

XVII legislatura

**Le parti del DEF 2014
di interesse della
Commissione Affari
costituzionali**

aprile 2014
n. 129



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Le parti del DEF 2014
di interesse della
Commissione Affari
costituzionali**

aprile 2014
n. 129

a cura di: L. Borsi

Classificazione Teseo: Economia nazionale. Finanza pubblica. Pubblica Amministrazione. Pubblico Impiego. Riforme costituzionali e istituzionali.

INDICE

PREMESSA: LA SCANSIONE DELLE DECISIONI DI BILANCIO IN RACCORDO CON LA NUOVA <i>GOVERNANCE</i> ECONOMICA EUROPEA; LA STRUTTURA DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA	7
---	---

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

LA SEZIONE I (<i>PROGRAMMA DI STABILITÀ</i>)	9
LA SEZIONE II (<i>ANALISI E TENDENZE DELLA FINANZA PUBBLICA</i>)	13
LA SEZIONE III (<i>PROGRAMMA NAZIONALE DELLE RIFORME</i>)	15

Premessa: la scansione delle decisioni di bilancio in raccordo con la nuova *governance* economica europea; la struttura del Documento di Economia e Finanza

L'istanza di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della Unione europea (entro il cd. "Semestre europeo) hanno condotto alla legge n. 39 del 2011, n. 39, modificativa della legge di contabilità e finanza pubblica (a sua volta riformata con la legge n. 196 del 2009).

Con essa sono stati rivisitati la scansione temporale, la denominazione ed il contenuto dei principali strumenti della programmazione economico-finanziaria, e sono state introdotte alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie ai fini della riduzione del *deficit* e del debito.

Allineandosi con il nuovo calendario stabilito in sede europea, l'intero processo di programmazione nazionale è anticipato alla prima parte dell'anno: il *10 aprile* è la data di presentazione alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, del *Documento di Economia e Finanza* (DEF).

Il DEF è il principale strumento di programmazione economica e finanziaria, presentato alle Camere sì che queste possano esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, che del DEF sono componenti qualificanti.

Entro il *30 giugno* di ciascun anno il DEF è integrato da un apposito allegato – che il Ministro dell'economia è tenuto a trasmettere alle Camere - in cui sono riportati i risultati del *monitoraggio degli effetti sui saldi* di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

Il DEF diviene il principale strumento della programmazione economico finanziaria. Esso si articola in tre sezioni.

La *prima sezione* espone lo schema del ***Programma di stabilità***. Questo indica gli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi. Deve inoltre contenere le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si

intende adottare per garantirne la sostenibilità, nonché le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario.

La *seconda sezione* contiene *Analisi e tendenze della Finanza pubblica*. Sono informazioni relative alla evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, onde individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa. La sezione reca, tra l'altro: previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico della Pubblica Amministrazione, riferite almeno al triennio successivo; informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa (con particolare riguardo a pubblico impiego, protezione sociale e sanità) nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio.

All'interno della sezione deve inoltre essere dato conto anche delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali.

In allegato alla sezione è riportata una nota metodologica che espone analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

La *terza sezione* reca, infine, lo schema del *Programma nazionale di riforma*. Esso definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova "Strategia Europa 2020".

A tal fine vi sono indicati: lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità; gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

La sezione I (*Programma di stabilità*)

Il programma governativo esposto nel DEF 2014 - si legge nella premessa della sua sezione I (corsivi nel testo) - persegue *"il passaggio fondamentale dallo stato di gestione della crisi ad una politica di cambiamento, riassumibile in due concetti: il consolidamento fiscale sostenibile e l'accelerazione sulle riforme strutturali per favorire la crescita"*.

Il piano di riforme strutturali *"interviene su tre settori fondamentali: istituzioni, economia e lavoro"*.

Sul primo versante, si legge: *"Una nuova legge elettorale capace di garantire la governabilità, l'abolizione delle Provincie, la revisione delle funzioni del Senato e la riforma del Titolo V della Costituzione rappresentano le direttrici di una profonda revisione del sistema politico-istituzionale italiano, responsabile di aver rallentato, e talvolta ostacolato, la gestione della cosa pubblica, sia a livello nazionale che locale, nonché di aver ritardato la ripartenza dell'economia italiana"*.

Si aggiungono (di interesse dalla Commissione Affari costituzionali del Senato): il completamento del pagamento dei debiti commerciali arretrati da parte delle amministrazioni pubbliche; la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione burocratica.

Su tali due linee di intervento, la sezione reca alcune specifiche annotazioni.

Circa il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, si legge nella sezione I, a *pp. 30-32* (le note a piè di pagina sono contenute nel testo):

Il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione

Il Governo è fortemente impegnato a disporre gli strumenti necessari per assicurare stabilmente la convergenza dei tempi di pagamento verso gli *standard* europei.

Il provvedimento recante interventi finalizzati al rispetto della direttiva europea sul pagamento dei debiti che il Governo ha approvato¹ ed è in corso di presentazione alle Camere offre una soluzione strutturale che, a

¹ Il ddl sui pagamenti pregressi della P.A. è stato approvato dal CdM dello scorso 12 marzo, ed è in corso di presentazione alle Camere.

completamento delle azioni già intraprese nel 2013², si muove lungo tre direttrici:

- completare il pagamento dei debiti commerciali residui;
- favorire la cessione dei debiti commerciali certificati a intermediari finanziari e potenziare le vigenti modalità di compensazione con crediti tributari e contributivi;
- potenziare il monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi di estinzione, anche per assicurare il rispetto della direttiva europea sui termini di pagamento.

Al fine di smaltire lo *stock* di debiti accumulato, senza incidere sulla dimensione del deficit di bilancio, si intende innanzi tutto: *i*) aumentare la dotazione del fondo per assicurare la liquidità alle regioni e agli enti locali per il pagamento dei debiti commerciali, istituito con il decreto legge n. 35 del 2013; *ii*) ridurre i debiti commerciali delle società partecipate dagli enti locali attraverso l'ulteriore incremento del predetto fondo per fornire agli enti stessi anticipazioni finanziarie; *iii*) concedere anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti inclusi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale dei comuni in squilibrio strutturale e dei debiti dei comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario; *iv*) favorire il riequilibrio della gestione di cassa del settore sanitario ampliando il perimetro dei debiti sanitari finanziabili con anticipazioni di liquidità.

La certificazione assume un ruolo cruciale per la piena operatività del meccanismo di cessione dei crediti a intermediari finanziari, che sarà assistito da garanzia dello Stato. Essa consentirà all'impresa di ottenere liquidità attraverso una più agevole e rapida cessione dei propri crediti, anche tenuto conto del fatto che, in presenza della garanzia dello Stato, non potranno essere richiesti sconti superiori a una misura massima determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Le Amministrazioni pubbliche debentrici diverse dallo Stato, in caso di temporanee carenze di liquidità, potranno chiedere agli intermediari finanziari una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti. Sempre ai fini della predetta ridefinizione, i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato potranno formare oggetto di ulteriore cessione ad altri intermediari finanziari.

Per affrontare strutturalmente la questione dei tempi di pagamento della P.A. è necessaria una adeguata attività di monitoraggio e la predisposizione di strumenti che consentano di rilevare l'effettiva consistenza ed evoluzione dell'ammontare dei debiti. Ad oggi, è già previsto l'obbligo della fatturazione elettronica³: dal prossimo mese di giugno per i rapporti commerciali con la P.A. centrale e nel corso del 2015 per tutte la P.A., compresi gli enti locali. In aggiunta sarà previsto che tutti i creditori della P.A. possano, tramite la piattaforma di certificazione dei crediti, fornire evidenza dei loro crediti anche nei confronti degli enti che passeranno alla fattura elettronica nel 2015.

² Si tratta del D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 102/2013.

³ Introdotta dai commi da 209 a 214, dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni.

Queste innovazioni dovranno essere accompagnate da un processo di informatizzazione della P.A., già avviato per gli enti centrali, che consenta di monitorare l'intero ciclo di vita delle fatture (ricezione, registrazione, pagamento o eventuali contestazioni). Ciò permetterà di disporre della piena conoscenza dei flussi di formazione dell'indebitamento e di verificare l'effettiva attuazione della direttiva europea sui pagamenti. Per questo sarà disposto: *i)* l'obbligo per le Amministrazioni di protocollare le fatture all'atto del ricevimento e di annotarle nel registro delle fatture; *ii)* l'obbligo di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto che attesti l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dalla Direttiva europea in materia di tempi di pagamento, nonché il tempo medio dei pagamenti effettuati; *iii)* un meccanismo incentivante per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno; *iv)* un meccanismo sanzionatorio per le Amministrazioni pubbliche che registrano ritardi oltre una certa soglia temporale nei pagamenti dei debiti. Contribuisce in maniera sostanziale, infine, la armonizzazione della contabilità e dei bilanci degli enti territoriali, già avviata e su cui si dovrà procedere rapidamente per evitare ulteriori ritardi.

L'esigenza di dotare gli enti pubblici delle risorse necessarie all'attuazione degli interventi che si intende adottare determina un incremento del saldo netto da finanziarie di circa 20 miliardi nel solo anno 2014 e del fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche di circa 13 miliardi nello stesso anno, da cui consegue un corrispondente incremento del debito pubblico. Una parte dell'incremento del saldo netto da finanziare è connesso con operazioni di ristrutturazione del debito regionale, assistite dallo Stato, che consentiranno alle Regioni di modificare il profilo temporale degli oneri per il rimborso dei debiti, anche in relazione al quale dovrà essere aggiornato il livello delle emissioni nette. Data la natura straordinaria dell'intervento per l'accelerazione dei pagamenti sui debiti della P.A. non si determinano effetti permanenti sugli altri saldi di finanza pubblica.

Nelle intenzioni del Governo, il pagamento della componente residua dei debiti pregressi della P.A. ha come finalità quella di rispondere alle gravi condizioni cicliche che hanno colpito l'economia italiana nel corso dell'ultimo biennio e di mitigare le restrizioni sulla liquidità comuni a molte imprese. Tuttavia, come descritto sopra, l'intervento non si limiterà al solo pagamento dei debiti commerciali in essere ma abbrevierà i tempi di pagamento in linea con le regole europee, dando luogo a effetti positivi di riduzione delle barriere all'entrata come stimato recentemente dalla Commissione Europea⁴.

Il Governo ritiene che sussistano le condizioni eccezionali che, alla luce dell'art. 6 della L. n. 243/2012, consentono per il 2014 uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici.

