sul territorio.

Le statistiche recenti mostrano che la strategia di riforma unitamente alla liberalizzazione del cumulo tra redditi da pensione e da lavoro[6] inizia a produrre effetti anche per quanto riguarda il tasso di occupazione dei meno giovani.

[6] L. 133 del 2008.

L'UTILIZZO DEI FONDI COMUNITARI PER L'OCCUPAZIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE

L'obiettivo dei programmi comunitari in questo ambito è quello di sostenere lo sviluppo dell'occupazione e migliori posti di lavoro, promuovendo una società inclusiva e 'sicura' per conseguire le condizioni di contesto necessarie a favorire una crescita durevole. Le risorse programmate a tal fine nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ammontano a circa 7,4 miliardi: 3,5 dedicati all'obiettivo lavoro e occupazione e 3,8 miliardi per l'inclusione sociale. In quest'ultimo ambito, 2,3 miliardi sono finalizzati a favorire l'inclusione nel mercato del lavoro delle donne (con la realizzazione e/o il potenziamento dell'accesso ai servizi e agli strumenti di conciliazione famiglia-lavoro e con lo sviluppo di politiche di parità e d'imprese al femminile) e dei soggetti svantaggiati, quali migranti e minoranze etniche (con misure specifiche di accompagnamento per l'inserimento, reinserimento e mantenimento del lavoro). Mentre i restanti 1,5 miliardi sono rivolti al miglioramento dell'offerta dei servizi collettivi socio-sanitari e ad assicurare migliori condizioni di sicurezza per cittadini e imprese nei contesti con maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali (in particolare nelle quattro Regioni della Convergenza).

Gli interventi finora attivati sul fronte del lavoro e occupazione sono per lo più volti all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro e in seconda istanza ad azioni di ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Sul fronte degli interventi attivati nel campo dell'inclusione sociale essi sono volti a realizzare quelle infrastrutture socio-assistenziali che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di servizio[7] *e comprendono anche azioni di* e-inclusion *per facilitare l'accesso ai servizi dei soggetti a rischio di marginalità e azioni a sostegno dell'economia e delle imprese sociali. Puglia, Basilicata e Calabria hanno anche promosso interventi di potenziamento dell'offerta di servizi sanitari.*

Le Regioni hanno investito risorse anche nella realizzazione di servizi sanitari on-line (e-health, *telemedicina e tele assistenza) e nella diffusione di nuove tecnologie domotiche a favore di categorie svantaggiate (anziani, diversamente abili), mentre ulteriori risorse sono state destinate ad attività di qualificazione degli operatori dell'economia sociale e del terzo settore anche attraverso specifiche iniziative volte alla promozione di modelli innovativi di organizzazione e gestione di servizi sociali (assistenza domiciliare ai non autosufficienti, gestione di asili nido, servizi di mensa, trasporto di disabili, ecc.).*

Le Regioni dell'Obiettivo Competitività, attraverso gli interventi negli assi 'inclusione sociale' dei propri Programmi operativi, puntano al rafforzamento delle opportunità formative, occupazionali e d'inclusione di soggetti a rischio.

---

[7] Gli investimenti nel settore delle infrastrutture per i servizi all'infanzia e quelli per la cura agli anziani sostengono i meccanismi di premialità associati agli Obiettivi di Servizio che, come noto, riguardano: i) la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia da aumentare dal 21 per cento del 2004 al 35 per cento nel 2013 e la percentuale dei bambini che usufruiscono dei servizi di cura per l'infanzia da incrementare dal 4 per cento del 2004 al 12 per cento nel 2013; e ii) la percentuale di anziani beneficiari di Assistenza Domiciliare Integrata da incrementare dall'1,6 per cento del 2005 al 3,5 per cento nel 2013.

Il contrasto della povertà

Con riferimento agli indicatori che contribuiscono a determinare il livello di povertà, i dati mostrano che la situazione italiana non diverge in misura sostanziale dalla media dell'Unione Europea. La quota di persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali è due punti percentuali più elevata della media dell'Unione Europea. La quota di persone '*severely materially deprived*' e quella delle persone che vivono in famiglie caratterizzate da bassa intensità di lavoro è vicina alla media europea.

Il Governo è convinto che il miglior modo per ridurre la povertà sia promuovere l'occupazione e rimodulare la spesa a beneficio dei *target* di popolazione con i tassi più elevati di povertà[8]. L'Italia riconferma l'obiettivo di riduzione della povertà contenuto nel PNR preliminare del novembre 2010. Questo obiettivo sarà perseguito ricorrendo a trasferimenti economici o a misure equivalenti, con un maggior coinvolgimento degli intermediari sociali nella gestione degli strumenti di contrasto alla povertà e con politiche attive che promuovano l'aumento dei tassi di occupazione dei giovani e delle donne, che sono in molti casi '*second earners*'.

Al fine di contrastare la povertà assoluta, la legge n.10/2011 avvia la sperimentazione di nuove modalità di attribuzione della 'Carta Acquisti' varata nel 2008[9]. L'attuale programma nazionale è rivolto alle famiglie disagiate nelle quali sono presenti persone *over*-65 o bambini di età inferiore ai 3 anni. Con la sperimentazione ora prevista — limitata ai 12 Comuni con oltre 250.000 abitanti (per una popolazione residente pari al 15 per cento del totale nazionale) — si elimina questa distinzione dei beneficiari in base all'età e si innova profondamente la *governance*, cooperando con le associazioni *non profit* che operano nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale in rete con gli Enti locali. La sperimentazione, della durata di 12 mesi, secondo i principi della raccomandazione comunitaria sull'inclusione attiva, prevede, accanto all'erogazione monetaria attraverso una *debit card* utilizzabile sostanzialmente negli esercizi alimentari (uno strumento che è anche veicolo di inclusione finanziaria), un'attività di presa in carico individualizzata da parte dell'associazione volta a favorire un percorso di fuoriuscita dalla condizione di povertà ed esclusione sociale. Le risorse disponibili per la sperimentazione ammontano a 50 miliardi e permetteranno di raggiungere una quota consistente della popolazione in povertà assoluta nelle città coinvolte dalla sperimentazione.

[8] La difficoltà di trovare un lavoro spiega, in molti casi, i livelli elevati di povertà. Quando i giovani e le donne che vivono nelle famiglie povere trovano un'occupazione cambia la condizione del nucleo di appartenenza e non solo quella individuale.

[9] Art. 81 comma 32 del D.L. 112 del 25 giugno 2008 convertito con modificazioni nella L. 133 del 6 agosto 2008.

TAVOLA V.1: RACCOMANDAZIONI *DELL'ANNUAL GROWTH SURVEY* IN MATERIA DI *WELFARE* E MISURE RILEVANTI

Raccomandazioni in materia di *welfare* contenute nell'*Annual Growth Survey*	Provvedimenti e misure rilevanti
Rendere più conveniente il lavoro	1)Detassazione e decontribuzione per imprese e lavoratori (incrementi salariali legati all'andamento della produttività, benefici per le imprese, promozione del lavoro regolare) 2) Liberalizzazione cumulo e lavoro accessorio (per promuovere il lavoro regolare degli anziani) 3) Soluzioni contrattuali e misure per la conciliazione tra lavoro e vita privata (effetti sul lavoro delle donne)
Riformare le pensioni	1) Riforme previdenziali (nuovi coefficienti di trasformazione, decorrenza trattamenti, adeguamento automatico dell'età pensionabile all'aspettativa di vita 2) Liberalizzazione cumulo tra redditi da pensioni e redditi da lavoro
Reinserire al lavoro i disoccupati	1) CIG e contratti di solidarietà 2) Trasparenza mercato del lavoro ('Clicklavoro', sistemi regionali per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro'), monitoraggio della domanda di lavoro e di competenze (*Excelsior*, Istat, etc.), servizi per il lavoro pubblici, privati e '*on-line*' 3) Incentivi economici statali e regionali per le imprese che assumono soggetti appartenenti a determinati gruppi obiettivo (giovani, anziani, donne, portatori di handicap, etc.); 4) Tipologie contrattuali speciali (contratto d'inserimento, apprendistato, contratto a progetto, lavoro accessorio); 5) Formazione e politiche attive, condizionalità delle prestazioni ai comportamenti attivi dei disoccupati indennizzati 6) Dispositivi a sostegno dell'autoimprenditoriarialità giovanile
Mix bilanciato di flessibilità e sicurezza	1) Statuto dei lavori (delega) 2) Estensione temporanea ammortizzatori sociali (campo di applicazione, intensità, durata, deroghe) e azioni formative integrate, 3) Riordino ammortizzatori sociali, incentivi, apprendistato, servizi per l'impiego, incentivi (deleghe); 4) Azione di contrasto della povertà (assegno sociale, carta Acquisti) 5) Misure che favoriscono la conciliazione tra lavoro e vita privata;

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

V.2 R&S E INNOVAZIONE

In questo settore il Governo è impegnato in uno sforzo generale di riforma, pur tenendo conto del necessario contenimento della spesa pubblica.

Pur non trascurando la presenza d'imprese operanti in settori altamente tecnologici[10], la struttura produttiva del nostro paese, è basata su una prevalenza di piccole e medie imprese (PMI). Queste sono esposte alle sfide sia della competizione globale di prezzo nelle produzioni nazionali tradizionali (tessile, abbigliamento, calzature, mobili, meccanica leggera, prodotti agroindustriali), sia della competizione sleale (soprattutto contraffazioni) per i prodotti del *Made in Italy*. Le politiche per l'innovazione, la ricerca e sviluppo devono tener conto di questi fattori e sono dunque chiamate a sostenere lo sforzo del sistema produttivo nell'innalzamento della qualità dei prodotti e dei processi, tutelandolo per questa via anche da tentativi di concorrenza sleale.

L'azione di *policy* tende quindi a favorire la diffusione delle informazioni e la costruzione di un sistema a rete che coinvolga in modo efficiente imprese, Università e istituti di ricerca. Al contempo, è opportuno tenere conto delle specificità settoriali e dell'effettiva domanda d'innovazione, ma anche delle aree trasversali da cui emergono nuovi bisogni, da soddisfare con soluzioni innovative, come nel caso dello sviluppo

[10] Aerospazio, aeronautica, farmaceutico, biotecnologia, nanotecnologia, energia, trasporti, ICT.

sostenibile e delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione e dal cambiamento climatico.

Il patrimonio nazionale delle competenze scientifiche e tecnologiche è consistente e diffuso. In questi anni, il sistema dell'innovazione ha accompagnato la realtà produttiva del paese diversificando gli approcci e intensificando la propria presenza nei settori di eccellenza con risultati di rilievo sia dal punto di vista di sviluppo tecnologico delle PMI (la cui quota di *export* è in buona parte dovuta al tasso innovativo delle produzioni), sia dal punto di vista della presenza italiana nei campi decisivi della ricerca di base e delle tecnologie abilitanti. Tuttavia, occorre intensificare gli sforzi per accrescere la produttività della ricerca e la sua incidenza nella pianificazione strategica di medio – lungo periodo, per collegare sempre più il sistema nazionale al *trend* di crescita internazionale e per potenziare l'impatto delle medie e grandi imprese italiane nello scenario competitivo globale.

Per questo, va riformata la politica di settore , con particolare attenzione alle due componenti fondamentali :

- la ricerca pubblica, che include le attività delle Università e degli Enti pubblici di ricerca, nonché gli interventi a sostegno della ricerca di base e industriale;
- lo sviluppo di un adeguato volume di investimenti privati, indispensabili al raggiungimento degli *standard* di eccellenza caratteristici dei paesi *leader*.

L'intervento pubblico non è particolarmente distante dalla media europea, attestandosi allo 0,56 per cento del PIL e, tuttavia, l'apporto privato tiene ancora distante l'Italia dagli *standard* dei paesi *leader* nel campo dell'innovazione. Di conseguenza, ferma restando la necessità di qualificare la spesa di parte nazionale e regionale, diventa indispensabile motivare, promuovere e sostenere gli investimenti privati in ricerca, partendo dal presupposto che il rafforzamento degli *asset* immateriali è condizione necessaria per la produzione di valore in un'epoca di cambiamento.

Il miglioramento dell'apporto pubblico, anche diversificando strumenti, modalità d'intervento e fonti di copertura, concorrerà al perseguimento dell'obiettivo minimo di spesa complessiva, pubblica e privata, dell'1,53 per cento del PIL al 2020, stabilito come obiettivo dell'Italia nell'ambito della Strategia Europa 2020. Quest'obiettivo è suscettibile di successiva rivalutazione, sulla base di una verifica intermedia al 2014 dei risultati conseguiti e della riscontrata evoluzione della domanda.

A tal fine i principali strumenti dell'azione di Governo sono:

- Attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, già approvato dal CIPE, per allineare la spesa italiana per la ricerca alla media europea, mediante la realizzazione delle azioni previste dal programma e dai quattordici 'Progetti-Bandiera' identificati con il contributo della comunità scientifica e imprenditoriale e i cui capofila sono individuati, volta per volta, in un Ente pubblico di ricerca.
- Utilizzazione e massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività, mediante bandi e avvisi per il finanziamento della ricerca industriale, dei distretti tecnologici e dei laboratori pubblico-privati, e per il rafforzamento della dotazione scientifica[11].

[11] Nel definire le modalità attuative del PON, il MIUR, di concerto con il MISE, ha costituito un apposito Tavolo Tecnico con le Regioni, impegnando anche lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro con le

- Finanziamento premiale di specifici programmi e progetti proposti dagli Enti Pubblici di Ricerca, come previsto dal processo di riforma[12] degli enti stessi; per tale finanziamento, a decorrere dal 2011, è destinata una quota non inferiore al sette per cento del fondo ordinario per enti di ricerca finanziati dal MIUR, crescente negli anni successivi.
- Lancio di bandi per il finanziamento di progetti di eccellenza promossi da giovani ricercatori, nell'ambito del sostegno alla ricerca di base.
- Accesso alle disponibilità della Legge Obiettivo per il co-finanziamento d'infrastrutture e piattaforme tecnologiche, finalizzate alla diffusione della conoscenza e all'erogazione di servizi ad alto contenuto d'innovazione.
- Ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico, in particolare per le piccole e medie imprese, incluso il credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo.
- Potenziamento del ricorso al contributo in conto interessi, anche mediante l'utilizzo del fondo di rotazione della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. E' allo studio una semplificazione delle procedure di accesso che permetta, anche attraverso la partecipazione pubblica a un fondo di garanzia, il tempestivo accesso al credito da parte delle imprese.
- Rafforzamento in chiave anticiclica del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui alla Legge n. 662/1996 al fine di meglio certificare il merito di credito delle imprese beneficiarie.
- Attivazione dello Sportello della ricerca, nonché di opportunità per incentivare il trasferimento tecnologico e la valorizzazione della proprietà intellettuale, anche attraverso fondi di capitale di rischio. In particolare, l'attivazione del Fondo Nazionale Innovazione permetterà alle PMI innovative che brevettano di accedere con maggiore facilità a finanziamenti bancari e al capitale di rischio senza dover fornire garanzie aggiuntive e a tassi d'interesse più vantaggiosi di quelli che una PMI potrebbe spuntare sul mercato.
- Bandi annuali per il sostegno alla diffusione della cultura scientifica e per la contribuzione al funzionamento di enti privati di ricerca.
- Prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e innovazione industriale (Progetti d'innovazione industriale e Fondo innovazione tecnologica) volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del paese (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *Made in Italy*, tecnologie della vita, beni e attività culturali, ambiente, aerospazio, ICT).
- Valorizzazione e diffusione delle opportunità offerte dal Contratto di rete d'imprese, strumento che consente alle piccole e medie imprese di dar vita a collaborazioni anche tecnologiche per superare le difficoltà legate alla piccola

Regioni dell'Obiettivo Convergenza; questa modalità ha consentito una mirata allocazione delle risorse, che ha posto le premesse per l'addizionalità e l'integrazione del PON e dei POR, in una logica di reciprocità e condivisione di merito.

[12] Avviato con il decreto attuativo della legge delega n. 165/2007 (D. Lgs. n. 213/2009).

dimensione, e a investire maggiormente in ricerca e sviluppo, allo scopo di rafforzare la competitività sui mercati nazionali e internazionali.

- Contratti d'innovazione tecnologica che, nel prossimo triennio, potranno favorire lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione nelle imprese e creare nuove opportunità di lavoro per i ricercatori, attraverso una rinnovata alleanza strategica fra imprese, sistema bancario e Stato. Per il finanziamento pubblico agevolato si potrà contare su una prima dote di risorse finanziarie, a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.
- Contratto di Ricerca Strategica, diretto alle grandi e medie imprese e realizza effetti di concentrazione e diffusione sistemica dei risultati. Lo *start-up*, la valutazione e il monitoraggio dei Contratti saranno realizzati dal MIUR con la collaborazione degli Enti pubblici di ricerca e dell'Istituto Italiano di Tecnologia.

Sono stati inoltre di recente pubblicati tre bandi volti a promuovere l'utilizzo dei risultati dei progetti di ricerca in diversi settori che vanno dal manifatturiero, all'energia e ambiente[13], inclusi i servizi alle imprese. Infine, nuova attenzione sarà rivolta a strumenti che agiscono da lato della domanda quali il *public procurement* per l'innovazione, come richiesto anche dalla Commissione Europea nell'ambito della recente Comunicazione 'Unione per l'innovazione'.

Dal lato del personale della ricerca, il disequilibrio esistente fra uomini e donne rappresenta un ostacolo rilevante a una maggiore competitività europea. A oggi solo una quota minima delle posizioni apicali nel mondo della ricerca è occupata da donne. Portare al 25 per cento tale quota, così come indicato dall'UE, consentirebbe di fare un importante passo in avanti sulla via di un reale coinvolgimento femminile nei processi decisionali. Con tale finalità, nel settembre 2010, il Ministero per le Pari Opportunità e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, hanno firmato un Protocollo d'intesa che mira a promuovere e assicurare l'attuazione di politiche di pari opportunità nell'ambito della scienza, della tecnologia e della ricerca scientifica. Attenzione particolare è rivolta al tema dell'avanzamento delle carriere scientifiche delle donne e della diffusione della cultura di genere nel mondo della scuola[14].

Nel 2011 il MIUR continuerà a dare un contributo significativo a tutte le iniziative europee per il sostegno dell'internazionalizzazione dell'attività di R&S, con particolare riguardo al settimo e al futuro Quadro Strategico Comune per la R&S, alle *Joint Technology Initiatives* (JTI), ai progetti previsti dall'art. 185 del Trattato dell'Unione Europea, alle iniziative per la Programmazione Congiunta (*JPI Joint Programming Initiatives*) e ai progetti ERANET.

Oltre a partecipare attivamente a tutte le attività svolte dalle Imprese Comuni[15], l'Italia fornisce anche il relativo supporto finanziario (in particolare per ARTEMIS ed ENIAC e, nel 2011, per l'iniziativa Eurostar dedicata alle PMI e AAL[16]).

---

[13] Con particolare attenzione all'innovazione per la tutela dell'ambiente, alle biotecnologie, allo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e al risparmio energetico.

[14] A tal fine è istituito un tavolo di concertazione con funzioni di studio, indirizzo, coordinamento e pianificazione di azioni concrete in materia di diritti e pari opportunità nel campo della scienza e della ricerca.

[15] ARTEMIS, ENIAC, CLEAN SKY, IMI e FCH.

Il MIUR continuerà a operare nel Gruppo per la Programmazione Congiunta (GPC), e al fine di individuare tematiche di Programmazione Congiunta d'interesse per l'Italia, è stato istituito un Tavolo di Consultazione interministeriale. A livello europeo, sono state definite dieci iniziative che vedono la partecipazione italiana a vari livelli di responsabilità. Nel decreto di riparto FAR relativo al 2010 e 2011 è stato previsto uno stanziamento di 30 milioni (per contributi in conto capitale) per consentire la partecipazione italiana alle varie iniziative internazionali.

In materia di R&S va, infine, segnalato che il Fondo ordinario per gli enti di ricerca supporta lo sviluppo delle infrastrutture di ricerca a carattere internazionale già esistenti, nonché l'avvio di nuove infrastrutture di prioritario interesse per gli enti medesimi (decreto ministeriale del 24 dicembre 2010).

Infrastrutture a banda larga veloce e ultraveloce

La competizione internazionale obbliga i paesi a dotarsi di un'infrastruttura di rete all'avanguardia, capace di supportare i servizi digitali più evoluti, in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europa 2020. È pertanto annoverabile fra le priorità per la crescita economica del Paese il Piano Italia Digitale i cui pilastri fondamentali sono: il Piano Nazionale Banda Larga -finalizzato a ridurre ulteriormente il *digital divide* - e il Piano per le reti di nuova generazione, abilitanti servizi a banda ultra-larga (con velocità oltre i 100 mb/s) al 50 per cento della popolazione italiana.

Grazie al Piano Nazionale Banda Larga, si prevede che il numero di cittadini ancora in *digital divide* si ridurrà a tre milioni a fine 2011 (nel 2008 erano 8 milioni).

Attraverso il Piano per le reti di nuova generazione[17] il Governo investirà nelle *Next Generation Network* (NGN) che rappresentano per l'Italia uno strumento anticiclico per creare lavoro e stimolare la crescita. Tale piano, contrariamente al Piano Nazionale Banda Larga, è focalizzato sulle aree più densamente popolate del paese ed è volto a realizzare, entro il 2020, reti ultraveloci sia su rete fissa, per almeno il 50 per cento della popolazione, sia su rete mobile.

Il progetto si basa su un modello di co-investimento, che unisce gli sforzi di tutti gli *stakeholders*: Governo, Regioni, investitori istituzionali, Regolatori nazionali e operatori di telecomunicazioni realizzeranno un'infrastruttura comune su cui ciascun operatore potrà far passare la propria rete. Il piano è costruito prevedendo un totale recupero del capitale investito nel medio/lungo termine.

A livello legislativo, inoltre, il Governo si è impegnato a creare un contesto normativo favorevole per gli investimenti nella banda larga fissa[18] con l'obiettivo di facilitare, a livello procedurale e amministrativo, la realizzazione delle nuove reti.

Il Piano Nazionale Banda Larga e il Piano per le reti di nuova generazione costituiscono un sostegno diretto all'occupazione stimando l'impiego di circa ventimila persone all'anno per lo sviluppo del progetto (tra ingegneri, progettisti e operai edili).

Inoltre, il Governo ha deciso di anticipare al 2011 la gara per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze in banda 800 MHz, accelerando a tal fine il necessario *switch-off* della televisione analogica. Si tratta di una decisione importante e strategica che ha una

[16] *Ambient Assisting Leaving*

[17] Definito dal Ministro dello sviluppo economico e dai venti principali operatori nazionali nel *Memorandum of Understanding* siglato a novembre 2010.

[18] Leggi 133/2008, 69/2009 e 40/2010.

duplice finalità pubblica: garantire a tutti i cittadini una maggiore qualità del servizio e liberare le risorse frequenziali in banda 800 MHz[19], ora utilizzate per il passaggio al digitale. Dal 1° gennaio 2013 tali frequenze saranno in uso alla telefonia mobile, collocando il nostro paese all'avanguardia in Europa.

IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA REGIONALE ALL'INCENTIVAZIONE DELLA RICERCA E DELL'INNOVAZIONE

I fondi destinati alla ricerca allo sviluppo tecnologico e all'innovazione, nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, ammontano complessivamente a 20,8 miliardi. Di questi, la parte prevalente (12,8 miliardi) è attribuita ad attività di ricerca e sviluppo nei centri di ricerca, alla realizzazione d'infrastrutture per la ricerca, a interventi di trasferimento tecnologico e sostegno alla ricerca industriale; 3,4 miliardi sono destinati allo sviluppo della società dell'informazione nelle imprese e nella PA; circa 2,2 miliardi sono dedicati al sostegno dell'imprenditorialità innovativa; i restanti 2,4 miliardi riguardano interventi rivolti al miglioramento del capitale umano.

Tra gli interventi avviati nell'ambito dei programmi regionali, si segnalano: tredici Poli di Innovazione in regione Piemonte, incentrati su ambiti settoriali specifici; dieci Tecnopoli della Rete Alta Tecnologia in Emilia Romagna, che ospitano laboratori, centri per l'innovazione nell'ambito di diverse piattaforme tecnologiche tematiche; in Calabria uno specifico Programma Integrato Strategico Regionale per la creazione della Rete regionale dei Poli di Innovazione e di un sistema d'integrazione e gestione dei servizi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico.

L'area della Convergenza tratta il tema della società dell'informazione, concentrandosi in particolare sulla diffusione del servizio di connettività a banda larga, sulla digitalizzazione dei sistemi informativi e sull'incremento delle dotazioni tecnologiche nelle scuole e nella PA, nonché sulla sicurezza del territorio.

Le Regioni contribuiscono notevolmente a incentivare la diffusione delle ICT nelle imprese, affiancando le politiche nazionali. In particolare, quasi tutte le Regioni hanno cofinanziato il Piano Nazionale Banda Larga del Governo per azzerare il digital divide, *contribuendo in modo decisivo al completamento del piano.*

Inoltre, molte Regioni si sono già rese disponibili a finanziare anche il Piano del Governo per le Reti di nuova generazione, che sarà sviluppato per macroaree, anche in base alla disponibilità di fondi locali.

V.3 ISTRUZIONE E CAPITALE UMANO

Con specifico riguardo alla valorizzazione del capitale umano, la riforma scolastica – già attuata - e quella universitaria – in corso di attuazione - si collocano nel quadro complessivo d'interventi strutturali pluriennali, coerenti con gli obiettivi europei.

[19] Si tratta di frequenze molto pregiate che – anche ai sensi della decisione della Commissione Europea - devono essere impiegate per scopi strategicamente rilevanti e in particolare per i servizi di comunicazione elettronica mobili in banda larga.

Le riforme del settore educativo contemperano l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione delle risorse con la ridefinizione delle filiere formative a tutti i livelli, dalla scuola all'istruzione superiore.

La complessa azione di riforma del sistema scolastico ha seguito alcune direttrici indicate anche dagli ultimi rapporti OCSE sulla scuola italiana: i) la razionalizzazione e riorganizzazione del sistema[20] ii) il rinnovamento dei programmi e dei contenuti; iii) lo sviluppo della scuola digitale.

La riforma sulla scuola secondaria superiore ha inteso valorizzare i processi di apprendimento, facilitando il passaggio da una scuola basata prevalentemente sulla trasmissione delle conoscenze a una fondata sull'acquisizione di competenze all'interno di un percorso d'apprendimento continuo, che non trascuri il sapere disciplinare. La società della conoscenza richiede, infatti, anche alla scuola italiana di investire, oltre che sulle conoscenze, anche sullo sviluppo delle competenze e soprattutto su quelle di base.

Interventi sono stati fatto anche con riferimento ai corsi di studio. Riguardo ai Licei si è deciso di far ruotare i caratteri specifici di ciascun corso di studio intorno alla presenza di tre materie chiave (italiano, lingua straniera e matematica), avendo cura di garantire l'insegnamento delle scienze e/o della fisica e della storia dell'arte. Inoltre, è stata evitata la frantumazione del quadro orario, procedendo ad accorpamenti disciplinari. Le materie tipiche dei Licei, infine, non sono mai sotto la soglia delle novantanove ore, al fine di assicurare che la domanda delle famiglie e degli studenti corrisponda effettivamente all'offerta formativa proposta.

Relativamente agli Istituti tecnici e professionali, la riforma ha previsto in particolare un aumento delle quote di flessibilità dei percorsi di studio per rispondere alle esigenze del territorio, del mondo del lavoro e delle libere professioni.

L'impianto organizzativo del nuovo sistema d'istruzione secondaria prevede una razionalizzazione degli indirizzi e settori di studio:

- 6 nuovi Licei;
- 2 settori con 6 indirizzi per i nuovi Istituti professionali;
- 2 settori con 11 indirizzi per i nuovi Istituti tecnici.

Altri elementi che caratterizzano complessivamente il processo di riforma della scuola secondaria sono:

- l'avvio del 'Piano per la scuola digitale', al fine di superare quel *digital divide* che contrappone oggi, anche per fattori legati all'età, i nostri studenti ai loro insegnanti;
- l'istituzione di un segmento di formazione post-secondaria non accademica, ma ad alta valenza professionalizzante (Istruzione tecnica superiore) e strettamente raccordata all'evoluzione strutturale del mercato del lavoro;
- l'introduzione, in tutti gli ordini e gradi d'istruzione, di un percorso di studio dedicato a "Cittadinanza e Costituzione".

[20] Anche al fine di ricavare risorse necessarie allo sviluppo qualitativo della scuola italiana con particolare attenzione all'innovazione della didattica attraverso un piano diffuso di formazione in servizio.

La Riforma, alla luce delle recenti analisi dell'OCSE[21] sulla scuola italiana, tende sostanzialmente a eliminare alcune tra le principali criticità di seguito evidenziate:

- la frammentazione della scuola in una miriade d'indirizzi sperimentali (oltre 700) che rendeva impossibile tra l'altro qualunque forma di orientamento e di scelta consapevole da parte delle famiglie;
- le troppe ore e le troppe materie;
- una autonomia ancora limitata, spesso autoreferenziale delle scuole;
- la mancanza di percorsi per la formazione iniziale degli insegnanti;
- l'assenza di sistemi di valutazione di scuole e insegnanti.

Particolare importanza, infine, assume lo sviluppo del sistema nazionale di valutazione assente nel sistema scolastico italiano. La costruzione di un sistema di valutazione - inteso come una struttura funzionale al miglioramento della qualità dell'insegnamento e dello sviluppo dell'autonomia scolastica – rappresenta, quindi, una necessità riconosciuta e generalmente condivisa.

Gli obiettivi nazionali in tema di riduzione degli abbandoni scolastici – fissati coerentemente con gli obiettivi europei – sono del 17,9 per cento al 2013, del 17,3 per cento al 2015 e del 15-16 per cento al 2020. I valori al 2013 e al 2015 sono basati sulle politiche correnti che mirano ad assicurare un'istruzione adeguata a tutti i giovani compresi tra i 14 e i 18 anni. Riguardo all'abbattimento del tasso di abbandono scolastico tutta la riforma del sistema d'istruzione, migliorando la qualità e l'ampiezza dell'offerta formativa, tende ad attenuare il fenomeno della dispersione oltre che a ridurre le disparità territoriali anche in termini di risultati dell'apprendimento.