Circa la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione burocratica, può valere riportare la sua collocazione entro una tabella della

⁴ Si veda il documento 'Assessing product market reforms in Italy', Greece, Portugal and Spain, European Commission, Note for the attention of the LIME Working Group, 2014.

sezione I (a p. 34), che evidenzia l'impatto macro-economico delle misure programmatiche 2014, tra le quali figura una voce "liberalizzazioni e semplificazioni":

TAVOLA III.8: IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE PROGRAMMATICHE 2014

Descrizione misure	Risultati delle simulazioni					
	Effetti cumulati sul PIL e su altre variabili macroeconomiche rispetto allo scenario base	2014	2015	2016	2017	2018
Aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
	Consumi privati	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8
	Investimenti fissi lordi	0,1	0,6	1,1	1,4	1,4
	Occupazione	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6
	Saldo primario/PIL (1)	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4
Riduzione dell'IRAP	PIL	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
	Consumi privati	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
	Saldo primario/PIL (1)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Revisione della tassazione sulle rendite finanziarie	PIL	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Spending review</i>	PIL	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	-0,2	-0,6	-0,9	-0,8	-0,6
	Occupazione	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Saldo primario/PIL (1)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4
<u>Liberalizzazioni e semplificazioni</u> (L. n. 27/2012, L. n. 35/2012, L. n. 98/2013 e DDL A.S. n. 958)	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
	Consumi privati	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
	Saldo primario/PIL (1)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Riforma del mercato del lavoro (L. n. 92/2012 con le modi-fiche apportate dal D.L. n. 34/2014)	PIL	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8
	Consumi privati	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Occupazione	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1

Descrizione misure	Risultati delle simulazioni					
	Effetti cumulati sul PIL e su altre variabili macroeconomiche rispetto allo scenario base	2014	2015	2016	2017	2018
	PIL	0,3	0,6	1,0	1,5	2,2
	Consumi privati	0,4	0,8	1,1	1,5	1,9
	Investimenti fissi lordi	0,7	1,1	1,5	2,1	3,0
Totale						
	Occupazione	0,2	0,4	0,4	0,7	1,2
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
	Debito/PIL (1) (2)	-0,2	-0,8	-1,3	-2,1	-3,5

La sezione II (*Analisi e tendenze della finanza pubblica*)

Complessivamente, sono formulate dal DEF le seguenti stime: un incremento del PIL pari allo 0,8% per l'anno in corso 2014, all'1,3% per il 2015 e ad un valore "medio" annuo pari all'1,7% per il periodo 2016-2018; un valore del tasso di disoccupazione pari al 12,8% per l'anno in corso, con un andamento decrescente negli anni successivi (per il 2018 il valore previsto è pari all'11,0%); un tasso di occupazione pari al 55,5% per l'anno in corso, con un andamento crescente negli anni successivi (per il 2018 il valore previsto è pari all'57,4%); un tasso di inflazione programmata pari all'1,5% sia per l'anno in corso sia per il 2015, mentre il valore del tasso di inflazione IPCA (indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione) al netto dei prezzi dei beni energetici importati (valore a cui fanno in genere riferimento, come indice dell'inflazione, i contratti collettivi) è stimato pari all'1,4% per l'anno in corso, al 2,0% per il 2015 ed al 2,1% per il 2016; un tasso di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (in rapporto al PIL) pari al 2,6% per l'anno in corso, all'1,8% per il 2015, allo 0,9% per il 2016 ed allo 0,3% per il 2017.

La sezione II dedica un capitolo - il terzo, che ha per oggetto l'analisi dei principali settori di spesa (ossia pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro, sanità) - appunto al pubblico impiego.

Sono i seguenti passaggi (a pp. 33-34):

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 164 miliardi, in calo dello 0,7 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma al -1,9 per cento del 2012 e alla diminuzione del 2,1 per cento registrata nel 2011, rafforzando il trend decrescente che si è determinato dopo un lungo periodo di crescita (1998-2010). L'incidenza della spesa per redditi sul PIL è stata del 10,5 per cento, come nel 2012, in calo rispetto agli anni passati (11,3% nel 2009, 11,1% nel 2010, 10,7% nel 2011).

L'ulteriore riduzione nell'anno 2013 della spesa per redditi per il pubblico impiego è la conseguenza dei molteplici interventi normativi disposti nel corso degli ultimi anni che hanno comportato sia un contenimento delle retribuzioni individuali, sia una riduzione del numero dei dipendenti pubblici (-5,6% circa nel periodo 2007-2012). In particolare, hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi⁵: la razionalizzazione del comparto scuola, il perdurare del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, l'introduzione di un limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010, il riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera disposte nel quadriennio 2011-2014, la decurtazione in base al numero delle unità di personale cessate dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato (ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate).

Il risultato di consuntivo conferma sostanzialmente la stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2013 (164.172 milioni), rilevandosi rispetto alla previsione uno scostamento negativo di soli 110 milioni.

Rispetto al 2012, la spesa per redditi da lavoro segna una diminuzione significativa nelle Amministrazioni locali (-1,9%), mentre registra un incremento nelle Amministrazioni centrali (+0,2%) e negli Enti di previdenza (+1,0%).

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente⁶ la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche è stimata diminuire dello 0,7 per cento circa per il 2014, per poi stabilizzarsi nel triennio successivo e crescere dello 0,3 per cento nel 2018, per effetto dell'attribuzione dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al triennio contrattuale 2018-2020.

⁵ Si veda, in particolare, il Decreto Legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008, il Decreto Legge 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010 e il Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge 135/2012.

⁶ Per effetto del D.P.R. 122/2013, le principali misure di contenimento della spesa previste dal D.L. 78/2010 sono prorogate sino al 31 dicembre 2014.

La riduzione attesa nel 2014 è dovuta al consolidarsi delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica⁷. Il modesto incremento dello 0,1 per cento stimato per l'anno 2015 è determinato, principalmente, dal venir meno di alcune delle predette misure di contenimento della spesa in vigore nel periodo 2011-2014, in particolare il limite di spesa individuale riferito alla retribuzione percepita nell'anno 2010 ed il riconoscimento ai soli fini giuridici delle progressioni di carriera. Tali effetti di spesa sono stati in gran parte compensati dalla decurtazione permanente, introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2015 dalla Legge di Stabilità 2014, delle risorse destinate al trattamento accessorio in relazione ai risparmi di spesa determinati ai sensi del D.L. 78/2010 ed inizialmente previsti per il solo triennio 2011-2013 (successivamente prorogati dal DPR 122/2013 sino al 31 dicembre 2014). Inoltre, la previsione per l'anno 2015 non sconta più l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017, a seguito della disposizione introdotta dalla Legge di Stabilità 2014 che ha individuato, quale indennità di vacanza contrattuale di riferimento per il predetto triennio, quella in godimento dall'anno 2010. Negli anni 2016 e 2017 la spesa per redditi si manterrebbe circa costante, per poi aumentare dello 0,3% nel 2018 in ragione della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020.

Gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

L'evoluzione della spesa per redditi a livello di sottosettore istituzionale è stimata in coerenza con gli effetti attesi delle manovre di finanza pubblica e con l'andamento assunto per gli effetti di slittamento salariale.

La sezione III (*Programma nazionale delle riforme*)

La sezione III reca il *Programma nazionale delle riforme*. Vi sono individuati gli interventi sia adottati sia programmati.

Numerose sono le annotazioni relative a materie o profili di interesse della Commissione Affari costituzionali.

Potrebbe dirsi, in sede di commento, che propria l'estensione di tali annotazioni, e la 'centralità' assegnata alle riforme istituzionali, siano tra i tratti connotanti il DEF 2014.

⁷ Vds., tra l'altro: Decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008, Decreto legge 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010, Decreto Legge 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge 111/2011, legge 183/2011, Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge 135/2012, legge 228/2012. Hanno invece comportato maggiori oneri di personale, tra l'altro, la sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (che esaurirà i suoi effetti nel 2016), il Decreto legge 104/2013, convertito con modificazioni, in legge 128/2013 e, per il solo 2014, la Legge di Stabilità 2014, L. n.147/2013.

Inoltre: nella **Parte I** di questa sezione III, è altresì indicata una *tempistica* del programma di riforme.

Si evidenziano di seguito solo alcune azioni, maggiormente rilevanti ai fini della Commissione Affari Costituzionali.

1.1 LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI: LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE E LE RIFORME COSTITUZIONALI

Gli interventi sulle finanze pubbliche e sull'economia possono portare risultati concreti solo se accompagnati da un solido processo di ammodernamento delle istituzioni repubblicane. Le riforme istituzionali e costituzionali possono fornire alle misure di contenimento della spesa pubblica e di rilancio della competitività il valore aggiunto che serve per renderle pienamente efficaci. La riforma delle istituzioni è il canale attraverso il quale i cittadini possono percepire i benefici di misure economiche più ampie e incisive e il Governo può conseguire risultati in termini di crescita, occupazione e benessere.

Con la riforma della legge elettorale si perseguono i seguenti obiettivi: favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e, quindi, di stabili governi per un'intera legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività. Si garantirà in questo modo anche un maggiore legame dei candidati con il territorio.

AZIONE

LA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

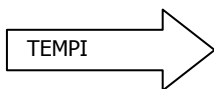
DESCRIZIONE

La riforma della legge elettorale (prevista per l'elezione della sola Camera dei Deputati, tenendo conto della parallela riforma costituzionale del Senato) prevede, in sintesi: a) un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per la lista o la coalizione di liste con il maggior numero di voti validi che abbia superato la soglia del 37%; b) il premio di maggioranza è fissato al massimo al 15% per permettere al vincitore o alla coalizione vincente di raggiungere ma non superare la soglia dei 340 seggi su 630 (pari al 55%); c) se nessuna lista o coalizione raggiunge il 37% del totale dei voti validi, le due liste o coalizioni di liste che hanno ottenuto il maggior numero di voti vanno al ballottaggio (doppio turno); d) l'ingresso in Parlamento è precluso alla lista o alla coalizione che non abbia conseguito un numero minimo di voti (soglie di sbarramento). In particolare, per le singole liste non collegate è prevista una soglia dell'8% dei voti validi espressi; per una lista che si presenta all'interno di una coalizione di liste è prevista la soglia del 4,5%; per le coalizioni di liste è prevista la soglia del 12%; e) le Regioni sono divise in collegi e a ogni Regione e a ogni collegio spetta un determinato numero di seggi in proporzione ai suoi abitanti; ciascun partito presenta brevi liste e il voto degli elettori ha come oggetto la lista; f) le liste dei

candidati dovranno garantire la presenza paritaria di uomini e donne e nella successione interna non possono esserci più di due candidati consecutivi del medesimo sesso.



Stabilità di Governo per i 5 anni di legislatura assicurando, allo stesso tempo, la rappresentatività dell'assemblea parlamentare; la riduzione della frammentazione partitica e la cessazione del potere di veto dei partiti con esigua rappresentatività; un maggiore legame dei candidati con il territorio; parità di genere nelle candidature.



Disegno di legge già approvato dalla Camera dei Deputati, attualmente all'esame del Senato. Approvazione definitiva entro settembre 2014.

- * -

Il passaggio della riforma elettorale richiede di essere consolidato approvando contestualmente altre importanti modifiche dell'assetto istituzionale italiano: la riforma del bicameralismo, la riduzione del numero dei parlamentari e la riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni, la revisione del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione con il superamento dell'attuale frammentazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Il superamento dell'attuale sistema di bicameralismo paritario e simmetrico si rende necessario per eliminare le cause del rallentamento dei processi decisionali, non più sostenibili in una moderna democrazia.

Inoltre, la sostituzione del Senato con un Senato delle Autonomie, a rappresentanza delle istituzioni territoriali, potrà favorire una maggiore cooperazione nell'esercizio dei poteri di ciascun soggetto istituzionale a livello legislativo, regolamentare e amministrativo.

I limiti impliciti del sistema costituzionale italiano sono stati amplificati dall'intenso decentramento legislativo seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione. La mancanza di strumenti di raccordo tra il Governo centrale e il sistema delle autonomie territoriali ha fatto emergere continui veti incrociati che hanno scoraggiato gli investimenti nazionali ed esteri. Tale situazione ha anche interferito in quasi tutti i processi di riforma generando anche un grave livello di incertezza del diritto e un enorme contenzioso a livello costituzionale, elementi questi che hanno inciso negativamente sulla competitività del sistema Paese.

Allo scopo di risolvere le predette criticità il Governo si è impegnato a realizzare anche il progetto di riforma che elimina le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, lasciando a queste ultime la potestà legislativa solo in riferimento a ogni materia o funzione non espressamente riservata allo Stato. In questo processo è inoltre necessario portare a compimento l'eliminazione delle Province troppo a lungo rimandata nonché la soppressione del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro, organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali, che in origine ne avevano giustificato l'istituzione.

AZIONE

LE RIFORME COSTITUZIONALI

Il Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri prevede, in sintesi: i) un sistema bicamerale differenziato. La Camera dei Deputati, elettiva, è titolare del rapporto di fiducia con il Governo, esercita la funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo nonché la funzione legislativa. Il Senato delle Autonomie partecipa all'elezione del Presidente della Repubblica e di alcuni membri della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura. I senatori, inoltre, al pari dei deputati, hanno il potere di iniziativa legislativa; ii) la riduzione del numero dei senatori da 315 a 148 (inclusi gli attuali senatori a vita); iii) riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni; iv) riforma del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione, per eliminare le competenze legislative 'concorrenti' tra Stato e Regioni attraverso una ridefinizione delle competenze 'esclusive' dello Stato e di quelle 'residuali' delle Regioni; v) cancellazione delle Province; vi) soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

FINALITA'

Maggiore celerità nei tempi di approvazione delle leggi e riduzione dell'incertezza politica e normativa che scoraggia gli investimenti nazionali ed esteri. Riduzione dei costi della politica. Riportare al Governo centrale i temi di interesse strategico generale per il Paese eliminando le paralisi e gli ostruzionismi locali.

TEMPI

Disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri. Approvazione in Parlamento in prima deliberazione della riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione entro Settembre 2014. Approvazione finale entro dicembre 2015.

- * -

Mercati aperti e concorrenziali sono un importante fattore per accrescere l'efficienza e la competitività delle imprese italiane e garantiscono effetti positivi in termini di minori costi, maggiore possibilità di scelta e più tutela per i consumatori. L'apertura alla concorrenza è già aumentata in modo significativo in settori economici importanti come l'energia, i trasporti, l'industria farmaceutica e i servizi professionali. Nei prossimi mesi l'azione di Governo dovrà dirigersi su due fronti paralleli: un'attività periodica di rimozione dei tanti ostacoli e freni, normativi e non, che restano nei mercati dei prodotti e dei servizi, valorizzando il veicolo della legge annuale sulla concorrenza, e una revisione della legislazione sui servizi pubblici locali (rifiuti, trasporto urbano, illuminazione, acqua) che rafforzi efficienze ed economie di scala, garantendo il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini nel rispetto dei principi richiamati dalle sentenze della Corte Costituzionale.

AZIONE**CONCORRENZA E LIBERALIZZAZIONI**

DESCRIZIONE

Riordino della normativa sui servizi pubblici locali (rifiuti, trasporto urbano, illuminazione e acqua) in funzione di una maggiore apertura del mercato e dell'aggregazione degli stessi in ambiti territoriali più ampi. Si studieranno anche meccanismi di valorizzazione delle imprese municipalizzate e delle *utilities* locali. Puntare sull'implementazione delle norme esistenti, a partire dal varo di un Testo Unico e della Legge Annuale per la Concorrenza prevista dal nostro ordinamento e non ancora attuata.

FINALITA'

Liberare le potenzialità del mercato.

TEMPI

Settembre 2014.

- * -

1.5 LA STRATEGIA: IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione è un passo importante per restituire liquidità alle imprese e ridurre l'incertezza sistemica in cui operano le imprese e che incide su imprenditorialità e investimenti. Il Governo intende impiegare risorse per ulteriori 13 miliardi da aggiungere ai precedenti 47 già stanziati per lo sblocco immediato e totale dei pagamenti dei debiti commerciali della P.A.. A questo si deve accompagnare la definizione di un meccanismo permanente atto a consentire di uscire stabilmente dall'emergenza allineando le procedure di pagamento agli *standard* delle direttive europee. Si dovrà porre in essere un sistema basato sull'obbligo di registrazione delle fatture e certificazione del credito, che permetta di saldare i debiti commerciali in maniera più snella evitando di accumulare ritardi, anche sfruttando le opportunità connesse con l'introduzione della fatturazione elettronica. Il meccanismo di rilevazione permetterà altresì di evitare abusi e problemi di carente certificazione.

Al fine di consentire i pagamenti di debiti di parte capitale al 31 dicembre 2013 da parte delle Regioni e degli Enti locali, il Governo prevedrà eventuali meccanismi di allentamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno.

AZIONE**PAGAMENTI DEBITI COMMERCIALI P.A.**

DESCRIZIONE

Nelle more dell'avvio della fatturazione elettronica, i creditori e le amministrazioni comunicheranno i dati relativi alle fatture tramite la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, consentendo allo Stato il monitoraggio del ciclo passivo delle P.A.. Prevista una sanzione (divieto di assunzione) per chi non rispetta i tempi di pagamento. Garanzia dello Stato sui debiti di parte corrente delle PA al momento della cessione agli intermediari finanziari (pro-soluto). La pubblica amministrazione debitrice diversa dallo Stato può chiedere, in caso di temporanee carenze di liquidità, una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti, per una durata massima di 5 anni. Sempre ai fini della predetta ridefinizione, i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato potranno formare oggetto di ulteriore cessione ad altri intermediari finanziari.

Favorire il pagamento dello stock di debiti accumulato concedendo ulteriori anticipazioni di liquidità agli enti territoriali mediante un incremento del 'Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili'. Destinare un fondo specifico per il finanziamento dei debiti degli enti locali nei confronti delle proprie società partecipate, con lo scopo di ridurre i debiti commerciali delle stesse.

FINALITA'

Adeguare i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni a quelli previsti dalla relativa direttiva europea. Favorire la cessione del credito al sistema bancario. Ulteriori 13 miliardi per accelerare il pagamento dei debiti arretrati (già avviato nel 2013-2014 con il pagamento di più di 47 miliardi ai fornitori della P.A.).

TEMPI

Ottobre 2014.

- * -

Allo stesso tempo è necessario legare in maniera più stringente l'offerta di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati alla loro riqualificazione, al fine di avvicinare la domanda all'offerta di lavoro aumentando la produttività delle imprese, semplificando le procedure di assunzione.

AZIONE**SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E DEGLI ADEMPIMENTI**

DESCRIZIONE

Il disegno di legge delega in materia di semplificazione delle procedure e degli adempimenti indica, in sintesi, i seguenti principi e criteri direttivi; a) razionalizzare e semplificare le procedure e gli adempimenti connessi con la costituzione e la gestione del rapporto di lavoro, con l'obiettivo di dimezzare il

numero di atti di gestione del rapporto di carattere burocratico e amministrativo; b) eliminare e semplificare, anche mediante norme di carattere interpretativo, le disposizioni interessate da rilevanti contrasti interpretativi, giurisprudenziali e amministrativi; c) unificare le comunicazioni alle pubbliche amministrazioni per i medesimi eventi (ad esempio, infortuni sul lavoro) ponendo a carico delle stesse amministrazioni l'obbligo di trasmetterle alle altre amministrazioni competenti; d) promuovere le comunicazioni in via telematica e l'abolizione della tenuta di documenti cartacei; rivedere il regime delle sanzioni; e) revisione degli adempimenti in materia di libretto formativo del cittadino.

FINALITA'

Semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, al fine di ridurre gli adempimenti a carico di cittadini e imprese.

TEMPI

Luglio 2014.

- * -

1.7 IL CONTESTO: UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AL CENTRO DEL CAMBIAMENTO

Le classifiche internazionali più accreditate tra gli investitori internazionali collocano il nostro Paese in posizioni ancora troppo arretrate per quanto riguarda il contesto imprenditoriale, la lotta alla corruzione e all'illegalità, la trasparenza e la digitalizzazione, individuando nelle debolezze della pubblica amministrazione uno dei freni più persistenti allo sviluppo economico e sociale del paese. Le debolezze del nostro sistema amministrativo sono anche un ostacolo alla piena attuazione delle riforme strutturali che è necessario realizzare per il benessere del Paese.

Per eliminare tali debolezze si deve procedere a una ristrutturazione della pubblica amministrazione che, rafforzando le condizioni di legalità, ne garantisca l'efficienza e la trasparenza, senza perdere di vista la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese. Sono quattro gli assi fondamentali sui quali agire: una nuova politica per personale pubblico e per la dirigenza, lo sviluppo degli *open data*, l'accelerazione dell'amministrazione digitale, una più efficace semplificazione. In questo contesto, la revisione della spesa pubblica deve diventare un'occasione per riorganizzare l'amministrazione dello Stato e renderla più efficiente.

La Programmazione dei Fondi Europei per il 2014-2020 dovrà supportare queste strategie, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa necessaria ad assicurarne una piena attuazione.

La nuova politica del personale pubblico e della dirigenza dovrà assicurare un progressivo abbassamento dell'età dei lavoratori pubblici, una più efficiente distribuzione del personale attraverso la mobilità e un innalzamento delle competenze a disposizione delle amministrazioni pubbliche. Essa dovrà garantire chiarezza negli obiettivi e nelle


responsabilità, integrità nei comportamenti e trasparenza nel rapporto con i cittadini, come punto di svolta per una P.A. al servizio del Paese.

AZIONE	RISTRUTTURAZIONE DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
DESCRIZIONE 	Progressivo abbassamento dell'età dei lavoratori pubblici, attraverso un ricambio generazionale che consenta di acquisire nuove competenze, innalzando le professionalità e riducendo la spesa. Nuovo sistema per la dirigenza pubblica che consenta anche una virtuosa osmosi con il settore privato. Piano nazionale di mobilità per una più razionale distribuzione delle risorse umane nelle diverse amministrazioni. Contenimento degli stipendi apicali e introduzione di premi legati ai risultati ottenuti, basati su sistemi di valutazione affidabili. Effettiva adozione delle misure per accrescere l'integrità nelle pubbliche amministrazioni rafforzando la prevenzione della corruzione e i poteri dell'Autorità preposta.
FINALITA' 	Valorizzazione e riqualificazione delle professionalità. Riorganizzazione efficiente degli uffici.
TEMPI 	Maggio 2014.

- * -

Occorre accelerare l'amministrazione digitale rimuovendo gli ostacoli all'utilizzo dei sistemi digitali nei rapporti tra PA, cittadini e imprese. Serve quindi un piano d'azione per la digitalizzazione che individui obiettivi prioritari, tempi di realizzazione, risorse e responsabilità, che sia allineato con la strategia di riforma delle amministrazioni pubbliche.

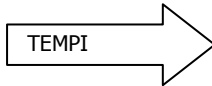
Occorre rendere più efficace l'azione di semplificazione. La costituzione e l'avvio di un'impresa comportano dei costi che confinano l'Italia tra i Paesi meno attrattivi per investire, come documenta ogni anno la classifica *Doing Business* della Banca Mondiale. Semplificazione deve diventare non solo riduzione dei costi ma anche semplicità per la vita dei cittadini e delle imprese. A questo fine è necessario un forte coordinamento negli interventi tra i diversi livelli di governo.

AZIONE	OPEN DATA, DIGITALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE
DESCRIZIONE 	Piena interoperabilità e integrazione delle banche dati informative, statistiche e amministrative e sviluppo di una piattaforma nazionale per i dati aperti. Digitalizzazione della pubblica amministrazione a partire dalla realizzazione della nuova anagrafe nazionale dei cittadini

italiani, dell'identità digitale e dall'attuazione delle norme sulla fatturazione elettronica. Interventi coordinati a livello statale, regionale e locale per la riduzione dei costi della regolazione con particolare riferimento alle iniziative imprenditoriali e alla nascita di nuove imprese.



Accrescere la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, la partecipazione e il riuso dei dati pubblici. Ridurre costi, adempimenti e tempi di attesa per cittadini e imprese. Migliorare i servizi per cittadini e imprese e ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche.