I valori obiettivo tengono altresì conto degli sforzi aggiuntivi, supportati nel periodo 2007-2013, sia dai fondi strutturali sia dalla politica regionale nazionale, e dei correlati Obiettivi di servizio per le regioni del Mezzogiorno. E' evidente che il livello di approssimazione per l'obiettivo al 2020 è superiore e dipende anche da variabili non prevedibili al momento. Suggeriamo pertanto una revisione al 2015.

Per l'Università l'obiettivo primario è quello di eliminare la frammentazione degli indirizzi — che ha spesso comportato la scarsa efficacia nell'uso delle risorse — e insieme di sostenere il miglioramento della qualità dell'offerta formativa[22].

L'impianto complessivo della riforma[23], attraverso l'innalzamento della qualità della formazione superiore, intende contribuire al raggiungimento dell'obiettivo europeo dell'accrescimento del numero dei laureati.

A tal fine un particolare rilievo avrà la costituzione del Fondo di merito, previsto dalla legge di riforma del sistema universitario, per fornire agli studenti meritevoli agevolazioni per il pagamento delle tasse universitarie e delle spese di vitto e alloggio e, in tale prospettiva, ridurre il divario di competenze che caratterizza il capitale umano italiano rispetto a quello dei sistemi concorrenti, nonché favorire la mobilità degli studenti.

---

[21] Rapporto 2009

[22] Attraverso indicatori d'efficienza e d'efficacia correlati sia a regole dimensionali che a requisiti per assicurare la qualità dell'istruzione. Il finanziamento delle risorse sarà progressivamente parametrizzato alla performance e al merito.

[23] Legge n. 240/2010.

FONDO PER IL MERITO

Il Fondo per il merito è uno strumento previsto dall'art. 4 della legge 30 dicembre 2010 di riforma del sistema universitario. I soggetti attuatori sono il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Si prevedono due principali linee d'intervento, basate su un sistema di borse di studio per i soggetti più meritevoli e su un sistema di prestiti erogati a tasso contenuto da parte del gestore del Fondo e con piani di rimborso almeno ventennali, legati al reddito post-laurea per i soggetti comunque meritevoli.
Le risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei prestiti potranno essere sia di origine pubblica sia privata, coinvolgendo istituzioni interessate agli investimenti in capitale umano.
La selezione degli studenti avverrà tramite test standardizzati, su base nazionale, omogenei e somministrati localmente attraverso postazioni informatiche; all'esito dei test verrà tratta una graduatoria nazionale sulla cui base verrà stabilito l'accesso agli strumenti del fondo.

Gli obiettivi nazionali in tema d'istruzione terziaria o equivalente sono del 22,3 per cento al 2013, del 23,6 per cento al 2015 e del 26-27 per cento al 2020. I valori per il 2013 e il 2015 si basano anche in questo caso sulle politiche correnti che mirano a potenziare e integrare i sistemi d'istruzione e apprendimento sia a livello centrale che locale per fornire ai lavoratori le competenze necessarie sul mercato del lavoro. Come per l'obiettivo sugli abbandoni scolastici, il valore al 2020 ha un grado di approssimazione maggiore e richiederà una revisione al 2015.

POLITICA REGIONALE E ISTRUZIONE

Gli investimenti totali dedicati all'istruzione (circa 4,3 miliardi) sono tesi a rafforzare le competenze e a migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione, nell'ottica di aumentare la partecipazione (in particolare femminile) al mercato del lavoro e la competitività dei sistemi produttivi. A tal fine 3,8 miliardi della dotazione totale del periodo di programmazione sono destinati sia ad azioni di riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione, sia a misure volte a diminuire l'abbandono scolastico e ad aumentare la partecipazione all'istruzione.
Gli interventi promossi dai Programmi nazionali (FESR e FSE) (1,6 miliardi) sono diretti a: i) migliorare le dotazioni tecnologiche e i laboratori multimediali nelle scuole[24]*; ii) migliorare l'apprendimento delle scienze e delle tecnologie*[25]*.*
I Programmi Regionali (2,7 miliardi) sono complementari all'azione svolta dai Programmi Nazionali. Nello specifico, l'intervento delle Regioni si concentra sull'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana e su attività dedite a: a) l'integrazione e il miglioramento della qualità dei sistemi d'istruzione, formazione e lavoro, b) l'innalzamento dei livelli di apprendimento e di competenze, c) l'aumento della partecipazione a opportunità formative

[24] L'obiettivo di dotare tutte le scuole delle infrastrutture necessarie a migliorare gli apprendimenti, in particolare quelli scientifici e quelli collegati all'uso delle nuove tecnologie.
[25] Destinati ai docenti, agli studenti e agli adulti anche con l'obiettivo di 'sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico'. Nell'ambito degli interventi già attivati dai programmi si segnala il Progetto Qualità e Merito (PQM) per il miglioramento dell'insegnamento/apprendimento nell'area logico-matematica che coinvolge 320 scuole in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e 80 scuole nel Centro-Nord.

di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita; d) il miglioramento delle capacità di adattamento dei lavoratori.

Allo stato attuale i programmi regionali hanno investito 1,3 miliardi[26]*, con interventi già avviati (558 milioni) che comprendono anche laboratori e strumenti per migliorare le competenze di base e professionali.*

Oltre alle dotazioni finanziarie sopra menzionate, i programmi comunitari hanno destinato 374 milioni[27] *per azioni dedicate a migliorare la qualità dell'istruzione grazie allo sviluppo della società dell'informazione nel settore scolastico e dunque computati negli investimenti della 'ricerca & innovazione'.*

Infine nell'ambito della riforma del secondo ciclo d'istruzione, sarà utile sviluppare gli strumenti atti a garantire organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnici e professionali statali e i percorsi di FP, di competenza delle Regioni, fornendo, in tal modo, ulteriori opportunità ai giovani di reinserimento in percorsi diversi e contribuendo, di fatto, a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa[28]*.*

PROGRAMMA DI POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURALE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA

Al fine di promuovere la piena realizzazione del diritto allo studio, garantendo l'accesso a un livello essenziale d'infrastrutture, il programma prevede la realizzazione di edifici scolastici nuovi, ovvero la ristrutturazione di beni immobili esistenti, di proprietà della Pubblica Amministrazione o da acquistare appositamente. La finalità è quella di dotare il territorio di strutture scolastiche conformi, per caratteristiche tecniche e funzionali, ai più moderni standard *didattici nonché di ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici di proprietà di privati adibiti a uso scolastico. La realizzazione delle strutture scolastiche è attuabile esclusivamente su iniziativa volontaria degli enti territoriali al fine di favorire la sostituzione delle sedi scolastiche prese in locazione passiva da soggetti privati, con edifici pubblici di nuova costruzione o da rendere disponibili attraverso la ristrutturazione di edifici esistenti.*

Le proposte d'intervento, elaborate dagli enti territoriali, devono contenere indicazioni circa: i) le aree di localizzazione degli edifici; ii) l'eventuale disponibilità di terreni o edifici per la realizzazione dell'intervento richiesto, ivi compresi beni o altri diritti che gli enti interessati possono conferire allo scopo; iii) i presumibili tempi di rilascio degli edifici scolastici in locazione passiva e i relativi canoni di locazione corrisposti.

Il modello d'intervento, pur rispettando competenze e prerogative delle Regioni e degli Enti locali, è incentrato sul ruolo di 'collettore' svolto da un soggetto istituzionale che, in qualità di stazione

---

[26] Finalizzati alla qualificazione dell'offerta formativa scolastica (percorsi di valorizzazione culturale/linguistica, insegnamento di tecnologie, qualificazione didattica) e a interventi di alta formazione delle persone laureate in cerca di occupazione (*voucher* per i costi d'iscrizione e di frequenza a dottorati di ricerca e a master universitari.)

[27] 238 milioni dal Programma Nazionale 'Ambienti per l'Apprendimento' e la restante parte del Programma Regionale Sardegna.

[28] Elemento chiave della riorganizzazione è la presenza parallela di due tronconi, da una parte i percorsi IFTS a vocazione flessibile, e dall'altra un'offerta formativa stabile, concentrata in 'istituti tecnici superiori' (ITS), quali Istituti di eccellenza, che puntano alla formazione di figure professionali ad alta specializzazione tecnica, nelle aree considerate strategiche per lo sviluppo e l'innovazione del paese dal programma Industria 2015. I percorsi sperimentali sono sostenuti dalle Regioni e P.A. con il concorso dei Programmi operativi FSE

appaltante, assume la funzione di generale coordinamento della costruzione e della gestione degli edifici. Tale modello appare idoneo prevalentemente per il potenziamento dell'infrastruttura scolastica delle Regioni con il maggior divario oltreché, in generale, per il conseguimento di economie di scala derivanti dal generale coordinamento demandato a un soggetto istituzionale.

V.4 ECONOMIA ECO-EFFICIENTE E CAMBIAMENTI CLIMATICI

Emissioni di gas serra

A seguito della ratifica del Protocollo di Kyoto[29] che impegna l'Italia a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra del -6,5 per cento rispetto al 1990 nel periodo 2008-2012 (ossia le emissioni non potranno superare 483 MtCO2/anno), l'Italia si è dotata della Strategia nazionale per rispettare l'obiettivo di Kyoto[30] e del relativo Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento.

La Delibera CIPE 123/2002 ha anche istituito un Comitato interministeriale (Comitato Tecnico Emissioni di gas serra – CTE), con il compito di monitorare l'andamento delle emissioni di GHG, lo stato di attuazione delle misure per la loro riduzione e di individuare le 'ulteriori misure' da attuare per rispettare l'obiettivo di Kyoto.

Il monitoraggio dell'andamento delle emissioni è assicurato oltre che dal CTE, anche dagli obblighi di cui alla Decisione 2004/280/CE, che prevede annualmente la notifica dell'inventario dei GHG e ogni due anni la notifica delle politiche e misure attuate e pianificate nonché l'aggiornamento degli scenari emissivi.

Al momento il CTE sta lavorando all'aggiornamento della suddetta Delibera CIPE al fine di mettere a punto le ultime azioni necessarie per colmare il *gap* che separa l'Italia dal raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto e per porre il paese su un percorso emissivo idoneo a rispettare gli obiettivi vincolanti[31]. Infatti, considerato che il contributo dei settori sottoposti agli obblighi dell'*Emission Trading* (ETS) per il raggiungimento dell'obiettivo al 2020 è già imposto dalla direttiva 2009/29/CE, il Governo è impegnato ad aggiornare il suddetto Piano di azione nazionale per assicurare la riduzione delle emissioni dei settori non sottoposti a ETS.

Le proiezioni delle emissioni sia al 2015 sia al 2020 tengono conto degli effetti delle politiche e misure attuate e adottate fino all'aprile 2010, ivi inclusi i contenuti del Piano d'Azione sulle Rinnovabili.

Gli strumenti adottati nel 2007-2009, il cui rifinanziamento è in corso di valutazione, sono:

- Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto[32], che eroga finanziamenti a tasso agevolato (0,5 per cento/anno) a favore di soggetti pubblici e privati per la sostituzione dei motori industriali con apparecchiature ad alta efficienza, la micro cogenerazione,

[29] La ratifica è avvenuta con Legge n. 120/2002.
[30] Delibera CIPE 123/2002.
[31] Di cui alla Decisione n.406/2009/CE.
[32] Fondo Kyoto istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti; art. 1, comma 1110-1115 L.F. 2007.

l'utilizzo delle fonti rinnovabili, l'incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia e la ricerca.

- Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico[33], finanziato nel triennio 2011/2013 per circa 20 milioni per anno;
- Fondo per la Mobilità Sostenibile[34], allo scopo di finanziare interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico. A oggi sono stati sottoscritti trentuno Accordi di Programma con le Aree metropolitane, è stato emanato un Bando a favore dei Comuni non rientranti nelle aree metropolitane del valore di 33,4 milioni, sono stati sottoscritti Accordi di Programma con la Provincia di Napoli, con Trenitalia e con ANCMA (Associazione Nazionale Ciclo, Motociclo e Accessori), è stata sottoscritta una convenzione con l'ANCI (Associazione Comuni Italiani) per il monitoraggio dell'intero programma.[35]

Inoltre, un contributo positivo alla riduzione delle emissioni dei gas serra potrà derivare dall'attuazione del pacchetto di misure nazionali per la riduzione delle emissioni, e conseguentemente delle concentrazioni, del PM10 e delle altre sostanze inquinanti che ne provocano la formazione. Il pacchetto è costituito da misure di carattere regolamentare già in parte avviate sui settori trasporti, agricoltura, riscaldamento domestico e industria e da ulteriori misure specifiche sul settore dei trasporti. Queste ultime riguarderanno in particolare la previsione di appositi divieti di circolazione per i veicoli più inquinanti accompagnati da misure incentivanti per il rinnovo del parco circolante, nonché misure volte all'elettrificazione dei principali porti al fine di minimizzare l'effetto delle navi in sosta.

Per tali misure è in fase di definizione la relativa copertura finanziaria. Relativamente alle misure di carattere regolamentare, per il settore dei trasporti sono state previste misure per la limitazione dell'impatto derivante dalle attività dei cantieri; sono stati, inoltre, introdotti importanti poteri alle amministrazioni regionali relativi alla limitazione dell'utilizzo dei fertilizzanti e degli effluenti di allevamento[36]. Nel settore civile le disposizioni introdotte[37] consentiranno di promuovere l'utilizzo e la diffusione di caldaie a biomassa certificate in grado di garantire ridotte emissioni inquinanti.

Considerata l'importanza che la diffusione delle biomasse assume nel Piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissioni dei gas serra, tale misura assume una rilevanza fondamentale nel raggiungimento dell'obiettivo comune di contenimento delle emissioni di gas serra e di altri inquinanti atmosferici quali il PM10.

---

[33] Istituito con l'Art. 3, comma 322, della L.F. 2008. A valere su questo Fondo nel 2009 è stato emanato il 'Bando per il finanziamento di progetti di ricerca finalizzati a interventi di efficienza energetica e all'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile in aree urbane' (16,8 milioni).

[34] Lo stanziamento iniziale per il Fondo era stabilito dall'art. 1, comma 1121, L.F. 2007, poi fu ridotto dal D.L. n.120/2008.

[35] Per queste azioni sono stati trasferiti complessivamente circa 176 milioni, a fronte di un impegno di risorse pari a 238,4 milioni; sono stati ammessi a cofinanziamento 187 interventi a favore dei Comuni in attuazione dei 31 Accordi di Programma e del Bando a favore dei Comuni non rientranti in aree metropolitane.

[36] D.Lgs. n.155/10.

[37] D.Lgs. n.128/10 di modifica del D.Lgs. n.152/06.

Analogamente, il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)[38] rafforzerà la domanda di prodotti a basso consumo energetico e l'edilizia pubblica sostenibile ed eco-efficiente attraverso le azioni ivi previste, quali: lo sviluppo di criteri ambientali per alcune categorie di prodotti e servizi (a oggi sono stati definiti criteri ambientali per sette gruppi di prodotto su undici previsti) e la promozione degli acquisti verdi della Pubblica Amministrazione. Il finanziamento delle azioni del piano è in corso di valutazione.

Al fine della valorizzazione ambientale dei prodotti delle PMI e dei distretti industriali, è in via di stipula un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico, alcune Regioni e le associazioni dei produttori. Tale strumento porterà alla definizione di disciplinari di produzione per l'eco-innovazione di ciclo e di prodotto applicando gli strumenti di analisi ambientale dei cicli produttivi e del ciclo di vita dei prodotti[39].

Infine, con la definitiva approvazione della Strategia Nazionale sulla Biodiversità si rafforzerà la sinergia fra la salvaguardia della biodiversità[40] e dei servizi eco sistemici e la lotta ai cambiamenti climatici.

Inoltre, si sottolinea la forte valenza socio-economica della Strategia in quanto promuove l'integrazione delle esigenze di conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore che si concretizzano in opportunità di nuova occupazione, di sviluppo sociale e di competitività.

È in corso di emanazione il Decreto d'istituzione del Comitato Paritetico per la Biodiversità, dell'Osservatorio Nazionale per la Biodiversità e del Tavolo di consultazione con le Parti sociali ed economiche; attraverso questi organismi, con il supporto degli Osservatori Regionali per la Biodiversità, sarà data attuazione a quanto previsto nelle quindici Aree di Lavoro della Strategia. Sono in corso di valutazione gli strumenti di finanziamento delle priorità d'intervento individuate e delle buone pratiche per la *green economy* nelle aree protette.

Fonti rinnovabili

Gli obiettivi delle fonti rinnovabili con le traiettorie intermedie e le altre informazioni richieste sono oggetto del Piano d'azione nazionale per le fonti rinnovabili inviato alla Commissione Europea il 27 luglio 2010. Si rinvia al piano per i dettagli.

Il raggiungimento degli obiettivi 20-20-20 è una delle priorità trasversali nelle linee di programmazione di ciascuna Regione, attraverso la messa in atto di programmi operativi di cooperazione interregionale, transnazionale, transfrontaliera e territoriale chiaramente orientati verso obiettivi di promozione delle rinnovabili. Di particolare consistenza è la destinazione di risorse finanziarie alle fonti di energia rinnovabili nei programmi regionali dell'Obiettivo Convergenza.

---

[38] Adottato con il decreto interministeriale n.135/2008.

[39] Una sperimentazione è già in corso in alcuni distretti industriali come quello del mobile di Pordenone o quello della concia del vicentino.

[40] Infatti, fra i servizi eco sistemici che la biodiversità svolge vi è quello di contribuire alla riduzione dell'incremento dei gas serra nell'atmosfera, sia assicurando la capacità di assorbimento di CO_2 dei suoli agrari, sia attraverso il ruolo svolto dalle foreste quali principali serbatoi di carbonio.

Efficienza energetica

L'efficienza energetica nell'intera catena dell'energia e in tutti i settori finali rappresenta uno strumento efficace e relativamente economico nella lotta ai cambiamenti climatici e migliora la sicurezza. Inoltre, nell'attuale quadro normativo europeo, è il naturale complemento degli obiettivi relativi alle fonti rinnovabili condizionandone, in molti casi, il raggiungimento.

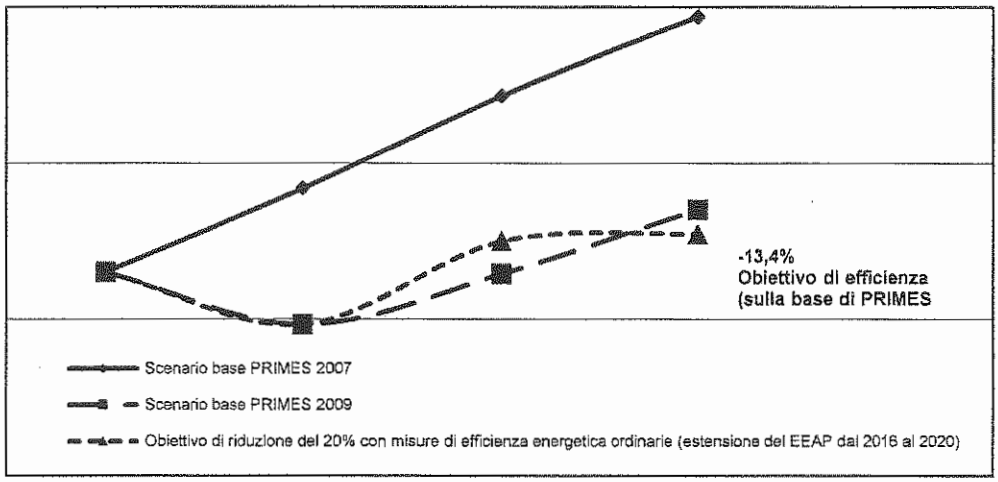
A causa degli alti costi dell'energia l'Italia ha da sempre dedicato grande attenzione alle politiche dell'efficienza conseguendo, negli anni, risultati confortanti che la rendono tra i paesi più efficienti al mondo e quello migliore (dati IEA 2008) in termini di efficienza nella generazione di elettricità prodotta da fonti fossili.

Ciò fa sì che le ulteriori misure di efficienza che si dovranno adottare per raggiungere l'obiettivo avranno un costo marginale più elevato per il nostro paese.

Inoltre la scelta, adottata in sede europea, di misurare il risparmio di energia sui consumi primari anziché sugli usi finali comporta per il nostro paese una rigidità, determinata dal fatto che non sono più possibili investimenti sulla generazione (essendo il parco termoelettrico costituito in misura prevalente da nuovi impianti a ciclo combinato alimentati a gas) e anche gli investimenti sulla rete elettrica sono stati fatti negli anni più recenti.

L'Italia ha adottato un obiettivo in termini di risparmi di energia primaria[41] al 2020, pari al 13.4 per cento, per raggiungere un consumo di 180.9 Mtep. Procede, inoltre, l'attuazione del Piano d'azione dell'efficienza energetica 2007[42] e le misure in esso previste saranno mantenute. Esse riguardano sia gli usi elettrici sia quelli termici e si distribuiscono su tutti i settori.

FIGURA V.2: OBIETTIVO E TRAIETTORIA DI EFFICIENZA ENERGETICA AL 2020, ITALIA



[41] Basati sui consumi dello scenario PRIMES 2007 (208.8 Mtep)

[42] I dati di monitoraggio riportati in consumi primari di energia al 31 dicembre 2009 ammontano a circa 42 GWh/anno (da recepimento della direttiva 2002/91/CE; detrazioni 55 per cento edifici e 20 per cento motori efficienti e *inverter*; incentivazione al rinnovo ecosostenibile parco autovetture) e circa 33 GWh/anno (da meccanismo dei TEE o Certificati bianchi) per un totale complessivo di 75 GWh/anno circa.

Di particolare efficacia si è rivelata la misura concernente le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici: i vantaggi di questo intervento si valutano non solo in termini di risparmio energetico ma anche in termini di emersione del lavoro (vantaggi occupazionali) e di maggiori entrate tributarie (vantaggi economici), con conseguenti benefici per le casse dello Stato e per la collettività (per via della riduzione dei costi esterni, ambientali e sanitari associati a questa tipologia d'interventi)[43]. L'adozione di tutte queste misure ha già dato risultati apprezzabili che ci consentiranno di raggiungere gli obiettivi intermedi (cfr. Tav. V.2).

TAVOLA V.2: MISURE CHIAVE PER RAGGIUNGERE L'OBIETTIVO NAZIONALE DI EFFICIENZA ENERGETICA

	Residenziale	Terziario	Industria	Trasporti
Usi termici	Coibentazione, doppi vetri	Riscaldamento efficiente	Cogenerazione	Limite delle emissioni di CO_2 (130g/ km) sulla media dei nuovi veicoli
	Riscaldamento efficiente		Sistemi per il recupero del calore	
Usi elettrici	Illuminazione efficiente	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	
	Elettrodomestici efficienti	Sistemi di climatizzazione efficienti	Motori elettrici efficienti	
	Scalda acqua efficienti		Installazione d'inverters	
	Climatizzatori efficienti			

Sono inoltre al vaglio del Governo ulteriori interventi volti, tra l'altro, alla promozione della cogenerazione diffusa, a favorire l'autoproduzione di energia per le piccole e medie imprese, a rafforzare il meccanismo dei titoli di efficienza energetica, a promuovere sia la nuova edilizia a rilevante risparmio energetico che la riqualificazione

[43] I risultati al 2020 degli scenari PRIMES scontano altresì i miglioramenti di efficienza indotti dall'applicazione delle seguenti misure definite e da definire in sede comunitaria:
- Attuazione della Direttiva 2005/32/CE EuP (*Energy Using Products*), che mette un limite ai consumi massimi delle apparecchiature immesse nel mercato nei prossimi anni
- Regolamento (CE) n.643/2009 su frigoriferi e congelatori
- Regolamento (CE) n.244/2009 e (CE) n.245/2009 sulle lampade
- Regolamento (CE) n.642/2009 su televisori
- In corso di definizione analoghi Regolamenti su lavabiancheria, lavastoviglie, asciugabiancheria, personal computer
- Regolamento (CE) n.640/2009 su motori elettrici e *inverters*
- Il D.Lgs. n.192/2005, e D.Lgs. n.311/2006 (reso attuativo dal DPR n.59/2009), che recepisce la Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.
- Regolamento n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove.
- D.Lgs. n.20/2007 dell'8 febbraio 2007, che recepisce la Direttiva 2004/08/CE relativa alla cogenerazione ad alto rendimento.

energetica degli edifici esistenti, a incentivare l'offerta di servizi energetici nonché di prodotti nuovi ad alta efficienza.

LE REGIONI E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

L'azione regionale e quindi le risorse finanziarie che si concentrano su tale priorità strategica riguardano i seguenti obiettivi operativi:

- *prevenzione del rischio ambientale;*
- *miglioramento della qualità e dell'efficienza delle risorse idriche;*
- *efficienza energetica e produzione di energia rinnovabile;*
- *razionalizzazione e ottimizzazione del ciclo dei rifiuti;*
- *conservazione della biodiversità;*

Le Autorità Regionali intendono promuovere anche l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse naturali. A questo fine, nelle more di una maggiore definizione della programmazione nazionale e regionale, l'azione si è orientata verso un incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, un miglioramento dell'efficienza energetica nell'offerta e nella domanda, una maggiore diversificazione delle fonti di energia.

Specifico impegno è stato profuso nell'ambito energetico attraverso incentivi alle imprese per investimenti volti all'introduzione e all'uso di energie rinnovabili (geotermia, eolico, solare fotovoltaico, solare termico, biomasse) e all'efficienza energetica.

Sempre attraverso i POR FESR, *si sta procedendo a finanziare interventi relativi al risparmio energetico nell'edilizia mediante la diffusione di nuove tecnologie eco-efficienti e della cultura del risparmio energetico, nonché la promozione all'utilizzo di bio-materiali particolarmente nell'ambito della bioedilizia.*

Molte sono state le azioni intraprese dalle Regioni ai fini della sostenibilità ambientale.

Si segnala l'azione della Regione Veneto che, con la L.R. n.4/2007, 'Iniziative e interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile', promuove le tecniche della sostenibilità energetico-ambientale.

Nello specifico, la Regione Emilia-Romagna ha messo a punto e condiviso con il proprio sistema delle Autonomie locali atti d'indirizzo e manuali di standard *tecnologici innovativi nel settore dell'efficienza e risparmio energetico per gli edifici.*

In Valle d'Aosta i principali interventi concernono la costituzione del Centro di osservazione e attività sull'energia, la realizzazione di alcuni impianti di teleriscaldamento, lo studio, la sperimentazione e la promozione dell'efficienza energetica e dell'uso delle fonti rinnovabili, con particolare riguardo al fotovoltaico, al solare termico, al microeolico e alle biomasse, oltre al consolidamento dell'idroelettrico. La Regione Valle d'Aosta, inoltre, ha promosso le seguenti Piattaforme: Tecnologie per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, Energie rinnovabili e risparmio energetico, Tecnologie per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi.

Nel 2010 la Regione Puglia ha approvato la disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio d'impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e il Programma regionale per il contenimento delle emissioni dei gas serra in attuazione del protocollo di Kyoto.

La Regione Sardegna, è impegnata nella realizzazione d'interventi di messa in sicurezza e di bonifica nelle aree minerarie dismesse, finalizzati alla rimozione di situazioni di pericolo nonché a fronteggiare i danni conseguenti all'inquinamento del territorio.

La Regione Umbria ha istituito regimi di aiuti volti a sostenere nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente (2008/C 82/01), l'introduzione nelle PMI di eco-innovazione, tecnologie e processi produttivi a basso impatto ambientale nelle componenti aria, acqua, suolo.

La Regione Piemonte ha investito nei poli d'innovazione: Architettura sostenibile e idrogeno, Energie rinnovabili e biocombustibili, Impiantistica, sistemi e componentistica per le energie rinnovabili, Energie rinnovabili e Mini hydro. *Con la legge sulle 'Disposizioni in materia di rendimento energetico dell'edilizia' e la previsione all'interno del POR FESR d'interventi di efficienza energetica negli edifici pubblici (ospedali, Università e patrimonio post-olimpico) si supportano comportamenti e buone pratiche nell'ambito del risparmio energetico sia nel settore pubblico sia nei sistemi produttivi regionali.*

La Regione Lombardia ha messo in campo un insieme di azioni integrate a favore dello sviluppo sostenibile. In particolare il Piano Strategico delle Tecnologie per la Sostenibilità Energetica, individua le criticità e le opportunità connesse alle varie opzioni d'intervento pubblico, e il Piano per la Lombardia Sostenibile, con l'obiettivo di far diventare la Lombardia una Regione 'ad alta efficienza energetica e a bassa intensità di carbonio', che delinea un approccio integrato alla questione energetico ambientale.

Attraverso il POR FESR 2007-2013, ha finanziato il bando di ricerca industriale nel settore dell'efficienza energetica e il progetto sperimentale 'TREND' di diffusione di tecnologie di risparmio, efficientamento energetico e utilizzo di energie rinnovabili nelle PMI con una dotazione finanziaria di 2,5 milioni.

In Toscana sono stati approvati nel corso della precedente legislatura: il Piano d'indirizzo energetico regionale (PIER) 2008-2010 (48,8 milioni stanziati), con cui la Regione ha recepito gli obiettivi europei in materia di energia e cambiamenti climatici. Sono stati autorizzati un numero sempre crescente d'impianti per la produzione dell'energia elettrica attraverso le fonti rinnovabili (eolico, solare, geotermico, idroelettrico e biomasse). Rientra tra gli obiettivi regionali realizzare un distretto energetico della costa, stante la vicinanza con i siti dove si concentra la produzione di energia regionale proveniente da fonti tradizionali e rinnovabili. In questa stessa zona hanno preso avvio i lavori di realizzazione del terminale offshore *per la rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) al largo della costa tra Pisa e Livorno.*

Il Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (PRRM) 2008-2010 ha previsto interventi sulla mobilità pubblica e privata (la messa in opera di piste ciclabili, il rinnovo del parco del trasporto pubblico locale), sugli impianti di riscaldamento nel settore dell'industria e la creazione di una rete di monitoraggio per il PM2,5. Di recente approvazione (Febbraio 2010) è la legge regionale di tutela della qualità dell'aria e dell'ambiente (LR 9/2010).