Maggio 2014.

- * -

Un'Italia maggiormente competitiva riparte dai suoi primati industriali e del *Made in Italy*, inclusi i nuovi settori di specializzazione, sviluppando una politica industriale più determinata e riducendo gli oneri della burocrazia. Un quadro amministrativo chiaro è infatti la premessa necessaria per incentivare lo sviluppo e attirare ulteriori investimenti. Nel recepire e declinare gli indirizzi dell'*Industrial Compact*, l'azione italiana intende allinearsi agli obiettivi europei che fissano il raggiungimento entro il 2020 della soglia del 20 per cento di incidenza del valore aggiunto manifatturiero sul PIL.

Sostenere le aziende significa in primo luogo agevolarne l'attività sui fronti principali, dando attuazione alle misure previste in questa direzione dal piano *Destinazione Italia*. A partire dall'attuazione della delega fiscale, bisogna intervenire sulle procedure di pagamento delle imposte, attraverso una revisione del diritto tributario e un contemporaneo rafforzamento del tribunale delle imprese. Un clima economico più favorevole deve essere accompagnato da una semplificazione del quadro normativo. Ciò significa ridurre gli oneri e gli adempimenti a carico delle imprese e garantire tempi certi e brevi per le decisioni relative a procedimenti amministrativi complessi. Vanno razionalizzate le comunicazioni obbligatorie per l'avvio di attività, per l'ampliamento e l'apertura di stabilimenti produttivi, sfruttando anche le opportunità offerte dall'Agenda Digitale, che deve diventare una grande occasione di modernizzazione del Paese. Occorre garantire tempi rapidi per l'espletamento delle pratiche legate alla vita dell'impresa, iniziando dalla semplificazione del sistema delle autorizzazioni e dalla riforma della conferenza dei servizi. In particolare per il settore edilizio, è necessario produrre modelli standard per le autorizzazioni. L'alleggerimento dei procedimenti deve essere seguito da un sostanziale miglioramento delle tempistiche per la risoluzione delle dispute commerciali, anche in un'ottica di riduzione significativa del contenzioso e di coordinamento con la disciplina del contraddittorio fra contribuente e Amministrazione nelle fasi di accertamento del tributo, con particolare riguardo a quei contribuenti nei confronti dei quali si configurano violazioni di minore entità.

AZIONE

SEMPLIFICAZIONI PER LE IMPRESE

DESCRIZIONE

Occorre restituire a cittadini, imprese e investitori maggiore certezza del diritto e un quadro di regole chiaro e coerente, avviando una *regulatory review* per semplificare il quadro normativo e definendo un processo di codificazione mediante la predisposizione di testi unici e (dopo apposita legge di delega) di veri e propri codici. Semplificare il sistema delle autorizzazioni e riformare la conferenza dei servizi; produrre modelli standard per le autorizzazioni nel settore edilizio; migliorare le tempistiche di risoluzione delle dispute commerciali, anche tramite il rafforzamento e la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione. Razionalizzare e unificare le comunicazioni obbligatorie e creare uno sportello unico per lo svolgimento degli adempimenti amministrativi in materia di lavoro. Unificare e semplificare la disciplina dell'obbligazione solidale nella filiera degli appalti per renderla più facile e leggibile.

FINALITA'

Semplificare il quadro regolatorio, ridurre gli oneri della burocrazia per agevolare la crescita del sistema produttivo.

TEMPI

Ottobre 2014.

- * -

Nella prospettiva della crescita e dello sviluppo, l'interdipendenza tra i sistemi della giustizia e della sicurezza va coltivata come moltiplicatore di efficienza.

La tutela del diritto alla sicurezza costituisce per il Governo un obiettivo primario, quale strumento per garantire i diritti costituzionali e di cittadinanza, la coesione sociale e il benessere economico del Paese. In un contesto di società globalizzata, l'azione delle Forze di polizia ha un ruolo fondamentale per garantire un corretto bilanciamento tra la sicurezza dei cittadini ed il rispetto dei diritti umani. La sicurezza, inoltre, gioca un ruolo chiave nel processo di integrazione europea, nel cui ambito assume centralità il binomio sicurezza-sviluppo. Da tempo sono stati avviati, nell'ambito del sistema della sicurezza, processi di razionalizzazione e riduzione della spesa, senza trascurare di rendere compatibili le esigenze di revisione della spesa con la necessità di garantire inalterati gli standard di sicurezza assicurati ai cittadini.

La 'funzione sicurezza' deve, pertanto, essere considerata strategica per lo sviluppo del sistema-Paese. Quale naturale seguito ai rilevanti colpi già inferti alle mafie, bisogna conferire ulteriore impulso a un disegno innovativo che, sia sotto il profilo dell'organizzazione (immobili, presidi, mezzi strumentali, tecnologie, semplificazione) sia del coordinamento tra le forze di polizia, proietti negli anni a venire un modello efficiente capace di rendere ancor più cogente il diritto alla sicurezza e di sostenere i delicati processi riformatori che attendono

l'Italia. In tale direzione, il fattore risorse umane gioca un ruolo senz'altro peculiare ed occorre sviluppare una visione di medio-lungo periodo che inverta il *trend* di crescita dell'età media, con un'oculata previsione di reclutamento e con nuovi modelli di carriere che favoriscano responsabilità e dinamicità.

In quanto parte integrante dell'amministrazione pubblica, anche il sistema sicurezza, seppur dotato di una chiara specificità, è coinvolto nei processi di modernizzazione e innovazione, soprattutto in direzione di una crescente tecnologizzazione, che andranno perseguiti con attenzione alla riservatezza del patrimonio informativo delle banche dati delle Forze di polizia.

Occorrono investimenti, le cui risorse potranno anche essere reperite attraverso l'impiego dei fondi europei. Sulle tematiche concernenti la sicurezza e lo sviluppo, peraltro, saranno incentrate le azioni previste nell'ambito del semestre di presidenza italiana UE. Ulteriori risorse potranno, altresì, essere recuperate mediante nuovi processi di finalizzazione della spesa nonché di gestione e destinazione degli *asset* sottratti alla criminalità organizzata.

AZIONE	SICUREZZA PUBBLICA
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 10px;">DESCRIZIONE</div>	<p>Rideterminazione della spesa e investimenti in modelli innovativi per sostenere la specificità e la strategicità della funzione dell'intero comparto sicurezza/difesa.</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 10px;">FINALITA'</div>	<p>Realizzare un modello efficiente capace di rendere effettivo il diritto alla sicurezza. Impedire i condizionamenti della criminalità organizzata sui circuiti dell'economia legale. Sostenere il rilancio economico e sociale, intensificando la lotta alla corruzione ed all'illegalità e sconfiggendo il crimine organizzato.</p>
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin-bottom: 10px;">TEMPI</div>	<p>Entro 2014.</p>

- * -

1.17 LE NOSTRE RISORSE: LA REVISIONE DELLA SPESA

La revisione della spesa pubblica per il Governo costituisce una primaria riforma strutturale dei meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico. Occorre portare a compimento le misure scaturite dall'analisi condotta nella prima fase della *spending review*, al fine di realizzare una decisa riqualificazione e razionalizzazione della spesa pubblica. Ulteriori interventi strutturali da realizzare nel corso dei prossimi mesi porteranno i risparmi totali per 4,5 miliardi per la parte restante dell'anno. Tenendo conto del pieno effetto delle

misure ora intraprese e di quelle da definire nel corso dell'estate (comprese importanti riforme nella struttura delle pubbliche amministrazioni), i risparmi realizzabili negli anni 2015 e 2016 sono nettamente maggiori (fino a 17,0 e 32,0 miliardi rispetto al quadro tendenziale).

Le misure tengono conto, da un lato, della difficile comprimibilità di alcune spese (ad esempio quelle pensionistiche), dall'altro, della necessità di mantenere livelli adeguati di protezione sociale per le fasce più deboli della popolazione, sia per ragioni di equità sia per limitare l'impatto negativo sui consumi e sulla crescita. Gli interventi ipotizzati, alcuni con effetto immediato altri con impatti più diluiti nel tempo, comprendono svariati settori di un organico piano di intervento, di cui di seguito si elencano i principali: a) i trasferimenti alle imprese; b) le retribuzioni della dirigenza pubblica, che appaiono elevate nel confronto con la media europea; c) la sanità, con una particolare attenzione agli elementi di spreco, nell'ambito del cosiddetto 'Patto per la Salute' con gli enti territoriali, e tramite l'assunzione di misure contro le spese che eccedono significativamente i costi *standard*; d) i cosiddetti 'costi della politica' oggetto di ulteriori interventi; e) le auto di servizio e i costi dei Gabinetti dei ministri e degli altri uffici di diretta collaborazione; f) gli stanziamenti per beni e servizi, attualmente molto consistenti, sui quali si rendono necessari rilevanti interventi di controllo (la presenza nel nostro Paese di circa 30 mila stazioni appaltanti può dar luogo a evidenti inefficienze). A fronte di ciò, si devono concentrare gli appalti pubblici in capo alla CONSIP e ad alcune altre centrali di acquisto presso le Regioni e le Città Metropolitane consentendo di ottenere dei risparmi già nel medio periodo. Risparmi sono anche possibili a seguito del miglioramento nella puntualità dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, che dovrebbe avere un effetto favorevole sui prezzi di acquisto.

Serve anche intervenire su: g) la gestione degli immobili pubblici; h) la riduzione delle commissioni bancarie pagate dallo Stato per la riscossione dei tributi; i) il migliore coordinamento delle forze di polizia, evitando sovrapposizioni nei comparti di specialità; l) la razionalizzazione degli enti pubblici, e procedure di fatturazione e pagamento telematici e la concentrazione dei centri di elaborazione dati delle pubbliche amministrazioni; m) le numerose partecipate degli enti locali (a esclusione di quelle che erogano servizi fondamentali per la collettività, le cui tariffe debbono essere congrue) e andranno attentamente esaminate le loro funzioni con la prospettiva di una sostanziale riduzione o eliminazione delle stesse; n) revisione delle spese per la Difesa, anche considerando le eventuali conclusioni di un apposito 'Libro Bianco', nella consapevolezza che l'elevato debito pubblico consente all'Italia investimenti più limitati anche in questo settore; o) una mirata revisione dei costi di Autorità indipendenti e Camere di Commercio.

AZIONE**REVISIONE DELLA SPESA**

DESCRIZIONE

Risparmio nell'anno in corso 4,5 miliardi, e rispettivamente di 17 e 32 miliardi negli anni 2015 e 2016 a regime.

FINALITA'

Recuperare efficienza della spesa pubblica eliminando sprechi e inefficienze strutturali e utilizzando le risorse liberate a fini produttivi e sociali.

TEMPI

2014-2015-2016.

- * -

E' fondamentale dare piena operatività al federalismo demaniale che prevede il trasferimento dei beni immobili non utilizzati dallo Stato a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Oltre 9000 istanze sono già state presentate al Demanio dagli Enti territoriali che disporranno dei beni trasferiti favorendone la massima valorizzazione funzionale. Tali beni potranno successivamente essere inseriti dalle Regioni e dagli enti locali anche in processi di dismissione. Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene. Analogamente, si dovrà provvedere alla sdemanializzazione del patrimonio immobiliare non più utilizzato per finalità istituzionali dal Ministero della Difesa, prevedendo strumenti giuridici che assicurino tempi certi e rapidi per la valorizzazione urbanistica di tali immobili, attraverso modalità semplificate. Infine, ulteriori immobili dello Stato e degli Enti territoriali potranno essere inseriti nel programma di dismissioni, a seguito di interventi tesi alla razionalizzazione e al migliore utilizzo degli spazi, in linea con le *best practices* internazionali.

AZIONE**DISMISSIONI DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE**

DESCRIZIONE

Rendere pienamente efficace il federalismo demaniale e potenziare il ruolo di INVIMIT, SGR immobiliare controllata al 100% dal MEF, e dell'Agenzia del demanio nella valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico. Attivare strumenti tali da consentire un efficace e rapido processo di dismissione a livello locale anche attraverso una normativa urbanistica fortemente orientata a tali obiettivi.

FINALITA'

Ridurre il debito pubblico, recuperare la spesa improduttiva e valorizzare il patrimonio immobiliare.

TEMPI

Piano annuale per 2014, 2015, 2016.

III.4 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2014

L'Appendice al Programma Nazionale di Riforma consta di due griglie di misure nazionali d'intervento: la prima contiene gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, la seconda riporta le nuove misure d'intervento. Le misure, suddivise in dieci aree di *policy*⁸, sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari⁹. Gli effetti finanziari nelle griglie sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese, sia per il bilancio dello Stato, sia per le Pubbliche Amministrazioni (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi.

La Tav. III.4.1 sintetizza l'impatto sul bilancio dello Stato¹⁰ delle 95 nuove misure della griglia 2014, suddivise per area d'intervento, ad eccezione degli effetti della misura 'Tempestività dei pagamenti della PA verso le imprese' che è stata inclusa nell'area 'Sostegno alle imprese', vista la rilevanza che essa comporta in termini di cassa¹¹.

TAVOLA III.4.1: IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2014 (In milioni di euro)						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contenimento della spesa						
Maggiori spese	0,0	866,6	9,8	9,4	8,9	2,5
Maggiori entrate	668,1	1.633,1	4.133,1	8.133,1	10.103,9	10.095,3
Minori spese	198,5	1.127,7	1.539,6	1.349,7	1.269,7	1.269,7
Minori entrate	0,0	284,4	419,3	121,4	121,4	3,0
Efficienza Amministrativa						
Maggiori spese	9,0	1.481,6	1.459,1	1.463,5	1.463,5	1.463,5
Infrastrutture e sviluppo						

⁸ Contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, federalismo, efficienza amministrativa, mercato dei prodotti e concorrenza, lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sostegno al sistema finanziario, energia e ambiente e infrastrutture e sviluppo. La Tav. 111.4.1 non ricomprende le aree relative a 'federalismo' e 'sistema finanziario', in quanto le uniche nuove misure assunte in entrambe le aree sono senza effetti per la finanza pubblica.

⁹ Non sono inclusi gli effetti dei decreti legge ancora non convertiti o la cui legge di conversione sia stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale successivamente al 28 marzo 2014. Non sono, in generale, inclusi gli effetti finanziari delle disposizioni del D.L. 4/2014. Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie allegate al PNR' riportata in Appendice al PNR 2014.

¹⁰ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Si segnala che, per alcune misure, *i)* pur comportando uno stesso ammontare di maggiori oneri, si applica una diversa modalità di contabilizzazione degli effetti finanziari in termini di Saldo netto da finanziare e Indebitamento netto della PA (per es. il *transfer pricing* ai fini IRAP comporta maggiori entrate in termini di indebitamento, minori spese in termini di saldo netto da finanziare); *ii)* la quantificazione degli effetti finanziari oltre al 2016 non è stata possibile sulla base di informazioni disponibili.

¹¹ Per i dettagli normativi e finanziari, cfr. misura n. 74 - Griglia 2014 e aggiornamenti sul sito: http://www.mef.gov.it/primo-piano/article_0118.html.

TAVOLA III.4.1: IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2014 (In milioni di euro)						
Maggiori spese	340,0	1.529,2	1.277,0	958,5	262,0	120,0
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa						
Maggiori spese	0,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Lavoro e pensioni						
Maggiori spese	231,6	189,0	106,3	98,5	58,5	58,5
Maggiori entrate	0,0	1.548,1	1.732,0	1.713,5	1.713,5	1.713,5
Innovazione e capitale umano						
Maggiori spese	0,0	169,6	306,9	384,1	356,1	358,1
Sostegno alle imprese						
Maggiori spese	0,0	36,5	64,1	39,0	0,0	0,0
Minori entrate	0,0	4,0	270,6	422,9	4,0	4,0
Maggiori entrate	0,0	620,8	630,0	626,0	0,0	0,0
Energia e ambiente						
Maggiori spese	0,0	93,5	165,5	155,5	2,5	2,5

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti per materia.

La Tav. 111.4.2 include gli effetti finanziari degli aggiornamenti delle misure intraprese in passato¹². Risulta, infatti, che nell'ultimo anno siano state sviluppate 185 misure, pari a oltre il 63 per cento delle misure complessive contenute nelle griglie 2012 e 2013¹³.

In alcuni casi, gli aggiornamenti delle misure comportano effetti finanziari più rilevanti rispetto alle nuove misure della griglia 2014. È il caso, per esempio, dell'area 'Lavoro e pensioni': alle misure della griglia 2014 sono imputabili maggiori spese per 625,5 milioni nel periodo 2013-2016, 58,5 milioni a decorrere dal 2017, oltre alle minori entrate da taglio del cuneo. Le azioni intervenute sulle misure delle griglie 2012-2013 comportano maggiori oneri (maggiori spese e minori entrate) per oltre 9,1 miliardi nel periodo 2013-2016.

¹² Non sono inclusi gli aggiornamenti relativi alle misure del PNR 2011, in quanto sono senza effetti per la finanza pubblica.

¹³ Per una sintesi delle misure aggiornate e nuove contenute nelle aree di *policy*, cfr. 'Principali misure per area di *policy*' riportata in Appendice al PNR 2014.

**TAVOLA 111.4.2: IMPATTO FINANZIARIO DEGLI AGGIORNAMENTI DELLE MISURE
PNR 2012-2013
(In milioni di euro)***

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contenimento della spesa						
Maggiori entrate	13,3	6.105,9	1.682,8	1.527,7	397,0	397,0
Maggiori spese	9,4	633,9	1.00,6	1.248,5	186,0	186,0
Minori entrate	9,1	14,1	19,1	881,1	881,1	881,1
Minori spese	2,3	650,2	1.973,9	2.056,3	1.315,2	750,5
Efficienza Amministrativa						
Maggiori spese	0,5	154,6	4,6	4,6	1,1	1,1
Minori entrate		19,2	19,2	19,2	19,2	19,2
Infrastrutture e sviluppo						
Maggiori entrate	15,5	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7
Maggiori spese	35,7	192,5	161,8	140,7	127,9	52,5
Mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa						
Maggiori spese	1,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavoro e pensioni						
Maggiori entrate	0,0	95,0	389,0	257,0	257,0	257,0
Maggiori spese	1.086,3	2.799,3	1.686,2	1.591,2	105,0	56,0
Minori entrate	0,0	333,5	670,0	977,3	0,0	0,0
Minori spese	0,0	1.179,0	2.112,0	3.193,0	0,0	0,0
Innovazione e capitale umano						
Maggiori entrate	0,0	15,0	57,8	82,3	78,6	78,6
Maggiori spese	16,3	535,9	533,9	576,4	557,1	557,1
Minori entrate	0,0	3,8	2,2	2,2	2,2	2,2
Sostegno alle imprese						
Maggiori spese	0,0	1.375,7	1.099,0	1.106,3	5,0	5,0
Minori entrate	0,0	33,6	692,8	761,7	828,5	45,2
Minori spese	0,0	0,0	82,6	192,6	192,6	192,6
Energia e ambiente						
Maggiori entrate	24,6	157,1	481,2	76,6	0,0	0,0
Maggiori spese	0,0	0,0	110,6	104,5	104,1	104,1
Minori entrate	5,6	133,3	931,0	946,7	0,0	0,0
Minori spese	1,5	21,9	66,0	11,7	0,0	0,0
Federalismo						
Maggiori entrate	0,0	1.060,9	9.956,6	9.956,6	9.956,6	9.956,6
Maggiori spese	2.797,2	1.998,2	5.804,7	5.800,9	79,3	79,3
Minori entrate	93,5	796,8	251,1	351,5	78,2	78,2

* Sono escluse le risorse relative alle misure 'QSN 2007-2013 - Piano di Azione e Coesione 'e 'Fondi strutturali 2014-2020 '.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti per materia.

Per garantire la continuità degli interventi pianificati nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS; Tav. 111.4.3), gli investimenti richiesti superano i 35,3 miliardi. Sono le connessioni stradali e autostradali e il settore ferroviario a essere destinatari della maggior parte delle risorse nazionali ed europee (67 per cento del totale). Non risultando nuovi finanziamenti per il Piano Sud e per il Piano nazionale

per le Città, l'ammontare delle risorse è invariato rispetto all'anno precedente. Il coinvolgimento di capitali privati è importante per le connessioni stradali e autostradali (2 miliardi), in particolare per l'asse autostradale Pontina (1,2 miliardi).

TAVOLA 111.4.3: ONERI PER INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (In milioni di euro)

INTERVENTI	2009-2013	2014	2015	2016	2017	Totale	Altre risorse pubbliche*	Risorse private	TOTALE	Peso degli interventi (%)
Lavori Pubblici	13,0	156,0	131,0	0,0	0,0	300,0	0,0	0,0	300,0	0,8
Trasporto pubblico locale	1.306,2	147,0	47,3	85,8	142,0	1.728,3	196,0	700,0	2.624,3	7,4
Piano Sud	3.171,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3.171,0	0,0	0,0	3.171,0	9,0
Piano Nazionale per le città	34,0	40,0	50,0	50,0	50,0	224,0	1.625,5	1.898,0	3.747,5	10,6
Connessioni stradali e autostradali	3.447,0	328,1	360,0	459,8	0,0	4.594,9	7.420,0	2.030,0	14.044,9	39,8
Hub portuali e altri interventi	635,3	0,0	0,0	48,9	0,0	684,2	0,0	77,0	761,2	2,2
Settore ferroviario	3.825,9	1.130,6	1.545,2	823,5	402,0	7.727,2	1.806,6	71,3	9.605,1	27,2
<i>Collegamenti ferroviari transfrontalieri</i>	3.730,3	1.080,6	1.344,2	753,5	402,0	7.310,6	1.806,6	71,3	9.188,5	
<i>Ferrovie</i>	95,6	50,0	201,0	70,0	0,0	416,6	0,0	0,0	416,6	
Altri interventi	971,5	15,5	19,9	32,5	32,5	1.072,0	0,0	0,0	1.072,0	3,0
<i>Edilizia Pubblica</i>	417,3	0,0	0,0	0,0	0,0	417,3			-	
<i>Rete acquedotti regionali</i>	297,6	0,0	0,0	0,0	0,0	297,6				
<i>Accessibilità hub aeroportuali</i>	210,0	0,0	0,0	0,0	0,0	210,0				
MOSE (9 ⁸ tranche)	46,6	15,5	19,9	32,5	32,5	147,1				
TOTALE	13.390,9	2.677,3	2.022,4	1.500,5	626,5	19.201,6	11048,1	4.776,3	35.326,0	100,0

* Fondi del Programma per le Reti Transeuropee di Trasporto (TEN-T) e altre risorse pubbliche.
Fonte: Elaborazioni RGS su dati MIT.