Il Piano Regionale di Azione Ambientale prevede infine una serie d'interventi volti a promuovere ricerca, comunicazione, educazione ambientale, strumenti di adesione volontari quali le certificazioni, spesa verde, le Agende 21, edilizia sostenibile. Si segnala la creazione di aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), finalizzata a conseguire, insieme alla tutela dell'ambiente, la competitività delle imprese, favorendo la riqualificazione delle aree produttive: finanziati quattro progetti con quattro milioni di risorse regionali.

Infine è particolarmente strategico per le amministrazioni regionali il completamento di un sistema di gestione dei rifiuti orientato alla riduzione del volume prodotto e al minimo impatto ambientale.

Il nucleare per la crescita dell'economia italiana

Nel 2050 uno degli scenari ipotizzati dall'Agenzia Internazionale per l'Energia prevede che vi saranno circa 9 miliardi di abitanti del pianeta che produrranno 3-4 volte la ricchezza odierna. Ciò richiederà il doppio dell'energia rispetto al fabbisogno attuale, pur avendo utilizzato tutti i margini di efficientamento dei nostri usi energetici e massimizzato il rendimento delle varie tecnologie attuali. Probabilmente a quell'orizzonte sarà arrivata la seconda generazione di fonti rinnovabili e, sperabilmente, qualche innovazione che consenta un 'salto' quanti-qualitativo di queste produzioni. Nonostante il riconoscimento del ruolo sempre più ampio che potranno rivestire le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, il Governo ha riaperto la possibilità di riprendere la produzione nucleare, come tecnologia in grado di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti, l'economicità e la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La profonda riflessione che si è aperta a livello europeo e anche mondiale sulla sicurezza dell'energia nucleare a seguito della tragedia di Fukushima in Giappone ha indotto il Governo, pur ritenendo che non siano venute meno le ragioni che avevano portato a riconsiderare l'opzione nucleare, a non procedere, per il momento, all'attuazione del programma nucleare fino a che le iniziative già avviate al livello di Unione Europea non forniranno elementi in grado di dare piene garanzie sotto il profilo della sicurezza.

Utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia e ambiente

L'intervento della politica regionale sui temi energia e ambiente è finalizzato essenzialmente a rafforzare le filiere produttive necessarie per lo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, e valorizzare le risorse naturali quale fattore di competitività e attrattività. Gli investimenti, quindi, sono diretti oltre che ai temi dell'energia, anche al potenziamento dei servizi ambientali (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), alla prevenzione dei rischi e al recupero dei siti inquinati e alla valorizzazione delle risorse naturali. Le risorse finanziarie dedicate ammontano a circa nove miliardi per l'intero periodo di programmazione.

Di questi, circa 1,6 miliardi sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica programmati attraverso il POIN Energie rinnovabili e Risparmio energetico. Gli interventi avviati sono rivolti soprattutto al risparmio energetico, in prevalenza negli edifici pubblici (soprattutto strutture sanitarie e scolastiche), all'efficientamento della pubblica illuminazione e a incentivare la produzione di energia rinnovabile. Altri investimenti hanno riguardato lo sfruttamento a fini energetici delle biomasse e dell'energia solare e, in maniera residuale, gli interventi di produzione di energia idroelettrica e geotermica. Nell'area della Competitività, sono stati finanziati anche reti per il riscaldamento e/o raffreddamento e impianti di cogenerazione ad alto rendimento. Nelle regioni del Mezzogiorno, infine, è prevista l'attivazione d'investimenti sulle reti elettriche, necessari a potenziare il sistema di distribuzione a supporto dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile.

Gli interventi programmati sull'energia nel QSN 2007-2013 potranno contribuire, sulla base di stime preliminari, a una riduzione significativa di emissioni di gas a effetto serra al 2020, pari a 5-7 milioni di tonnellate di C02 equivalenti all'anno (ovvero, circa la metà del contributo fornito dall'insieme delle misure nel settore già decise e operative).

Altri investimenti riconducibili alla tematica dell'ambiente sono quelli finalizzati alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali. Si tratta prevalentemente d'interventi destinati

a favorire la fruibilità, in un'ottica di tutela attiva, l'accessibilità e il ripristino degli *habitat* naturali e la promozione delle valenze naturali e ambientali costituite dalle aree delle Rete europea Natura 2000 (Siti di Importanza Comunitaria e Zone di Protezione Speciale) e dalle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve naturali e altre tipologie di aree protette). Gli interventi programmati intendono generalmente valorizzare o creare *ex novo* un sistema di strutture a prevalente valenza turistica, quali sentieri, osservatori, centri visita, e sono finalizzati a far divenire le aree naturali, insieme al sistema dei beni culturali presenti sul territorio, un punto di forza su cui investire per lo sviluppo economico sostenibile, contribuendo quindi all'incremento ma anche alla destagionalizzazione dei flussi turistici, per un'economia a basso impatto ambientale e orientata alla qualità. Le risorse finanziarie complessive ammontano a oltre 861 milioni; a oggi la gran parte degli interventi ha privilegiato le attività di promozione delle risorse esistenti per una spesa pari a undici milioni; nel futuro dovranno essere avviate le operazioni a carattere infrastrutturale e gli interventi di tutela e ripristino previsti nei Programmi, spesso inserite in strumenti di programmazione integrata, per poter estendere l'offerta presente sul territorio, creando nuove opportunità di sviluppo per le comunità residenti.

LE INIZIATIVE DI EFFICIENZA ENERGETICA A SUPPORTO DEL GOVERNO DEL PATRIMONIO DELLA P.A.

La Consip - Centrale di Committenza Nazionale Italiana nell'ambito del settore dei servizi energetici - ha sviluppato un focus *particolare su iniziative tese all'efficienza energetica della Pubblica Amministrazione.*

Tali iniziative beneficiano anche della proroga per l'anno 2011 (prevista nella legge di stabilità 2011) delle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici che hanno stanziato risorse per complessivi 450 milioni per il triennio 2011-2013 e 168,2 milioni annui dal 2014 al 2016.

In riferimento a tale assunto, è stata costruita un'offerta variamente personalizzabile e integrabile di beni e servizi a supporto del Governo, del patrimonio della P.A. Le relative iniziative si connotano non solo come veicolo di 'economie di scala' ma come strumento d'innovazione, salvaguardia ambientale e ammodernamento dei processi della P.A. e del tessuto imprenditoriale in relazione ai più efficienti modelli di acquisto e di approvvigionamento (Convenzioni nazionali, Accordi Quadro, Progetti con Centrali di Acquisto Regionali, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MePA e Progetti Verticali con le PA).

C'è stato quindi un forte impulso all'efficientamento energetico tramite gli Energy Performance Contracts, *contratti con i quali un'impresa non viene retribuita 'a consumo', ovvero in base alla quantità di combustibile consumato o agli interventi effettuati, bensì 'a risultato'. Tale strumento, per la Convenzione Servizio Integrato Energia, prevede il pagamento di un canone e costituisce un forte incentivo al risparmio da parte del fornitore, mentre per la 'Convenzione Servizio Luce' (illuminazione pubblica), prevede il pagamento di un canone omnicomprensivo in funzione della singola tecnologia illuminante nel rispetto della normativa vigente sull'illuminamento dettata dal Nuovo Codice della Strada. Le Amministrazioni che hanno aderito alla Convenzione Servizio Luce hanno conseguito risparmi del 20-25 per cento circa rispetto alla spesa storica (senza contare i risparmi in termini di TEP).*

In parallelo alle Convenzioni esiste un bando flessibile di Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione 'Matel' grazie al quale è possibile da parte delle Amministrazioni acquistare

servizi/prodotti di efficienza energetica mediante una piattaforma di procurement *in totale trasparenza e con rapidità ed efficacia di azione.*
Sono inoltre state pubblicate analoghe iniziative nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. inerenti al noleggio di autoveicoli che premiano limiti più stringenti rispetto a quelli previsti dal regolamento n. 433/2009 in termini di emissioni di CO2/Km.

V.5 CONSOLIDAMENTO FISCALE

Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'Italia - al pari degli altri Paesi Membri - è chiamata a perseguire un processo di consolidamento fiscale di riduzione del debito pubblico. In questa direzione, l'Italia ha attuato una serie di misure tra loro coordinate che affrontano alcune delle questioni di maggiore rilievo e in grado di produrre benefici crescenti nel corso dei prossimi anni. Tra queste sono di seguito illustrate le misure relative alla riforma delle pensioni, all'attuazione del federalismo fiscale e la nuova *governance* della spesa sanitaria, alla riforma della tassazione e alla valorizzazione del patrimonio pubblico.

Maggiori informazioni sul processo di consolidamento fiscale sono riportate nel Programma di Stabilità.

Le azioni dell'Italia in quest'area sono state la riforma delle pensioni, l'introduzione del federalismo fiscale e l'avvio del processo di rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. Ancora in fase di studio è la riforma della tassazione.

La riforma delle pensioni

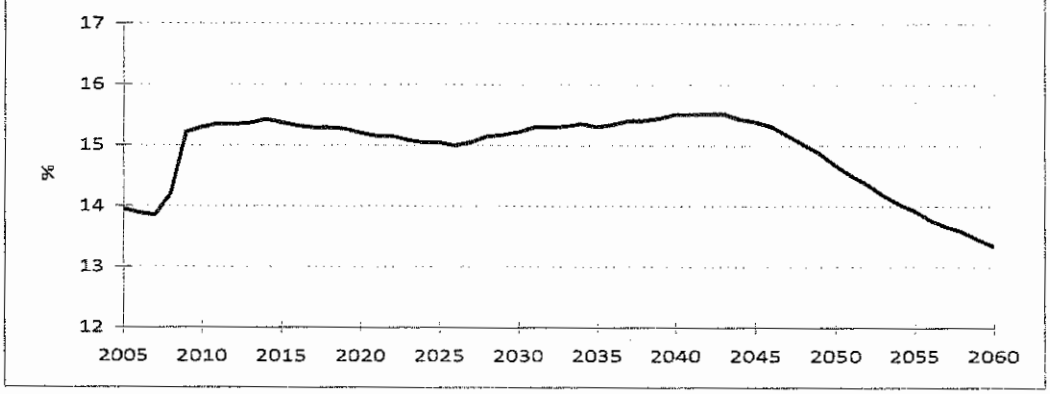
Il processo di riforma della spesa pubblica per pensioni è stato avviato già nel 1995 e completato con il D.L. n. 78/2010, che prevede una serie di misure volte alla progressiva stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL. Pur in presenza di un debito pubblico comparativamente più elevato rispetto alla media UE, l'Italia non si pone comunque tra i paesi in cui l'invecchiamento della popolazione produrrebbe un impatto rilevante sulla tenuta dei conti pubblici proprio grazie alle azioni di riforma sul sistema pensionistico attuate nel corso degli ultimi decenni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale[44], l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. I recenti interventi adottati in materia pensionistica hanno contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico; di seguito si rappresenta, in via sintetica, l'assetto normativo vigente.

---

[44] *Economic Policy Committee-European Commission (2009), The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060); Economic Policy Committee-Social Protection Committee-European Commission (2010), Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pension in Europe.*

FIGURA V.3: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI (in percentuale del PIL)



Pensionamento di vecchiaia ordinario

Il sistema pensionistico italiano fissa il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato[45]. Per le lavoratrici del pubblico impiego, il predetto requisito anagrafico è stato incrementato dai 60 anni nel 2009 a 61 anni nel biennio 2010-2011, per essere ulteriormente elevato a 65 anni dal 1° gennaio 2012. Ciò consente, a partire dal 2012, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego (65 anni)[46]. In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[47].

Pensionamento anticipato

L'accesso al pensionamento a età inferiori a quelle indicate al punto precedente (c.d. pensionamento anticipato) è consentito nei seguenti casi:

- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni[48] e un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013 per i lavoratori dipendenti e dai 61 anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi. Il requisito anagrafico è ridotto di un anno rispetto a quello indicato solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

[45] In ogni caso, è prevista un'anzianità contributiva minima.

[46] Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 13 novembre 2008, che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico.

[47] Pertanto l'età minima alla quale decorre la pensione è 66 anni per i lavoratori dipendenti e le lavoratrici del settore pubblico, 61 anni per le lavoratrici dipendenti del settore privato, 61,5 anni per le lavoratrici autonome e 66,5 anni per i lavoratori autonomi.

[48] Questa seconda possibilità per le donne lavoratrici del settore privato è, di fatto, assorbita dal permanere della possibilità di accesso al pensionamento a 60 anni (poi adeguato dal 2015 agli incrementi della speranza di vita) anche con anzianità contributive inferiori a 35 anni.

In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[49].

Adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita

Dal 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale vengono adeguati ogni tre anni alla variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni accertata dall'Istat in riferimento al triennio precedente. La disposizione prevede espressamente che la procedura di adeguamento, a cadenza triennale, dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi di speranza di vita rientri pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente certezza del rispetto delle scadenze fissate e dell'applicazione degli stessi adeguamenti[50]. Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale dell'Istat, l'incremento dei requisiti dal 1° gennaio 2015 è stimato pari a tre mesi, in modo da considerare l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante pari a quattro mesi[51]; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a quattro mesi fino al 2030 e attorno ai tre mesi fino al 2050. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo.

Effetti dei recenti interventi[52]

Sia la revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento ordinario di vecchiaia e anticipato sia l'attuazione dell'adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita comportano effetti strutturali. L'intervento di revisione del regime delle decorrenze produce una riduzione di circa 0,2 punti percentuali dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL dal 2013 fino a oltre il 2030, per poi attestarsi a 0,1 punti percentuali fino al 2040. Per effetto dell'attuazione dell'adeguamento dei requisiti all'incremento della speranza di vita si stima un'ulteriore riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,1 punti percentuali attorno al 2020, crescente fino a 0,3 punti percentuali nel decennio 2030-2040, per poi decrescere a 0,1 punti percentuali nel 2045 e sostanzialmente annullarsi successivamente. L'effetto combinato dei due interventi comporta complessivamente una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 e annullarsi sostanzialmente negli anni successivi.

---

[49] Ad esempio, dal 2013, l'età minima alla quale decorre la pensione con 35 anni di contributi è 63 anni per i lavoratori dipendenti e 64,5 anni per i lavoratori autonomi.

[50] Tale assetto è in linea con la procedura già prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della Legge n. 335/1995.

[51] Con riferimento al solo adeguamento del 2015, è previsto che l'incremento dei requisiti anagrafici non possa comunque superare i tre mesi.

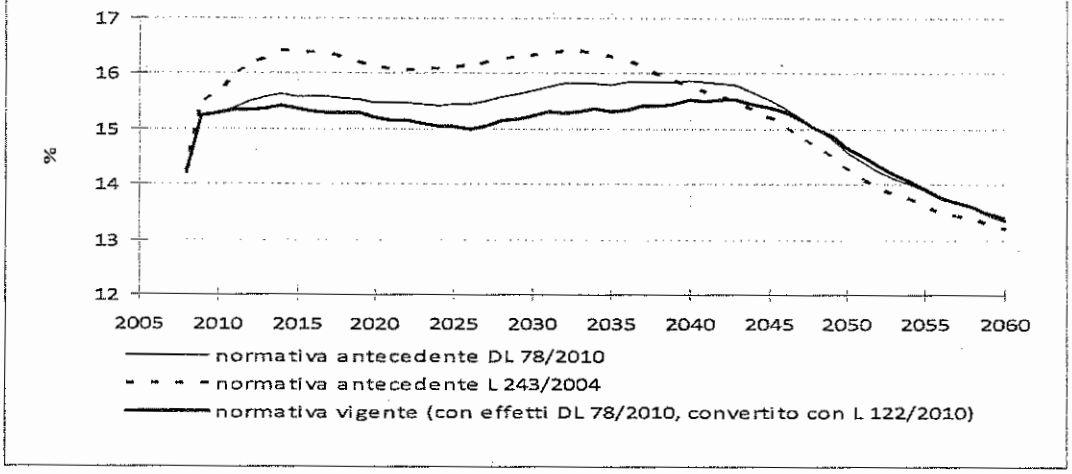
[52] D.L. n. 78/2010 (cvt con modificazioni dalla L. n. 122/2010)

Adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita e adeguatezza delle prestazioni

L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica[53]. Oltre agli effetti finanziari di risparmio, l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita comporta anche un miglioramento del livello delle prestazioni liquidate con il sistema di calcolo contributivo rispetto alla normativa previgente.

In sintesi, considerando complessivamente i recenti interventi di riforma in materia di requisiti di accesso al pensionamento che iniziano a manifestare i relativi effetti dal 2008/2009 e, pertanto, rivedendo la rappresentazione riportata nell'aggiornamento del Programma di Stabilità 2009, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il D.L. n. 78/2010, e a normativa antecedente la Legge n. 243/2004. Complessivamente gli interventi adottati hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che raggiunge in media un punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo a una riduzione di circa ventisei punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla Legge n. 122/2010.

FIGURA V.4: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Il federalismo fiscale

Nel 2010 il Governo ha continuato a realizzare il processo di attuazione del federalismo fiscale conseguente all'approvazione della Legge n. 42/2009, che ha definito i principi di coordinamento della finanza pubblica delineando il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e prevedendo il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore dei costi e fabbisogni *standard*.

[53] Tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo e misto, vi è sicuramente l'aggiornamento triennale del coefficiente di trasformazione.

Con DPCM 3 luglio 2009, è stata istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi utili per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad approvare, nonché di promuovere le attività necessarie per soddisfare gli eventuali fabbisogni informativi, svolgendo attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Allo stato attuale, la Commissione ha già contribuito all'elaborazione della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e le possibili ipotesi di definizione della struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, Relazione che è stata inviata al Parlamento in data 30 giugno 2010.

In attuazione dei criteri direttivi stabiliti dalla legge-delega, sono stati definitivamente approvati i primi quattro provvedimenti concernenti il federalismo demaniale, l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, i fabbisogni *standard* per gli Enti locali, il federalismo municipale e il federalismo delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché i fabbisogni *standard* sanitari.

Per ciò che concerne il federalismo demaniale, il D.Lgs. n.85/2010 ha previsto l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio secondo criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione e capacità finanziaria, garantendo una correlazione con competenze e funzioni. Tale trasferimento dovrebbe garantire una gestione del patrimonio pubblico più attenta alle esigenze delle singole autonomie e dei relativi territori, prevedendo anche la possibilità di conferire i beni a determinati fondi immobiliari o di alienarli destinando i relativi proventi alla riduzione del debito pubblico. Usi differenti saranno sottoposti all'approvazione della Commissione Europea al fine di verificare la coerenza delle scelte di finanza locale con gli obiettivi nazionali indicati nel Programma di Stabilità. Allo stato attuale, è stato predisposto il decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco degli immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, in seguito trasmesso in Conferenza unificata per il prescritto parere.

Il D.Lgs. n.156/2010, in attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane, ha delineato l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, individuando i relativi organi di governo (Assemblea capitolina, Giunta capitolina e Sindaco). Tale disciplina differenziata è motivata dalla circostanza che Roma è sede degli Organi costituzionali e delle Rappresentanze diplomatiche presso la Repubblica italiana, dello Stato della Città del Vaticano e delle Istituzioni internazionali.

Il D.Lgs. n.216/2010 ha individuato, invece, un percorso, metodologico e procedurale per la relativa adozione legislativa, di definizione del fabbisogno *standard* degli Enti locali come riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria e, successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai relativi livelli essenziali delle prestazioni di tali enti. Il criterio del fabbisogno *standard* assumerà, pertanto, un ruolo chiave nel nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento della spesa storica puntando pertanto a promuovere un uso più efficiente delle risorse pubbliche[54].

---

[54] Allo stato attuale, sono stati avviati i lavori coordinati dalla Società per gli studi di settore (SOSE) per la predisposizione dei primi questionari da inviare agli enti in relazione alle funzioni fondamentali, e ai relativi servizi, per cui dovrà essere applicato, a partire dal 2012, il fabbisogno *standard*. L'avvio della fase

In merito al progetto del Governo di riforma fiscale, finalizzato alla semplificazione del sistema tributario e al trasferimento della gestione dei tributi dal centro alla periferia, in linea con il principio di autonomia di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, si evidenzia il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale n.23 del 14 marzo 2011[55] che realizza per i Comuni il passaggio dalla finanza derivata a una maggiore autonomia tributaria decentrando la responsabilità impositiva, in particolare per ciò che attiene la fiscalità immobiliare. Viene così superato il criterio della spesa storica nel trasferimento delle risorse statali e regionali e rafforzato il legame tra responsabilità finanziaria e responsabilità politica. Per il riassetto delle modalità di finanziamento sono previste due fasi: in una prima fase è stabilita la devoluzione ai Comuni del 30 per cento del gettito derivante dai trasferimenti immobiliari, del gettito Irpef relativo ai redditi fondiari, di parte delle risorse derivanti dalla nuova imposta sulle locazioni e di una compartecipazione all'IVA.

Nella seconda fase, che partirà dal 2014, saranno introdotte due nuove forme di tributi propri dei Comuni, in sostituzione di quelli esistenti: un'imposta municipale sulla proprietà immobiliare che comprende l'attuale ICI, ferma restando l'esenzione sulla prima casa, e l'Irpef con le relative addizionali limitatamente ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché un'imposta municipale secondaria sull'occupazione di beni demaniali anche a fini pubblicitari. E' inoltre previsto il potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale incentivando in particolare il ruolo dei Comuni nell'attività di accertamento. Ai Comuni viene altresì assegnata la facoltà di istituire un'imposta di soggiorno, solo per gli enti capoluogo di regione o a vocazione turistica, nonché di un'imposta di scopo per il finanziamento di opere pubbliche d'interesse comunale. Infine, viene disciplinata la graduale cessazione della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale all'Irpef, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia già stata istituita.

In data 31 marzo 2011 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, ed è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario[56].

Tale provvedimento mira, sostanzialmente, a eliminare alcuni difetti di struttura delle principali voci di entrata delle Regioni, senza stravolgerne l'impianto fondamentale. Infatti, Irap, addizionale Irpef e compartecipazione IVA permangono le fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali. In particolare, l'addizionale regionale all'Irpef è destinata a sostituire, dall'anno 2013, i trasferimenti statali e la compartecipazione all'accisa sulla benzina. Si garantisce, comunque, mediante la contestuale riduzione delle aliquote Irpef che il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente rimarrà inalterato. Le Regioni potranno, poi, disporre, con propria legge, incrementi o diminuzioni dell'aliquota di base (le maggiorazioni potranno essere effettuate entro i limiti di 0,5 punti percentuali

---

transitoria per il superamento della spesa storica è prevista, infatti, a partire dal 2012 mentre la fase a regime partirà dal 2017 con un passaggio che avverrà gradualmente per gruppi di funzioni.

[55] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.63 del 23 marzo 2011 in vigore dal 7 aprile 2011.

[56] Approvato sulla base dell'intesa in Conferenza unificata sancita nella seduta del 16 dicembre 2010 e dei pareri favorevoli della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

nel 2013, di 1,1 punti percentuali per l'anno 2014 e di 2,1 punti percentuali, a decorrere dall'anno 2015).

La compartecipazione IVA, la cui aliquota in una prima fase (fino al 2012) continuerà a essere determinata sulla base della normativa vigente, assumerà un ruolo fondamentale nel finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP, comprendenti LEA sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la sola parte capitale). L'aliquota, infatti, sarà stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare, in una sola regione, il pieno finanziamento del fabbisogno standardizzato connesso ai predetti LEP. Per le restanti Regioni, tale finanziamento integrale sarà assicurato da un fondo perequativo alimentato da un'ulteriore quota di compartecipazione IVA.

A decorrere dall'anno 2013, si modificano le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA a ciascuna Regione a Statuto ordinario, in conformità con il principio di territorialità, in modo da tener conto dell'effettivo luogo di consumo.

Per il finanziamento delle altre spese, le quote del fondo perequativo sono regolate sulla base della maggiore o minore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'Irpef superiore o inferiore al gettito medio nazionale per abitante). L'obiettivo è di ridurre, per un ammontare non inferiore al 75 per cento, le differenze interregionali di capacità fiscale.

Infine, si attribuisce a ciascuna Regione a Statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2013, la facoltà di ridurre, con propria legge, le aliquote dell'Irap fino ad azzerarle e di disporre deduzioni dalla base imponibile. Tali interventi sono esclusivamente a carico del bilancio della Regione che, pertanto, potrà attuarli esclusivamente in conseguenza di una gestione avveduta.

Un altro obiettivo del provvedimento sul federalismo regionale e provinciale è quello di attuare una razionalizzazione del quadro normativo esistente in materia di tributi delle province correggendo alcune improprie stratificazioni.

In particolare, a decorrere dall'anno 2012, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province, con aliquota pari al 12,5 per cento e con la possibilità per le province medesime di aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali già dal 2011. Resta, poi, attribuita alle province l'imposta provinciale di trascrizione con le modalità previste dalla vigente normativa, fino a un adeguamento di quest'ultima.

Alle province viene, inoltre, attribuita una compartecipazione all'Irpef in misura tale da compensare i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza soppressi a decorrere dall'anno 2012 (la cui individuazione è demandata a un apposito DPCM, sentita la Conferenza Stato-città e Autonomie locali), oltre alla soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del D.Lgs. n.504/1995. Una quota della compartecipazione all'Irpef, non inferiore a quella della soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica attribuita nell'anno di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è devoluta alla provincia competente per territorio. La restante quota, invece, è destinata ad alimentare un Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito a decorrere dall'anno 2012, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle Province dell'autonomia di entrata. Si prevede, poi, la soppressione, a decorrere dal 2013, dei trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. Questa sarà compensata

mediante una compartecipazione, in primo luogo, al gettito dell'addizionale regionale Irpef per i Comuni e delle tasse automobilistiche per le Province, ed eventualmente ad altri tributi regionali.

Con riferimento alla definizione dei finanziamenti statali perequativi per i Comuni e le Province, è previsto per entrambi i livelli di governo (per i Comuni nell'ambito del decreto legislativo attuativo del federalismo municipale) un fondo transitorio sperimentale di riequilibrio delle dotazioni finanziarie degli enti in modo da garantire il passaggio territorialmente equilibrato dal sistema di finanziamento basato prevalentemente sui trasferimenti dal bilancio dello Stato a uno definito con forme sostitutive di fisco locale e provinciale. A regime, con il completamento della determinazione dei fabbisogni di spesa *standard* delle funzioni fondamentali, viene invece istituito un fondo statale, con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e di quelli per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dagli Enti locali. I criteri di alimentazione e di riparto del suddetto fondo verranno stabilite con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, e secondo un'articolazione, per ciascun livello di governo, in quote distinte per il finanziamento delle funzioni fondamentali e per il finanziamento di quelle non fondamentali.

Il provvedimento sul federalismo regionale e provinciale prevede, inoltre, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, disciplinandone il funzionamento e la composizione.

Nell'ambito del federalismo, una grande importanza è attribuita ai meccanismi perequativi, tanto per le funzioni 'essenziali ' che per quelle non fondamentali, nonché dall'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali. Quest'ultima costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle Pubbliche Amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale. A tal fine, in data 17 dicembre 2010, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo sul quale è stata acquisita l'intesa in Conferenza Unificata in data 3 marzo 2011 e attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti.

Tale decreto è volto a definire principi contabili uniformi da applicare non solo a Regioni ed Enti locali, ma anche ai loro organismi ed enti strumentali[57].

Altri decreti attuativi della Legge n. 42/2009 sono in fase di approvazione.

In data 26 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato 'salvo intese' lo schema di decreto recante attuazione dell'articolo 16 della L. n.42/2009 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Sul provvedimento la Conferenza Unificata non ha sancito l'intesa, tuttavia su di esso

[57] L'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari, consente di migliorare la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre, il previsto affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, mediante l'adozione di un piano dei conti integrato, dovrebbe consentire una rappresentazione della gestione in termini di costi/ricavi, ponendosi anch'esso come strumento informativo e di valutazione rilevante nell'ambito del disegno di federalismo fiscale.

continua l'esame parlamentare in sede di Commissione bicamerale. Il decreto persegue i seguenti obiettivi di carattere generale:

- concentrazione della programmazione e delle risorse su pochi obiettivi prioritari;
- orientamento ai risultati e loro valutazione mediante indicatori misurabili;
- attenzione ai progressi necessari per garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico e di coesione economica, sociale e territoriale.

Le finalità della norma sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, rinominato in Fondo per lo sviluppo e la coesione, e con i finanziamenti a finalità strutturale della Comunità Europea e i relativi cofinanziamenti nazionali destinati esclusivamente al finanziamento della spesa in conto capitale. Funzionale all'applicazione di tale norma risulterà anche la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali degli enti territoriali e dei relativi fabbisogni finanziari prevista dal decreto interministeriale attuativo dell'articolo 22 della L. n. 42/2009, volto a disciplinare, in sede di prima applicazione, la perequazione infrastrutturale.

L'ultimo provvedimento in ordine di approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri (30 novembre 2010) è quello concernente i meccanismi sanzionatori e premiali, che prevede, tra l'altro, norme volte a potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento delle Regioni e delle Province nell'accertamento fiscale e la previsione di una collaborazione di tali enti territoriali nella gestione organica dei tributi regionali e provinciali, con impatto positivo sui saldi di finanza pubblica grazie all'emersione delle basi imponibili con conseguenti maggiori entrate a livello centrale e locale.