Efficienza della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa

- Il D.L. 35/2013 ha messo a disposizione, per il 2013 e 2014, 40 miliardi per il pagamento dei debiti delle PA certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012. Con il D.L. 102/2013 l'importo è stato aumentato di 7,2 miliardi.
- A fine marzo 2014 le risorse erogate agli enti debitori sono pari complessivamente a circa 25 miliardi (su 27 miliardi stanziati). Le stime dei pagamenti effettuati dagli enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 23,5 miliardi. La liquidità necessaria agli enti debitori per accelerare il pagamento dei debiti pregressi è stata

assicurata dal Governo attraverso diverse modalità: *i*) anticipando risorse finanziarie, direttamente dal Tesoro owerò attraverso la Cassa Depositi e Prestiti; *ii*) creando spazi di disponibilità finanziaria sul patto di stabilità interno, e *iii*) disponendo deroghe al patto di stabilità interno per specifiche categorie di spese per investimento (per esempio sanità, trasporto pubblico locale).

- Al fine di agevolare le imprese che vantano crediti commerciali nei confronti della Pubblica Amministrazione, e allo stesso tempo hanno debiti tributari o contributivi, è stata prevista la possibilità di compensazione.
- Più in generale, il Governo ha incrementato la liquidazione dei rimborsi fiscali alle imprese. Nel 2013 la somma dei rimborsi IVA dall'inizio dell'anno è stata pari a circa 11,5 miliardi a beneficio di oltre 65 mila imprese, artigiani e professionisti. I rimborsi IRPEF e IRES, a famiglie e imprese, sono stati per oltre 1,8 miliardi, mentre per il registro, concessioni governative e altre imposte sono stati erogati oltre 200 milioni di euro con più di 18 mila rimborsi.
- A giugno 2013 il Governo ha inaugurato il nuovo portale 'Pubblica Amministrazione di qualità' (www.qualitapa.gov.it), attraverso il quale il Dipartimento della Funzione Pubblica promuove le iniziative per sostenere le Amministrazioni impegnate a migliorare la propria *performance* e la qualità dei servizi offerti.
- Sono stati adottati alcuni provvedimenti attuativi del Codice dell'Amministrazione Digitale in materia di firme elettroniche. In particolare, con l'entrata in vigore delle regole tecniche (giugno 2013), si è resa utilizzabile la firma elettronica avanzata, che consente di sottoscrivere documenti con piena validità legale; sono state anche approvate le regole tecniche per la protocollazione e la conservazione dei documenti informatici.
- L'Agenzia per l'Italia Digitale e CONSIP hanno firmato una convenzione per attuare interventi mirati all'innovazione nella Pubblica Amministrazione e alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana.
- La *governance* dell'Agenda digitale è stata modificata e sono stati ridefiniti i compiti della cabina di regia che, presieduta dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato, presenterà al Parlamento un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento.
- Sono state predisposte le Linee guida sui pagamenti elettronici nella PA, per consentire alle Pubbliche Amministrazioni di ottemperare all'obbligo di mettere a disposizione della propria utenza, strumenti e applicazioni per eseguire pagamenti elettronici. Cittadini e imprese potranno scegliere il prestatore di servizi di pagamento, unitamente al canale e allo strumento per eseguire l'operazione.
- E' stato completato l'iter normativo per ottemperare all'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti economici tra Pubblica Amministrazione e fornitori, in un'ottica di miglioramento dell'efficienza della PA, maggiore trasparenza, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica. Da giugno 2014 i Ministeri potranno accettare solo fatture

in forma elettronica.

IV . IL PAESE NEL QUADRO DEL SEMESTRE EUROPEO: SINTESI DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE

- E' stato istituito l'"Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di imprese e professionisti' (INI-PEC).
- Sono stati predisposti i provvedimenti in materia di Documento digitale unificato e di domicilio digitale del cittadino, e prevista l'istituzione del Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale e la realizzazione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente.
- L'Agenzia per l'Italia Digitale ha pubblicato le linee guida per il consolidamento e la razionalizzazione dei *datacenter* della Pubblica Amministrazione, in un'ottica di gestione in modalità *cloud* dell'informatica pubblica. In fase di approvazione anche il relativo Piano di implementazione.
- E' stato dato il via a bandi per oltre 900 milioni (di cui 237 privati) per azzerare il *digital divide* (almeno 2 mbps a tutti i cittadini) e accelerare lo sviluppo della banda ultralarga (da 30 mbps a 100 mbps) nelle Regioni del centro sud del Paese. In particolare, grazie a una dotazione di 150 milioni, sono stati avviati i bandi che permetteranno il completamento del Piano Nazionale Banda Larga, raggiungendo i 2 milioni di cittadini ancora esclusi dall'accesso alla banda larga di base (si ricorda che al momento in cui il Piano è stato varato, nel 2009, erano 8.5 milioni gli italiani in *digital divide*).
- Il Piano Strategico Banda Ultralarga, autorizzato dalla Commissione Europea nel 2012, è stato avviato in Campania, Molte e Calabria, a valere sui fondi europei 2007-13. Sarà a breve lanciato anche in Puglia, Sicilia, Abruzzo e Lazio, avvalendosi di dotazioni regionali, e ha già riscosso l'adesione di alcune Regioni del centro nord, ove per ora sono state avviate importanti sperimentazioni. L'Agenzia per l'Italia digitale ha aperto un tavolo di lavoro con tutti gli *stakeholders* di settore per incrementare l'alfabetizzazione digitale dei cittadini e le competenze digitali nel mondo del lavoro, con particolare riguardo ai temi dell'accessibilità e dell'inclusione digitale in genere.
- E' stato presentato il disegno di legge per la semplificazione e il riordino normativo, con misure in materia di: abolizione di certificati, rilascio dei titoli di studio in lingua inglese, digitalizzazione delle procedure del Pubblico Registro Automobilistico, istituzione della figura del *tutor* d'impresa (individuato nella persona del responsabile dello Sportello Unico per le Attività produttive o in un suo delegato). Il testo contiene anche: la delega per la riduzione degli oneri regolatori a carico dei cittadini; la delega per il riordino e la codificazione in materia d'istruzione, università, ricerca, ambiente, società fiduciarie etc.; misure di semplificazione fiscale in materia di successioni, e riduzione dei termini per l'erogazione dei rimborsi in conto fiscale (a decorrere dal 2014).
- Ulteriori semplificazioni sono contenute nel Decreto 'Fare', tra cui:

l'indennizzo automatico e forfetario in caso di ritardi da parte della PA, semplificazioni in materia di documento unico di regolarità contributiva - DURC (anche grazie alla verifica *on line* della regolarità contributiva), semplificazione degli adempimenti formali in materia di lavoro, snellimento del procedimento per l'acquisto della cittadinanza, trasmissione in via telematica del certificato medico di gravidanza, misure di agevolazione per le prestazioni lavorative di breve durata, zone a burocrazia zero (non soggette a vincolo paesaggistico-territoriale o del patrimonio storico-artistico), semplificazioni in materia di prevenzione incendi, procedimento per l'autorizzazione paesaggistica e in materia ambientale (si chiariscono i rapporti tra autorizzazione integrata ambientale e autorizzazione unica per la gestione dei rifiuti, riducendo la procedura con lo svolgimento di una sola conferenza di servizi).

- In materia di DURC, a marzo 2014 il Governo ha optato per la sua completa smaterializzazione, prevedendo la verifica della regolarità contributiva con modalità esclusivamente telematica.
- Numerose semplificazioni riguardano l'edilizia, per agevolare la ripresa del settore, attraverso la garanzia di tempi certi per i permessi di costruire, la semplificazione di alcune procedure, il maggiore utilizzo dello Sportello Unico. I risparmi potenziali sono valutati in circa 500 milioni l'anno. Con il DdL Semplificazioni sono ampliati i casi in cui è possibile utilizzare procedure più snelle: la realizzazione di varianti ai permessi di costruire, che non comportano modificazioni essenziali, è stata assoggetta alla SCIA; i termini per il rilascio del permesso di costruire nei comuni con più di 100.000 abitanti vengono ridotti.
- In questo ambito alcune misure di semplificazione mirano a rafforzare gli interventi sull'edilizia scolastica: a sindaci e presidenti di Provincia sono stati dati poteri derogatori per intervenire più rapidamente, e sulla trasparenza, riattivando con un accordo con gli Enti locali l'Anagrafe dell'edilizia scolastica.
- Ulteriori misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche e di iscrizione nel Registro delle imprese sono previste nel disegno di legge per l'avvio del Piano 'Destinazione Italia'.
- È stato portato avanti un piano di semplificazione fiscale per le imprese, con interventi incentrati su quattro direttrici: snellire gli studi di settore, rinodulare le informazioni richieste nei modelli di dichiarazione dei redditi, rivedere e semplificare le comunicazioni al fisco ai fini della lotta all'evasione e migliorare i servizi *on line*.
- Con il D.L.145/2013 viene semplificata la procedura per l'ingresso di lavoratori stranieri altamente qualificati. La legge svincola il possesso del titolo d'istruzione superiore dalla qualifica professionale. Ai fini dell'ingresso non sarà più necessario acquisire la relativa certificazione di conformità del MIUR.
- Ad agosto 2013 è stata recepita la Legge Europea che prevede l'apertura agli stranieri dei posti di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni. In base alla nuova disposizione potranno partecipare ai concorsi pubblici non solo i cittadini italiani e comunitari, ma anche gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e i titolari

di protezione internazionale.

La Sezione III si articola, a sua volta, in due parti: la prima, di enunciazione programmatica; la seconda, di più analitico dettaglio.

Questa **Seconda parte** della Sezione III si sofferma sul tema, vasto e articolato, della revisione della spesa. Al riguardo, si legge (a p. 59):

In termini di scadenze, il cronoprogramma ha delle tappe precise: *i)* a febbraio 2014 si è conclusa la prima fase di ricognizione tecnica per definire le misure legislative e amministrative che potrebbero essere approvate già a metà del 2014 con la quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel 2014 e negli anni successivi; *ii)* tra marzo e aprile 2014 la ricognizione tecnica è stata utilizzata nell'ambito del Documento di Economia e Finanza per la formulazione degli obiettivi di finanza pubblica, con riferimento non solo alla spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche ma anche a quella dei singoli centri di spesa (ministeri e, a livello aggregato, enti territoriali), nonché dell'analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure. I centri di spesa devono definire le misure che questi intendono adottare per raggiungere i nuovi obiettivi: queste possono variare (o integrare) le raccomandazioni dei gruppi di lavoro, purché gli obiettivi di spesa siano conseguiti. Al tempo stesso, viene presa la decisione finale sulle forme di utilizzo delle risorse rese disponibili dalla revisione della spesa; *iii)* tra maggio e luglio 2014 è prevista l'implementazione delle misure a livello legislativo, con effetti distribuiti nel 2014 e nel corso del triennio successivo.

Successivamente il piano di *spending review* sarà articolato secondo le seguenti tempistiche: *i)* nel 2015 ci sarà un lavoro di preparazione per la revisione dei programmi e degli indicatori; *ii)* nel 2016, l'attività di formazione per la realizzazione di una revisione di spesa basata su programmi e indicatori e la preparazione della *spending review* per il periodo 2017-19 sulla base della nuova metodologia. Nel 2015 e 2016 continueranno le attività di monitoraggio delle riforme identificate nella *spending review* del 2014-16.

L'analitica disamina delle riforme nazionali in dettaglio si sofferma preliminarmente sui seguenti profili, attinenti le riforme costituzionali ed istituzionali: la riforma costituzionale; la riforma della legge elettorale; l'abolizione delle Province; la riduzione dei costi delle istituzioni (inclusi i due rami del Parlamento: v. il *focus* a pp. 51-52 del documento); costi della politica e finanziamento pubblico ai partiti; corruzione e voto di scambio; *'election day'*.

Attenzione indi è dedicata alla razionalizzazione della spesa nella pubblica amministrazione, attraverso una serie di interventi.

Tra questi, figura la riduzione della spesa per le autovetture di servizio, le *'auto blu'* (su cui è intervenuto disposizione del decreto-legge n. 101 del 2013, ed ulteriori misure sono effettuabili con regolamento).

Un censimento ha stimato che le auto blu a disposizione delle amministrazioni centrali dello Stato al 1° dicembre 2013 fossero 1.663, il 7,6 per cento del totale di tutte le amministrazioni pubbliche. Rispetto al 31 dicembre del 2012, quando le vetture erano 1.951, si è verificato un calo del 14,8 per cento. I dati evidenziano una riduzione delle auto blu (ad uso esclusivo e non esclusivo) nei Ministeri: il numero complessivo all'inizio di dicembre 2013 è sceso da 1.491 del dicembre 2012 a 1.290 unità (13,5 per cento), la maggior parte delle quali (1.128) concentrate nei dicasteri cui sono affidati servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (Ministero della Difesa e Ministero della Giustizia). Il monitoraggio sulle auto di servizio di tutte le amministrazioni, centrali e locali, aggiornato al 1° novembre 2013, aveva evidenziato una diminuzione complessiva della spesa per il 2013 pari a circa 110 milioni, che si aggiunge a quella registrata nel 2012 (rispetto al 2011) di circa 130 milioni. Il risparmio complessivo rispetto al 2011 è salito quindi a 240 milioni. (*focus a p. 61*)

Altri interventi riguardano l'ottimizzazione degli spazi ad uso ufficio (anche con recesso da locazioni in corso) e *l'acquisto di beni e servizi avvalendosi della CONSIP*.

Norme recenti hanno ampliato e rafforzato il ruolo di CONSIP, la società del MEF che si occupa di acquisti pubblici e d'innovazione tecnologica, quali: *i*) il 'Programma per la razionalizzazione degli acquisti', ovvero le attività di consolidamento e sviluppo degli approwigionamenti pubblici, con il duplice ruolo di 'stazione appaltante' e di 'gestore del mercato telematico'; *ii*) le attività di 'Centrale di Committenza', ovvero le gare per la realizzazione dell'Agenda Digitale e il supporto bilaterale a singole PA; *iii*) gli 'Affidamenti di legge/atti amministrativi', ovvero le iniziative che coinvolgono CONSIP nel supporto a Amministrazioni, società ed Enti, in tema di revisione della spesa, razionalizzazione dei processi e innovazione nella PA.

Nel 2013 Le iniziative di gara gestite da CONSIP hanno permesso di generare risparmi pari a 6,9 miliardi (c.d. 'valore creato') per effetto: *i*) degli acquisti sulle iniziative rese disponibili, *ii*) del c.d. effetto benchmark delle convenzioni, i cui parametri di prezzo-qualità costituiscono limiti massimi per gli acquisti delle PA, *iii*) dei benefici indiretti derivanti dal 'sistema CONSIP' (processo, dematerializzazione, azioni verdi). Nel 2012 la spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, è stata pari a circa 132 miliardi, con un trend che, dopo un decennio di costante (dal 2001 è cresciuta del 39 per cento), ha fatto segnare nel 2012 una contrazione (-3 per cento, rispetto al 2011).

Un rilevante elemento caratterizzante il contesto complessivo del *procurement* pubblico, si riferisce alle diverse forme di aggregazione territoriale della domanda. Ai fini del contenimento e della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, le Regioni possono costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali centrali di committenza, ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, Enti Locali, Enti del SSN e delle altre amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

La spesa annua per beni e servizi è gestita da 32 mila stazioni appaltanti (uffici che acquistano, appartenenti a quasi 10 mila Enti). Le

piccole stazioni appaltanti fanno spesso bandi di bassa qualità che oltre a disperdere fondi pubblici vengono annullati dai ricorsi, rallentando dinamismo e innovazione delle imprese. (*focus a pp. 62-63*)

Attenzione è rivolta alla *razionalizzazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni*.

Nel biennio 2011-2012 il numero del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni è diminuito del 2,3 per cento (circa 77.000 occupati in meno) con un risparmio di 6,3 miliardi al lordo dei contributi. In parallelo, si riscontra una riduzione delle retribuzioni `di fatto' nel 2012 pari allo 0,6 per cento, che si aggiunge alla riduzione dello 0,7 per cento registrata nel 2011 rispetto al 2010. Nel biennio, la diminuzione complessiva è pari a -1,3 per cento.

L'effetto combinato della riduzione dei salari medi e del numero degli occupati è stato quello di una sensibile riduzione della spesa complessiva per redditi, scesa del 3,6 per cento nei due anni (-1,6 per cento nel 2012, -2,0 per cento nel 2011). Tali risultati sono la conseguenza delle misure di blocco della dinamica retributiva e dei rinnovi contrattuali [d.P.R. n. 122 del 2013], varate dal 2010, nonché l'imposizione di rigidi vincoli al *turnover* associati a una revisione delle piante organiche delle amministrazioni centrali e uffici territoriali che hanno determinato il ridimensionamento del pubblico impiego.

Proseguendo su tale linea di contenimento di spesa, la Legge di Stabilità 2014 prevede: *i*) il congelamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2015/2017¹⁴ per i dipendenti del pubblico impiego con il 'blocco' della contrattazione per la parte economica per gli anni 2013 e 2014 (disposizioni estese anche al personale convenzionato con il SSN); *ii*) la riduzione permanente, dal 1° gennaio 2015, dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale che non può superare il corrispondente importo dell'anno nel 2010, decurtato nel periodo 2010-2014 in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. I predetti interventi di contenimento della spesa per redditi, incidendo anche sul trattamento economico del personale sanitario, hanno determinato la riduzione del livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato nell'ammontare di 540 milioni per il 2015 e di 610 milioni a partire dal 2016. (*pp.64-5*)

Sugli andamenti retributivi nel pubblico impiego, si legge:

Il proseguimento delle misure di contenimento salariale nel pubblico impiego avviato nel 2010 ha consolidato il differenziale sulle politiche retributive nei due macro settori pubblico e privato. Nel settore privato, infatti, si è assistito nel 2011 a una crescita retributiva *pro capite* di circa il 2 per cento, a fronte di una diminuzione dell'1,1 per cento delle

¹⁴ Legge di Stabilità 2014, art. 1 commi 452 e 453. Le norme stabiliscono che, con riferimento alla tornata contrattuale 2015-2017, l'indennità di vacanza contrattuale è quella in godimento al 31 dicembre 2013. Le procedure di rinegoziazione contrattuale per gli anni 2013 e 2014 riguardano solo la parte normativa, senza possibilità di recupero per la parte economica.

Amministrazioni Pubbliche. Al contrario, nel 2012, il settore privato ha registrato un andamento meno distante rispetto alle politiche retributive pubbliche, sebbene la moderazione sia stata a carico del settore dei servizi e meno sui settori manifatturieri. Si registrano differenze all'interno dei quattro principali comparti oggetto di contrattazione collettiva: Regioni, Autonomie locali e Sanità (Amministrazioni locali) e il comparto dei Ministeri e Scuola (Amministrazioni centrali). Con riferimento alla Sanità, osservando i singoli Istituti contrattuali, si evince una completa stabilità sia delle voci stipendiali, sia di quelle accessorie a dimostrazione del congelamento della contrattazione sia integrativa sia quella individuale. Per le Regioni e Autonomie locali, la dinamica retributiva in diminuzione è collegata ad un restringimento degli spazi della contrattazione integrativa. Si osserva inoltre un sostanziale minor impiego degli straordinari. Per il comparto della Scuola la dinamica retributiva è negativa. A fronte di trattamenti tabellari immutati, il valore stipendiale medio tende a diminuire, come composizione di due fenomeni contrastanti. Da un lato, la rilevante fuoriuscita di personale con anzianità elevata e la contemporanea entrata di personale più giovane restituiscono una retribuzione tabellare media più contenuta. Si tratta di flussi rilevanti intervenuti sia alla fine del 2011, sia nel 2012. I Ministeri costituiscono l'unico comparto che espone una dinamica positiva, pari allo 0,9 per cento. A differenza di quanto avvenuto nel corso del 2011, contraddistinto da numerose riqualificazioni professionali e dunque un trattamento stipendiale medio in aumento, nel 2012 l'effetto retributivo indotto dall'uscita di personale anziano tende ad abbassare lo stipendio. (*focus a pp. 65-66*)

Non potevano mancare annotazioni sul *turn over* (corredate da alcune sul personale impiegato nelle pubbliche amministrazioni, compresa l'età media, ed alcune considerazioni, che di seguito non saranno richiamate, relative al decreto-legge n. 101 del 2013).

Per quanto riguarda il personale impiegato:

Nel 2012 il personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni nel settore statale¹⁵ e nel settore pubblico non statale¹⁶ ammontava a 3.238.474 unità. La riduzione complessiva registrata nel 2012 rispetto all'anno 2007 è risultata pari a -6,3 per cento (3.429.271 unità). Il comparto che ha maggiormente contribuito alla riduzione del personale è la Scuola, ma la variazione negativa ha interessato tutti i comparti. Fra quelli che hanno presentato riduzioni assolute più consistenti, anche in considerazione delle loro dimensioni, vi sono i Ministeri, le Autonomie locali e gli Enti pubblici non

¹⁵ Il settore comprende: Ministeri; Agenzie fiscali, Presidenza del consiglio dei ministri; Vigili del fuoco; Scuola; Istituzioni di alta formazione artistica e musicale - AFAM; Corpi di polizia; Forze armate; Magistratura; Diplomatici; Prefetti; Carriera penitenziaria.

¹⁶ il settore comprende: Servizio Sanitario nazionale; Enti pubblici non economici; Enti di ricerca; Regioni e autonomie locali - CCNL; Regioni a statuto speciale e province autonome; Università; Autorità indipendenti; Enti ex art. 70 d.lgs. 165/2001; Enti ex art. 60 terzo comma D.Lgs. 165/2001

economici. La distribuzione del personale pubblico per regione e zona geografica nell'anno 2012 è ripartita come segue: 34,8 per cento al Nord, 29,7 per cento al Centro, 35,2 per cento al Sud e Isole, 0,23 per cento all'estero. Ad eccezione della Liguria tutte le Regioni del Nord hanno aumentato nel 2012 il personale a tempo indeterminato.