Tali disposizioni sono strettamente connesse a quelle stabilite dal decreto legge n. 78/2010 con cui il Governo ha anticipato il piano di correzione dei conti pubblici per il prossimo triennio 2011-13. Il decreto, proseguendo nell'azione più generale di lotta all'evasione fiscale, già iniziata con la manovra per il triennio 2010-12, ha innalzato la quota di partecipazione dei Comuni al gettito recuperato a vantaggio degli enti maggiormente impegnati in tali attività.

LA *GOVERNANCE* DEL SISTEMA DELLA SPESA SANITARIA

Negli ultimi cinque anni è stata progressivamente implementata nel settore sanitario una strumentazione normativa, che ha imposto una forte responsabilizzazione sia per le Regioni 'virtuose' sia per le Regioni con elevati disavanzi. Per queste ultime nell'ambito dei Patti per la salute 2007-2009 e 2010-2012 sono stati previsti specifici Piani di rientro. Con riferimento alla complessa architettura di governance *implementata in via sintetica si evidenziano:*

a) il meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo. Ciò in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;

b) il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie;

c) l'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo

transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse Regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali. I singoli Piani di rientro individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni.

La governance *implementata in materia sanitaria ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa.*
Ne consegue che per questo settore l'attuazione del federalismo fiscale non può che muoversi in linea di continuità con i Patti sottoscritti tra Stato e Regioni. E ciò è di per sé un aspetto positivo stante i risultati in corso di ottenimento con la governance *implementata, i Piani di rientro e i meccanismi sanzionatori. L'attuazione del federalismo fiscale con il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011, attualmente in attesa di pubblicazione in G.U. conferma l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa migliorando l'assetto istituzionale, anche di raffronto tra le varie Regioni, sia in fase di riparto di risorse e sia per l'analisi delle esistenti inefficienze o inadeguatezze, fornendo un ulteriore substrato istituzionale al programma in atto. Infatti, il criterio di scelta delle regioni* benchmark *è finanziario e qualitativo. Il requisito dell'equilibrio di bilancio è assolutamente necessario e prioritario per individuare le Regioni che erogano servizi sanitari con le risorse ritenute congrue dallo Stato. Le Regioni in disavanzo, ovviamente, presentano necessariamente aree d'inefficienza ovvero erogano livelli di assistenza superiori. Nella selezione delle migliori Regioni intervengono altri requisiti oltre all'equilibrio di bilancio:*

a) l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza e appropriatezza;
b) il superamento degli adempimenti previsti dalla vigente legislazione, tra i quali è ricompreso anche la qualità delle procedure amministrativo-contabili sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché all'accertamento della qualità dei dati contabili;
c) la presenza di criteri di qualità sulla base degli indicatori già condivisi.

Ulteriore salto di livello è, dunque, la qualità che diviene quantità: ciò con la suddivisione del costo standard *tra tre livelli di assistenza. Si fornisce una strumentazione quantitativa e istituzionale per evidenziare che disavanzi e/o coperture fiscali eccedenti afferiscono a situazioni quantitativamente rilevabili e confrontabili in termini più analitici. La costruzione di* benchmark *di spesa e di qualità, l'omogeneizzazione dei documenti contabili, la previsione di sanzioni in caso di deficit, delineano un sistema che si propone di contrastare la cosiddetta 'aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi' da parte dello Stato. Il federalismo sanitario può rappresentare un esempio in positivo, cui far riferimento per innalzare l'efficienza della spesa e la qualità delle decisioni di finanza pubblica in altri ambiti. Le disposizioni contenute nei provvedimenti attuativi del federalismo fiscale rappresentano, pertanto, il conseguente sviluppo di quanto già disciplinato, in quanto a partire dagli indicatori già condivisi, per ogni regione il confronto con il costo* standard *sanitario registrato dalle Regioni più performanti sarà la grandezza di riferimento per misurare le aree d'inefficienza e d'inappropriatezza e per verificare progressivamente gli sviluppi del sistema verso modelli organizzativi e gestionali via via più performanti.*
Inoltre, lo schema di decreto legislativo concernente l'armonizzazione dei bilanci rappresenta un ulteriore miglioramento dei vigenti procedimenti contabili nel settore sanitario: di particolare rilievo sono le disposizioni dirette a garantire, nel bilancio regionale, un agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, e a disciplinare, nell'ambito del bilancio sanitario regionale, la

contabilità delle cosiddette gestioni sanitarie accentrate presso le Regioni (quote di finanziamento del SSN non attribuite alle aziende, ma gestite direttamente presso le Regioni), il consolidamento regionale dei conti sanitari, specifiche deroghe alle disposizioni civilistiche al fine di tenere conto della specificità degli enti di cui trattasi, nonché la trasparenza dei flussi di cassa relativi al finanziamento sanitario.

La riforma della tassazione

Il sistema fiscale italiano, incentrato sul reddito e riformato nei primi anni '70 è stato oggetto nel tempo di numerosi aggiustamenti marginali che hanno aumentato notevolmente la complessità della struttura dell'imposizione, determinando parallelamente maggiori costi di gestione per l'Amministrazione e di adempimento per i contribuenti. A titolo esemplificativo, l'imposta personale sul reddito grava su sei categorie di reddito, prevede cinque diverse aliquote e 134 *tax expenditures.*

In prospettiva, i profondi mutamenti dei modelli economici, competitivi, sociali, ambientali e istituzionali inducono un necessario ripensamento anche del modello fiscale secondo le direttrici già delineate nel Libro Bianco sulla riforma fiscale del 1994 ('dalle persone alle cose', 'dal centro alla periferia', 'dal complesso al semplice').

In presenza di un elevato debito pubblico, la strategia di riforma non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario. La più equa distribuzione del carico tributario, finalizzata a trasferire una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta, l'introduzione d'imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali, la semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto, la responsabilizzazione delle amministrazioni locali mediante il loro coinvolgimento nel finanziamento della spesa, sono tutti fattori critici di successo di una strategia che si pone come profondamente riformatrice e, nel contempo, è orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali.

Il primo passo in questa direzione è rappresentato dal decreto legislativo n.23/2011 in materia di federalismo fiscale municipale che contiene una serie di disposizioni con effetto complessivo sostanzialmente neutrale.

In particolare, prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario per circa 11 miliardi, sostituendo gli stessi, per gli anni dal 2011 al 2013, con: i) la devoluzione di una quota pari al 30 per cento dei gettiti sui trasferimenti, quantificata in circa 1,4 miliardi (registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali sui trasferimenti d'immobili; ii) Irpef sui redditi fondiari (circa 5,2 miliardi); iii) quota pari a 21,7 per cento per il 2011 e 21,6 per cento per il 2012 dell'imposta sostitutiva sui contratti di locazione a uso abitativo (cedolare secca) pari rispettivamente a 527 milioni e a 746 milioni; iv) compartecipazione al gettito IVA, di circa 3 miliardi; v) gettito imposta di bollo e registro sui contratti di locazione (circa 700 milioni). La cedolare secca, su base opzionale, sostituisce gli attuali prelievi (Irpef, addizionali Irpef, registro e bollo) per un importo a regime di circa 4 miliardi.

Viene introdotta, a decorrere dal 2014, anche una razionalizzazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, attraverso l'accorpamento dell'imposta di registro e di altre imposte e prelievi (imposte ipotecaria, catastale, bollo, tasse ipotecarie e tributi speciali catastali). La razionalizzazione interessa un gettito complessivo di circa 4,5 miliardi. Infine, è previsto, a decorrere dal 2014, la possibilità d'istituzione dell'imposta municipale propria da parte dei comuni che ingloba l'Irpef sui redditi fondiari relativi a immobili non locati, le relative addizionali e l'Ici. Questa nuova forma di tassazione a livello locale rappresenta un gettito complessivo di circa 11,5 miliardi. Dal 2014, quindi, ai Comuni affluiranno, oltre alla suddetta imposta municipale: i) il 30 per cento dell'imposta sui trasferimenti immobiliari; ii) il gettito dell'imposta di bollo sui contratti di locazione; iii) il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari; iv) una quota del gettito della cedolare secca; v) una quota di compartecipazione IVA.

La riforma della fiscalità comunale potrebbe in prospettiva:

- generare entrate aggiuntive per i Comuni, garantendo adeguati margini di autonomia tributaria agli enti decentrati, attraverso una graduale emersione di base imponibile 'sommersa' soprattutto nel mercato degli affitti;
- incentivare la mobilità residenziale mediante il progressivo meccanismo di traslazione del risparmio d'imposta dei locatari sugli inquilini;
- ridurre i costi di transazione per i trasferimenti immobiliari con effetto positivo sul mercato delle compravendite;
- generare un impatto positivo alla crescita economica riducendo il prelievo sugli immobili delle imprese.

PROGETTO 'RENDICONTO PATRIMONIALE DELLO STATO A PREZZI DI MERCATO'

La gestione del patrimonio pubblico può giocare un ruolo importante in relazione al contenimento del deficit e alla riduzione del debito pubblico, attraverso un decisivo sviluppo della sua redditività ovvero all'avvio di un concreto processo di valorizzazione. L'obiettivo è di coinvolgere nel processo tutte le Amministrazioni per sviluppare la condivisione di adeguati principi e modelli di gestione.

In tale contesto s'inserisce l'art. 2, comma 222, della Legge n.191/2009 (Legge finanziaria 2010), che ha affidato al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di effettuare la ricognizione e la valutazione a prezzi di mercato del patrimonio pubblico.

Il censimento e la valutazione degli asset *sono stati avviati il 18 febbraio 2010 con la rilevazione dei beni immobili (unità immobiliari e terreni).*

Alla data del 31 gennaio 2011, il 50 per cento delle Amministrazioni Pubbliche stimate all'interno del perimetro di rilevazione ha adempiuto agli obblighi di comunicazione previsti ai sensi del predetto articolo.

Il 1° febbraio 2011, così come previsto dal Decreto del Ministro dell'Economia del 30 luglio 2010, si è dato il via anche al censimento e alla valutazione di altre due componenti dell'attivo, le Partecipazioni e le Concessioni. Il progetto si estenderà progressivamente ad altre voci dell'attivo suscettibili di valutazione economica.

Il Rendiconto Patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altre rilevazioni già esistenti, quali il Conto Generale del Patrimonio dello Stato, redatto annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale

predisposta dall'Agenzia del Demanio. Esso tuttavia se ne differenzia in quanto è costruito in una logica di gestione e valorizzazione e registra i beni a prezzi di mercato. Diverso, inoltre, è il perimetro di rilevazione soggettivo, in quanto esso si riferisce a tutte le Amministrazioni Pubbliche.

V.6 MERCATO DEI PRODOTTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Gli ostacoli che impediscono l'ulteriore sviluppo pro-competitivo dell'economia italiana sono identificabili nella necessità di liberalizzare ulteriormente il settore dei servizi e delle industrie a rete e di accrescere l'efficienza amministrativa, a vantaggio dell'ambiente imprenditoriale. Un'efficace risposta a queste sfide attraverso azioni d'immediata attuazione potrà contribuire a incoraggiare la crescita nel breve periodo. A tal fine il recepimento della Direttiva Servizi nell'ordinamento italiano, avvenuto a marzo 2010, costituisce un punto di partenza essenziale che s'inserisce nel solco delle liberalizzazioni già avviate dal Governo imprimendo un'ulteriore spinta in termini non solo di liberalizzazione ma anche di semplificazione.

La fase di riesame della normativa nazionale per renderla compatibile con le disposizioni della Direttiva ha costituito anche un'occasione importante per creare un'efficiente rete di coordinamento tra Amministrazioni Centrali e Regioni, incentivando, altresì, un dialogo strutturato su tutti gli aspetti di implementazione della direttiva.

Il D.Lgs. n. 59/2010, di recepimento della direttiva, costituisce una sorta di riforma generale del settore dei servizi, con cui si è superata la frammentazione istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti Locali che ostacolava l'attività delle imprese.

Con questo decreto, infatti, sono state effettuate diverse scelte volte a favorire la semplificazione e la libera concorrenza sul mercato eliminando numerose procedure che ritardavano o ostacolavano l'esercizio o l'accesso a un'attività di servizi. La Parte I fissa l'importante principio che, ove non diversamente previsto, il regime applicabile per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi è la dichiarazione d'inizio di attività (D.I.A.) presentata all'autorità competente, che ha efficacia immediata. Il decreto introduce, inoltre, l'importante prescrizione che il titolo autorizzatorio ha efficacia su tutto il territorio nazionale e che eventuali limitazioni devono essere giustificate da un motivo imperativo d'interesse generale.

Con intervento legislativo successivo è stato stabilito[58] che la 'Dichiarazione d'Inizio Attività' sia sostituita dalla 'Segnalazione d'Inizio Attività – SCIA'. In base a tale nuova disposizione, una segnalazione dell'interessato (salvo alcune eccezioni evidenziate dalla stessa norma) sostituisce ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi e ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale (con un campo di applicazione, quindi, più ampio di quello fissato dalla direttiva 'Servizi') il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a carattere generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi. L'amministrazione ha sessanta giorni per procedere

[58] Articolo 49, comma 4-bis del D.L. n.78/2010, (cvt con modificazioni dalla L. n.122/2010).

alla verifica della segnalazione e delle dichiarazioni e certificazioni poste a corredo della stessa[59].

Per quanto riguarda i requisiti di accesso al commercio, il D.Lgs. n.59/2011 è intervenuto eliminando la differenziazione esistente nelle varie Regioni e unificando, su tutto il territorio nazionale, i requisiti di onorabilità e di professionalità prima esistenti. Nel caso dell'apertura degli esercizi di vicinato, per forme speciali di vendita e per alcune attività artigianali, la SCIA consente l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al comune competente per territorio. Per il commercio su aree pubbliche è stato eliminato il requisito relativo all'obbligo di forma giuridica, con estensione dell'attività alle società di capitale[60].

Relativamente alla somministrazione di alimenti e bevande, il decreto prevede il mantenimento del provvedimento di autorizzazione, vista la necessità di garantire le particolari tutele di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità e ordine pubblico, nonché di tutela di zone di pregio storico e artistico.

Il decreto ha infine eliminato ruoli ed elenchi quale presupposto per l'avvio di attività d'intermediazione commerciale e di affari, di agente e rappresentante di commercio e di mediatore marittimo, non modificando in alcun modo i requisiti necessari di accesso. Anche il settore del turismo è stato profondamente interessato dall'introduzione della SCIA.

In relazione alle professioni regolamentate di competenza del Ministero della Giustizia, il decreto ha semplificato il procedimento per l'iscrizione in albi, registri o elenchi, prevedendo la formazione del silenzio assenso decorso il termine di due mesi (termine unico per tutte le professioni).

Due ulteriori interventi normativi funzionali alla promozione e al rilancio del sistema produttivo riguardano la nuova disciplina Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e quella relativa alle 'Agenzie per le imprese'[61].

Il provvedimento sul SUAP (DPR 7 settembre 2010, n. 160) semplifica e riordina la disciplina dello sportello unico, ne individua il ruolo di canale unico tra imprenditore e amministrazione per eliminare ripetizioni istruttorie e documentali e prevede l'introduzione dell'esclusivo utilizzo degli strumenti telematici nell'esplicazione di tutte le fasi del procedimento amministrativo, al fine di garantire semplificazione e certezza dei tempi di conclusione.

L'altro provvedimento (DPR 9 luglio 2010, n.159) disciplina le 'Agenzie per le imprese', istituite dalla norma primaria, al fine contribuire a facilitare i rapporti tra imprese e amministrazione consentendo di superare le eventuali problematiche connesse all'utilizzo esclusivo delle modalità telematiche per la presentazione della documentazione richiesta dal procedimento amministrativo.

---

[59] In caso di verificata assenza dei requisiti e dei presupposti di legge, l'amministrazione può inibire la prosecuzione dell'attività, salvo la regolarizzazione della stessa entro un termine fissato dall'amministrazione medesima.

[60] La precedente disciplina, invece, obbligava l'aspirante commerciante ad attendere il decorso di trenta giorni a far data dalla comunicazione. Anche per alcune attività artigianali, il decreto interviene consentendone l'avvio dell'attività contestualmente all'invio della comunicazione al Comune competente per territorio attraverso l'istituzione della SCIA.

[61] I due strumenti sono stati previsti ai commi 3 e 4 dell'art. 38 del D.L. n. 112/2008, cvt. con modificazioni dalla L. n.133/2008.

Alcune Regioni si sono già mosse nella direzione dell'attuazione della Direttiva Servizi (in particolare la Regione Veneto[62]) con misure volte a semplificare lo *start-up* delle imprese artigiane e standardizzare i procedimenti riguardanti le attività economiche.

Un'occasione importante per promuovere il rafforzamento della concorrenza è rappresentata anche dalla 'Legge annuale per il mercato e la concorrenza'[63].

Tenuto conto degli elementi forniti da alcune delle Amministrazioni interessate e delle ulteriori esigenze di liberalizzazione e semplificazione autonomamente rilevate, il Ministero ha predisposto un primo schema di articolato, intervenendo negli ambiti in cui sono maggiori i problemi concorrenziali e più urgenti gli interventi di riforma. Le misure previste tengono anche conto delle segnalazioni dell'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato su alcuni temi e settori di grande rilevanza, allo scopo di favorire una maggiore trasparenza del mercato e una semplificazione delle procedure. La finalità generale del provvedimento è rafforzare sia gli strumenti di concorrenza tra le imprese sia, quelli di tutela dei consumatori. Sono, inoltre, previste disposizioni che sanciscono principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano le proprie competenze normative, attinenti la tutela della concorrenza ai sensi dell'art.117 lettera e) della Costituzione.

Durante tutto il 2010 lo schema di disegno di legge è stato oggetto di un costante e approfondito confronto con gli organismi pubblici e i soggetti rappresentativi del mondo economico e sociale, al fine di conseguire un elevato livello di consenso necessario alla sua implementazione.

Nel campo dei mercati energetici il Governo, con decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 3 marzo 2011, attualmente in attesa di esame da parte delle competenti commissioni parlamentari, recepisce nell'ordinamento interno il cd. 'Terzo pacchetto sul mercato interno dell'energia'[64]. Le norme entreranno in vigore entro il mese di maggio 2011.

La legislazione italiana già particolarmente avanzata sia sotto l'aspetto della separazione effettiva delle reti di trasporto che sotto quello dei poteri dell'Autorità di regolazione, necessiterà tuttavia di alcune modifiche per adeguarsi pienamente alle novità introdotte dalle direttive del terzo pacchetto.

In particolare, per quanto concerne la direttiva 2009/72/CE (mercato dell'energia elettrica), ai fini della piena integrazione dell'Italia nel mercato europeo dell'energia elettrica, si avrà particolare riguardo alla capacità di trasporto transfrontaliera, consentendo maggiore possibilità di realizzare contratti di compravendita di energia elettrica tra produttori e consumatori ubicati in Stati Membri diversi.

---

[62] Legge regionale n. 15 del 2010.

[63] L'adozione della legge è prevista dall'articolo 47 della L. n. 99/2099 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia'). Le finalità contenute nella Legge annuale sono in linea con il Rapporto del Prof. Monti al Presidente della Commissione Europea Barroso, concernente 'Una nuova strategia per il mercato unico'. Essa può rappresentare una di quelle misure specifiche che, secondo il rapporto, occorrono per consentire ai cittadini, ai consumatori e alle PMI di sfruttare attivamente questa gamma ampliata di opportunità 'di scelta di fornitori, servizi e prodotti o le nuove possibilità di mobilità, vigilando, nello stesso tempo, sulla sicurezza dei prodotti oggetto di scambi commerciali'.

[64] Il Terzo Pacchetto comprende la direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, la direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e la direttiva n. 2008/92/CE concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.

Si tenderà inoltre a conseguire un'ottimale allocazione delle infrastrutture energetiche sul territorio nazionale, con la realizzazione di nuovi impianti di produzione e di nuove linee elettriche nelle aree del paese in cui le infrastrutture stesse possano produrre maggiori effetti positivi per il sistema elettrico nazionale.

Per quanto riguarda la direttiva 2009/73/CE (mercato interno del gas naturale), i criteri di delega sono volti ad aumentare gli scambi tra l'Italia e gli altri paesi europei, al fine di assicurare maggiore sicurezza degli approvvigionamenti e un mercato più efficiente e integrato, riducendo le barriere agli scambi. È prevista anche la presentazione di programmi di sviluppo di lungo periodo delle reti di trasporto in funzione della domanda di gas e della richiesta di nuova capacità, nonché la possibilità di effettuare programmi di cessione del gas a favore della concorrenza, aumentando la trasparenza delle operazioni di cessione.

Vanno poi considerate una serie di misure dirette a migliorare l'ambiente imprenditoriale, introdotte con il D.L. n. 78/2010:

- la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese attraverso regolamenti del Governo, anche sulla base dei risultati della misurazione degli oneri amministrativi, sulla base dei principi di proporzionalità degli adempimenti amministrativi, dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici coinvolti, dell'estensione dell'autocertificazione e delle attestazioni tecniche da parte di professionisti abilitati, dell'informatizzazione degli adempimenti e delle procedure e della soppressione delle autorizzazioni e dei controlli per le imprese in possesso di certificazione ISO o equivalente;
- la possibilità di applicazione del regime fiscale estero, se più favorevole, per le imprese dell'Unione Europea che intraprendono in Italia nuove attività nell'arco di tre anni;
- la creazione di un contratto di rete con cui le imprese dei distretti industriali possano collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio o scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica;
- la possibilità di istituire nelle regioni del Mezzogiorno le zone a 'burocrazia zero', dove i provvedimenti amministrativi saranno conclusi entro tempi certi (normalmente entro trenta giorni), anche con l'ausilio di un Commissario di Governo, e le imprese potranno beneficiare di sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e di un trattamento preferenziale nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica.

Inoltre, l'attuazione della Comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008 'Pensare anzitutto in piccolo, uno *Small Business Act* (SBA) per l'Europa', ha portato alla formalizzazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010, consentendo di delineare una nuova 'politica produttiva' – complementare e non concorrenziale alla politica industriale – attenta alle esigenze delle imprese di più piccole dimensioni.

A supporto delle priorità individuate dalla Direttiva SBA, presso il Ministero dello Sviluppo Economico è stato istituito il Tavolo Permanente per le PMI, quale sede di consultazione e confronto per l'avvio d'iniziative mirate al loro sostegno, miglioramento e

sviluppo; fra queste, l'avvio delle attività del Comitato Nazionale Italiano Permanente per il Microcredito, e la promozione di strumenti di *Venture Capital* attraverso l'accordo con l'Associazione Italiana di *Private Equity* e *Venture Capital* siglato il 30 aprile 2010, in linea con l'attenzione data al tema dalla Commissione europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*.

Nei primi mesi del 2011 lo SBA è stato ulteriormente rivisto con una maggiore attenzione per alcuni aspetti strategici per le PMI come, ad esempio, il sostegno alla crescita delle imprese il cui titolare non è cittadino dell'UE, l'imprenditoria femminile, la diffusione della cultura della rete presso le piccole imprese e le imprese artigiane, l'utilizzo di *Venture Capital* nelle PMI e la regionalizzazione dello SBA.

LE AZIONI REGIONALI PER IL SOSTEGNO ALLE PMI

Le iniziative messe in atto dalle Regioni e Province autonome nel loro insieme mirano a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese.
*In linea con le 'misure prioritarie' contenute nell'*Annual Growth Survey*, le Regioni hanno adottato politiche orientate al miglioramento delle prospettive di competitività delle imprese italiane nel mercato interno, puntando anche alla riduzione dei costi dei servizi per le aziende.*
Si è intervenuti, in generale, con strumenti di specializzazione del pacchetto anticrisi, rivolti alle attività di start-up*, al sostegno alla liquidità delle imprese, al consolidamento dei debiti previdenziali e a interventi di affiancamento (come la sospensione dei pagamenti delle PMI, la certificazione dei crediti verso la Regione, lo 'smobilizzo' e la conferma delle misure di sostegno).*
Nelle azioni a favore delle PMI l'attenzione si è concentrata, in particolare, sulle misure di stabilizzazione finanziaria, anche per rispondere alla sfida della grave crisi economica mondiale.
Molte Regioni si sono infine impegnate a sostenere il sistema delle imprese, con la finalità di migliorarne le condizioni di accesso al capitale e al credito, mettendo a punto misure anti-crisi alimentate con fondi regionali.
Più dettagliatamente si segnalano le seguenti iniziative.
Sono stati sottoscritti accordi con le banche per l'attuazione dell'Intesa sul credito alle imprese', (Regione Emilia-Romagna) e sono stati previsti bandi per la costituzione e gestione di fondi volti a incentivare i progetti innovativi (Regione Marche, Regione Umbria e Regione Toscana).
La Toscana ha, inoltre, messo a sistema gli interventi formativi in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e ha avviato azioni in tema di diritti e legalità nei luoghi di lavoro. Ha anche istituito un 'Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime d'incidenti mortali sul lavoro'. Altre risorse sono state destinate a contrastare la precarietà e il lavoro atipico, a sostenere il reddito, aumentare la partecipazione delle donne e dei giovani e il ritorno al lavoro dei disoccupati; è stato, inoltre, attivato il Fondo di garanzia per i lavoratori non a tempo indeterminato per l'accesso al credito, è stata finanziata una rete di sportelli di assistenza e formazione per i lavoratori atipici e incentivata l'imprenditoria giovanile (LR21/2008) attraverso lo stanziamento di 10 milioni per il triennio 2009-2011 per la costituzione d'imprese con potenziale di sviluppo innovativo.
Nella Provincia Autonoma di Bolzano sono stati approvati 'Pacchetti anti-crisi' contenenti misure per il rilancio economico, la tutela dei posti di lavoro e contributi per l'innovazione a favore di imprese in crisi. Per contrastare la crisi economica e finanziaria, la Regione Umbria ha costituito fondi anticrisi per sostenere l'accesso al credito delle PMI e creare misure di sostegno alle famiglie[65].

[65] Nel 2010 la Regione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con i Comuni, Province e ABI Umbria, per l'utilizzo 'pro-soluto' dei crediti vantati dalle aziende nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Il

In alcuni casi (Regione Campania) i regimi di aiuto temporanei anticrisi sono stati accompagnati da interventi a sostegno delle imprese diretti al consolidamento del debito a breve delle imprese. Per sostenere la competitività regionale, alcune Regioni hanno varato misure a sostegno del credito, dell'imprenditorialità e dell'innovazione (Regione Lombardia e Regione Toscana), in particolare, attraverso il rafforzamento patrimoniale del sistema dei Confidi.
Un Piano Straordinario per l'occupazione è stato adottato dalla Regione Piemonte con percorsi formativi finalizzati all'inserimento di giovani e adulti, per la formazione di giovani avviati al lavoro con contratto di apprendistato, per i voucher *di conciliazione, per l'educazione alle pari opportunità e ad altre iniziative per l'occupazione femminile (utilizzando il FSE). Sempre in Piemonte sta per essere approvato il nuovo Piano pluriennale per la competitività che propone nuove alleanze fra sistema camerale e rappresentanze categoriali nonché strumenti capaci di far recuperare al sistema economico regionale il terreno perduto in termini di competitività.*
La Regione Veneto ha, invece, concentrato gli sforzi sullo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA, sull'anticipazione regionale della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria, sulla sospensione temporanea del pagamento delle rate di finanziamenti non agevolati a fronte d'investimenti in beni strumentali con contestuali anticipazioni in quote interessi.
La Regione Veneto ha, inoltre, approvato sotto forma di delibera, il cosiddetto Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi che prevede l'introduzione di maggiore liquidità di cassa e il Piano straordinario d'interventi finanziari regionali anticrisi, che prevede la cessione pro soluto dei crediti per forniture, servizi e appalti. Due azioni del POR sono infine state destinate al sostegno dell'autoimpiego femminile e giovanile mediante concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione d'investimenti in imprese a prevalente partecipazione femminile e a sostenere la nascita d'imprese costituite da giovani.
Numerosi gli interventi finalizzati allo sviluppo delle imprese industriali e artigianali (Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Siciliana) e l'imprenditorialità giovanile e femminile.
La Regione Lazio ha concentrato la propria azione sull'integrazione fra politiche di sostegno al reddito (ammortizzatori sociali in deroga) e politiche attive del lavoro, anche in attuazione dell'accordo anticrisi del febbraio 2009. Le misure e le azioni a supporto sono coerenti con 'Lazio 2020' e dunque con le linee strategiche individuate da Europa 2020. Esse rispondono, infatti, alle azioni previste dall'ambito prioritario d'intervento 'Mobilitare il mercato del lavoro, creare opportunità occupazionali' individuato dalla Comunicazione della Commissione Europea sull''Annual Growth Survey' *del 12 gennaio 2011.*
Nella Regione Puglia è stato recentemente approvato il 'Programma di promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali' ed è stato pubblicato l'Avviso per la 'Prevenzione del fenomeno dell'usura' rivolto ai consorzi o ai Confidi operanti sul territorio.

Tra i temi-chiave per la competitività delle imprese, vi è quello dell'accesso al credito, che ha assunto grande rilevanza soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni colpite dalla congiuntura economica negativa che si è manifestata a partire dal 2008 e che hanno anche mostrato, nella prospettiva di una ripresa economica, l'esigenza di un rilancio.

In questo scenario, ha svolto una funzione fondamentale il Fondo centrale di garanzia che favorisce l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie con la concessione di una

Protocollo permetterà anche alle Province e agli enti locali di individuare soluzioni per finanziare opere pubbliche al di fuori dei vincoli del Patto di stabilità.

garanzia pubblica[66]. Il fondo è stato rafforzato con un rifinanziamento per il periodo 2008-2012 e con una serie d'interventi che permetteranno un aumento progressivo dell'impatto del fondo a favore delle PMI: allargamento del suo intervento a settori prima esclusi (artigiani, cooperative, autotrasporto merci per conto terzi); riconoscimento al Fondo della 'garanzia in ultima istanza dello Stato' che - grazie alla ponderazione zero - rende più conveniente l'attivazione di operazioni di garanzia a favore delle imprese stesse; la possibilità di co-finanziamento da parte di Regioni e altri soggetti. Inoltre, in chiave di semplificazione e maggiore accessibilità, è stata approvata un'ampia revisione delle procedure di ammissione delle PMI alla garanzia e delle procedure di valutazione dei Confidi a certificare il merito di credito.

L'obiettivo futuro è di consolidare ulteriormente lo strumento in chiave non solo anticiclica ma anche di sviluppo, al fine di valorizzare maggiormente il suo effetto moltiplicatore e incrementarne l'impatto sul tessuto imprenditoriale italiano. In questa prospettiva, particolare attenzione sarà posta a delineare un'evoluzione del fondo in dialogo con i territori. Si aumenterà così l'azione capillare dello strumento, per una sempre più ampia collaborazione con la rete di soggetti operativi del sistema della garanzia, con i fondi regionali, i Confidi e i diversi protagonisti vicini alle imprese.

L'azione del Governo per il sostegno al sistema economico e alle imprese si è poi concretizzata nell'adozione di un approccio innovativo in alcuni ambiti della politica economica che ha permesso di coniugare rigore di bilancio con azioni finalizzate alla crescita e alla maggiore competitività delle aziende italiane anche sui mercati internazionali. In particolare, visti i limitati spazi d'intervento attraverso i tradizionali meccanismi della politica fiscale, sono state avviate diverse iniziative caratterizzate da alcuni tratti distintivi comuni così sintetizzabili: *i)* impatto nullo (o molto ridotto) sul bilancio pubblico, ma rilevanti esternalità positive per il sistema economico nel suo complesso; *ii)* presenza di *partnership* tra settore pubblico e privato grazie all'individuazione d'interessi convergenti; ciò ha permesso l'attrazione di capitali privati e/o il coinvolgimento del canale bancario per l'attuazione della politica economica; *iii)* adozione di forme giuridiche e/o strumenti d'implementazione innovativi per il settore pubblico.

Gli interventi che condividono l'approccio descritto sono i seguenti:

- Fondo Italiano di Investimento: fondo di *private equity* chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, lanciato nel 2010 e operante mediante acquisizione di partecipazioni di minoranza d'imprese fino a 100 milioni di fatturato e finalizzato a risolvere il problema della scarsa patrimonializzazione delle imprese;
- Fondo per le infrastrutture *Greenfield:* fondo comune d'investimento mobiliare di durata trentennale, di tipo chiuso, riservato a investitori qualificati, con una *management company* partecipata direttamente dallo Stato, finalizzato alla realizzazione di nuove infrastrutture e all'attrazione di capitali esteri al fine di ridurre il *gap* infrastrutturale rispetto ai paesi concorrenti;
- Jeremie Mezzogiorno (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprise*): realizzazione di fondo a carattere rotativo per il credito, le garanzie e il capitale di rischio delle PMI con l'obiettivo di utilizzare in modo efficiente le risorse

[66] Istituito con L. n. 266/1996 presso il Ministero dello sviluppo economico.

comunitarie a disposizione delle regioni meridionali al fine di migliorare l'accesso al credito per le PMI meridionali;

- Banca del Mezzogiorno: 'banca di secondo livello' il cui principale obiettivo è la soluzione del problema del razionamento del credito con particolare riguardo per i finanziamenti a medio-lungo termine alle PMI meridionali che si trovano in posizione di svantaggio rispetto alle altre imprese italiane.

Inoltre, in quest'ambito è presente anche il Fondo per il merito, descritto in precedenza con riferimento all'istruzione.

FONDO ITALIANO DI INVESTIMENTO

Il Fondo Italiano di Investimento è un'iniziativa promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alle principali banche del Paese e alla Cassa Depositi e Prestiti. A marzo del 2010, è stata costituita una Società di Gestione del Risparmio (management company) per la gestione delle risorse raccolte – circa 1,2 miliardi – tramite sottoscrizione di quote di un fondo chiuso riservato a investitori qualificati.

Tale fondo di private equity *agisce come un operatore di mercato attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza di medie imprese italiane. La finalità sistemica del fondo è la patrimonializzazione delle medie imprese italiane (10-100 milioni di fatturato).*

Il fondo soddisfa due obiettivi contemporaneamente: il primo – privatistico – consistente nella remunerazione del capitale investito (interesse dei soci investitori: banche e Cassa Depositi e Prestiti); il secondo – pubblicistico – identificabile nella crescita delle imprese e, più in generale, nel rafforzamento del sistema economico italiano.

*Il punto di partenza che ha mosso i diversi attori del fondo è che la crescita economica in Italia dipende fortemente dal tessuto di piccole e medie imprese manifatturiere, in buona parte con una quota importante di fatturato derivante dall'*export. *Pur tuttavia, il basso livello di capitalizzazione di queste imprese e lo spazio limitato per il futuro di incrementare la leva finanziaria richiedono una forte iniezione di capitali in azienda per rendere queste imprese più solide finanziariamente e dunque capaci di competere nei mercati internazionali.*

La costituzione di un fondo di private equity, *in cui lo Stato svolge una funzione d'indirizzo, è stata identificata come la soluzione più appropriata per tale criticità: rispetto agli operatori tradizionali di* private equity, *focalizzati principalmente su operazioni di* Leverage Buy Out *(più aggressive in termini di rischio/ rendimento), esso è vincolato a operare con un approccio più orientato a sostenere lo sviluppo di lungo periodo delle aziende. Il vantaggio dell'utilizzo dello strumento del* private equity *rispetto all'incentivazione pubblica consiste nel fatto che l'analisi di merito dei progetti di sviluppo e della solidità delle aziende viene effettuata da analisti specializzati che hanno anche come obiettivo anche quello di far rendere il capitale investito dagli sponsor privati. Il fondo, operativo a partire da ottobre 2010, ha già approvato le prime operazioni d'investimento.*

FONDO PER LE INFRASTRUTTURE *GREENFIELD*

Il progetto per la creazione del fondo per le infrastrutture greenfield *è stato avviato nel mese di marzo 2011 in seguito all'approvazione del D.L. n. 225 del 29 dicembre 2010 (cvt nella L. n.10/2011, art. 17-septies).*

In base alla normativa, lo Stato è autorizzato a sottoscrivere una quota di società di gestione del risparmio finalizzata a gestire fondi comuni d'investimento mobiliare di tipo chiuso riservati a investitori qualificati che perseguono l'obiettivo di realizzare nuove infrastrutture sul territorio nazionale.

L'obiettivo della norma è la creazione di una management company *istituzionale che gestisca un fondo della durata di 30 anni per la realizzazione d'infrastrutture* greenfield *e che sia in grado di attrarre i capitali di Fondi sovrani esteri. Con tale iniziativa, si completa l'offerta di strumenti finalizzati a colmare il gap infrastrutturale nazionale che è attualmente costituito da F2I – fondo attivo nel campo delle infrastrutture* 'brownfield' *su scala prevalentemente nazionale – e Marguerite, fondo specializzato in progetti afferenti alle reti trans-europee del trasporto e dell'energia e alle energie rinnovabili (TEN-T e TEN-E).*

Il perimetro d'interesse del nuovo fondo sarà costituito sia da progetti strategici d'interesse nazionale che dalle nuove infrastrutture d'interesse locale.

Sotto il profilo delle risorse, l'obiettivo di raccolta è identificabile in circa 1,0-1,5 miliardi.

Il fondo dovrebbe essere pienamente operativo all'inizio del 2012 e, elemento del tutto innovativo, si propone di coinvolgere nell'ambito della compagine degli sponsor – oltre alla Cassa Depositi e Prestiti e ai tradizionali operatori interessati a tali attività (casse previdenziali, assicurazioni, fondazioni bancarie – fondi sovrani e investitori istituzionali esteri (es. fondi pensione)).

JEREMIE MEZZOGIORNO

'Jeremie Mezzogiorno' è un'iniziativa prevista dal Piano per il Sud approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2010, basata sulla costituzione di un fondo di partecipazione a carattere rotativo di natura sovra regionale.

Lo strumento si propone di risolvere i problemi legati all'accesso al capitale di debito e di rischio da parte delle piccole e medie imprese meridionali , capitalizzando le esperienze già in corso in attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 e superando l'attuale frammentazione dell'intervento che deriva dalla coesistenza di diversi strumenti in attuazione dei differenti programmi.

Il fondo potrà svolgere attività di erogazione di prestiti, di concessione di garanzie oltre a operazioni di private equity, *agevolando investimenti e superando la logica dei contributi a fondo perduto.*

La previsione di un fondo 'Jeremie' sovraregionale consentirà di beneficiare del vantaggio di fornire alle imprese e alle banche un fondo unico, con procedure standardizzate e omogenee per tutte le Regioni, nel rispetto di tutte le prescrizioni previste per l'utilizzo dei fondi comunitari anche ai fini della rendicontazione prevedendo contabilità separate per ogni programma operativo.

Con 'Jeremie Mezzogiorno' si mette a disposizione delle Regioni un agevole strumento per un efficiente utilizzo dei fondi comunitari, con risparmio di oneri amministrativi e adempimenti burocratici e con il beneficio delle economie di scala derivanti dall'utilizzo di un unico strumento.

Le risorse da destinare al 'Jeremie Mezzogiorno' proverranno presumibilmente dai POR e PON 2007-2013 e, in particolar modo, utilizzando le misure d'ingegneria finanziaria presenti nei

programmi. In seguito al coinvolgimento delle Regioni, il fondo diventerà presumibilmente operativo nel secondo semestre del 2011.

BANCA DEL MEZZOGIORNO

La Banca del Mezzogiorno (BdM), prevista dall'articolo 2 della Legge n. 191/2009, commi 162 e ss. (Legge finanziaria per l'anno 2010), è un'istituzione finanziaria di secondo livello finalizzata a sostenere progetti d'investimento nel Mezzogiorno e promuovere il credito alle piccole e medie imprese a medio e lungo termine. BdM – in quanto istituto di secondo livello – opererà con la rete degli sportelli postali e con quella delle Banche che aderiranno al progetto.
Nell'estate - autunno del 2011, la banca dovrebbe essere pienamente operativa con una compagine sociale che vedrà, in una prima fase, un forte ruolo di Poste Italiane e della sua rete distributiva.
L'iniziativa BdM intende ridurre il divario caratterizzante le imprese del Mezzogiorno italiano in termini di accesso al credito. Nelle regioni meridionali, si riscontra infatti una minore diffusione degli sportelli bancari rispetto al Centro-Nord: nel Mezzogiorno si concentra il 50 per cento in meno degli sportelli rispetto al Centro-Nord. Il numero di sportelli bancari per mille abitanti è pari a 0,6 al Centro-Nord contro gli 0,3 del Sud.
Dal punto di vista del tessuto imprenditoriale, tale fattore si traduce in minori disponibilità di credito alle imprese del Mezzogiorno: analizzando il rapporto tra impieghi e depositi si evince come tale dato sia più elevato al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno.
Tale evidenza sembra testimoniare la presenza di un drenaggio di risorse da parte del sistema bancario che raccoglie fondi nelle Regioni meridionali e li impiega in quelle centro-settentrionali. In maggior dettaglio, il valore Impieghi/Depositi al Centro-Nord è superiore di circa 46 punti percentuali rispetto a quello meridionale (184,6 per cento contro 138,2 per cento).
Lo scenario descritto è compatibile con una situazione di razionamento del credito in cui anche imprese affidabili e solvibili e con progetti d'investimento solidi possono incontrare difficoltà nell'ottenere finanziamenti poiché percepite come più rischiose da parte delle Banche: il problema ha come noto assunto una valenza 'sistemica' nel Mezzogiorno poiché la percezione è imputabile a condizioni di contesto che prescindono lo stato di salute della singola impresa.

Il tessuto industriale italiano potrà ulteriormente crescere a condizione di avere un sistema di trasporti e logistica efficiente e moderno: recenti stime calcolano in 40 miliardi/anno le perdite a causa dell'inefficienza complessiva del settore della logistica. A tal fine uno strumento importante è il Nuovo Piano della Logistica che risponde alla necessità di una chiara strategia di lungo periodo sui trasporti.

Il nuovo piano, in corso di approvazione da parte del Governo, si pone l'obiettivo di ridurre l'inefficienza del sistema e di attrarre traffici ai nostri porti e ai nostri aeroporti.

Questi obiettivi verranno perseguiti attraverso specifiche azioni:

1) sportello unico doganale;
2) decreto sui tempi di attesa al carico e allo scarico;
3) riforma delle Autorità portuali;
4) disincentivi per ridurre i viaggi a vuoto;
5) premialità all'*outsourcing* logistico;
6) distribuzione urbana delle merci;

7) intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti;
8) Piano nazionale per i sistemi intelligenti di trasporto.

Infine, l'Italia è impegnata nell'organizzazione dell'indagine *'Doing Business'* a livello regionale in collaborazione con la Banca Mondiale. Questa iniziativa permetterà di valutare i vincoli alla nascita e allo sviluppo delle imprese e le relative differenze territoriali, al fine di promuovere le azioni necessarie a ogni livello di governo interessato. L'indagine sarà concentrata sulle regioni del Mezzogiorno e coinvolgerà anche alcune Regioni del Nord come *benchmark*.

Meritano infine di essere menzionate le misure di partenariato attivate, a partire dalla seconda metà del 2010, in virtù di Accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia di cooperazione economica, commerciale, industriale, doganale e fiscale. Le iniziative internazionali sono state primariamente indirizzate alla messa in campo di strumenti mirati a stimolare la cooperazione, la mutua assistenza amministrativa e l'uso dell'informatica nel settore doganale attraverso specifici Accordi internazionali[67], finalizzati principalmente a prevenire le infrazioni alla legislazione doganale in grado di pregiudicare gli interessi economici degli Stati coinvolti, attraverso una più stretta ed efficace collaborazione tra le rispettive Amministrazioni doganali.

Di fatto, l'esatta determinazione dei diritti e delle altre tasse all'importazione o all'esportazione e la corretta applicazione delle misure di divieto, restrizione e controllo (comprendenti anche l'applicazione di disposizioni legislative e regolamentari sulle merci contraffatte e sui marchi di fabbrica registrati), oltre ad assicurare la semplificazione e il miglioramento delle procedure, con un conseguente efficientamento delle risorse pubbliche attraverso la realizzazione di risparmi di costo, sono di fondamentale importanza per garantire agli operatori del mercato di effettuare scelte economiche consapevoli, tenendo contestualmente in considerazione tutti i fattori a disposizione.

Inoltre, gli Accordi volti a evitare le doppie imposizioni in materia d'imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale sono stati ratificati[68] con l'intento di snellire l'apparato burocratico e regolamentare per rendere più competitivo il contesto imprenditoriale e, al contempo, agevolare le azioni d'internazionalizzazione.

Infine, un ulteriore ambito d'incidenza dell'azione internazionale dell'Italia è quello che verte su 'Infrastrutture e sviluppo', attraverso Accordi che promuovono la realizzazione di progetti e reti infrastrutturali comuni, prevedendo, in particolare, il potenziamento dei collegamenti ferroviari transfrontalieri di rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese in un'ottica di sostenibilità[69].

A completamento delle azioni di riforma volte ad accrescere il benessere dei cittadini e delle imprese, il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge costituzionale per la riforma della giustizia.

La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma della Pubblica Amministrazione intrapresa dal Governo si concentra sull'aumento dell'efficienza e mira a generare un significativo dividendo macroeconomico. In primo luogo, l'innalzamento dei livelli di produttività nella Pubblica Amministrazione

[67] L. 43/2010; L. 92/2010; L. 208/2010.
[68] L. 70/2010; L. 77/2010; L. 118/2010.
[69] L. 71/2010; L. 69/2010.

ha un impatto diretto sulla produttività dell'economia nel suo complesso. Inoltre, la riduzione dei costi di transazione, comprensiva della componente di oneri amministrativi, ha riflessi positivi sul mercato del lavoro e genera risparmi monetari che possono tradursi, per i consumatori, nell'acquisto di una maggiore quantità di beni forniti dal settore privato e, per le imprese, in una riduzione dei costi unitari di produzione.

Gli interventi volti alla crescita coinvolgono in più casi i *target* definiti da Europa 2020 che riguardano il capitale umano e l'innovazione, contribuendo sia direttamente sia indirettamente al loro raggiungimento.

La riforma si sviluppa lungo tre direttrici: la riorganizzazione interna della Pubblica Amministrazione, l'innovazione e la digitalizzazione nella Pubblica Amministrazione e nel sistema paese, il miglioramento delle relazioni tra amministrazione, cittadini e imprese.

In particolare, si prevede per ogni amministrazione la definizione in concreto del Sistema di Misurazione della Performance, la predisposizione dei 'Piani Triennali della *Performance*' e dei relativi *Report*. In questo modo, i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche si basano su misurazioni strutturate e periodiche dell'efficienza ed efficacia gestionale. Si avvia un processo di miglioramento continuo della *performance*, consentendo tra l'altro una migliore gestione del personale e l'assegnazione meritocratica della quota di retribuzione legata al risultato.

Si favoriscono l'innovazione e la digitalizzazione dei processi produttivi interni, l'interoperabilità all'interno del settore pubblico e il miglioramento dell'offerta di servizi pubblici *on line*. Tutto ciò, oltre a essere funzionale all'adozione del sistema di gestione della *performance*, consente la creazione di un canale d'interazione tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese accessibile, veloce e a basso costo. Più in generale alle pubbliche amministrazioni innovatrici e digitali si attribuisce un ruolo decisivo nel disseminare e incoraggiare l'innovazione nel paese anche attraverso la promozione delle eccellenze nel settore dell'alta tecnologia (iniziativa 'Italia degli Innovatori') .

La riforma ha avuto una concreta implementazione nel corso degli ultimi due anni. In particolare, per quanto riguarda gli obiettivi d'innovazione nell'organizzazione interna, si sono definite nuove regole in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, misurazione e valutazione della *performance*, premialità, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica e sanzioni disciplinari[70], accompagnate da attente politiche di modernizzazione dei processi di selezione e formazione del personale. Le risorse che derivano da misure di efficientamento o innovazione saranno utilizzate a fini di premialità (cosiddetto dividendo dell'efficienza). In linea con i principi dell'*accountability*, della trasparenza e come leva per sviluppare la cultura di un'Amministrazione posta al servizio dei cittadini, è stato riconosciuto ai cittadini un potere di verifica e ricorso qualora siano violati i termini e gli *standard* nell'esercizio di una funzione pubblica o nell'erogazione di un servizio pubblico[71].

I miglioramenti dell'efficienza nel settore pubblico come effetto della riforma e delle altre azioni di modernizzazione intraprese sono potenzialmente molto ampi anche se difficili da quantificare. Tuttavia, per alcune attività – come ad esempio gli Enti Previdenziali – è possibile ricavare misure di efficienza o di efficacia della produzione utili per valutare il potenziale della riforma. Uno degli elementi chiave della riforma è

[70] D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.
[71] D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198.

rappresentato dall'introduzione di un ciclo compiuto di gestione della *performance*[72]. In alcune istituzioni del sistema previdenziale le tecniche innovative di gestione, e la digitalizzazione dei processi, sono state introdotte già negli anni precedenti la riforma. Va tenuto comunque conto che la riforma implica un delicato processo di adattamento, in cui sono in gioco elementi non solo cognitivi ma anche culturali, che richiede tempo prima di trasformarsi in un cambiamento sistemico.

Anche con l'obiettivo di eliminare uno dei colli di bottiglia che ostacolano la crescita economica del Paese – quello della debolezza dell'ambiente d'impresa - e di contribuire all'iniziativa faro della Commissione 'Agenda Digitale', l'azione di riforma è stata ulteriormente implementata con due misure specifiche: la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e il piano per la semplificazione 2010-2012. Con la prima si ridefinisce l'impianto di norme atte ad accelerare il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, accompagnando le politiche già messe in atto in tema di *e-government* per facilitare il dialogo tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese e per modernizzare i processi con particolare riguardo ai settori della giustizia, della sanità e dell'istruzione. Sebbene tutti i progetti avviati nei tre settori dal piano *e-government* contribuiscano alla convergenza verso i *target* di Europa 2020, un impatto forte, diretto e immediato è prodotto da quelli dell'area istruzione. Per questo settore il Piano *e-government* definisce una serie di progetti finalizzati a diffondere l'innovazione digitale nella scuola e nell'università per incrementare qualità, efficacia e accessibilità dei sistemi d'istruzione, semplificare le relazioni amministrative per famiglie e studenti e digitalizzare la gestione amministrativa delle strutture, nonché sviluppare e diffondere metodologie didattiche all'avanguardia.

A tre anni dall'avvio del piano, si è giunti a un significativo livello di diffusione di tecnologie innovative e dell'utilizzo della 'rete'[73], non solo come canale di semplificazione dei rapporti amministrativi, ma anche come strumento per proporre metodologie didattiche innovative in sinergia con l'avvio della riforma del sistema italiano di istruzione.

---

[72] Dallo 'studio di un caso' (controllo di gestione dell'INPS) è stato possibile individuare l'entità '*best performer*', in termini di applicazione delle tecniche innovative di gestione e dei processi di digitalizzazione delle attività, e dal confronto con le altre entità meno performanti misurare il potenziale del miglioramento della *performance* – in termini di riduzione dei costi unitari – derivanti dall'estensione di tali tecniche e processi innovativi. In particolare è risultato che il costo unitario[72] di produzione delle entità meno performanti è, in media, circa 1,6 volte superiore, nell'anno di riferimento (2009), a quello dell'entità '*best performer*'.

[73] Per i servizi al cittadino: 'Reti Amiche' e 'Linea Amica'. Per la scuola: il portale innovascuola.gov.it, attivo dal 2 maggio 2009, che consente l'accesso a contenuti multimediali, dispone di quasi 1.190 contenuti gratuiti dedicati alle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado; dal 1 gennaio 2010 è disponibile anche il portale www.scuolamia.it per erogare servizi digitali alle famiglie e agli studenti. Vale citare anche l'uso di tecnologie *smart* per la promozione di soluzioni innovative nel settore dell'*e-Gov* (*smart town, smart hospital,* ecc.). di cui un esempio è offerto dal progetto *Smart Inclusion* rivolto ai bambini ricoverati nei reparti di oncoematologia e cardiochirurgia pediatrica per avvicinarli virtualmente a genitori e scuola.

IL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E LA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) accompagna la riforma del lavoro pubblico in Italia inserendosi nel processo di rinnovamento della Pubblica Amministrazione avviato con il D.Lgs. n.150/2009.

Il CAD, entrato in vigore l'1 gennaio 2006 con il D.Lgs. n.82/2005, è stato oggetto negli anni successivi di una serie d'interventi correttivi al fine di adeguare la regolamentazione allo scenario tecnologico in continua evoluzione. Recentemente, importanti modifiche e integrazioni sono state introdotte dal D.Lgs. n.235/2010, che rinnova ulteriormente il quadro normativo in materia di amministrazione digitale. Il nuovo Codice introduce un insieme d'innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle Amministrazioni, nonché sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, garantendo maggiore trasparenza, tempestività, accessibilità ed efficienza.

La riforma in argomento è entrata in vigore il 25 gennaio 2011 con un orizzonte temporale d'intervento previsto per il 2012, in coerenza con il Piano e-Gov.

Il nuovo CAD sancisce nuovi diritti per cittadini e imprese, nonché nuove opportunità e nuovi doveri per le Pubbliche Amministrazioni. Le principali novità sono le seguenti:

- *i cittadini e le imprese hanno diritto di usare le tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi Amministrazione Pubblica. S'introduce il concetto di firma elettronica avanzata conforme alla normativa comunitaria, con cui è possibile sottoscrivere un documento informatico con piena validità legale. Inoltre, sarà possibile effettuare i pagamenti spettanti alle P.A. utilizzando carte di debito, di credito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. Ai fini dell'identificazione elettronica sono previste la Carta d'identità elettronica e le Carte nazionali dei servizi;*
- *tutte le P.A. devono disporre di un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica (nella maggior parte dei casi costituito dalla PEC -Posta Elettronica Certificata- in sostituzione della raccomandata con ricevuta di ritorno) che permetta a cittadini e imprese di dialogare dal proprio computer con gli Uffici pubblici. Il complesso della riforma della P.A. permette poi di esigere questo diritto anche mediante l'uso dell'azione collettiva;*
- *i risparmi ottenuti attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa, i cosiddetti: 'dividendi di efficienza', dovranno essere effettivamente misurati e andranno in parte a incentivare il personale coinvolto, secondo le norme del d.lgs. n.150/2009, e in parte a finanziare i nuovi progetti innovativi. S'introducono, infatti, misure premiali per le Amministrazioni virtuose in conseguenza dell'applicazione delle tecnologie digitali e misure sanzionatorie per le amministrazioni inadempienti;*
- *per raggiungere l'obiettivo della digitalizzazione dell'attività amministrativa e adottare* standard *comuni di efficienza, saranno promosse azioni coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali;*
- *per lo sviluppo del processo di dematerializzazione dei documenti è previsto che le pubbliche amministrazioni debbano formare gli originali dei propri documenti utilizzando le tecnologie informatiche e viene conseguentemente riordinata anche la disciplina delle copie dei documenti informatici e amministrativi. Inoltre, è introdotto un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali;*
- *è prevista, inoltre, la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un Responsabile della conservazione che si può avvalere di soggetti pubblici o privati che*

offrono idonee garanzie. Viene, quindi, introdotta la figura dei Conservatori accreditati, soggetti che ottengono da DigitPA il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza e affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici;

- *per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni è prevista l'istituzione di un Ufficio unico responsabile delle attività ICT, la razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti, l'introduzione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico dotato di un apposito identificativo;*
- *per la misurazione e la valutazione della* performance *organizzativa e individuale dei dirigenti, l'attuazione delle disposizioni del CAD diventa rilevante, poiché l'innovazione diventa per la prima volta materia di valutazione del personale, da cui dipendono sanzioni e incentivi;*
- *per una maggiore semplificazione dei rapporti le pubbliche amministrazioni dovranno rendere disponibili i dati pubblici di cui sono titolari in formati aperti rielaborabili da terzi. Previsto, inoltre, lo scambio di dati tra imprese e PA. Le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni. Le convenzioni disciplineranno i limiti e le condizioni dell'accesso alle banche dati, anche per assicurare la riservatezza dei dati personali. In caso d'inerzia delle amministrazioni nell'adozione delle convenzioni, il Presidente del Consiglio potrà nominare un Commissario* ad acta.

Nell'ambito dell'azione di riforma che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione, uno sforzo importante è stato profuso nel programma per la riduzione degli oneri amministrativi delle imprese finalizzato, in coerenza con gli obiettivi assunti in sede comunitaria, alla riduzione di almeno il 25 per cento dei costi della burocrazia. L'obiettivo è previsto realizzarsi entro il 2012 attraverso il completamento della misurazione e la riduzione degli oneri in tutte le materie di competenza statale e la sua estensione alle Regioni e agli Enti Locali. In linea con lo *Small Business Act*, è introdotto il criterio di proporzionalità degli adempimenti amministrativi in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l'impresa e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici[74]. L'avvio dell'attività di misurazione ha interessato fino a ora 71 procedure ad alto impatto, selezionate in accordo con le associazioni imprenditoriali, molte immediatamente riconducibili ai settori riferibili ai cinque obiettivi fissati da Europa 2020. Gli oneri amministrativi per le imprese sono valutati in 21,5 miliardi annui.

La piena implementazione delle misure di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali, Ambiente e Fisco (inclusi i regolamenti di semplificazione per le PMI) già definite, comporta un risparmio per le imprese stimato in 6,9 miliardi l'anno[75]. Ulteriori provvedimenti in materia di *privacy* e appalti sono all'esame delle Camere, con minori oneri valutati a regime in oltre 900 milioni.

Si stima che la piena implementazione dell'insieme degli interventi - già definiti, in itinere e quelli pianificati a completamento della riduzione degli oneri nelle aree di

---

[74] L. n. 122/ 2010.

[75] Il programma di misurazione segue la metodologia europea SCM e i calcoli sono basati su un campione d'imprese più ampio rispetto ad altri paesi. Da evidenziare che le stime mantengono un carattere indicativo dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione.

competenza statale - possa generare a regime un risparmio di circa 11,6 miliardi per le imprese (cfr. Tav. V.3).

TAVOLA V.3: RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE (per area di regolazione)

Stato di attuazione	Aree	Riduzione di oneri amministrativi per le imprese (miliardi)
Interventi definiti	▪ Lavoro e Previdenza ▪ Prevenzione incendi ▪ Paesaggio e beni culturali ▪ Ambiente ▪ Fisco	6,9
Interventi in itinere	▪ Privacy ▪ Appalti	0,9
Interventi pianificati	▪ Altre aree di competenza statale	3, 8[76]
Totale riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese nelle aree di competenza statale		11,6

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico.

Riduzioni aggiuntive degli oneri per le imprese, valutate in circa 5,3 miliardi l'anno, potranno derivare dall'estensione della misurazione degli oneri amministrativi alle Regioni e agli Enti Locali, già pianificata[77].

A complemento del pacchetto 'Semplificazione', vi è la previsione di ulteriori interventi di riduzione degli oneri, volti a: i) contenere il numero degli adempimenti negli atti normativi e amministrativi del Governo e in quelli di recepimento delle direttive comunitarie; ii) estendere la misurazione e la riduzione non solo alle Regioni e agli Enti Locali ma anche alle Autorità Indipendenti e agli oneri gravanti sui cittadini; iii) monitorare e valutare ex post gli interventi di riduzione. L'*enforcement* del Piano di semplificazione è ulteriormente rafforzato con l'adozione della 'Carta dei doveri delle Amministrazioni Pubbliche'.

L'attuazione completa ed efficace della riforma della Pubblica Amministrazione richiede uno sforzo coordinato e congiunto da parte di tutti i livelli di Governo. Per questo il D.Lgs 150/2009 obbliga Regioni ed Enti locali ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti nel decreto stesso entro il 31 dicembre 2010. In tal senso le Regioni hanno colto il processo di attuazione della riforma strutturale dell'Amministrazione Pubblica come un ulteriore stimolo per proseguire le politiche di riorganizzazione istituzionale e amministrativa già avviate a livello locale.