La presenza femminile è percentualmente in costante aumento in tutti i comparti e attestandosi al 55,5 per cento (aumentando nel complesso del pubblico impiego di circa mezzo punto percentuale solo nell'ultimo anno). L'incremento della quota percentuale della presenza femminile è dovuto sia al maggior numero di assunzioni rispetto agli uomini (circa 5.000 in più) sia al minor numero di cessazioni (circa 17.000 in meno). In particolare, la presenza delle donne continua a crescere in termini percentuali nei settori dove sono già largamente preminenti (Scuola e Servizio Sanitario Nazionale). Nuovi passi verso la parità di genere sono stati compiuti anche in altri comparti dove la presenza femminile è tradizionalmente minoritaria quali la Magistratura e l'Università. Pur essendo ancora molto circoscritta, nella carriera Diplomatica si è avuto un notevole incremento della presenza femminile nel corso del 2012. Al pari, la presenza femminile risulta in crescita anche nei settori di più recente apertura quali i Corpi di Polizia e le Forze Armate. (*focus a p. 67*)

In merito al *turn-over*, la Legge di Stabilità 2014 [art. 1, commi 460 e 462] detta nuovi criteri per le facoltà assunzionali delle pubbliche amministrazioni statali. Si prevede, nello specifico, che le amministrazioni dello Stato (a esclusione dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle Università ed Enti di ricerca), le Agenzie fiscali e gli enti pubblici non economici, potranno procedere al *turn-over* del personale nella misura: *i*) del 20 per cento per il 2014 e del 40 per cento per l'anno 2015; *ii*) del 60 per cento per l'anno 2016; *iii*) dell'80 per cento per l'anno 2017; *iv*) del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Con riferimento alle Università e agli enti di ricerca resta in vigore il limite introdotto dal D.L. 69/2013 che, per gli anni 2014 e 2015 ha elevato il limite di spesa consentito rispetto alle cessazioni dal servizio dell'anno precedente dal 20 al 50 per cento, mentre, per gli anni successivi, i limiti assunzionali sono stati ridefiniti dalla Legge di Stabilità 2014 nella stessa percentuale prevista per le altre amministrazioni di cui sopra. Il ripristino del *turnover* integrale è così previsto solo a decorrere del 2018. Con riferimento al comparto sicurezza, le relative amministrazioni possono procedere per il 2014 a un *turn over* non superiore al 55 per cento. In particolare, le assunzioni sono autorizzate nel limite di un contingente complessivo corrispondente a una spesa annua lorda pari a 50,5 milioni per l'anno 2014 e a 126 milioni a decorrere dall'anno 2015, con riserva di assunzione di 1000 unità per la Polizia di Stato, 1000 unità per l'Arma dei Carabinieri e di 600 unità per il Corpo della Guardia di Finanza. (*p. 67*)

L'età media dei dipendenti della PA

L'ARAN evidenzia un sensibile aumento dell'età media nel pubblico impiego negli ultimi anni, passata da 43,6 anni del 2001 ai 47,8 del 2011. Se dal computo venisse escluso il settore dei corpi di polizia e delle forze armate

(che presenta un'età media sensibilmente più bassa rispetto agli altri settori), l'età media si attesterebbe attorno ai 50 anni. Nei principali comparti di riferimento, le classi di età con maggior densità di dipendenti sono quelle tra 50 e 54 anni e tra 55 e 59. Nel comparto dei Ministeri, inoltre, circa il 10 per cento dei dipendenti si distribuisce nelle classi sopra i 60 anni. Un fenomeno simile è osservabile anche per il personale scolastico e per quello degli Enti Locali, ove rispettivamente l'8 per cento e il 6,7 per cento dei dipendenti si situa oltre i 60 anni.

Dal confronto con gli altri Paesi, emerge che la quota italiana delle persone di età pari o superiore a 50 anni è la più elevata nell'insieme dei paesi OCSE: in Italia poco meno della metà dei dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale hanno un'età pari o superiore a 50 anni, mentre in Francia e Gran Bretagna, a esempio, tale quota è al 30 per cento. In generale, la Pubblica Amministrazione italiana è più anziana rispetto alle altre. In Francia, quasi il 6 per cento degli occupati ha meno di 25 anni, ma soprattutto circa il 22 per cento ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. I dati sono simili per la Gran Bretagna, dove circa il 5 per cento dei lavoratori della PA ha meno di 25 anni e il 20 per cento ha tra 25 e 34 anni. In Italia, i lavoratori del pubblico impiego sotto i 35 anni sono solo il 10,3 per cento.

Osservando, invece, l'età media dei settori privati italiani risulta immediatamente evidente come la Pubblica Amministrazione rappresenti il settore dell'economia italiana maggiormente anziano. Considerando, a esempio, come *benchmark* l'industria in senso stretto si vede che l'età media dei dipendenti pubblici è superiore rispetto a quella osservata in tale settore, pari a 41,8.

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, resa necessaria dalle tensioni sui conti pubblici, si è contraddistinta, infatti, per interventi che hanno interessato la dinamica retributiva e le dinamiche occupazionali. Al progressivo contenimento del flusso occupazionale in entrata, attraverso un sempre più stretto governo del *turn over*, si sono poi sovrapposti interventi legislativi miranti a innalzare l'età di uscita dal lavoro, con la conseguenza di rendere sempre più elevata l'anzianità media degli occupati nel settore pubblico. (*focus a p. 68*)

Così come non mancano passaggi circa alcune misure proprie del decreto-legge n. 101 del 2013 (pp. 68-69) o sugli assetti organizzativi (in tema di uffici dirigenziali e non) e sul sistema di reclutamento e formazione del personale (pp. 71-74).

Annotazioni assai estese concernono *gli enti territoriali e il patto di stabilità* - estese al punto da doversi rinviare al testo del documento (pp. 76- 92).

Vale però qui ricordare quelle dedicate al censimento delle partecipazioni in società ed enti.

Si rinvia invece al testo del documento per le considerazioni circa il *federalismo demaniale* (pp. 102-106) ed i *servizi pubblici locali di rilevanza*

economica (pp. 315-319). Tutto un capitolo (pag. 525 ss.) concerne inoltre la partecipazione delle *Regioni* al processo di *spending review*.

Nel periodo febbraio-maggio 2011 è stato avviato il primo censimento delle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche in società ed enti con riferimento alla data del 31 dicembre 2009. Successivamente, sono state effettuate le rilevazioni delle partecipazioni per l'anno 2010, per l'anno 2011 e per l'anno 2012. Il Rapporto illustra le analisi condotte sui dati dichiarati dalle Amministrazioni Pubbliche sulle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2011.

La risposta delle Amministrazioni è stata positiva. È stato registrato un tasso di adempimento del 100 per cento per le Amministrazioni più grandi (Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti di Previdenza, Regioni, Province e Comuni con più di 250.000 abitanti), dell'80 per cento circa per i Comuni di medie dimensioni (tra 50.000 e 250.000 abitanti), del 97 per cento per le Università mentre il tasso medio di risposta per i Comuni medio piccoli si è attestato attorno al 40 per cento. Al termine della rilevazione sono state censite circa 7.300 società e sono stati individuati oltre 30.100 legami (di cui 24.500 partecipazioni dirette e 5.500 partecipazioni indirette) tra queste e le Amministrazioni pubbliche. La rilevazione dei dati è stata effettuata telematicamente attraverso un portale appositamente sviluppato per il Progetto.

Per l'anno 2009 sono state comunicate 29.225 partecipazioni (di cui 26.312 dirette e 2.913 indirette) relative a 6.470 società. Per l'anno 2010 sono state rilevate 27.802 partecipazioni (di cui 23.574 dirette e 4.228 indirette) e 6.970 società. Per l'anno 2011 le Amministrazioni hanno dichiarato 30.133 partecipazioni (24.593 dirette e 5.540 indirette) riconducibili a 7.340 società partecipate.

Gli Enti Pubblici di Previdenza e Assistenza Sociale hanno dichiarato complessivamente 11 partecipazioni dirette - di cui una totalitaria, una di maggioranza e le restanti di minoranza e 6 indirette.

Le partecipazioni dichiarate dalle Amministrazioni Locali sono complessivamente pari a 29.583, riconducibili a 7.065 società. Si evidenzia, tuttavia, che il numero di partecipazioni mediamente detenute dai Comuni (7,17) è determinato dall'elevata numerosità (e quindi dal loro peso) dei piccoli Comuni rispetto a quelli medio-grandi. Per l'analisi delle partecipazioni detenute dai Comuni, suddivisi per fasce di popolazione residente. Il numero elevato di partecipazioni detenute dalle altre Amministrazioni Locali è riconducibile per la quasi totalità alle partecipazioni delle Camere di Commercio. Le 24.182 partecipazioni dirette comunicate dalle Amministrazioni Locali risultano così suddivise: i) 961 sono partecipazioni totalitarie (quota di possesso pari al 100 per cento); 1.032 sono partecipazioni di maggioranza (quota compresa tra il 50 per cento e il 99 per cento); 22.189 sono partecipazioni di minoranza (quota di possesso inferiore 49 per cento). Di queste, in particolare, 16.206 sono relative a una quota inferiore al 4 per cento. (*focus a p. 91*)

Concernono il *pagamento dei debiti della pubblica amministrazione* le pp. 92-98 del documento (si è entro ancora una volta entro la sezione III, parte II, non occorre ricordare), cui si rinvia, salvo il richiamo qui di seguito di alcuni passaggi su uno specifico aspetto di questa vicenda, relativo alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, entrata in funzione sul finire del 2012, cui accedono le Amministrazioni, i titolari dei crediti e gli agenti per la riscossione.

In considerazione dei tempi necessari alle banche e agli intermediari finanziari per realizzare le connessioni telematiche con la piattaforma, è stata predisposta ed è in esercizio una procedura transitoria per consentire di smobilizzare i crediti certificati nelle more dell'entrata in esercizio dei predetti collegamenti. Attraverso tale procedura, i titolari dei crediti e le amministrazioni e gli enti pubblici, già abilitati ad operare sulla piattaforma, possono compiere le attività necessarie per trascrivere sul sistema le operazioni di anticipazione e cessione del credito. A maggio 2013 risultano accreditate alla piattaforma elettronica 19.500 amministrazioni ed enti pubblici, tra le quali 19 Regioni, 105 Province, 7.500 Comuni e 1.700 Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche (alle quali vanno aggiunte circa 9.000 scuole). Il 31 maggio 2013 è stata inoltre messa a disposizione, sulla piattaforma elettronica, la funzionalità che consente alle Pubbliche Amministrazioni di predisporre l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, che non risultano estinti, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. (*focus a p. 98*).

Annotazioni piuttosto estese si hanno riguardo all'*Agenda digitale*, alla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e, intersecante, il piano nazionale della banda larga e ultralarga (pp. 348-374).

Si tratta di un settore in cui è in corso uno sforzo di non lieve entità, se, circa la digitalizzazione dell'azione amministrativa, si legge:

A fronte di una spesa diretta per ICT della PA di 26 miliardi in cinque anni, nei prossimi due anni, CONSIP ha in programma gare progettate insieme all'AgID per l'acquisto di beni e servizi ICT per un valore di 10 miliardi, che contribuiranno in maniera sostanziale allo sviluppo dell'Agenda Digitale Italiana e a rendere più efficiente la spesa per ICT della PA. CONSIP, che collabora con l'AgID fin dalla sua istituzione, ha già attivato una serie di iniziative in materia, quali la pubblicazione del bando per l'istituzione del Sistema Dinamico d'Acquisto della Pubblica Amministrazione (Sdapa) per la fornitura di prodotti e servizi ICT per la PA, il primo in Italia. Le categorie merceologiche coperte dal bando ICT sono molteplici, per un valore presunto di 150 milioni per un periodo di tre anni. (*p. 349*)

Non ci sofferma, per evidenti ragioni di spazio, sull'appendice della sezione III, che reca una enumerazione 'per griglie' delle misure in cui si

concretano riforme prospettate dal Programma nazionale di riforma, il quale costituisce oggetto della sezione III sopra ricordata.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>116</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sugli AA.SS. nn. 1326, 211, 558 e 1309 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo Sviluppo"
<u>117</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1345 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"
<u>118</u>	Dossier	Le Camere alte nei Paesi extraeuropei
<u>119</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1401 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi"
<u>120</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1328 "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
<u>121</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (<i>edizione provvisoria</i>)
<u>122</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi "Chi ben comincia...: il sistema educativo dalla nascita ai sei anni"
<u>123</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1413 "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"
<u>124</u>	Dossier	Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia (2013)
<u>125</u>	Dossier	La riforma del Senato e del Titolo V nell'A.S. n. 1429 d'iniziativa del Governo - <i>note di sintesi</i>
<u>126</u>	Testo a fronte	In tema di riforma costituzionale: cinque testi a confronto (1997-2014)
<u>127</u>	Schede di lettura	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1428 "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro"
<u>128</u>	Testo a fronte	La ripartizione delle competenze legislative tra Stato federale ed Enti federati nelle Costituzioni di Belgio, Germania, Australia e Stati Uniti

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".