Lo stato di avanzamento nell'applicazione della riforma a livello regionale mostra che: 12 su 22 tra Regioni e Province Autonome hanno recepito definitivamente la riforma

[76] In attesa del completamento della misurazione, Il dato è stimato ipotizzando che i 70 miliardi che la Commissione europea valuta come oneri amministrativi complessivi per l'Italia siano per 12,8 miliardi riferibili al livello comunitario (*EU Competitiveness Report* 2005, DG E&I, WIFO), per 36,4 miliardi al livello statale e per 21 miliardi circa a quello locale. La quota dei 36,4 miliardi non ancora oggetto di misurazione puntuale (15 miliardi) verrà ridotta del 25 per cento pari a 3,8 miliardi. Complessivamente il *target* di riduzione individuato per gli oneri derivanti dalle materie di competenza statale, tenendo conto dei risultati già conseguiti, è più ambizioso del 25 per cento ed è stato quantificato in 11, 6 miliardi all'anno.

[77] 'Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di Pubblica Amministrazione', ora all'esame del Senato.

(50 per cento), 6 Regioni hanno deliberato una proposta di legge di attuazione attualmente all'esame del Consiglio Regionale (27 per cento), 5 Regioni hanno documenti allo studio e dunque in fase preparatoria (23 per cento).

Questo processo si è tradotto in un impulso alla riorganizzazione di Enti, Agenzie e Partecipazioni regionali, accorpamenti e razionalizzazioni (un esempio è dato dalla Regione Toscana) nonché alla semplificazione dei rapporti tra imprese e Pubbliche Amministrazioni (Regione Lombardia). Molto si è investito sui processi d'infrastrutturazione telematica e di offerta di servizi alla comunità (in Toscana per la digitalizzazione degli Sportelli unici per le attività produttive o in Puglia). La Regione Puglia e la Regione Siciliana, infine, hanno proceduto a migliorare il sistema di erogazione dei servizi sia attraverso la razionalizzazione delle strutture sanitarie che con la riforma della struttura amministrativa.

IL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A. PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI: L'ESPERIENZA DEL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (MEPA)

Nell'ambito del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di beni e servizi, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) - quale strumento di e-Procurement *pubblico, gestito da Consip per conto del Ministero Economia e Finanze (MEF) - rappresenta un importante strumento di supporto alle PMI che intendono diventare fornitori della P.A. Infatti le significative opportunità di* business *offerte dal MePA hanno spinto molte PMI a rivedere i propri processi gestionali interni attraverso il supporto delle tecnologie informatiche.*

Si tratta di un mercato interamente virtuale in cui le Amministrazioni acquirenti e i potenziali fornitori s'incontrano, negoziano e perfezionano on-line *contratti di fornitura legalmente validi, grazie all'utilizzo della firma digitale. Le P.A. possono ricercare, confrontare e acquisire i beni e i servizi, per valori inferiori alla soglia comunitaria, proposti dalle aziende fornitrici 'abilitate' a presentare i propri cataloghi sul sistema.*

Il MePA è stato il primo mercato elettronico strutturato e con uso di firma digitale per il procurement *pubblico istituito in Europa che – secondo regole flessibili – permette alla P.A. di decidere, di volta in volta, la procedura d'acquisto ritenuta più efficiente (Ordine Diretto o Richiesta di Offerta) e all'impresa di stabilire la propria strategia e l'ambito geografico su cui operare, con particolari vantaggi per gli operatori di piccole dimensioni.*

Tra le maggiori innovazioni introdotte dal MePA si evidenziano la riduzione dei tempi e dei costi del processo di approvvigionamento e di vendita, la maggior trasparenza ed efficienza delle procedure e l'ampliamento del mercato a nuovi fornitori, in particolare alle PMI. L'accesso delle imprese al mercato della P.A. senza intermediazioni e la possibilità di aggiudicare in modo semplice e veloce forniture in tutto il paese costituisce, infatti, un'ulteriore occasione di crescita e sviluppo per le piccole imprese più efficienti.

Dal 2004 al 31 Dicembre 2010, più di 5.300 acquirenti pubblici hanno effettuato sul MePA oltre 250.000 ordinativi di fornitura per un valore complessivo di oltre 800 milioni, grazie alla presenza sul sistema di oltre 5.000 fornitori abilitati, di cui il 98 per cento PMI. Solo nel 2010 i volumi di transato sulla piattaforma sono stati pari a 255 milioni, mentre le transazioni sono state oltre 77.000.

Infine, il MePA svolge un ruolo importante anche nell'ambito della sostenibilità ambientale e degli acquisti verdi: le Amministrazioni possono ricercare e acquistare sul MePA prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichette ambientali, risparmiando fino a 53 milioni l'anno di spese per l'acquisto di toner.

Sullo specifico tema degli acquisti verdi, coerentemente con quanto delineato in vari documenti istituzionali (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee), il Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A, gestito da Consip per conto del MEF, si pone anche l'obiettivo di favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili. Le Centrali di Committenza, infatti, svolgono un ruolo chiave per l'attuazione del GPP, in quanto possono favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili che puntino a razionalizzare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto, anche in termini di costo, e a stimolare e sostenere gli investimenti delle imprese verso l'innovazione e lo sviluppo di soluzioni eco-compatibili.

Al riguardo, è stata anche quantificata una valutazione degli effetti economici relativi all'introduzione di criteri ambientali nelle iniziative di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni. Punto di partenza di tale valutazione è la considerazione che gli acquisti verdi rappresentano anche uno strumento di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica in quanto tengono in considerazione tre obiettivi primari - efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, riduzione dell'utilizzo di sostanze pericolose, riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti – rappresentando un risparmio economico concreto per le Amministrazioni.

A titolo di esempio, l'utilizzo di personal computer desktop *efficienti da un punto di vista energetico, dotati delle 'etichette ambientali' più avanzate, ha comportato un risparmio di 3,4 milioni per gli acquisti effettuati nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A., considerata una vita media per macchina pari a cinque anni. Questi risparmi salirebbero a quasi 10 milioni se le stesse caratteristiche di risparmio energetico fossero incluse negli acquisti di* pc desktop *effettuati in un anno dall'intera P.A. italiana (stimati in circa 300mila apparecchiature). Oltre al considerevole risparmio economico, il vantaggio ambientale in termini di riduzione delle emissioni di CO_2 conseguito attraverso questo tipo di acquisti di* pc desktop *è pari a 12.548 tonnellate, che potrebbero diventare 36mila qualora l'intera P.A. acquistasse apparecchiature a risparmio energetico con le stesse caratteristiche di quelle presenti nelle Convenzioni previste dal Programma.*

V.7 DISPARITÀ REGIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

In questo decennio l'Italia non ha chiuso le forti differenziazioni territoriali interne: le quote percentuali del Mezzogiorno relative a PIL, unità di lavoro e spesa per consumi delle famiglie erano ancora nettamente inferiori alla corrispettiva quota nazionale.

Nel periodo 2010-2014 l'evoluzione economica nel Mezzogiorno, sostenuta dal rafforzamento delle politiche a favore delle aree svantaggiate, in particolare attraverso un maggiore flusso d'investimenti, potrebbe a fine periodo registrare un ritmo superiore a quello del resto del paese e ridurre, sia pure marginalmente, il divario.

In particolare, nel Mezzogiorno è gravemente insufficiente l'utilizzo delle risorse umane, con un tasso di occupazione (43,9 per cento nel III trimestre 2010) strutturalmente più basso di circa 20 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, e con un elevatissimo tasso di disoccupazione giovanile (35,2 per cento nella fascia di età 15-24

anni). Nel precedente paragrafo relativo al mercato del lavoro sono state evidenziate le specifiche disparità regionali rispetto al *target* europeo.

Significativo è anche il divario di produttività sul territorio: nel 2009 il valore aggiunto per unità di lavoro nel Mezzogiorno è pari a circa l'83 per cento di quello del Centro Nord. Tale andamento è determinato principalmente dalla modesta presenza di settori industriali e dalla ridotta struttura dimensionale delle imprese nel Sud.

Una riduzione dei divari di produttività, in particolare nei territori a sviluppo ritardato, è tra gli obiettivi fissati all'interno del Patto per la competitività, sottoposto all'approvazione del Consiglio Europeo.

TAVOLA V.4: QUADRO MACROECONOMICO TERRITORIALE: PIL E INCIDENZA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI SU PIL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEZZOGIORNO						
PIL (variazione percentuale)	-4,4	1,3	1,3	1,3	1,8	1,8
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	21,4	21,7	21,8	22,4	23,1	23,9
CENTRO-NORD						
PIL (variazione percentuale)	-5,4	1,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	18,7	18,9	19,0	19,2	19,3	19,4
ITALIA						
PIL (variazione percentuale)	-5,2	1,3	1,1	1,3	1,5	1,6
Quota Investimenti fissi lordi su PIL	19,3	19,6	19,7	19,9	20,2	20,5

Fonte: MEF-DT per i dati nazionali; stime DPS per il Mezzogiorno e Centro-Nord. Le elaborazioni DPS per ripartizione territoriale sono ottenute partendo dal dato nazionale del quadro macroeconomico italiano del PDS 2011 ed utilizzando le quote di ripartizione del PIL della contabilità regionale ISTAT.

Al fine di correggere i divari territoriali - che in Italia sono gravi e persistenti e costituiscono un importante fattore di squilibrio macroeconomico - in linea con l'azione prevista dalla Commissione Europea nell'ambito dell'*Annual Growth Survey*, il Governo e le Amministrazioni centrali e regionali, titolari di Programmi Operativi, sono impegnati ad accelerare la realizzazione dei progetti volti sia ad assicurare la disponibilità d'infrastrutture moderne ed efficienti nei settori dei trasporti, dell'ambiente e dell'energia, sia al miglioramento dei servizi, soprattutto nelle aree in ritardo di sviluppo. In tale ambito, gli investimenti previsti dal QSN 2007-13 costituiscono un fattore importante per migliorare la competitività delle imprese, per aumentare l'attrattività dei territori e per migliorare la qualità della vita.

Le regioni del Mezzogiorno, attraverso le risorse della politica di coesione, hanno fortemente indirizzato le loro programmazioni verso il rafforzamento e la qualificazione della dotazione infrastrutturale e della struttura socio-economica, al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

Per quanto attiene ai servizi, nel Mezzogiorno persistono condizioni di offerta meno vantaggiose rispetto al Centro-Nord. Differenze significative si registrano sia per i servizi essenziali alle persone, sia per i servizi di rete strategici per assicurare condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo. Il loro miglioramento, pur non esaurendo lo spettro dell'azione complessiva necessario per il rilancio del Mezzogiorno, rappresenta un elemento irrinunciabile per lo sviluppo di quest'area e per assicurare condizioni di pari opportunità e diritti a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo in cui vivono.

Per l'attinenza con i *target* della strategia Europa 2020 qui si menzionano i divari esistenti nell'istruzione e nei servizi idrici, inclusi nel sistema di monitoraggio, collegato a premialità, degli obiettivi di servizio previsto dal QSN 2007-13.

In questi ambiti, l'utilizzo dei fondi comunitari, coerente con gli obiettivi europei, e l'anticipato impiego in Italia di un sistema di obiettivi per il Mezzogiorno ha contribuito a ridurre i divari, ma ben di più si deve fare rafforzando il sistema di condizionalità, obiettivi e valutazione d'impatto.

E', infatti, ancora elevato al Sud l'abbandono degli studi nella scuola secondaria e terziaria, dove circa un giovane su quattro, con un'età tra i 18 e 24 anni, possiede al più la licenza media e non ha concluso alcun iter di formazione professionalizzante, contro il 16,7 per cento nel Centro-Nord.

La gestione dei rifiuti urbani sconta ancora ritardi nell'integrale attuazione degli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria e nazionale in materia, che richiede una minimizzazione dei rifiuti inviati a discarica, un forte incremento della raccolta differenziata e una massimizzazione della capacità di recupero e riciclaggio dei materiali. Resta elevata la percentuale di famiglie che denuncia irregolarità nella distribuzione dell'acqua (20,5 per cento nel Mezzogiorno contro il 5,7 per cento nel Nord).

L'attuazione della politica regionale di sviluppo, finanziata con risorse aggiuntive di fonte comunitaria e nazionale, interviene per la correzione dei divari territoriali che rappresentano in Italia un importante fattore di squilibrio macroeconomico. Tale politica, volta ad aumentare la dotazione di servizi e infrastrutture e a migliorare la competitività dei territori, negli ultimi dieci anni ha dato un apporto significativo alla Strategia europea per la crescita e l'occupazione. Larga parte della spesa per interventi attuati nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 ha riguardato, infatti, le priorità della strategia di Lisbona, in particolare ricerca e sviluppo e miglioramento del capitale umano e infrastrutture strategiche nel settore dei trasporti, unitamente a quelle per il miglioramento del servizio idrico e del ciclo dei rifiuti. Con la programmazione 2007-2013 questo orientamento è stato ulteriormente rafforzato.

Con riferimento alle risorse comunitarie, a fronte dei 59,4 miliardi programmati dal QSN 2007-2013, ben il 71,6 per cento è, infatti, finalizzato all'attuazione delle priorità Lisbona (il 69 per cento nel caso dei programmi rivolti all'area dell'obiettivo 'Convergenza' e l'80 per cento di quelli per l'obiettivo 'Competitività') e al raggiungimento dei *target* nazionali. Alle cinque priorità di Europa 2020 è, infatti, destinato circa il 66 per cento delle risorse complessive ancora da spendere entro la fine del 2015, una quota corrispondente a circa 35 miliardi.

Come si evince dai paragrafi precedenti, è particolarmente rilevante la concentrazione dell'impegno finanziario e degli interventi sui temi della ricerca e dell'innovazione, del miglioramento del capitale umano, dell'energia e dell'ambiente e dell'inclusione sociale.

I programmi nell'area dell'istruzione, sui quali peraltro opera il meccanismo degli Obiettivi di servizio, sono più avanzati. Al fine di assicurare il pieno conseguimento degli obiettivi della programmazione 2007-2013 e l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie disponibili, è stata avviata un'azione di accelerazione e riprogrammazione basata, tra l'altro, sul rafforzamento dell'intervento per l'istruzione e la ricerca[78].

---

[78] Ciò anche in attuazione di quanto disposto dalla delibera CIPE dell'11 gennaio 2011 e delle conseguenti deliberazioni adottate dal Comitato Nazionale del QSN che, oltre a specifiche misure di accelerazione, ha

Al fine di rendere più efficace l'attuazione della politica di coesione, la Commissione Europea ha ipotizzato il ricorso a specifiche condizionalità alle quali legare l'erogazione dei Fondi strutturali[79]. L'Italia ritiene che l'introduzione di condizionalità costituisca un'opportunità per rafforzare la credibilità della programmazione e conseguire risultati tangibili, a patto che tali condizionalità siano strettamente collegate all'attuazione della politica di coesione e siano appropriatamente definite ex-ante, per garantire già nel momento della predisposizione dei programmi operativi la presenza di tutti quei requisiti istituzionali, amministrativi, regolatori, pianificatori e progettuali, necessari ad assicurare l'efficacia degli investimenti, anticipando la risoluzione delle criticità che potrebbero comprometterne la realizzazione.

TAVOLA V.5: FONDI STRUTTURALI E CO-FINANZIAMENTO NAZIONALE 2007-2013 PER PRIORITA' DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 E ALTRE PRIORITA' (valori in milioni)

Priorità UE 2020, 2007/2013	Sottosettore	Programmato
Energia e clima (1)		7.721
di cui:	Biodiversità e valorizzazione delle risorse naturali	861
	Energia	3.927
	Sostenibilità nei trasporti	2.933
Inclusione		3.868
Istruzione		4.354
Lavoro e occupazione		3.558
Ricerca e Innovazione (2)		20.850
di cui:	Capitale umano per l'innovazione	2.419
	Imprenditoria innovativa	2.180
	RTDI	12.827
	Società dell'informazione	3.424
Totale UE 2020		40.351
Infrastrutture e trasporti		6.813
Altro (3)		12.249
Totale Fondi Strutturali		59.413

1) La politica regionale oltre ai temi previsti da Europa 2020 e riportati nella tavola, investe circa 4 miliardi su altri temi ambientali come: potenziamento dei servizi (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), prevenzione dei rischi e recupero dei siti inquinati. Le risorse finanziarie dedicate ai temi dell'Energia e dell'Ambiente ammontano pertanto a circa 9 miliardi.
2) La dotazione finanziaria totale programmata per la ricerca comprende anche 370 milioni circa a beneficio dell'istruzione (laboratori multimediali, incremento dotazioni tecnologiche nelle scuole, etc) e 300 milioni circa a beneficio dell'inclusione sociale (telemedicina, *e-health*, etc).
3) Nella voce altro sono ricompresi: i servizi ambientali (acqua, rifiuti e bonifiche, qualità dell'aria, prevenzione dei rischi e misure di tutela, mitigazione e adattamento del cambiamento climatico); servizi turistici e culturali; progetti integrati per rigenerazione urbana e rurale; altri aiuti alle imprese; interventi nel settore dell'energia non da fonti rinnovabili; assistenza tecnica; gli interventi per la sicurezza non ricompresi nell'ambito dei settori destinati alle priorità EU2020.
Fonte: Elaborazioni DPS a partire dalla riclassificazione, sulla base di criteri territoriali, di tutte le categorie di spesa dei Fondi Strutturali 2007-2013 presenti nei PO, in conformità con le disposizioni dell'art.11 del regolamento CE della Commissione 1828/2006.

Per le risorse nazionali destinate al riequilibrio economico-sociale, provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate, l'esperienza sinora condotta ha indotto il Governo ad avviare nel secondo semestre dello scorso anno una puntuale verifica sull'impiego delle

fissato target d'impegno al 31 maggio e al 31 dicembre 2011 e target di spesa anticipati al 31 ottobre 2011, il cui eventuale mancato raggiungimento comporta la riprogrammazione di una quota parte delle risorse dei programmi interessati in favore di altri programmi.

[79] Cfr: Comunicazione della Commissione europea '*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la* governance *economica dell'UE* ', COM(2010)367, 30 giugno 2010; '*Comunicazione sulla revisione del bilancio*', COM (2010) 700 del 19.10.2010; conclusioni della '*Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*', COM (2010) 642 del 9.11.2011.

risorse.[80] Le verifiche hanno mostrato l'esistenza di un significativo ammontare di risorse assegnate a iniziative in corso di riavvio, a seguito di opportuni interventi correttivi. Sono inoltre state segnalate risorse riprogrammabili per nuovi progetti. Gli esiti delle verifiche effettuate sono stati portati all'attenzione delle autorità politiche di diverso livello istituzionale. E' in corso la definizione di una strategia condivisa d'impiego delle risorse, realizzatrice delle linee d'indirizzo contenute nel Piano nazionale per il Sud, per la cui attuazione le risorse FAS 2007-2013 rappresentano un essenziale elemento di successo. Nel loro complesso le risorse nazionali aggiuntive impiegabili per il conseguimento degli obiettivi del QSN ammontano a 40,3 miliardi, per oltre il 60 per cento destinate a infrastrutture e trasporti.

Tra le scelte vi è, infatti, quella di puntare alla realizzazione d'infrastrutture strategiche a valenza regionale e sovraregionale, utilizzando appropriati sistemi di valutazione, monitoraggio e verifica che ne assicurino positivi impatti per le collettività direttamente interessate e, più ampiamente, per l'intero contesto nazionale.

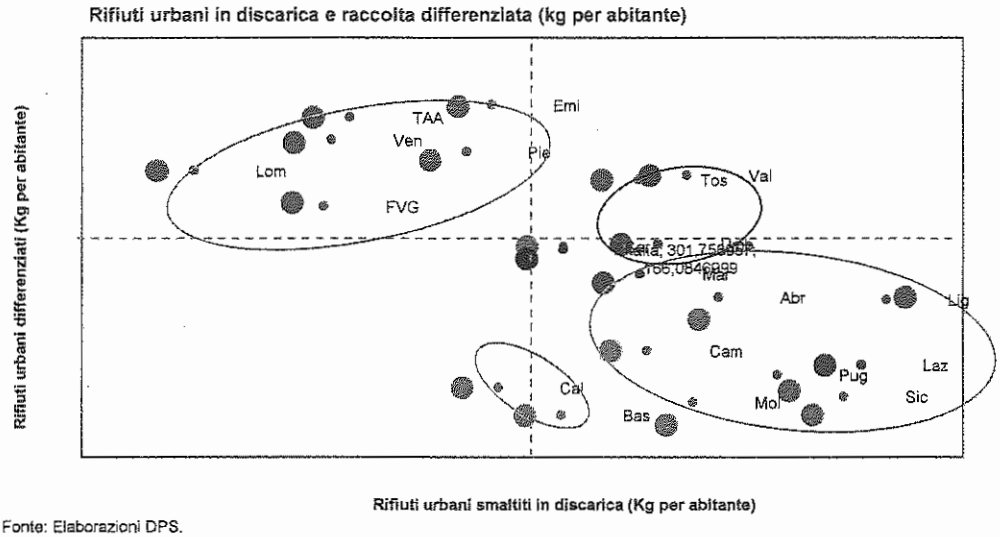
Il modello macroeconomico per l'analisi degli effetti della politica regionale sulla crescita economica e sull'occupazione permette una valutazione quantitativa dell'impatto degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e dal FAS rivolti agli investimenti pubblici e al sostegno alle imprese. Tale valutazione è costruita in termini differenziali rispetto a uno scenario neutrale. L'impatto è basato su proiezioni programmatiche della spesa in conto capitale per il Mezzogiorno, nelle sue componenti nazionali e comunitarie. Le simulazioni effettuate per il periodo 2006-2015 mostrano un impatto addizionale delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali sulla crescita del PIL del Mezzogiorno pari a circa lo 0,4 per cento annuo. Sull'occupazione, in termini di unità di lavoro, l'impatto risulta essere pari a circa lo 0,2 per cento. L'entità delle stime riflette anche il fatto che negli ultimi anni il peso (in termini programmatici) della componente comunitaria sul totale della spesa pubblica in conto capitale del Mezzogiorno è crescente[81].

---

[80] Al fine di superare gli eventuali ostacoli che si frapponevano a un efficace e celere attuazione degli interventi e a recuperare a un utile impiego risorse originariamente assegnate a interventi o non più coerenti con le strategie perseguite ovvero caratterizzati dall'impossibilità di effettiva realizzazione.

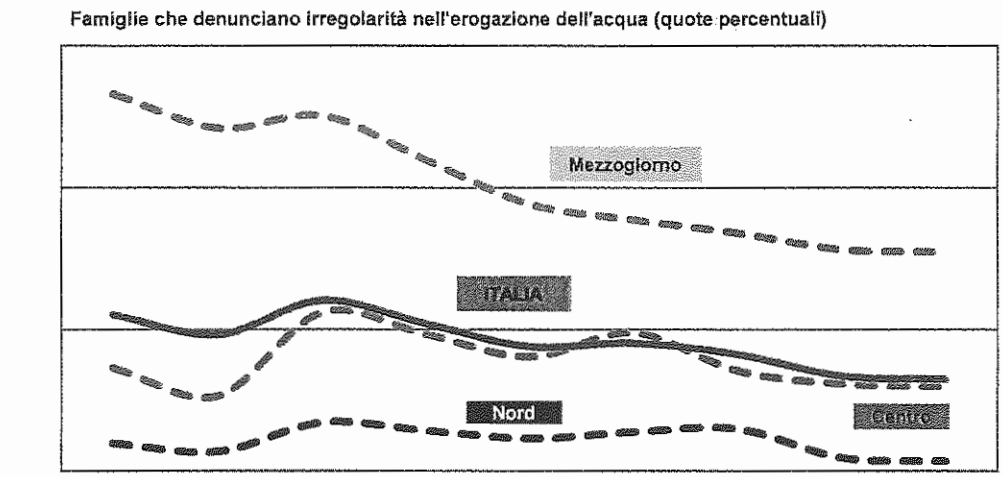
[81] La valutazione quantitativa degli effetti della politica regionale sulla crescita e sull'occupazione è specifico oggetto di richiesta da parte della Commissione Europea. Il modello macroeconomico del DPS, sviluppato nell'ambito della valutazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) e del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, stima l'impatto della politica regionale quantificando sia gli effetti diretti della spesa pubblica in conto capitale sia le esternalità generate da tali interventi. Per una descrizione delle caratteristiche del modello Cfr: '*I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*'- Dipartimento del Tesoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Marzo 2006, pp. 125-128. Pellegrini G., Rossi S. P. S., Tarola O., '*How Regional Policies Can Affect Growth: a Macroeconometric Model for the Southern Italian Regions*', Journal of public Finance and Public Choice, n. 2-3/2007, pp. 169-199.

FIGURA V.5a: DIVARI NEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI



Fonte: Elaborazioni DPS.

FIGURA V.5b: DIVARI NEL SERVIZIO IDRICO



Fonte: Elaborazioni DPS.

Nel Mezzogiorno, l'azione condotta sui programmi finanziati dalle risorse aggiuntive, FAS e Fondi Strutturali, si inquadra nel Piano Sud, documento d'indirizzo approvato dal Governo nel novembre del 2010, che si articola su alcuni punti prioritari:

- grandi progetti d'infrastrutture, segnatamente la realizzazione di grandi assi ferroviari nelle regioni del Sud;
- un programma straordinario di miglioramento dell'efficacia del sistema scolastico meridionale, collegato a una nuova stagione d'impegno

nell'Università, volta a sostenere la creazione di rapporti sia con le imprese sia con le reti di formazione internazionali;

- azioni di adeguamento dei servizi pubblici locali in particolare delle condizioni di funzionamento e di efficienza delle reti idriche e del sistema del trattamento dei rifiuti solidi urbani;
- rafforzamento degli strumenti a presidio di sicurezza e legalità;
- una riforma del sistema d'incentivi, diretta a concentrare le risorse disponibili, nazionali e comunitarie, su pochi strumenti;
- Banca del Mezzogiorno per aumentare l'offerta di credito con modalità più vicine ai territori;
- riqualificazione della Pubblica Amministrazione, con l'introduzione di meccanismi per incentivare l'efficienza dei procedimenti amministrativi.

Il Piano per il Sud identifica anche le innovazioni procedurali e di metodo ritenute necessarie, che si sono concretizzate tra dicembre e gennaio in alcuni provvedimenti collegati (oltre alla delibera del CIPE già citata che definisce criteri e modalità della riprogrammazione, uno schema di decreto legislativo, in attuazione della legge sul federalismo fiscale, che innova le regole sulla programmazione del FAS). A servizio dell'attuazione degli interventi strategici prioritari è anche posto un nuovo strumento, il contratto istituzionale di sviluppo, che prevede l'accordo di tutti i soggetti pubblici coinvolti nelle fasi di programmazione e attuazione degli interventi al fine di definirne gli impegni reciproci e introdurre tempestivamente i correttivi necessari.

Allegato al
Documento di Economia e Finanza 2011
Programma Nazionale di Riforma

PAGINA BIANCA

DESCRIZIONE DELLA GRIGLIA ALLEGATA AL PNR

Le principali misure descritte in questo Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono state sinteticamente riportate in una griglia, anche al fine di consentire una valutazione quantitativa dei loro effetti attraverso i modelli econometrici utilizzati dal Dipartimento del Tesoro.

La griglia si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico e rendere evidente la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Ai fini di un più veloce ordinamento delle misure e dei loro effetti, esse sono state raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

- contenimento della spesa pubblica;
- energia e ambiente;
- federalismo;
- infrastrutture e sviluppo;
- innovazione e capitale umano;
- lavoro e pensioni;
- mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- sostegno alle imprese.

Innanzitutto per ciascuna misura s'individua il riferimento normativo a partire dalle fonti normative primarie (leggi, decreti legislativi), fino ad arrivare ai disegni di legge o a programmi o progetti specifici anche di carattere non normativo. A questo segue una breve descrizione della misura stessa e il suo stato d'implementazione.

Quest'ultimo è variamente definito in base al tipo di atto con cui si attua l'intervento. Si va da una misura non ancora avviata – cioè in fase di progetto – a una che è stata approvata nel Consiglio dei Ministri fino arrivare all'eventuale pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Una volta che la misura è diventata definitiva, si arriva alla fase d'implementazione ("implementazione in corso" o "iniziata"). Si rileva, che nel caso di una legge-delega, solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo segna l'avvio della fase di attuazione. Infine, quando il provvedimento normativo non è più in vigore o la misura è stata completata si usa la dizione 'terminato'; la misura è comunque mantenuta nella griglia se è suscettibile di esercitare effetti residui nel periodo coperto dal PNR.

La colonna sullo stato d'implementazione va letta congiuntamente alla successiva, denominata 'stato di avanzamento': il primo stadio è quello "programmatico", che indica l'esistenza di un orientamento generale sul provvedimento; la seconda fase è quella di "legiferato", in cui s'intendono definiti i contenuti normativi specifici della misura; quindi segue la fase di "operativo", nella quale la misura viene attuata; infine, vi è la fase di "terminato", in cui cessa l'attuazione dell'intervento.

Le colonne "Data d'inizio" e "Data di fine" specificano gli anni, o anche i trimestri, a partire dal quale e fino al quale la misura è attuata nell'arco temporale coperto dal PNR.

Per ciascuna misura (laddove possibile) si valuta l'impatto sulla finanza pubblica, in termini di maggiori/minori spese o maggiori/minori entrate. In generale, nella griglia sono inserite misure con impatto negativo sulla finanza pubblica; tuttavia vi possono essere anche misure senza nessun impatto e misure che consentono risparmi di spesa e aumenti di entrate.

Le ultime colonne, infine, ordinano ulteriormente le misure in base agli obiettivi e alle priorità definite a livello europeo. Utilizzando i "colli di bottiglia" (o "bottleneck") dell'economia italiana ciascuna misura è stata inclusa in una delle seguenti aree:

- Consolidamento fiscale e debito pubblico (bottleneck n. 1);
- Competitività salari e produttività (bottleneck n. 2);
- Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa (bottleneck n. 3);
- Innovazione - R&S (bottleneck n. 4);
- Ridurre le disparità regionali (bottleneck n. 5).

Se la misura contribuisce a realizzare una "frontloading measure", essa si può classificare come segue:

- incentivi al lavoro;
- riforma del sistema di contrattazione salariale;
- competizione di settore e liberalizzazione del mercato;
- miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

In base alla strategia "Europa 2020" si hanno i seguenti obiettivi:

- aumento della quota di fonti rinnovabili;
- aumento del tasso di occupazione;
- aumento dell'efficienza energetica;
- riduzione dell'abbandono scolastico;
- miglioramento dell'istruzione universitaria;
- aumento della spesa in R&S e innovazione.

Infine, secondo quanto previsto nell'"Annual Growth Survey', ciascuna misura è stata classificata secondo la priorità cui risponde, e in particolare:

- consolidamento fiscale;
- riforma delle pensioni;
- rendere il lavoro più attraente;
- far tornare i disoccupati al lavoro;
- bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro;
- attrarre capitale privato per finanziare la crescita;
- liberare le potenzialità del mercato unico.

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
1	Lavoro e pensioni	Riduzione spesa pensionistica	Riforma avviata nel 1992/1995, potenziata nel 2004 e recentemente completata con il D.L. 78/2010 (conv. con L.122/2010)	DL 78/2010 (conv. con L 122/2010): modifica dei requisiti di accesso al pensionamento ordinario (65 anni anche per le donne nel pubblico impiego) e anticipato con revisione del sistema delle decorrenze, adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita (l'adeguamento delle prestazioni alla speranza di vita è già previsto con l'applicazione del sistema di calcolo misto e contributivo introdotto con la riforma del 1995).	Pubblicato in G.U.	Operativo			Complessivamente gli interventi adottati dal 2004 hanno comportato una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL che raggiunge in media 1 punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo ad una riduzione di circa 26 punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla legge n. 122/2010. In termini nominali, i risparmi di spesa pensionistica possono complessivamente essere stimati in circa 600 milioni di euro per il 2008, in circa 3.000 mln per il 2009, in circa 4.000 mln per il 2010, in circa 6.300 mln di per il 2011, in circa 10.300 mln per il 2012, in circa 11.800 mln per il 2013 e in circa 13.000 mln di euro per il 2014.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Riforma delle pensioni
2	Lavoro e pensioni	Misure in materia di contrattazione salariale	Accordo-quadro del 2009 sulla riforma del modello contrattuale	Accordo tra Governo, Confindutra e sindacati sulla definizione di nuove regole di contrattazione salariale.	Iniziato	Programmatico	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
3	Lavoro e pensioni	Promozione della produttività	Art. 1, co 67 e 68, L. n. 247/2007; D.Lgs. 27.10.2009, n. 150 Art. 1, co 47, L. 13.12.2010, n. 220	Ampliamento della contrattazione decentrata; detassazione e decontribuzione dei salari di secondo livello.	Per il pubblico impiego in corso limitatamente al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico.	Operativo	2009		Per la detassazione dei comparti sicurezza, difesa e soccorso pubblico: maggiori oneri per 60 mln di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011. Per la decontribuzione per i datori di lavoro e per i lavoratori del settore privato, la medesima è concessa nel limite complessivo annuo di 650 mln di euro a decorrere dal 2008. Per la detassazione del settore privato, in ogni caso prevista a normativa vigente fino al 2011, i dati della relazione tecnica indicano minori entrate pari a -835 mln per il 2011 e -263 mln per il 2012.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
4	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Art. 6, co 1, del D.L. 185/2008, conv. con modificazioni dalla L. n. 2/2009	Deducibilità del 10% dell'IRAP sui pagamenti per interessi e sul costo del lavoro dall'IRES e IRE per le imprese non societarie.	Implementazione in corso	Operativo	I Trim. 2009		I minori introiti di competenza sono stimati in 1.078 mln di euro per l'anno 2009, 648 mln per il 2010 e 634 a decorrere dal 2011.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
5	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano giovani'	Misure diverse: bonus reimpiego, apprendistato della fascia d'età 15-18 anni per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, tirocini, sostegno all'autoimprenditorialità, apprendistato di 3° livello (programma FIXO), monitoraggio conoscenze dei giovani (Programmi PISA e PIIAC OCSE), 58 scuole speciali di tecnologia, dottorati di ricerca, servizi di *placement* nelle scuole e nelle Università, bando per l'apertura di 21 sportelli per lo *start up* d'impresa nelle Università.	Implementazione in corso	Programmatico			Stanziamento complessivo in corso pari a 1,1 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
6	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	L. 4 novembre 2010, n. 183 (Ddl. 'collegato lavoro')	Possibilità di ricorrere all'arbitrato in maniera preventiva (art.31); obbligo per le Università di trasmettere i *curriculum vitae* alla Borsa continua Nazionale del Lavoro (art.48); delega sui lavori usuranti (art.1); nuova disciplina licenziamenti; lotta al lavoro irregolare (art. 4 e 7); delega sul riordino di incentivi, apprendistato, servizi per l'impiego, ammortizzatori sociali, occupazione femminile (art.46).	Approvato a novembre 2010	Programmatico			Per quanto riguarda le deleghe in materia di riordino incentivi, apprendistato e ammortizzatori sociali è espressamente previsto che dalla relativa attuazione non debbano derivare effetti di onerosità per la finanza pubblica. Per quanto concerne la delega in materia di anticipo del pensionamento per lavori usuranti, la stessa è stata esercitata con approvazione in prima lettura dello schema di decreto legislativo dal Consiglio dei Ministri lo scorso 28 gennaio 2011 ed è in corso di completamento l'esame presso le competenti Commissioni parlamentari; i relativi oneri pari a 312 mln di euro per l'anno 2011, 350 mln di euro per l'anno 2012 e 383 mln di euro a decorrere dal 2013 sono a carico di apposito Fondo istituito per tale finalità dalla legge 247/2007 ('Fondo Protocollo Welfare').	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
7	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	'Piano triennale per il lavoro '	Il Piano individua tre priorità: lotta al lavoro irregolare; decentramento della regolazione e sussidiarietà; sviluppo delle competenze.	Approvato dal CdM a luglio 2010	Programmatico			Le proposte legislative per l'attuazione del piano ancora in fase di formulazione; ove comportassero maggiori oneri o minori entrate dovranno ovviamente recare adeguata copertura.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Bilanciamento tra sicurezza e flessibilità del lavoro
8	Lavoro e pensioni	Politiche per l'occupazione	Italia 2020 - Programma per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro.	Conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi dedicati alla cura della famiglia e per la promozione delle pari opportunità nell'accesso al lavoro.		Programmatico			Sono stati stanziati 40 mln di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
9	Lavoro e pensioni	Ammortizzatori sociali in deroga	L. 2/2009 (conv. D.L. 185/2008) come modificata in ultimo dalla L. 220/2010 (L.F. 2011)	Finanziamento della Cassa Integrazione in deroga, allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e misura di protezione dei co.co.co.	Implementazione in corso	Operativo	2009		Al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, per gli ammortizzatori sociali in deroga e interventi finalizzati (tra cui l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co previsti dalla legge n.2/2009) sono state stanziate complessivamente nel biennio 2009-2010 (con parziale utilizzo anche nel 2011) risorse statali per circa 5.350 milioni di euro. L'Accordo Stato-Regioni per il biennio 2009-2010 ha previsto anche interventi regionali in buona parte finalizzati a formazione e politiche attive (e in parte per finanziare una quota residuale dell'integrazione al reddito per gli ammortizzatori sociali in deroga), anche tali risorse sono in parte utilizzate per l'anno 2011. Per il 2011, sempre al lordo degli oneri per contribuzione figurativa, la legge di stabilità (n. 220/2011) ha previsto un ulteriore stanziamento di risorse statali di 1.000 milioni di euro per ammortizzatori in deroga e altri interventi finalizzati. Per il 2011, la legge n. 2/2009 ha previsto, per l'allargamento dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione e la misura di protezione dei co.co.co., un importo di 304 milioni di euro.	**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Far tornare i disoccupati al lavoro
10	Lavoro e pensioni	Buoni-lavoro per il lavoro occasionale accessorio	L. 133 /2008, L. 33/2009 e L. 191/2009 (L.F. 2010)	Istituzione di una forma comprensiva del contributo previdenziale e dell'assicurazione contro gli infortuni per i lavori occasionali.	Implementazione in corso	Operativo	2008	Oltre 2012	Da agosto 2008 a metà ottobre 2010, sono stati venduti 10.135.646 buoni lavoro per un valore complessivo di 100 milioni di euro (monte reddituale). Di conseguenza, la quota parte relativa alla contribuzione risulta significativamente inferiore.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico	Tasso di occupazione	Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
11	Federalismo	Federalismo fiscale	Legge delega 5 maggio 2009 n. 42;	Implementazione in corso. Decreti legislativi attuativi della L.42/2009 definitivamente approvati: 1. d.lgs. 85/2010 in materia di federalismo demaniale; 2. d.lgs. 216/2010 in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali degli Enti Locali; 3. d.lgs. 156/2010 su Roma Capitale: contiene disposizioni ordinamentali che disciplinano gli organi di governo di Roma Capitale. 4. d.lgs. n. 23 del 2011 in materia di fisco municipale 5. d. lgs in materia di fisco regionale e Provinciale nonchè costi *standard* nel settore sanitario, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 31/03/2011 in attesa di pubblicazione in G.U. Decreti legislativi attuativi della L.42/2009 in fase di approvazione: 1. d.lgs. in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; 3. d.lgs. in materia di interventi speciali; 4. d.lgs. in materia di premi e sanzioni.	Implementazione in corso	Programmatico	Solo per la legge delega n.42/2009, maggio 2009	Solo per la legge delega n.42/2009, maggio 2011	Decreti in fase di approvazione: il decreto in materia di interventi speciali prevede innovazioni di carattere procedurale e di programmazione del FAS, rinominato 'Fondo per lo sviluppo e la coesione', la cui dotazione finanziaria viene determinata dalla legge di stabilità, compatibilmente con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica. Gli altri provvedimenti al momento sono senza oneri aggiuntivi.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
12	Federalismo	Federalismo fiscale - fabbisogni *standard* egli enti locali	D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (fabbisogno standard enti locali)	Si attribuisce alla 'Società per gli studi di settore' il ruolo tecnico di stimare, di concerto con gli Enti Locali, i fabbisogni *standard* per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi di Comuni, Province e Città metropolitane. Pertanto, il nuovo criterio di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali sarà basato sull'individuazione dei fabbisogni *standard* necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli Enti Locali al fine di assicurare il graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.	Pubblicato in G.U	Programmatico	2011	2017	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure						Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
13	Federalismo	Federalismo municipale	D.lgs 23/2011	Il decreto sul federalismo municipale disciplina il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo i trasferimenti statali annui - assegnati agli Enti locali in base al criterio della spesa storica - con tributi propri e compartecipazioni.	Pubblicato in G.U.	Programmatico	2011	2014	Il decreto sul federalismo municipale contiene una serie disposizioni con effetto complessivo sostanzialmente neutrale. In particolare, prevede la fiscalizzazione dei trasferimenti a favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario per circa 11 mld di euro, sostituendo gli stessi, per gli anni dal 2011 al 2013, con: i) la devoluzione di una quota pari al 30% dei gettiti sui trasferimenti, quantificata in circa 1,4 mld (registro, ipotecaria, catastale e tributi speciali catastali sui trasferimenti di immobili; ii) Irpef sui redditi fondiari (circa 5,2 mld); iii) quota pari a 21,7% per il 2011 e 21,6% per il 2012 dell'imposta sostitutiva sui contratti di locazione ad uso abitativo (cedolare secca) pari rispettivamente a 527 mln e a 746 mln di euro; iv) compartecipazione al gettito IVA, di circa 3 mld di euro; v) gettito imposta di bollo e registro sui contratti di locazione (circa 700 mln). La cedolare secca, su base opzionale, sostituisce gli attuali prelievi (Irpef, addizionali Irpef, registro e bollo) per un importo a regime di circa 4 mld di euro. Viene introdotta, a decorrere dal 2014, anche una razionalizzazione delle imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, attraverso l'accorpamento dell'imposta di registro e di altre imposte e prelievi (imposte ipotecaria, catastale, bollo, tasse ipotecarie e tributi speciali catastali). La razionalizzazione interessa un gettito complessivo di circa 4,5 mld di euro. Infine, viene previsto, a decorrere dal 2014, la possibilità di istituzione dell'imposta municipale propria da parte dei comuni che ingloba l'Irpef sui redditi fondiari relativi ad immobili non locati, le relative addizionali e l'ICI. Questa nuova forma di tassazione a livello locale rappresenta un gettito complessivo di circa 11,5 mld di euro. Dal 2014, quindi, ai comuni affluiranno: i) il 30% dell'imposta sui trasferimenti immobiliari; ii) il gettito dell'imposta di e di bollo sui contratti di locazione; iii) il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari; iv) una quota del gettito della cedolare secca; v) quota compartecipazione IVA.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
14	Federalismo	Federalismo demaniale	D.lgs. 85/2010 in materia di federalismo demaniale	Disciplina l'attribuzione di un proprio patrimonio a Enti locali e Regioni.	Pubblicato in G.U	Operativo	2010	2014	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
15	Federalismo	Federalismo regionale e provinciale	D.lgs approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011	Individua le fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, disponendo la contemporanea soppressione dei trasferimenti statali. Disciplina altresì la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* del settore sanitario.	Da pubblicare in G.U.	Legiferato	2011	2017	Il decreto contiene disposizioni con effetto complessivo neutrale sulla finanza pubblica.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
16	Contenimento della spesa pubblica	Misure per il contenimento della spesa pubblica sanitaria.	Intesa Stato - Regioni del 3 dicembre 2009, nonché art. 9, co. 16 e art. 11 co. 5 del D.L. 78/2010	Si rafforza la *governance* nel settore sanitario e in particolare si prevede una manovra nel settore sanitario pari a 1.018 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.732 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012 per effetto di misure di contenimento della spesa per il personale e della spesa farmaceutica.	Iniziato	Operativo	2010		Nel periodo 2009-2013 la spesa sanitaria raggiungerà un tasso di crescita annuale del 2,9%. Nel periodo 2005-2009 il tasso di crescita annuo è stato del 3,6%. Il finanziamento statale al SSN è pari a: 103.461 mln di euro nel 2009, 105.565 nel 2010 e 106.800 nel 2011.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
17	Contenimento della spesa pubblica	Riforma della legge di bilancio	A. L. 196/2009 B. AC 3921-B C. Delega art.30 L. 196/09	A. Nuova normativa del bilancio pubblico con tempi e contenuti più certi; contenimento della spesa pubblica; B. Modifiche alla L. 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri; C. Tracciabilità della spesa in conto capitale e monitoraggio delle opere pubbliche.	A. Approvata B. Approvata C. Implementazione in corso	Operativo	A. 2010 B. 2011 C. 2010	C. II Trim. 2012	Per la predisposione della Banca dati unitaria (art. 13) sono stati stanziati 10 mln di euro per il 2010, 11 mln di euro per il 2011 e 5 mln di euro a decorrere dal 2012.	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale
18	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	D.lgs. 59/2010 - attuazione della Direttiva Servizi	Con il D.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, é stata recepita nel nostro ordinamento la Direttiva 2006/123/CE. Con esso sono state effettuate precise scelte volte a favorire la semplificazione e la libera concorrenza nel mercato dei servizi.	Pubblicato in G.U	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
19	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	Regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i Regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alla infrastrutture di trasmissione/trasporto.	Al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del sistema gas e l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato nazionale nonchè della qualità e del livello di manutenzione delle reti, il MISE emana una serie di atti di indirizzo. In particolare, con decreto da adottare entro 18 mesi dall'entrata in vigore dal decreto di recepimento sarà individuata una procedura trasparente e non discriminatoria per la realizzazione di nuova capacità di produzione elettrica.	D.lgs. approvato dal CdM del 3 marzo 2011 (esame preliminare)	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
20	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Regime fiscale estero	D.L. 78/2010	Riduzione oneri amministrativi; applicazione del regime fiscale estero per imprese della UE.	Iniziato	Operativo	2010			**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
21	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza	Zone a 'Burocrazia Zero'	D.L. 78/2010	Istituzione di aree con vincoli amministrativi ridotti nel Mezzogiorno.	Iniziato	Operativo	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
22	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Miglioramento dell'ambiente imprenditoriale attraverso l'efficienza amministrativa	D.L. 78/2010, art.49 co. 4-bis che sostituisce l'art.19 L.241/1990	Riduzione oneri amministrativi con l'introduzione della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività). Rispetto alla precedente DIA (Dichiarazione di Inizio Attività), la SCIA consente di iniziare immediatamente l'attività senza aspettare il decorso del termine di 30 giorni.	Iniziato	Operativo	2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
23	Energia ed ambiente	Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili	Direttiva 2009/28/CE art.4	Promozione delle energie rinnovabili.	Implementazione in corso	Operativo	2010	2020	Senza oneri aggiuntivi		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
24	Energia ed ambiente	Energie rinnovabili	Legge comunitaria 2009	Promozione delle energie rinnovabili.	Il D.lgs. è stato approvato in via definitiva dal CdM il 3 marzo 2011	Programmatico			Non vi sono risorse finanziarie assegnate. I costi per gli incentivi sono a carico della componente A/3 delle tariffe a carico della generalità dell'utenza.		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
25	Contenimento della spesa pubblica	Riforma della tassazione		Migliore distribuzione del carico tributario, trasferendone una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta; introduzione di imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali; semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto.	Ancora non avviato	Programmatico				**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Consolidamento fiscale
26	Lavoro e pensioni	Detassione contributiva		Amplimento graduale della platea dei lavoratori beneficiari di una riduzione contributiva e di una tassazione agevolata dei redditi correlati a criteri di maggiore competitività delle imprese, inclusi gli utili di bilancio, sulla base della contrattazione aziendale o territoriale.	Ancora non avviato	Programmatico				**Bottleneck n. 2** Competitività salari e produttività	Tasso di occupazione	Rendere il lavoro più attraente
27	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Riforma della giustizia	CdM del 10 Marzo 2011	Norme costituzionali ed ordinarie circa l'ordinamento dei magistrati, le modalità di esercizio dell'azione penale, i diritti di difesa dell'imputato e le azioni disciplinari del Ministero della Giustizia verso i giudici ed i pubblici ministeri.		Programmatico			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico
28	Contenimento della spesa pubblica	Ricognizione del patrimonio immobiliare delle Pubbliche Amministrazioni	L. 191/2009 (L.F. per il 2010) art. 2 co 222 e segg.	Progetto "Rendiconto patrimoniale a valori di mercato": attivazione del portale presso il sito del MEF al quale le PP.AA. (rientranti nell'elenco S13 ISTAT) sono tenute a registrarsi e a comunicare i dati relativi agli immobili (fabbricati e terreni) in proprietà o detenuti a qualsiasi titolo.	Iniziato	Operativo	18 febbraio 2010		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 1** Consolidamento fiscale e debito pubblico		Consolidamento fiscale

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
29	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Banca del Mezzogiorno	Art. 6ter D.L. 112/2008 conv. in L. 133/2008	La Banca opera per almeno cinque anni come istituzione finanziaria di secondo livello, sostenendo progetti di investimento nel Mezzogiorno e promuovendo in particolare il credito alle piccole e medie imprese anche con il supporto di intermediari finanziari con adeguato livello di patrimonializzazione. Il sostegno finanziario deve essere prioritariamente indirizzato a favorire la nascita di nuove imprese, l'imprenditorialità giovanile e femminile, l'aumento dimensionale e l'internazionalizzazione, al fine di creare maggiore occupazione.	Implementazione in corso	Legiferato	2010			**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
30	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano triennale di sviluppo	D.L. 112/2008, L. 133/2008, Direttiva PCM 04-05-2010	Semplificazione dell'ambiente legislativo; facilitazione delle attività imprenditoriali; riforma dei servizi pubblici locali.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2008	IV Trim. 2011	Vigilanza CIPM: stanziamento per l'anno 2011 di 1,8 mln di euro (comprensivo di attività di gestione del CIPM, con focus sulla attività imprenditoriali extra UE). Accordo AIFI - MISE: non sono al momento stanziate risorse.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
31	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Legge annuale per il mercato e la concorenza	Art. 47 L. 99 /2009	Liberalizzazione dei mercati, protezione dei consumatori e rafforzamento del collegamento tra azioni del Governo e indagini dell'Antitrust.	L'art. 47 della L. 99/2009 prevede che il Governo presenti un Ddl. annuale sulla concorrenza	Legiferato	III Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
32	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Nuovo quadro regolatorio e semplificazione degli obblighi delle imprese	Artt. 5-6 L. 99/2009	Semplificazione delle norme cui si devono adeguare coloro che vogliono installare nuovi impianti.	Non ancora implementato	Programmatico	III Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
33	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano Industriale della Pubblica Amministrazione	D.lgs. 150/09 e 198/2009	Qualità della contrattazione collettiva, miglioramento della produttività del pubblico impiego, Pubblica Amministrazione più efficiente, merito ed apertura.	Implementazione in corso	Operativo	III Trim. 2008		Stanziate risorse per la 'Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche': 2 mln di euro per l'anno 2009 e 8 mln di euro a decorrere dall'anno 2010.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
34	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Concorrenza e apertura dei mercati	Recepimento della Direttiva 2009/81/CE	La normativa di riferimento (Dir 2009/81) delinea il quadro legislativo europeo per l'aggiudicazione degli appalti pubblici nei settori della difesa e della sicurezza, garantendo la sicurezza delle informazioni, degli approvvigionamenti e una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione degli appalti.	In corso di recepimento	Operativo	2009	La Direttiva 2009/81 deve essere recepita entro il 21 agosto 2011		**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implementazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
35	Energia ed ambiente	Energie rinnovabili e efficienza energetica	L.F. 296/06 art. 1, co 345 e segg. - L.F. 220/10 art. 1, co 48	Agevolazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti. Il Governo è impegnato nella predisposizione di nuove norme per l'implementazione del 'Piano casa - edilizia privata'. In tale ambito, una particolare attenzione verrà data anche all'incentivazione dell'utilizzo di energie rinnovabili.	Implementazione in corso	Operativo	2007	Agevolazioni fiscali prorogate al 2011	L'impatto a bilancio: Anno 2011: +124,8 mln di euro Anno 2012: -32,4 mln di euro; Anno 2013: -292,8 mln di euro; Anni 2014-2016: -168,2 mln di euro annui.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
36	Energia ed ambiente	Fondo per la promozione delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e della produzione di energia elettrica da solare termodinamico	Art . 2, co 322 L.F. 2008	Controllo e riduzione delle emissioni di gas serra e promozione della produzione di energia solare.	Ancora non avviato	Programmatico			Per il triennio 2011-2013, per il Fondo per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, risultano stanziati 20,860 mln annui. Gli importi del capitolo di bilancio sono rimodulabili.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
37	Energia ed ambiente	Introduzione di incentivi fiscali per il risparmio di energia (autoveicoli a basse emissioni e basso consumo)	L.F. 2007 co 224-241; L. 31/2008; L. 33/2009	Riduzione delle emissioni di gas serra attraverso la sostituzione degli autoveicoli prodotti prima del 1996.	Terminato	Terminato			Le norme prevedono incentivi per la rottamazione di autoveicoli ad alto grado di inquinamento con la sostituzione di veicoli con bassa emissione di CO2. La finanziaria 2007 ha determinato un onere - comprensivo degli effetti indotti - pari a 140 mln di euro per il 2007, 84 mln di euro per il 2008 e 63 mln di euro per il 2009. La legge 31/2008 ha determinato oneri, comprensivi degli effetti indotti, pari a 48 mln di euro per l'anno 2008, 37 mln di euro per l'anno 2009 e 22 mln di euro per l'anno 2010. La legge 33/2009 ha comportato oneri, inclusi gli effetti indotti, per 377 mln di euro nel 2009, 11 mln nel 2010 e 17 mln nel 2011.		Efficienza energetica	Accesso efficiente alle risorse energetiche
38	Energia ed ambiente	Fondo rotativo per il raggiungimento delle misure di Kyoto per il periodo 2007-2009	Art 1, co 1110-1115, L.F. 2007; L. 120/2002	Sviluppo di motori ad alta efficienza, produzione di elettricità, calore e refrigerazione attraverso co-generazione.	Implementazione in corso	Operativo	2011	Non applicabile in quanto fondo rotativo	200 mln euro l'anno per il periodo 2007/09, per un totale di 800 mln euro. Va evidenziato che trattandosi di un fondo rotativo, lo stesso viene alimentato dal rientro delle somme delle imprese che ne hanno beneficiato e, quindi, le riduzioni delle emissioni aumenteranno progressivamente negli anni successivi al primo. Si segnala che in aggiunta alle riduzioni di emissioni di gas ad effetto serra, tale misura implica una serie di importanti *co-benefit* quali i risparmi derivanti dal minor uso di combustibile, i benefici connessi con la sostituzione della tecnologia, ecc.		Efficienza energetica	Accesso efficiente alle risorse energetiche

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
39	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Cooperazione internazionale in materia doganale e fiscale	Accordi internazionali ratificati dall'Italia in materia doganale e fiscale (L. 208/2010; L. 92/2010; L. 43/2010; L. 118/2010; L. 77/2010; L. 70/2010)	Promozione della cooperazione, della mutua assistenza amministrativa e dell'uso dell'informatica nel settore doganale; misure volte a evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e a prevenire l'evasione fiscale.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2011	A decorrere dal *"timeline start"*	L. 208/2010 (21.665 euro annui a decorrere dall'anno 2010, tabella A MAE); L. 92/2010 (senza oneri aggiuntivi); L. 43/2010 (28.455 euro annui a decorrere dall'anno 2009, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 118/2010 (euro 43.000 per l'anno 2010 ed euro 158.000 a decorrere dall'anno 2011, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 77/2010 (senza oneri aggiuntivi); L. 70/2010 (senza oneri aggiuntivi).	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico
40	Energia ed ambiente	Implementazione della Direttiva 2009/125/CE	D.lgs. 15/2011	Fissa un quadro normativo per l'immissione sul mercato, la messa in servizio e la libera circolazione dei prodotti connessi all'energia, escludendo le categorie dei mezzi di trasporto di passeggeri e di merci.	Implementazione in corso	Operativo			Senza oneri aggiuntivi		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
41	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Piano per la semplificazione amministrativa di imprese e famiglie 2010-2012	L. 133/2008; Regolamento di Semplificazione per le PMI; Circolare 1/E dell'Agenzia delle Entrate del 25 gennaio 2011	Azioni volte alla semplificazione degli oneri amministrativi per famiglie e imprese.	Processo decisionale concluso	Operativo	IV Trim. 2010	IV Trim. 2012		**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
42	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Codice dell'amministra-zione digitale	D.lgs. 235/2010	Riforma del quadro normativo per la digitalizzazione della P.A. al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi.	Iniziato	Operativo			Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
43	Innovazione e capitale umano	Riforma della scuola	Riordino scuola: art. 2 co 411 e 412 L.F. n.244/2007; art. 64 L. 133/2008	Misure in materia di organizzazione scolastica.	Decreti attuativi: DPR n. 81/2009 (riorganizzazione della rete scolastica); DPR n. 89/2009 (revisione ordinamentale del primo ciclo di istruzione); DPR n.119/2009 (organici personale ATA) Decreti attuativi di riforma scuola secondaria superiore: DPR 87/2010 (riordino istituti professionali); DPR 88/2010 (riordino istituti tecnici); DPR 89/2010 (riordino dei licei)	Operativo	a.s. 2009/2010, ad eccezione della riforma della scuola secondaria superiore che decorre dall'a.s. 2010/2011	a.s. 2011/2012 con l'enrata a regime della riforma della scuola secondaria superiore a.s. 2014/2015	Art. 2 commi 411 e 412 della legge 244/2007 - economie di spesa per personale previste da relazione tecnica: 837,25 mln per il 2009, 1.158,5 mln per il 2010, 1.372,7 mln a decorrere dal 2011; art 64 legge 133/2008 - economie di spesa nella misura di cui al comma 6 dell'art. 64, non inferiori a 456 mln per l'anno 2009, a 1.650 mln per l'anno 2010, a 2.538 mln per l'anno 2011 e a 3.188 mln di euro a decorrere dall'anno 2012. Per l'a.s. 2009/2010 sono state verificate le economie di spesa complessivamente realizzate nella misura di circa 1.630 mln di euro. Per i successivi aa.ss. si dovrà procedere alla prescritta verifica delle economie previste.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Abbandono scolastico	Rendere il lavoro più attraente

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
44	Innovazione e capitale umano	Fondi per l'Università	L. 13 dicembre 2010, n. 220 (L. di stabilità 2011). L. 13 dicembre 2010, n. 221 (bilancio di previsione 2011-2013).	Provvedimenti in materia di Università e ricerca. Incremento del FFO (Fondo ordinario perr l' Università) con destinazione di una quota parte all'attuazione di un piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia per ciascuno degli anni 2011-2016, al di fuori dei vincoli imposti dalla normativa vigente in materia di *turn over* del personale universitario (art. 1, c. 24). Credito di imposta alle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo a Università o enti pubblici di ricerca. Incremento del Fondo di intervento integrativo per prestiti d'onore e borse di studio.	Implementazione in corso	Operativo			Per il FFO 800 mln per il 2011 e 500 mln annui dal 2012. Per il credito di imposta autorizzazione di spesa pari a 100 mln di euro per il 2011. Per il fondo integrativo 100 mln di euro per il 2011. Finanziamento di 25 mln di euro per l'anno 2011 a favore delle università non statali; 100 mln per la proroga della devoluzione del 5 per mille. Contributo di 5,2 mln per il 2011 a favore degli Istituti universitari ad ordinamento speciale costituiti per legge (PISA NORMALE; PISA S. ANNA, TRIESTE SISSA) con destinazione di quota parte (2 mln) alla Scuola IMT (istituzioni, mercati, tecnologie) ed Alti Studi di Lucca (comma 85).	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
45	Innovazione e capitale umano	Incentivi fiscali per il rientro dei ricercatori	D.L. 78/2010 art.44 (norma già introdotta con D.L. 185/2008)	Incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori. Esclusione dalle imposte del 90% del reddito del ricercatore. Per le aziende, gli emolumenti non rientrano nella base imponibile IRAP.	Implementazione in corso	Legiferato	2011	2013	Sulla base dei dati delle dichiarazioni IRAP presentate nel 2009, è stata registrata una perdita di gettito di circa 9,2 mln di euro.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
46	Innovazione e capitale umano	Credito d'imposta per il rientro dei ricercatori	L. 296/2006 (L.F. per il 2007) art.1, co.280-281	Incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori. Credito di imposta del 10% (elevabile al 40% nel caso di contratti con Università e centri di ricerca) per spese sostenute in R&S.	Terminato	Terminato	2007	2009	Per il credito di imposta gli stanziamenti nel bilancio dello Stato (D.L. n. 185/08) sono pari a 375,2 mln di euro per l'anno 2008, a 533,6 mln di euro per l'anno 2009, a 654 mln di euro per l'anno 2010 e a 65,4 mln di euro per l'anno 2011. L'effettivo utilizzo in compensazione esterna F24 è stato di circa 362 mln di euro nel 2009 e di circa 367 mln di euro nel 2010.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
47	Innovazione e capitale umano	Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia	L. 238/2010	Riduzione della percentuale con cui i redditi concorrono a formare la base imponibile.	Implementazione in corso	Operativo				**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Rendere il lavoro più attraente
48	Innovazione e capitale umano	Detassazione degli investimenti in macchinari	D.L. 78/2009 (L. 133/20009)	Aumento degli investimenti, e quindi dell'innovazione ed altri vantaggi.	Approvato	Operativo	2010	2010	La Relazione Tecnica stima minori entrate per 1.833 mln di euro nel 2010, 2.390 mln di euro nel 2011 e 224 mln di euro nel 2012.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
49	Innovazione e capitale umano	Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia	Art.1 c. 578 L. 266/2005; Art. 17 D.L. 112/2008	Rafforzamento di un centro di eccellenza nella ricerca scientifica.	Implementazione in corso	Operativo	III Trim. 2008		Stanziamento su bilancio dello Stato di 90 mln di euro (cap. 7380 MEF). Onere a decorrere.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
50	Innovazione e capitale umano	Progetti Fregate FREMM e *Medium Armoured Vehicles* (VBM)		Internazionalizzazione delle tecniche produttive del naviglio militare e dell'elettronica di comando, controllo, comunicazione e lotta; rafforzamento della conoscenza e degli *skill* produttivi nei settori ad alta tecnologia delle imprese italiane attaverso lo sviluppo dei programmi strategici; consolidamento per la difesa nazionale.	Implementazione in corso	Operativo	IV Trim. 2008		Gli stanziamenti del capitolo di bilancio del MISE n.7485, istituito con LF del 2006 (n. 266/2005) per la Fregata multimissione, finanziano sia FREMM sia VBM. Quanto agli importi di bilancio, la Legge finanziaria 2006 (n.266/2005) ha previsto 3 contributi: 30 mln di euro dal 2006 per 15 anni; 30 mln di euro dal 2007 per 15 anni; 75 mln di euro dal 2008 per 15 anni. La legge finanziaria del 2008 (n.244/2007, art.2 comma 181) ha previsto altri contributi che sono stati raggruppati e attualizzati. Pertanto in bilancio, sempre al capitolo 7485 risultano i seguenti stanziamenti: 280 mln di euro nel 2009; 375 mln di euro nel 2010; 375 mln di euro nel 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	
51	Innovazione e capitale umano	Detassazione degli investimenti nella ricerca industriale	Art. 4, co 2-4 D.L. 40/2010 (L. 73/2010)	Incremento della spesa in R&S attraverso incentivi fiscali.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2010	IV Trim. 2010	Secondo la Relazione Tecnica originaria l'importo è di 70 mln euro.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
52	Innovazione e capitale umano	Riforma universitaria	L. 30/12/2010, n. 240	Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario.	Processo attuativo mediante decreti legislativi e regolamenti non ancora adottati.	Legiferato	2011		Art. 29, comma 9 - A valere sulle risorse previste dalla legge di stabilità per il 2011 per il FFO, è riservata una quota non superiore a 13 mln di euro per l'anno 2011, 93 mln di euro per l'anno 2012 e 173 mln di euro a decorrere dall'anno 2013 per la chiamata dei professori di II fascia. Art. 5, comma 3, lett. g) onere nel limite massimo di 11 mln di euro per l'anno 2011. Art. 22, comma 6, onere valutato in 3,5 mln di euro annui, a decorrere dall'anno 2011. Eventuali economie di spesa o ulteriori oneri si dovranno valutare e riscontrare nell'ambito dei provvedimenti attuativi della riforma.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente
53	Innovazione e capitale umano	Credito d'imposta per la promozione della ricerca universitaria	Art. 1, co 25 L. 220/2010		Processo decisionale concluso	Operativo	I Trim. 2011	IV Trim. 2011	In ordine al credito d'imposta per la promozione della ricerca universitaria, si precisa che l'ammontare dell'onere è pari a 100 mln per il 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
54	Innovazione e capitale umano	Riordino enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR	D.lgs. 213/2009	Razionalizzazione attività, riconoscimento autonomia statutaria, valorizzazione carta europea ricercatori.	Processo decisionale concluso	Legiferato	I Trim. 2011	II Trim. 2011	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico

IT		Descrizione delle misure						Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
55	Infrastrutture e sviluppo	Realizzazione infrastrutture strategiche	Piano Infrastrutture Strategiche (Allegato 8 alla DFP - Tabella 2 - opere prioritarie)	PIS - Piano Infrastrutture Strategiche (di cui le opere prioritarie sono ivi elencate): Traforo del Frejus Valico del Brennero Corridoio Plurimodale Padano Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero Corridoio Plurimodale Tirreno-Nord Europa Corridoio Plurimodale Adriatico Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale Sistema MOSE Ponte Stretto di Messina Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica Sistemi urbani Piastra Logistica Euro Mediterranea Sardegna HUB portuali HUB interportuali Sistemi idrici- interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare Anche i Piani della rete TEN-T sono inclusi nel PIS.	Approvato dal CIPE il 18 novembre 2010	Operativo	2010		Per il periodo 2001-2013 sono state stanziate risorse per 71.000 mln di euro. Assegnazione a partire dal 2008 su progetti di legge-obiettivo alimentati dai fondi *ex lege* 2/2009: 8.300 mln di euro quale quota di lavori netta. In questo importo non sono inclusi i FAS programmatici relativi al Piano per il Sud. Per quanto concerne il PIS si forniscono i dati DIPE (in mld di euro), relativi alle opere finanziate dal CIPE dal 2001 ad oggi: Costo opere approvate: 132,37; Copertura finanziaria: 71,3; Copertura da reperire: 61,07. La copertura finanziaria garantita a oggi (rispetto allo storico 71,3 mld confluito nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013) è suddivisa tra le seguenti fonti (in mld di euro) e comprensiva degli impegni giuridicamente vincolanti: Stanziamenti specifici in favore del programma delle infrastrutture strategiche Legge-obiettivo: 17,7; Altre risorse pubbliche 20,7; Revoche mutui art. 46 DL 78/2010: 0,230; Fondo infrastrutture ex art. 18 DL 185/2008: 5,6; Fondi comunitari: 3,3; Regioni, province e comuni: 5,3; Privati: 24,2.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
56	Infrastrutture e sviluppo	Piano casa (a) e Piano di edilizia abitativa (b)	(a) Intesa Stato-Regioni; (b) Art.11 D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008; Accordi tra Stato e Regioni del 5 marzo 2009 implentato con il DPCM del 16 luglio 2009 e 31 marzo 2010	(a) Possibilità al singolo cittadino di effettuare interventi di ampliamento e/o ricostruzione della propria abitazione; semplificazione delle procedure burocratiche inerenti lavori di edilizia; approvazione di proprie leggi da parte delle Regioni in materia urbanistica contenenti eventuali aumenti di volumetria e/o la possibilità di demolizione e ricostruzione. (b) Incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraveso: - la partecipazione di fondi immobiliari; - interventi di competenza ex-IACP e Comuni, già compresi nel Programma Straordinario di Edilizia Residenziale Pubblica approvato con DM 18/12/2007; - agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatiri degli inteventi; - programmi integrati di promozione di edilizia residenziale, anche sociale.	Implementazione in corso	Operativo	2010		(b) Su 844 mln di euro disponiibili sul bilancio dello Stato sono stati ripartiti o finalizzati 718 mln, con erogazione in base all'avanzamento delle procedure da parte degli Enti beneficiari; ad oggi sono stati erogati 109 mln.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine	Impatto sul bilancio pubblico	Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
57	Infrastrutture e sviluppo	Realizzazione misure di efficientamento della logistica	Piano Nazionale della Logistica - 2010	Misure di efficientamento incluse nel Piano Nazionale della Logistica: - Patto della logistica 2 - Piano per il Sud - Expo 2015 - Riforma Autorità portuali - Intermodalità, co-modalità e sistema a rete degli interporti: sollecitazioni e priorità - I Piani della rete TEN-T; protocollo delle Alpi e Società di corridoio - Rete portante ferroviaria - Il ruolo del sistema portuale ed il finanziamento - Le vie del mare - Trasporto aereo: una prima sperimentazione da FOB a CIF con estensione agli altri settori di trasporto - Il sistema fluviale - Le piattaforme logistiche e gli interventi di scala nazionale - Sportello unico doganale - Premialità all'outsourcing logistico - Ferrobonus ed Ecobonus - Misure per la riduzione del costo del lavoro nel settore dei trasporti e della logistica - Ammodernamento parchi rotabili - Misure per le politiche di intervento nei diversi settori - Norme e regole per l'attuazione del Piano - Politica fiscale per la logistica (Riforma Iva, credito Iva, Iva in dogana) - Tremonti-Ter per le aggregazioni con estensione agli altri settori di trasporto - Sistemi intelligenti di trasporto: Piattaforma telematica nazionale - Progetto Galileo	Ancora non avviato	Legiferato			**EXPO 2015**: portata finanziaria interventi essenziali: 2.945 mln di euro, di cui 1.486 mln a carico dello Stato per il periodo 2009-2015, autorizzati dall'articolo 14 del D.L. 112/2008. Il piano della logistica è declinato in dieci linee strategiche, alcune delle quali sembrerebbero trovare le necessarie risorse nell'ambito delle ordinarie dotazioni assicurate a legislazione vigente al MIT e altre non comportare oneri aggiuntivi. Di seguito si elencano i settori per i quali sussistono disponibilità a legislazione vigente: **Fondo proseguimento interventi per l'Autotrasporto (c.d. fondo logistica)** per l'anno 2011 276 mln di euro ai sensi della legge n. 221/2010); tali risorse sono però destinate a svariati interventi a sostegno del settore, e non solo allo sviluppo della logistica. Per le esigenze di tutto il settore concorrono anche 124 mln ai sensi dell'art. 1, c. 40, legge n. 220/2010. Le risorse "strutturali" per tutto il settore ammontano a circa 215 mln di euro. **Ferrobonus - intermodalità**: la legge n. 454/97, art. 10, c. 1 ha autorizzato n. 3 limiti di impegno di circa 25 mln di euro a decorrere rispettivamente dagli anni 1997,1998 e 1999. Per l'anno 2011 sono stanziati in bilancio 21 mln di euro (a seguito del taglio della L.F. 2008) e l'ultima annualità di validità dei contributi è il 2013. **Autostrade del mare (ecobonus)**: per l'anno 2011 30 mln di euro (art. 1, tabella 1, D.L. 225/2010 ha previsto la proroga del regime giuridico degli interventi di cui art. 2, comma 250 della L.F. 2010 nel limite delle risorse disponibili anno 2010 ed attuato con D. MIT n. 27 del 31.1.2011); per il triennio 2008-2010 sono stati autorizzati 77 mln di euro annui. **Infrastrutture interportuali**: la legge 454/1997 ha autorizzato un contributo quindicennale dal 1998 di 5,16 mln di euro circa; la legge 413/1998 ha previsto due ulteriori contributi quindicennali, di circa 10,196 mln dal 2000 e 10,254 dal 1999. Per l'anno 2011 sono disponibili 25,6 mln di euro (cap. 7770/MIT); **Finanziamento sistema portuale**: 362 mln di euro per il 2011 per interventi vari (cap 7262,7265,7267,7273,7274,7631): Da ultimo, l'art. 2, co. 2-novies D.L. n. 225/2010 (Proroga termini 2011) ha previsto la revoca dei finanziamenti già erogati alle autorità portuali e non utilizzati, da riassegnare previa ricognizione del MIT per la realizzazione di opere infrastrutturali, nel limite di 250 mln di euro per l'anno 2011, e successivamente per gli anni 2012 e 2013 sempre nello stesso limite. **Sistema idroviario padano-veneto**: esistono 3 contributi quindicennali (2,6 mln dal 2001 ex L. 388/00, 20,6 dal 2000 ex L. 413/98 e 20 mln dal 2004 ex L. 350/2003); per l'anno 2011 (cap. 7700/MIT) sono stanziati 43,2 mln di euro. **Investimenti materiale rotabile**: l'art. 10 della Legge 297 del 1978 ha istituito un fondo per il rinnovo del materiae rotabile. per l'anno 2011 sono stanziati 4 mln (cap. 7137/MIT). Inoltre sul cap. 7141 del MIT sono allocati 342 mln di euro per realizzazione investimenti. **Trasporto aereo**: sperimentazione da FOB a CIF con estensione agli altri settori di trasporto: non riscontrabile, non si dispone di informazioni. **Progetto Galileo**: non sono previsti, ad oggi, contributi nazionali per il finanziamento degli extra costi di Galileo. La Commissione si è fatta carico del finanziamento con risorse del bilancio comunitario per 3,4 mld di euro per il periodo 2007-2013 e ha identificato una necessità di ulteriori 7,7 mld di euro per il periodo 2014-2020 sia per completare il progetto che per operarlo. A giugno, la Commissione presenterà una prima proposta di finanziamento.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implementazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
58	Innovazione e capitale umano	QSN 2007-2013	Regolamenti CE 1083/2006; 1080/2006, 1828/2006; 1081/2006, come modificati da successivi regolamenti; Delibera CIPE del 22 dicembre 2006	Documento di strategia per la programmazione delle risorse comunitarie e nazionali (2007-2013) destinate dalla politica di coesione verso le Regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord e attivate mediante lo strumento dei Programmi Operativi nazionali e regionali.	In corso di attuazione	Operativo	2007	2015	Le risorse comunitarie e nazionali per la programmazione dei FS nel periodo 2007-2013 ammontano complessivamente a 59,4 mld di euro, di cui: a) per le priorità EU2020: 40,3 mld di euro di cui per energia e clima 7,7 mld; per l'inclusione sociale 3,8 mld; per l'istruzione 4,3 mld; per lavoro e occupazione 3,5 mld; per ricerca e innovazione: 20,8 mld; b) per infrastrutture e trasporti (non priorità EU 2020): 6,8 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
59	Infrastrutture e sviluppo									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
60	Sostegno alle imprese									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
61	Energia ed ambiente									**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
62	Infrastrutture e sviluppo	Potenziamento infrastrutture transfrontaliere	Accordi nel settore delle reti e delle infrastrutture (L. 71/2010; L. 69/2010)	Realizzazione infrastrutture ferroviarie transfrontaliere.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2011	A decorrere dal *'timeline start'*	L. 71/2010 (139.000 euro per l'anno 2010 e 200.000 euro annui a decorrere dall'anno 2011, riduzione autorizzazione di spesa L. 170/1997); L. 69/2010 (senza oneri aggiuntivi).	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
63	Sostegno alle imprese	PMI e *Small Business Act* (SBA)	Comunicazione della Commissione Europea (2008)394	Pacchetto europeo volto a promuovere le PMI e la loro crescita sostenibile sulla base del principio *'Think small first'*.	Implementazione in corso	Operativo	I Trim. 2009		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
64	Sostegno alle imprese	Progetti strategici ed interventi agevolativi di sostegno alle attività di ricerca, sviluppo ed innovazione in aree tecnologiche ritenute strategiche per la competitività del paese.	Strumenti adottati dal MISE per il sostegno di programmi di ricerca industriale e innovazione (progetti di innovazione industriale ex art.1, co 842 L. 296/2006, L.46/82 e ulteriori nuove misure che saranno eventualmente attivate)	Sviluppo di nuove tecnologie, nuovi prodotti e servizi in settori o aree tecnologiche considerate strategiche.	Implementazione in corso	Operativo	2011		Verranno utilizzate le risorse finanziarie di volta in volta rese disponibili sui fondi esistenti (FIT, FAS,PON, Fondo Competitività ed altri); al momento una quantificazione è possibile solo per il FIT (legge 46/82), per i cui interventi potranno essere utilizzati i rientri del Fondo stesso (circa 250 mln nel 2010), nonchè 785 mln del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti (FRI) istituito presso Cassa Depositi e Prestiti - destinati ai contratti di innovazione tecnologica con delibera CIPE del 18 novembre 2010. Inoltre per i progetti di innovazione industriale ex art. 1 c. 842, L. 296/06, per i quali sono stati emessi i relativi bandi, sono state impegnate risorse per circa 592 mln di euro nel 2011.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
65	Sostegno alle imprese	Tassazione di distretto	Art. 3 del D.L. 5/2009	Sostegno della base industriale ed innovativa delle PMI.	Non ancora implementato	Legiferato	I Trim. 2009		L'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 5/2009 dispone che dalla disposizione non devono derivare oneri superiori a 10 mln di euro per l'anno 2009 e 50 mln di euro a decorrere dal 2010. Regime non ancora attivato.	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
66	Sostegno alle imprese	Credito di imposta per acquisizione di beni strumentali nelle aree svantaggiate	L.296/2006 (L.F. per il 2007) art.1, co 271 e segg.	Credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali (macchinari, programmi informatici, brevetti) nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise.	Iniziato	Operativo	2007	2013	Dai modelli di versamento unificato F24 risulta un numero di frequenze pari a 2.303 ed importi in compensazione esterna di circa 50 mln nel 2009 e 207 mln nel 2010.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
67	Innovazione e capitale umano	Piano Banda Larga per azzerare il digital divide portando a tutti gli italiani la banda larga da 2 a 20 mbps.	Art. 1 L. 69/2009	Completamento del Piano di infrastrutturazione delle reti di comunicazione elettronica nelle aree a fallimento di mercato, permettendo così a tutti i cittadini di collegarsi a internet veloce (da 2 sino a 20 mbps).	Implementazione in corso	Operativo	2009	2013	Risorse disponibili a legislazione vigente: 370 mln senza indicazione dell'annualità (2011-2015) a valere sul FAS/Fondo strategico per il Paese.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
68	Innovazione e capitale umano	Piano Nazionale per le reti di nuova generazione		Avvio del Piano per portare le reti di nuova generazione al 50 per cento dei cittadini italiani. Un'iniziativa in partenariato pubblico privato che vede coinvolti i 20 principali operatori di telecomunicazione in Italia.	Definizione del piano esecutivo	Operativo	2011	2016	Non servono risorse a fondo perduto, ma solo l'impegno finanziario della Cassa Depositi e Prestiti.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
69	Innovazione e capitale umano	Gara frequenze in banda 800		Maggiore disponibilità per compensare la liberalizzazione delle frequenze da parte delle emittenti Locali. A breve verrà emanato il DPCM per l'istituzione del Comitato dei Ministri incaricato di sovraintendere alla procedura di gara. Anticipazione al 2011 della gara per le frequenze del cosiddetto dividendo digitale ora in uso dall'emittenza televisiva locale da destinare alla telefonia mobile a banda larga.	Definizione delle procedure di gara	Legiferato	2011	2011	Sono stimati 2,4 mld di euro di entrate per il bilancio dello Stato.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Liberare le potenzialità del mercato unico
70	Innovazione e capitale umano	Anticipo completamento piano di *switch-off* televisione analogica		Anticipare il completamento del piano di *switch-off* delle trasmissioni televisive in modalità analogica in tutta Italia.	Implementazione in corso	Operativo	2008	2011	Rifinanziamento di 30 mln del "Fondo per il digitale terrestre" per l'anno 2011 dal DL 225/2010, conv. L. 10/2011, art. 2, c. 4-octies. Si tratta di risorse già finalizzate nell'ambito del FAS.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S		
71	Innovazione e capitale umano	R&S Internazionalizza-zione della ricerca	FAR	Norme per la partecipazione dell'Italia alle Iniziative tecnologiche congiunte '*Joint Technology Initiatives*' (JTI) ex art. 185 del Trattato Europeo.	Implementazione in corso	Operativo	II Trim. 2011			**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	R&S	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
72	Energia ed ambiente	Pacchetto qualità dell'aria	Il pacchetto si riferisce a varie misure legislative (un disegno di legge del 9 luglio 2010, D.lgs. 155/10, e D.lgs. 152/06), regolamentazioni (decreto interministeriale per l'implementazione del suddetto decreto) e linee guida, tutti mirati ai settori con maggiori emissioni di PM10.	Misure generali: limitazione dell'impatto delle attività agricole, requisiti tecnico costruttivi e valori limite degli impianti termici civili, valori di emissione e prescrizioni per gli impianti industriali, limitazione dell'impatto delle attività dei cantieri. Misure sui trasporti: limitazione della circolazione dei veicoli adibiti al trasporto delle merci e incentivazione del ricambio di tali veicoli, tassazione differenziata per i veicoli adibiti al trasporto delle merci in funzione della classe Euro, limitazione delle emissioni dallo stazionamento delle navi nei porti (elettrificazione banchine).	Misure generali: Implementazione in corso Misure sui trasporti: Provvedimenti all'esame del CdM per la copertura economica	Legiferato			Le misure generali hanno carattere regolamentare e non prevedono disposizioni onerose.			
73	Energia ed ambiente	Strategia nazionale per la biodiversità	L. 124/94 e art. 6 della 'Convenzione sulla Diversità Biologiche'	Strategia nazionale in risposta agli impegni presi per la CBD e allineata con gli obiettivi di "Europa 2020": conservare la biodiversità attraverso il mantenimento e il ripristino dei servizi ecosistemici, sviluppo della *green economy*, mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici.	In fase di avvio	Operativo	2011	2020	Senza oneri aggiuntivi			
74	Energia ed ambiente	Piano di Azione Nazionale sugli Acquisti Verdi delle Pubbliche Amministrazioni PANGPP	Art.1, co 1125,1126, L.F. 2007 - D.I. 135/2008 (Piano d'azione nazionale)	Il Piano contiene le indicazioni generali ed operative sul GPP (obiettivi, soggetti interessati, modalità operative, prodotti prioritari) che le Pubbliche Amministrazioni devono applicare.	Sono stati definiti i criteri ambientali per 7 gruppi di prodotto su 11 previsti	Legiferato	III Trim. 2008	2011	50.000 euro una tantum per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un 'Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione'.		Fonti rinnovabili	Accesso efficiente alle risorse energetiche
75	Innovazione e capitale umano	Fondo per il merito	Art. 4 della L. del 30 dicembre 2010 n. 240	Si prevede l'istituzione di un sistema di prestiti erogati a tasso contenuto da parte del gestore del Fondo e con piani di rimborso almeno ventennali legati al reddito post- laurea. Per i soggetti più meritevoli, i prestiti potranno essere trasformati in borse di studio gratuite.	Approvato	Legiferato	2012		Le risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei prestiti potranno essere sia di origine pubblica che privata, coinvolgendo le istituzioni interessate agli investimenti in capitale umano.	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Istruzione universitaria	Rendere il lavoro più attraente

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
76	Sostegno alle imprese	Progetto Jeremie per il Mezzogiorno	CdM 26/11/2010 (Piano per il Sud)	Fondo finalizzato alla erogazione di finanziamenti, alla partecipazione nel capitale di rischio e alla prestazione di garanzie a vantaggio delle PMI.	Approvato dal CdM nel novembre 2010, in corso di definizione i meccanismi operativi	Operativo	III Trim. 2011	Strumento permanente; le risorse rimangono nella disponibilità delle Regioni anche dopo la fine della programma-zione comunitaria.	Senza oneri aggiuntivi. Si prevede l'utilizzo delle risorse previste dalle misure di ingegneria finanziaria presenti nei PON e nei POR.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
77	Infrastrutture e sviluppo	Fondo infrastrutture *Greenfield*	Art. 17-septies, D.L. n. 225, 29 dicembre 2010, conv. dalla L. n. 10, 26 febbraio 2011	Fondo di investimento mobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati che persegue obiettivi di realizzazione di nuove infrastrutture prevalentemente sul territorio nazionale e con effetti di lungo periodo. Lo Stato è autorizzato a partecipare nella SGR di gestione del Fondo.	In fase di avvio	Legiferato	III Trim. 2012	2041	1 mln di euro	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Liberare le potenzialità del mercato unico
78	Sostegno alle imprese	Fondo Italiano di Investimento	Art. 2 co 235 della L. 23 dicembre 2009 n. 191	Fondo comune di investimento mobiliare di tipo chiuso riservato a investitori qualificati che persegue obiettivi di rafforzamento patrimoniale e aggregazione delle pmi. Lo Stato è autorizzato a partecipare nella SGR di gestione del Fondo.	Iniziato (approvati già i primi investimenti della SGR)	Operativo	III Trim. 2010	2022	500.000 euro	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
79	Sostegno alle imprese	Moratoria per le PMI		Avviso comune per la sospensione dei debiti delle piccole e medie imprese (sospensione delle rate di mutuo, canoni di *leasing* e allungamento scadenze credito a breve termine). Accordo firmato da Ministero dell'Economia e delle Finanze, ABI e principali Associazioni imprenditoriali.	In corso	Operativo	III Trim. 2009	2011	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
80	Sostegno alle imprese	*Plafond* CDP per le PMI	Art.8 L. 102/2009	*Plafond* di risorse (8 miliardi di euro) provenienti dal Risparmio Postale messe a disposizione dalla Cassa Depositi e Prestiti al sistema bancario per i finanziamenti a medio-lungo termine delle piccole e medie imprese.	In corso	Operativo	II Trim. 2009	Fino ad esaurimento risorse	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita

IT		Descrizione delle misure							Impatto sul bilancio pubblico	Classificazione delle misure		
		Misura	Riferimenti normativi	Descrizione della misura	Stato di implentazione	Stato di avanzamento	Data di inizio	Data fine		Bottleneck	Europe 2020 target	Anual Growth Survey actions
81	Sostegno alle imprese	Fondo Centrale di Garanzia	Art. 2, L. 662/96, modificata con l'art. 11 della L. 2/09 e l'art. 7 quinques della L. 33/09	Potenziamento del Fondo Centrale di Garanzia per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Il Fondo opera nella prestazione di garanzie per ogni tipo di operazione finanziaria con massimo garantito del 60% dell'operazione (o 80% per le zone convergenza) su garanzie concesse dai Confidi e co-garanzie insieme ai Confidi.	In corso	Operativo	I Trim. 2009	Strumento permanente	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
82	Sostegno alle imprese	Titoli di scopo per il Mezzogiorno	L. 23 dicembre 2009 n. 191, art. 2, co 178-180	Applicazione di un'imposta sostitutiva del 5% (anziché quella ordinaria del 12,5% applicata su obbligazioni con caratteristiche analoghe) sugli interessi e sugli altri proventi di titoli obbligazionari emessi per finanziare investimenti di medio-lungo termine (superiori ai 18 mesi) delle PMI del Mezzogiorno. L'emissione massima delle obbligazioni è pari a 3 miliardi di euro.	In corso di definizione i meccanismi operativi	Legiferato	IV Trim. 2011	Fino ad esaurimento risorse	Massimo 9 mln di euro nel caso di emissione del massimo emettibile di 3 mld di euro.	**Bottleneck n. 5** Ridurre le disparità regionali	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
83	Sostegno alle imprese	Sostegno alla quotazione delle PMI		Attraverso SACE, costituzione di un *plafond* di 50 milioni di euro per sostenere le PMI che si quotano sul mercato AIM al fine di attrarre altri investitori istituzionali.	Operativa	Operativo	IV Trim. 2011		Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa	Tasso di occupazione	Attrarre capitale privato per finanziare la crescita
84	Innovazione e capitale umano	Migliorare il capitale umano	Programma di potenziamento infrastrutturale dell'edilizia scolastica	Costruzione di nuovi edifici scolastici, ovvero ristrutturazione ed adeguamento di altri immobili di proprietà della P.A. o da acquisire appositamente al fine di dotare il territorio di strutture scolastiche conformi ai più moderni standard didattici; l'intervento è attuabile esclusivamente su base volontaria da parte degli Enti locali in coordinamento con le Regioni.	In corso di definizione i meccanismi operativi	Programmatico	2012	Misure generali aventi carattere strutturale	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 4** Innovazione - R&S	Abbandono scolastico	Rendere il lavoro più attraente
85	Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amministrativa	Riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	Art. 23-bis D.L 112/2008, L. 133/2008, art. 15 D.L. 135/2009, L. 166/2009, D.P.R. 168/2010	Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica all'ordinamento comunitario, al fine di i) aumentare la spinta liberalizzatrice in un quadro regolatorio certo e chiaro; ii) agevolare l'iniziativa dei soggetti privati; iii) ridurre i costi per le Pubbliche Amministrazioni; iv) garantire la migliore qualità dei servizi resi agli utenti.	Pubblicato in G.U.	Operativo	2008	2015 (ultima scadenza prevista dal regime transitorio)	Senza oneri aggiuntivi	**Bottleneck n. 3** Mercato dei Prodotti - Concorrenza ed efficienza amministrativa		Liberare le potenzialità del mercato unico